

# FEUILLE FÉDÉRALE

116<sup>e</sup> année

Berne, le 2 avril 1964

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 33 francs par an;

18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8950

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la modification de l'arrêté sur le statut du lait

(Du 20 mars 1964)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message relatif à la modification de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait; RO 1953, 1132; 1957, 573; 1961, 847), ainsi qu'un projet de loi à ce sujet.

## I. PRÉAMBULE

### A. Le rôle de l'économie laitière dans l'agriculture suisse

L'économie laitière joue un rôle déterminant dans l'agriculture suisse. En 1962, la production laitière a fourni quelque 33 pour cent du rendement brut épuré de cette branche, ce qui représente plus d'un milliard de francs. Ce rôle découle dans une large mesure des conditions pédologiques et climatiques de vastes régions du pays. Dans notre message du 13 février 1953 à l'appui d'un projet d'arrêté sur le statut du lait (FF 1953, I, 429), nous relevions que la part du lait a toujours été d'un tiers au moins durant les dernières décennies, sauf pendant la guerre. On peut donc affirmer que les recettes qu'il procure, en plus de celles que fournit la viande, constituent la principale source de revenu de nos paysans.

## B. Le lait de consommation et les mesures prises pour la mise en valeur du lait

Une certaine proportion de la production laitière annuelle est utilisée dans l'exploitation, que ce soit dans le ménage ou pour l'engraissement et l'élevage des jeunes animaux. La plus grande partie quitte la ferme (lait commercial) et est utilisée comme lait de consommation ou sous la forme de produits laitiers.

Le mode d'utilisation du lait commercial dépend dans une large mesure des débouchés. Pour la période de comptes de 1962 à 1963, la part afférente aux différents modes d'utilisation est la suivante :

	Millions de quintaux
Lait de consommation . . . . .	6,8
Yoghourt et autres spécialités . . . . .	0,4
Crème entière et crème pour le café . . . . .	1,5
Fromage . . . . .	8,0
Conserves de lait . . . . .	0,9
Beurre . . . . .	6,1
	23,7
Lait commercial . . . . .	23,7

La vente du lait de consommation joue donc un rôle important. Ajoutons que chaque mode d'utilisation ne couvre pas ses propres frais. Le beurre, le fromage et les conserves de lait, par exemple, ne peuvent en partie se vendre à des prix équitables sans un appoint considérable. Durant la période de 1962 à 1963, cet appoint s'est chiffré par quelque 56 millions de francs pour le beurre, 60 millions pour le fromage et un million pour les conserves de lait, alors qu'il n'a fallu verser aucune contribution pour la vente du lait de consommation (abstraction faite des prestations de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers), du yoghurt et d'autres spécialités, ainsi que de la crème entière et de la crème pour le café.

La Confédération aussi bien que les producteurs, que la réglementation actuelle fait participer à la couverture des pertes, ont ainsi tout intérêt à ce que le plus possible de lait commercial se vende sous la forme de lait de consommation. C'est dans cet ensemble que se situe le problème d'une libération de la vente du lait pasteurisé, libération qui est l'objet du présent message et dont les conséquences directes et indirectes seront analysées en détail ci-après.

## C. L'économie laitière en tant qu'objet de prescriptions officielles

Notre message du 13 février 1953 relate déjà les actes législatifs édictés dans le secteur laitier. Nous n'y reviendrons pas. Après la suppression de la réglementation fondée sur le droit de nécessité imposé par la guerre, le captage et la mise en valeur du lait firent l'objet de prescriptions officielles repo-

sant sur l'article 31 bis, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution. Pour pouvoir assurer l'approvisionnement rationnel du pays en lait et en produits laitiers, comme aussi leur vente à des prix couvrant les frais des producteurs, la réglementation doit, si possible, former un tout homogène. Ledit article constitutionnel a permis d'édicter deux actes législatifs qui contiennent les dispositions régissant l'économie laitière. La loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (RO 1953, 1095) traite du lait dans ses articles 26, 27 et 59. Ces articles indiquent aux autorités des règles générales, qui sont ensuite précisées dans des arrêtés et ordonnances pris par l'Assemblée fédérale ou par le Conseil fédéral. Citons l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 sur le statut du lait, le règlement suisse de livraison du lait du 29 décembre 1954 (RO 1954, 1412; 1963, 377), ainsi que l'ordonnance du 30 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial (RO 1957, 367). Le second acte législatif est l'arrêté fédéral du 4 octobre 1962 instituant des mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (RO 1962, 1178), arrêté qui a remplacé celui du 19 juin 1959 (RO 1959, 936; 1960, 1695; 1961, 1171) de même intitulé. Il n'y a pas lieu d'examiner, dans le présent message, l'objet de ces arrêtés. Il suffira de préciser que les mesures concernant la production ou la vente du lait doivent toujours être prises compte tenu de l'ensemble de l'économie laitière. Les actes législatifs susmentionnés régissent le lait commercial à tous les échelons, c'est-à-dire de sa livraison par le producteur à son acquisition par le consommateur. Toute modification de parties de cette réglementation oblige ainsi d'en peser les conséquences pour le tout. C'est le seul moyen de trouver des solutions de nature à satisfaire sur le plan général de l'économie.

Dans les considérations qui suivent, il s'agira en principe de passer en revue une partie seulement du vaste ensemble des dispositions qui régissent la production et la vente du lait, c'est-à-dire celles qui concernent le détaillant. Se limiter à ce problème n'empêchera pas d'examiner également des questions touchant la production.

## II. LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE DE LA VENTE DU LAIT DE CONSOMMATION

### A. Selon la loi sur l'agriculture et l'arrêté sur le statut du lait

#### 1. Réglementation concernant le lait de consommation en général

L'article 26 de la loi sur l'agriculture dispose notamment:

Tant pour assurer un bon ravitaillement du pays en lait et en produits laitiers que pour faciliter la vente du lait à des prix équitables selon les principes de la présente loi, l'Assemblée fédérale peut, en tenant compte des intérêts de l'économie nationale:

- a. ... Instituer des mesures relatives à la production, à la qualité, à la livraison et à l'utilisation du lait et des produits laitiers;

- d. ... Edicter des prescriptions qui permettent de recueillir et de distribuer le lait de consommation de manière rationnelle et à peu de frais, notamment en empêchant d'ouvrir des débits en nombre excessif et en organisant la distribution du lait par quartiers...

Cette compétence — conférée au parlement — de donner même au commerce de détail une orientation par la voie d'une prescription d'exécution de la loi sur l'agriculture, c'est-à-dire l'arrêté sur le statut du lait, n'était au fond pas nouvelle. Le droit de nécessité des années «trente» prévoyait déjà des mesures semblables. Rappelons, en effet, que l'ordonnance du 30 avril 1937 sur la production, le commerce et l'utilisation du lait (RS 9, 187) instituait, sous le titre «La surveillance du commerce du lait» le régime du permis pour l'ouverture de nouveaux débits de lait, le changement de titulaire et le transfert de débits déjà existants. En outre, cette ordonnance permettait d'organiser la distribution du lait par quartiers et contenait aussi des dispositions devant prévenir des offres au rabais pour le lait de consommation.

La raison de pareilles prescriptions réside dans le fait que le producteur veut obtenir pour son lait le meilleur prix, couvrant les frais, tandis que le consommateur tient à payer pour cette importante denrée alimentaire un prix aussi bas que possible. Ces deux désirs contraires ne sont conciliables que si le producteur peut vendre son lait à un prix équitable et qu'on s'emploie à prévenir un renchérissement excessif de ce produit à l'échelon du commerce, de façon que les consommateurs puissent se ravitailler à un prix conforme aux lois du marché et propre à stimuler la vente. C'est en simplifiant le système de distribution qu'on réussira à en réduire les frais. Ce but est confirmé comme il suit dans le message du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'agriculture (FF 1951, II, 201/202):

Dans le public et aux chambres, on a prétendu, notamment lorsqu'il était question des mesures à prendre pour soutenir le prix du lait, que les marges du commerce du lait de consommation étaient excessives et que des conditions saines devaient être instaurées d'urgence dans cette branche commerciale. L'article 44 de l'ordonnance sur le commerce des denrées alimentaires ne permet pas de lutter d'une manière suffisante et égale contre la multiplication des débits de lait. C'est ainsi qu'il a fallu, par exemple, augmenter en 1948 de 2 centimes le prix du lait à Zurich (1 c. de plus que dans le reste de la Suisse) parce que les marchands de lait ne pouvaient pas se tirer d'affaire avec l'ancienne marge. Le nombre des débits de lait à Zurich, qui était de 235 en 1914, avait passé à 428 (181%) en 1936, alors que l'ensemble de la consommation journalière n'avait passé que de 90 000 à 110 000 litres (122%). La commission fédérale d'étude des prix, en 1927, et une commission spéciale nommée par le Conseil fédéral, en 1937, arrivèrent, l'une et l'autre, à des conclusions qu'on peut résumer comme suit: Les frais de distribution subissent en particulier l'influence défavorable du grand nombre des petits débits et pourraient être diminués si la distribution était organisée par quartiers. La répartition par quartiers s'impose cependant aussi pour des raisons touchant à la réglementation des heures de travail si l'on attache du prix à ce que le lait continue à être livré à domicile le dimanche également.

Usant de cette compétence conférée par l'article 26, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de la loi sur l'agriculture, l'Assemblée fédérale consigna dans l'arrêté sur le

statut du lait quelques prescriptions d'exécution qui traitent de la vente du lait de consommation à l'échelon du commerce de détail (art. 21 à 25). Point n'est besoin de transcrire ici les explications fournies dans le message du 13 février 1953 relatif à cet arrêté, sous le chapitre: «Distribution rationnelle et économique du lait de consommation» (FF 1953, I, 496). Il suffit de préciser que là aussi, on insiste sur l'importance d'une distribution rationnelle. Bornons-nous à relever encore une remarque formulée dans les «Considérations générales sur les projets d'arrêté»:

- f. Quant à la distribution rationnelle et économique du lait de consommation, il est prévu de maintenir des mesures éprouvées visant à empêcher, dans l'intérêt du producteur et du consommateur, une augmentation inutile des marges. Ces dispositions ne procèdent nullement d'une politique destinée à favoriser le commerce du lait. Il ne s'agit que d'organiser le mieux possible le ravitaillement en lait et le placement de cette denrée.

Le but ainsi défini n'a aucunement changé. Mais cela ne signifie pas que les mesures à prendre pour l'atteindre soient encore valables aujourd'hui.

Aux fins d'assurer une distribution économique du lait de consommation au sens de l'article 26, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de la loi sur l'agriculture, le législateur a inséré les dispositions suivantes dans l'arrêté sur le statut du lait, chapitre VI. «Distribution rationnelle et économique du lait de consommation»:

L'article 21 soumet au régime du permis la vente, à titre professionnel, de lait de consommation de toute espèce, en magasin ou à domicile, qu'il s'agisse de l'ouverture ou du transfert d'un débit ou de succursales ou encore d'une reprise (1<sup>er</sup> al.). L'autorisation est accordée si elle répond à un besoin des consommateurs et si son usage ne risque pas d'empêcher la distribution rationnelle et économique du lait. En cas de changement de titulaire, le maintien d'une entreprise dans la famille d'un commerçant qui se retire justifie l'octroi du permis. Le 2<sup>e</sup> alinéa contient ensuite des dispositions qui régissent la reprise de débits. Le 3<sup>e</sup> alinéa est réservé au lait pasteurisé; ses dispositions feront l'objet du chapitre suivant.

L'article 22 règle la marche à suivre dans l'examen des demandes d'autorisation pour la vente du lait. Il permet de faire entrer en jeu, pour le territoire cantonal ou certains centres de consommation, des services cantonaux habilités à prendre une première décision. Ces services se prononcent après avoir pris l'avis des groupements intéressés et des autorités (1<sup>er</sup> al.). Leur décision provisoire est suspendue par l'opposition formulée auprès de la division de l'agriculture, qui doit alors trancher (2<sup>e</sup> al.). Lorsqu'aucun service cantonal n'a été désigné pour prendre une première décision, les demandes d'autorisation doivent être adressées directement à ladite division (3<sup>e</sup> al.). Jusqu'à présent, le département de l'économie publique, sur la proposition des cantons, a conféré à vingt-neuf services cantonaux ou communaux la compétence de prendre une première décision. Sur ce nombre, douze sont

compétents pour tout le territoire cantonal et dix-sept pour le territoire de certaines villes et de certains grands centres. Cette réglementation avait pour but de décharger les autorités fédérales. Les services cantonaux ont accompli un travail utile. Des difficultés ne se produisirent qu'en 1962, lorsque les autorités fédérales furent saisies d'un grand nombre de demandes d'autorisation de vendre du lait pasteurisé.

L'article 23 règle la question du rachat de la clientèle en cas de changement de titulaire. Le but est de prévenir le paiement d'indemnités excessives pour la clientèle, de façon que l'assainissement du commerce du lait se traduise effectivement par une économie de frais. L'organe habilité à délivrer les autorisations peut, en considérant toutes les circonstances, fixer à un chiffre raisonnable les indemnités manifestement excessives ou abusives.

L'article 24 offre la possibilité d'organiser la distribution par quartiers. De nouveau dans l'intérêt d'une distribution économique du lait de consommation, les autorités compétentes peuvent, dans certains centres, prescrire le portage à domicile lorsque les deux tiers des commerçants attitrés ou l'autorité communale le demandent (1<sup>er</sup> al.). Les consommateurs auxquels le service ne donne pas satisfaction ont la faculté de recourir et de demander un changement de fournisseur, qui est astreint au portage à domicile (4<sup>e</sup> al.).

L'article 25 subordonne l'octroi d'autorisations pour la vente du lait à la condition que les titulaires n'appliquent pas des marges excessives. Au besoin, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions propres à empêcher l'application de marges injustifiées ou à les réduire. Cette disposition n'a jamais dû être appliquée, notamment parce que le prix du lait frais est encore assujéti à un régime de contrôle.

## 2. Réglementation spéciale pour le lait pasteurisé

### *a. Notion de lait pasteurisé*

L'article 21 de l'arrêté sur le statut du lait, qui régit l'octroi d'autorisations pour la vente du lait, contient, au 3<sup>e</sup> alinéa, une disposition spéciale pour le lait pasteurisé.

La pasteurisation a pour effet de détruire les germes pathogènes du lait, qui peut ainsi être consommé tel quel. La stérilisation et l'upérisation sont des procédés semblables; dans le premier cas, le lait est rendu entièrement indemne de germes. Considérée sous l'angle de son degré d'efficacité, l'upérisation constitue en quelque sorte l'échelon intermédiaire entre la pasteurisation et la stérilisation; son action sur le lait approche de celle de la stérilisation, mais elle est moins prononcée. Quant au lait spécial, il peut aussi être consommé à l'état brut; il est produit dans des exploitations sous contrôle vétérinaire permanent et vendu sans avoir subi la moindre action physique.

Relevons ici qu'on fait aussi entrer dans la notion de lait pasteurisé au sens de l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait les autres sortes de lait propres à être consommées à l'état brut. Ce principe est énoncé dans les instructions de la division de l'agriculture du 11 mai 1962 pour l'octroi d'autorisations de vente du lait pasteurisé, upérisé, stérilisé, ainsi que du lait spécial en bouteilles ou en emballages perdus; l'ordonnance sur le commerce des denrées alimentaires prévoit l'application de la même règle depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année. La raison de cette assimilation réside notamment dans le fait que toutes ces sortes de lait sont mises en vente dans des emballages spéciaux (bouteilles ou emballages perdus). Ajoutons, par souci de précision, que ces sortes de lait ne peuvent plus être considérées comme lait de consommation lorsque des boîtes forment leur emballage. Elles sont alors assimilées à des conserves de lait et leur vente est libre.

*b. La position spéciale du lait pasteurisé au sens de l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait*

L'article 21 subordonne en principe l'octroi d'une autorisation pour la vente du lait à la condition qu'elle réponde à un besoin des consommateurs et que son usage ne risque pas d'empêcher une distribution rationnelle et économique du lait.

La vente du lait pasteurisé est régie par des dispositions spéciales. En principe, elle est soumise au régime du permis, qui est toutefois appliqué avec moins de rigueur que dans le cas du lait frais vendu en vrac. Sous certaines conditions, la vente est libre.

L'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, a la teneur suivante :

La vente occasionnelle de lait pasteurisé, par exemple lors de manœuvres, de manifestations sportives ou de fêtes, n'est pas subordonnée à la délivrance de l'autorisation prévue au 1<sup>er</sup> alinéa. Est toutefois réservé l'article 73, 7<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires. Seront examinées avec bienveillance les demandes d'autorisation pour la vente de lait pasteurisé en bouteille, notamment dans les centres de tourisme ou si la situation du local de vente de produits laitiers permet d'escompter une augmentation de la consommation.

Si la vente ambulante lors de manœuvres, de manifestations sportives ou de fêtes n'est pas soumise au régime du permis, c'est parce qu'elle est assimilée à une consommation supplémentaire qui n'enlève rien au mouvement d'affaires d'un vendeur de lait. Il en résulte donc une augmentation des ventes et non pas un transfert de mouvement d'affaires.

La vente du lait pasteurisé qui n'est pas réputée libre au sens de la première phrase de l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, est assujettie au régime du permis. Les demandes doivent toutefois être examinées avec bienveillance. Dans quel sens le législateur entend-il que les autorités compétentes manifestent de la bienveillance ? C'est là une question à laquelle répondent les termes suivants :

... notamment dans les centres de tourisme ou si la situation du local de vente de produits laitiers permet d'escompter une augmentation de la consommation.

A noter que déjà à l'époque où l'arrêté sur le statut du lait a été édicté (1953), on faisait une nette distinction entre le lait frais vendu en vrac et le lait pasteurisé. Dans le premier cas, il faut qu'un besoin soit constaté (art. 21, 1<sup>er</sup> al.); dans le second cas, on est moins sévère; l'autorisation de vente doit en effet être accordée non seulement lorsque le besoin est prouvé, mais encore lorsqu'on peut en attendre un accroissement de la consommation. L'attitude adoptée au sujet du lait pasteurisé est dictée par son caractère particulier. Etant donné qu'il est préemballé pour être mis en vente sans autre manutention, les possibilités d'emploi sont des plus variées. Ce produit, contrairement au lait vendu en vrac, revêt une importance considérable en dehors du ménage également et ouvre de nouveaux débouchés pour notre abondante production laitière. C'est cette importance que le législateur a voulu prendre en considération par cette réglementation spéciale, compte tenu des conditions d'alors.

## **B. La marche à suivre en matière d'autorisations pour la vente du lait pasteurisé depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le statut du lait**

L'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait a pris toujours plus d'importance depuis 1953. Pour tenir compte de l'évolution de la situation, on lui donne une interprétation plus large, ainsi que nous le verrons par la suite.

### **1. Prise en considération des magasins d'alimentation**

L'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait dispose notamment que toute décision en matière de permis de vente devrait s'inspirer de la situation favorable du «local de vente de produits laitiers» entrant en ligne de compte. Rappelons d'abord les raisons pour lesquelles cette expression a été admise dans la disposition. Le passage correspondant du projet d'arrêté (art. 21, 4<sup>e</sup> al.) était ainsi conçu: ... notamment dans les centres de tourisme et dans les magasins dont les produits laitiers sont la spécialité si la situation du local de vente permet d'escompter une augmentation de la consommation... Aux chambres, le conseiller national Schütz proposa la rédaction que voici: ... notamment dans les centres de tourisme ou, s'il existe, un magasin approprié pour la vente de produits laitiers, dont la situation permet d'escompter une augmentation de la consommation... (*Bulletin sténographique 1953*, Conseil national, p. 383). A son avis, la notion de magasin dont les produits laitiers sont la spécialité... telle qu'elle figurait dans le projet d'arrêté, était trop limitative. La version proposée devait permettre aux magasins d'alimentation qui débitent également du beurre, du fromage et d'autres produits laitiers, de vendre aussi du lait pasteurisé. Les consommateurs, était-il dit, ne comprendraient pas que la vente du lait soit autorisée de

façon aussi limitative. Il y aurait lieu de prévoir la possibilité d'autoriser la vente du lait dans tous les magasins hygiéniquement irréprochables, vu les progrès importants réalisés de nos jours en maints endroits dans ce domaine. Enfin, on voyait là un moyen de stimuler la consommation du lait. Au vote, la proposition de la commission du Conseil national, qui s'écartait également du projet, fut acceptée. La majorité du Conseil national était ainsi d'avis que la version proposée apporterait un allègement qui permettrait d'autoriser les magasins d'alimentation — et pas seulement ceux qui sont spécialisés dans la vente des produits laitiers — à débiter du lait pasteurisé.

Les autorités compétentes délivrèrent dès lors, peu après l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le statut du lait, des permis à des magasins d'alimentation également. Conformément à l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, ce ne fut cependant le cas que lorsqu'on pouvait en escompter une augmentation de la consommation du lait, et non un déplacement des ventes, augmentation qui peut se produire d'autant plus aisément que la distance est plus grande entre le magasin nouvellement autorisé et les débits déjà existants. Si, en revanche, un débit se trouve déjà dans le voisinage immédiat du nouveau titulaire, il doit alors s'attendre à une baisse de son mouvement d'affaires au profit de ce dernier. C'est pour prévenir pareille baisse que l'autorité s'est efforcée de fixer une distance rendant improbable un déplacement sensible des ventes de lait. Cette distance a été limitée à 300 m, base sur laquelle les autorisations sont délivrées depuis 1955.

## 2. L'essai de grande envergure de Zurich

Dans les années 1959 et 1960, on a essayé de déterminer sur la place de Zurich si un accroissement sensible du nombre des débits de lait pasteurisé ferait augmenter la vente du lait en général. L'essai a été tenté pour la bonne raison que les magasins d'alimentation ne cessaient de demander avec insistance l'autorisation de vendre du lait pasteurisé. En 1954, par exemple, les grandes entreprises du commerce de détail de la ville avaient sollicité cette autorisation pour 328 magasins. Selon la méthode appliquée à l'époque, l'autorisation fut accordée à 37 d'entre eux, qui se trouvaient distants d'au moins 300 m du débit le plus proche.

Les requérants n'acceptèrent pas ces décisions, alléguant que la suppression du régime du permis pour la vente du lait pasteurisé pourrait faire augmenter la consommation du lait de 10 pour cent la première année, voire de 20 pour cent la seconde. Ces 10 pour cent représenteraient 29 wagons de beurre de moins à placer, ce qui se traduirait par une économie d'un million de francs en nombre rond dans le cas du beurre de cuisine frais ou de quelque 1,9 million de francs dans celui du beurre fondu vendu à prix réduit (postulat Duttweiler du 14 mars 1958). En acceptant ce postulat, le

porte-parole du Conseil fédéral releva notamment qu'on était prêt à examiner la question d'un essai, qui devrait toutefois se dérouler dans les limites des prescriptions en vigueur.

A l'époque, Zurich comptait quelque 250 débits de lait et 1250 magasins d'alimentation. Bien entendu, il n'était pas possible d'autoriser chacun d'eux à vendre du lait pasteurisé pendant la durée de l'essai. N'entraient en ligne de compte qu'un nombre assez important de magasins représentatifs pas trop rapprochés de débits de lait proprement dits. Les grandes entreprises du commerce de détail intéressées annoncèrent à cet effet 313 magasins, dont 272 reçurent l'autorisation. Le nombre des débits s'accrut ainsi de plus du double pour la durée de l'essai. L'octroi des permis subordonnait le titulaire à diverses obligations, celle, par exemple, d'observer les prix fixés et de se procurer le lait pasteurisé à des endroits prescrits.

Le résultat de cet essai de grande envergure peut se résumer comme il suit: les magasins désignés cherchèrent à faire augmenter la consommation de lait de 5 pour cent par tête de population pendant la première année et de 10 pour cent pendant la seconde; à noter toutefois que deux groupes d'entreprises du commerce de détail estimaient qu'il fallait se contenter d'une augmentation de 3 pour cent. Ces divergences d'opinions eurent pour effet que jusqu'en août 1959, à peu près la moitié seulement des permis fut utilisée. Ce n'est qu'à partir du mois de septembre de la même année que les 272 magasins en cause se mirent à débiter du lait pasteurisé. En dépit d'une publicité coûteuse et du fait que le prix de ce produit était réduit de deux centimes par litre, la consommation ne s'accrut par tête de population que de 0,04 litre par mois (+ 0,46%). Durant la seconde année, comparativement à 1958, elle diminua même de 0,10 litre par tête et par mois, soit de 0,85 pour cent. Les magasins qui s'étaient prêtés à l'essai vendirent, en 1959, une quantité de lait pasteurisé représentant environ 3,3 pour cent de la consommation totale et en 1960, 5,5 pour cent. On pouvait en conclure qu'il y avait un déplacement partiel des ventes au détriment du commerce du lait traditionnel. Par rapport à 1958, cette diminution des ventes de lait en 1959, première année de l'essai, fut de l'ordre de 0,9 million de litres et, en 1960, de 2,4 millions.

### 3. La situation au terme de l'essai

Au terme de l'essai, les groupes intéressés furent invités à présenter, d'abord pour un certain nombre de magasins engagés qui s'étaient particulièrement distingués dans la vente du lait pasteurisé, des demandes de permis pour poursuivre les ventes après le 1<sup>er</sup> janvier 1961, puis par la suite pour la plupart d'entre eux. La commission paritaire (service de la ville de Zurich habilité à prendre provisoirement une décision) décida de

traiter les demandes à la lumière des directives que voici : l'autorisation doit être accordée aux magasins d'alimentation qui, pendant l'essai, ont débité par jour au minimum 80 litres de lait pasteurisé et se trouvent au moins à 150 m d'un débit de lait attitré. Cette distance était portée à 200 m pour les magasins ayant écoulé au minimum 50 litres par jour et à 100 m pour ceux dont le mouvement des ventes pouvait être taxé d'important (300 à 500 litres par jour). Pour ce faire, on se fonda d'erechef sur le principe qui veut qu'un accroissement des ventes, et non seulement un déplacement du mouvement d'affaires au détriment des débits existants, est d'autant plus probable que la distance jusqu'au débit le plus proche est plus grande. On admit en outre qu'il fallait s'attendre à une augmentation des ventes avant tout dans les magasins d'alimentation qui avaient justifié d'un mouvement d'affaires journalier particulièrement élevé. A la lumière des résultats enregistrés, la commission paritaire de Zurich et la division de l'agriculture (en sa qualité d'autorité habilitée à recevoir les oppositions) accordèrent, au terme de l'essai, 35 permis pour la vente du lait pasteurisé après le 1<sup>er</sup> janvier 1961. Les bénéficiaires furent les grandes entreprises du commerce de détail (Migros, «Lebensmittelverein», société coopérative de consommation de Zurich, Denner, etc.). Ces groupes devinrent ainsi titulaires de 72 permis, y compris les 37 qui leur avaient déjà été accordés antérieurement. En octobre 1960, les magasins intéressés débitèrent en moyenne 73,3 litres par jour, contre 42,3 litres dans la moyenne de tous les magasins ayant participé à l'essai. Les magasins ayant enregistré le mouvement d'affaires le plus élevé furent donc les bénéficiaires.

Certaines décisions négatives de la division de l'agriculture furent déferées au département de l'économie publique en sa qualité d'autorité de recours. Celui-ci, en 1961, rendit des décisions qui firent jurisprudence. Il convient de s'y arrêter brièvement. L'autorité de recours déclarait que l'octroi de permis dépendait, non pas des vœux personnels de consommateurs ou du recourant, mais uniquement d'éléments objectifs. Il fallait déterminer si le réseau d'approvisionnement en lait souffrait d'une lacune qu'il y avait lieu de combler dans l'intérêt d'une amélioration de l'offre et de la vente. Voici les termes employés dans un cas particulier : «Dans la présente procédure, il s'agit notamment de décider dans quelles circonstances et dans quelles conditions on peut escompter de la vente de lait pasteurisé un accroissement de la consommation du lait. Il est indubitable que tout magasin d'alimentation rationnellement géré pourrait débiter une certaine quantité de lait pasteurisé en rapport avec la clientèle. Comme l'essai de grande envergure de Zurich l'a démontré, un pareil mouvement d'affaires ne pourrait cependant être atteint, dans le cas de nouveaux magasins, qu'au détriment des débits de lait existants. Bien qu'il ne soit jamais possible d'éviter un déplacement des ventes, on doit veiller à ne pas accorder de permis lorsque le mouvement d'affaires présumé réalisable dans le nouveau magasin serait le fruit de ventes qui échappent

aux débits de lait voisins. Pour garder une marge de sécurité suffisante, des exigences relativement sévères s'imposent.» L'autorité de recours constata, à la lumière de l'essai de Zurich, que l'ampleur du mouvement d'affaires dépend pour l'essentiel de l'organisation et de la situation du magasin d'alimentation intéressé. D'après la documentation disponible, il semblerait juste de tirer une ligne de démarcation entre une quantité accrue de lait consommée justifiant l'octroi de permis conformément à l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait et un simple déplacement des ventes en général, de l'ordre d'une centaine de litres par jour. Le département de l'économie publique partit par conséquent de l'idée que dans tout magasin d'alimentation important, qui débite plus de 100 litres par jour, une partie de ce chiffre d'affaires doit être qualifiée de supplémentaire. Aucun essai n'ayant été tenté dans d'autres régions de la Suisse, on ne pouvait naturellement pas savoir pour de nombreux requérants quelle était la moyenne de leurs ventes journalières. C'est pourquoi on admit que, compte tenu de la clientèle des magasins d'alimentation dont le mouvement d'affaires annuel total atteint au moins deux millions de francs et dont l'offre de produits laitiers se maintient dans des limites habituelles, la vente pouvait être calculée à une centaine de litres de lait pasteurisé par jour. Dans des cas de ce genre, les requérants obtinrent une autorisation lorsque le débit le plus proche se trouvait à plus d'une cinquantaine de mètres.

#### 4. Les instructions de la division de l'agriculture du 11 mai 1962

Les décisions du département de l'économie publique obligèrent l'administration à préciser dans des instructions la marche à suivre pour l'octroi d'autorisations de vendre du lait pasteurisé. C'était en particulier dans l'intérêt des services cantonaux habilités à se prononcer en premier ressort sur les demandes. La teneur de l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, ainsi que la méthode appliquée depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté, servirent de base. La pratique des autorités se fondait sur le fait que plus le magasin est éloigné du débit le plus proche, plus s'accroissent les chances d'augmentation de la consommation. Entraient également en considération les rapports existant entre le mouvement d'affaires en denrées alimentaires, l'emplacement et l'organisation du magasin du requérant, un mouvement d'affaires important laissant supposer la vente d'une certaine quantité de lait.

Le 11 mai 1962, la division de l'agriculture arrêta des instructions concernant l'octroi d'autorisations pour la vente du lait pasteurisé, upérisé, stérilisé, ainsi que du lait spécial, en bouteilles ou en emballages perdus. Dans les deux premiers chapitres, il est dit que la vente du lait pasteurisé en tant que boisson consommée sur place n'est pas subordonnée au régime du permis et que, dans les centres de tourisme, de vacances et de sport,

les demandes doivent être agréées dès que l'on peut escompter une augmentation de la consommation. Ces deux principes découlent directement de l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait. La vente ambulante, qui n'exige pas de permis (ledit article parle de manœuvres, de manifestations sportives et de fêtes), y est décrite plus en détail. A titre d'exemple, ces instructions citent les bars, kiosques et automates à lait, ainsi que les chantiers, les plages et places de campement. Au sujet des automates, elle précise qu'ils ne doivent pas être installés dans ou devant des locaux de vente non autorisés à débiter du lait, pour que le régime du permis ne puisse être éludé.

Le troisième chapitre a pour objet la manière de traiter les demandes d'autorisation pour la vente du lait pasteurisé dans les villes et les agglomérations de plus de 25 000 habitants. Les demandes doivent être étudiées à la lumière des différents critères suivants: situation du magasin par rapport aux voies de communication, genre de magasin (assortiment, produits laitiers offerts, importance du magasin, système de vente), répercussions présumées sur la distribution à domicile dans le quartier et possibilités de débiter du lait pasteurisé, telles que les ventes attestées de produits laitiers permettent de les escompter. L'appréciation se fait d'après un système de pointage, 32 points étant le maximum. Le nombre des points détermine la distance jusqu'à laquelle il ne doit se trouver aucun débit pour que l'autorisation puisse être accordée. Si, par exemple, le nombre des points obtenus varie entre 28 et 32, le permis peut être délivré à condition que le débit le plus proche soit à plus de 75 m de distance; s'il est inférieur à 17, la distance devra être d'au moins 300 m. Des modifications de distance sont admises lorsque le débit le plus proche est un magasin spécialisé dans le vente des produits laitiers (prolongation de la distance déterminante) ou lorsque le requérant exploite un tel magasin spécialisé (réduction de la distance).

Ce système de pointage ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de demandes émanant de localités mi-urbaines ou rurales (4<sup>e</sup> chapitre des instructions). L'autorisation sera accordée notamment lorsque la situation du local de vente permet d'escompter un accroissement des ventes de lait pasteurisé.

Le chapitre IV des instructions est particulièrement important; en voici la teneur:

Pour ce qui est de l'achat du lait, les magasins obtenant l'autorisation de vendre du lait pasteurisé sont d'une manière générale soumis aux conditions et charges ci-après:

- a. Les magasins particuliers doivent en général être fournis en lait par le laitier du quartier ou par la centrale locale de régularisation, la marge de détail étant équitablement partagée;
- b. Les succursales d'entreprises disposant elles-mêmes d'installation de pasteurisation et de remplissage peuvent être fournies directement par celles-ci pour ce qui est du lait vendu sur place. Autrement, le lait pasteurisé doit leur être fourni par la centrale locale de régularisation;

- c. Le lait pasteurisé ne doit pas être vendu à des prix inférieurs aux prix de détail usuels pratiqués dans la localité pour la vente de lait pasteurisé en magasin.

Le fait de lier les conditions susmentionnées à l'octroi de permis n'apportait rien de nouveau au moment de l'entrée en vigueur de ces instructions. Ces conditions valaient déjà pour les autorisations délivrées lors de l'essai de Zurich. Dans les années qui suivirent, cette manière de procéder était déjà entrée dans l'usage. Elle était fondée juridiquement parce qu'elle répondait au but visé par les dispositions régissant le captage et la distribution rationnels et économiques du lait de consommation (art. 26, 1<sup>er</sup> al., lettre *d*, de la loi sur l'agriculture; art. 21 de l'arrêté sur le statut du lait), ainsi que l'encouragement de la vente (art. 26, 1<sup>er</sup> al., et préambule de ladite loi). Le principe de la distribution rationnelle et économique du lait de consommation oblige de se demander de qui le détenteur de l'autorisation recevra son lait pasteurisé. Le plus rationnel est qu'il soit approvisionné par le local de vente le plus proche possible: par celui du laitier du quartier dans le cas de magasins à faible débit, par la laiterie la plus proche dans le cas des grands magasins. Lorsque le laitier du quartier est fournisseur, un partage de la marge se justifie en raison du surcroît de travail qui en résulte pour lui (livraison du lait et, le cas échéant, reprise d'invendus). L'obligation de vendre aux prix pratiqués sur la place était motivée par le fait qu'on peut ainsi fixer pour le lait de consommation vendu en vrac au détail une marge assez basse, dans l'intérêt des consommateurs. On pensait que cette condition contribuerait aussi à assurer un approvisionnement en lait qui soit économique.

### 5. Application du régime du permis après l'adoption des instructions

Après l'adoption des instructions du 11 mai 1962, les demandes d'autorisation continuèrent à affluer, en nombre même accru, notamment de la part des grands magasins de détail. Dans de multiples recours, ces derniers alléguèrent qu'il n'était pas équitable de lier à l'octroi d'autorisations une certaine obligation concernant le fournisseur, ni d'imposer le respect des prix en usage sur la place. La société coopérative Migros n'observa pas partout les prix prescrits. D'autres maisons se virent contraintes de suivre cet exemple pour des raisons de concurrence. Des décisions rendues par le département de l'économie publique confirmèrent toutefois la pratique de la division de l'agriculture, selon laquelle il est conforme au droit d'attacher ces conditions à l'octroi des autorisations. La guerre dite du lait prit fin vers le milieu de 1963. Après de longs pourparlers, les intéressés s'engagèrent envers le département à observer les conditions requises en matière d'approvisionnement en lait pasteurisé. La question des prix fut réglée par une entente, aux termes de laquelle les grandes entreprises du commerce de détail s'en tiendraient, dans les centres de consommation entrant en ligne de compte, à un prix de vente de 80 et 45 centimes par litre et

demi-litre de lait pasteurisé débité en emballages perdus. Les prix valables jusqu'alors furent arrondis à ces montants. Cette entente reposait notamment sur le fait que le département avait donné aux maisons intéressées l'assurance que la libération de la vente du lait pasteurisé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1965 serait proposée aux conseils législatifs.

Cette pratique, ainsi consolidée, en matière de permis a fait l'objet d'une circulaire adressée par la division de l'agriculture aux services habilités à prendre une décision préliminaire au sens de l'article 22, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait. La circulaire complétait les instructions en ce sens que le requérant peut obtenir une autorisation s'il prouve que son mouvement d'affaires annuel est compris entre 2 et 6 millions de francs et que son magasin n'est distant que de cinquante mètres d'un magasin de produits laitiers pratiquant la vente du lait en vrac et le portage à domicile. Cette distance peut encore être réduite si le mouvement d'affaires annuel excède 6 millions de francs, ce qui rend d'ailleurs tout pointage superflu. En principe, les instructions du 11 mai 1962 sont encore applicables. Lorsque le mouvement d'affaires laisse supposer une grosse clientèle, on est cependant en droit d'attendre une vente supplémentaire et par conséquent une consommation du lait accrue. Aussi l'autorisation doit-elle être accordée aussi dans ces cas-là.

### III. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARRÊTÉ SUR LE STATUT DU LAIT

L'évolution de la pratique en matière d'autorisations montre que depuis 1953, la vente du lait de consommation s'est modifiée. Nous examinerons ci-après les causes de ce changement.

#### A. Interventions parlementaires en corrélation avec la vente du lait

Ces dernières années, la vente du lait pasteurisé a été l'objet de plusieurs motions et postulats. Ils montrent clairement comment on juge cette évolution et quelles conclusions on en tire.

##### 1. Motion Vontobel

Le 19 décembre 1956, le Conseil national a accepté sous la forme de postulat une motion Vontobel du 24 juin 1955 concernant l'encouragement de la consommation de lait frais. Le postulat est ainsi conçu :

Le Conseil fédéral est prié d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de proposer aux chambres les modifications de l'arrêté sur le statut du lait qui soient propres à développer la consommation de lait sous forme de boissons, cela notamment en atténuant sensiblement les dispositions relatives à la vente du lait pasteurisé.

Dans notre réponse, nous relevions qu'un accroissement de la consommation du lait est souhaitable et que, compte tenu de tous les éléments, cette question mérite de retenir toute l'attention des services compétents. Il serait notamment désirable, disions-nous, que le volume des ventes de lait pasteurisé augmente dans les restaurants. La vente de ce produit, ajoutons-nous, fait déjà l'objet d'une disposition spéciale dans l'arrêté sur le statut du lait. Il convient d'appliquer raisonnablement cette disposition, mais en cherchant à établir si l'accroissement de la consommation du lait pasteurisé se fait simplement au détriment du lait vendu en vrac ou si l'on boit vraiment davantage de lait. S'il devait paraître indiqué de modifier l'article 21 de l'arrêté pour encourager la consommation du lait et tout en tenant compte des autres intérêts en jeu, on envisagerait, disions-nous, une telle modification.

## 2. Le postulat Duttweiler

Un postulat Duttweiler du 14 mars 1958, que le Conseil national adopta dans sa séance du 4 juin de la même année, proposait en ces termes une libération de la vente du lait pasteurisé :

... Les excédents de lait pourraient être résorbés si l'on popularisait résolument la vente de lait pasteurisé. Il y a là une occasion favorable pour résoudre durablement la question des excédents. En abolissant, d'une façon générale, l'interdiction de la vente dans les magasins, on donnerait également suite à un vœu de première importance en matière d'hygiène publique.

Le Conseil fédéral est invité, dans le sens du postulat Vontobel déjà accepté et eu égard à l'urgence d'une intervention, à abolir immédiatement la restriction de la vente de lait pasteurisé, ce qui permettrait d'éviter la perte de douzaines de millions de francs résultant de la vente du beurre de cuisine meilleur marché.

Ce postulat incita l'union suisse du commerce de lait, beurre et fromage à présenter au département de l'économie publique une requête, qui fut, plus tard, complétée par un mémoire du professeur G. Roos, de Berne. Elle fut remise aux membres des commissions parlementaires chargées d'examiner le projet d'arrêté fédéral concernant la prorogation temporaire des mesures complémentaires propres à financer le placement de produits laitiers. Plusieurs parlementaires exprimèrent l'avis que les questions en corrélation avec le postulat Duttweiler appelleraient une étude plus approfondie. Lors de la discussion du postulat, le chef dudit département expliqua que de grands efforts avaient été accomplis dans ce domaine et que les autorités fédérales examineraient la possibilité de faire un essai pour déterminer les effets que la libération aurait effectivement. Dans la suite, c'est-à-dire en 1959 et 1960, eut lieu à Zurich, l'essai de grande envergure, dont nous avons parlé.

### 3. Le postulat Schütz

Le postulat Schütz du 22 juin 1960 demande que les chambres soient renseignées sur les résultats de l'essai de Zurich. En voici la teneur :

Depuis le début de 1959, des essais ont été entrepris à Zurich pour la vente du lait pasteurisé dans de nombreux magasins de denrées alimentaires. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport concernant les résultats de ces essais et les conclusions qu'il en tire.

Après avoir publié un communiqué de presse détaillé après l'essai, nous avons relevé dans notre message du 1<sup>er</sup> juin 1962 à l'appui d'un projet d'arrêté concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier (FF 1962, I, 1197), que l'essai n'avait pas donné les résultats escomptés.

### 4. Le postulat König-Zurich

Le postulat König-Zurich du 6 mars 1963, qui préconise la libération complète de la vente du lait pasteurisé, est ainsi conçu :

Le service de distribution du lait se réduisant de plus en plus, surtout dans les grands centres de consommation, par suite d'un manque croissant de main-d'œuvre, le Conseil fédéral est invité à autoriser, à titre général, la vente de lait pasteurisé dans toutes les entreprises de distribution de denrées alimentaires et leurs succursales lorsqu'elles disposent des installations nécessaires. Cette mesure aurait pour effet d'épargner à l'agriculture dans la gêne une nouvelle diminution du placement du lait et un amoindrissement de son revenu. Le Conseil fédéral est en outre invité à dire quelles autres mesures il envisage de prendre pour assurer à la population un ravitaillement en lait frais répondant aux règles de police sanitaire.

Dans notre réponse, nous exposons qu'il importait d'ouvrir aux grandes entreprises du commerce de détail la voie à la vente du lait pasteurisé d'une manière qui ne compromette ni ne fasse disparaître le service de distribution à domicile. Plus la vente de lait pasteurisé se déplace au profit des magasins qui ne pratiquent pas le portage à domicile en raison des frais de main-d'œuvre accrus qu'il implique, moins ce mode de distribution devient rentable. Or il contribue pour une bonne part au maintien de la consommation du lait, qui est élevée en Suisse. Il s'agirait donc, ajoutons-nous, de trouver une solution qui ne mette pas la distribution journalière — cette assise de la consommation du lait — en péril autant que l'impliquerait, pour les grandes villes, l'application de l'idée contenue dans le postulat. La vente du lait pasteurisé doit-elle et peut-elle être libérée dans le sens du postulat, ce qui impliquerait une modification de l'article 21 de l'arrêté sur le statut du lait ? C'est là, disions-nous, une question qu'il faudra examiner en corrélation avec celle du renouvellement, à fin 1964, de l'additif constitutionnel, de durée limitée, du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix

(RO 1960, 1037). C'est dans ce sens que nous nous sommes déclarés prêts à accepter le postulat.

### 5. Le postulat Brändli

Le 22 mars 1963, le conseiller national Brändli a déposé le postulat suivant:

Le postulat König, accepté au cours de la session de printemps 1963, demande au Conseil fédéral, dans sa 2<sup>e</sup> partie, de dire quelles mesures il envisage de prendre pour assurer le ravitaillement de la population en lait frais.

Le ravitaillement de la population en lait frais ouvert à prix réduit, surtout nécessaire, comme jusqu'ici, aux familles nombreuses, ne peut être assuré que par le maintien du service de distribution à domicile, qui garantit en outre le plus grand placement possible de lait de consommation, ce que M. Schaffner, conseiller fédéral, a confirmé dans sa réponse au postulat König.

J'invite par conséquent le Conseil fédéral à examiner notamment quelles mesures permettraient de maintenir le service de distribution à domicile dans l'intérêt du ravitaillement, sans nouvelles restrictions, de la population en lait frais ouvert à prix réduit, même si la vente de lait pasteurisé dans les magasins de denrées alimentaires devait encore être assouplie.

Le postulat n'a pas encore été traité.

Ces motions et postulats marquent clairement deux tendances. Les uns montrent l'insistance avec laquelle les grandes entreprises du commerce de détail demandent à être mises au bénéfice de l'autorisation de débiter du lait pasteurisé dans leurs magasins d'alimentation. Les autres révèlent combien est grand le souci de l'agriculture de voir subsister un service de distribution à domicile bien organisé, considéré comme un mode de vente particulièrement propre à stimuler la consommation.

### B. Modifications dans la structure du commerce des denrées alimentaires

Lors de l'adoption de l'arrêté sur le statut du lait, en 1953, le commerce de détail avait déjà tendance à développer l'assortiment de ses marchandises. C'était le cas des magasins d'alimentation, qui commençaient à offrir des articles ne faisant pas partie de leur assortiment traditionnel. C'était aussi le cas de beaucoup de magasins spécialisés dans la vente du lait et des produits laitiers, qui complétaient leur fonds de marchandises par différents articles. Lors des délibérations relatives à l'arrêté sur le statut du lait, le conseiller national Schütz signala cette évolution, en déclarant qu'il n'était pas interdit à un commerce spécialisé en produits laitiers de vendre également d'autres denrées alimentaires, et que l'on pouvait en général y acheter quantité de ces autres denrées. De fait, beaucoup de laiteries ne se distinguent en rien d'épiceries ordinaires, sauf pour ce qui est de la vente du lait, le lait et les produits laitiers prédominant plus ou moins selon les cas.

Les exemples fournis par l'étranger ont certainement contribué à cette évolution. Le système des «super-marchés» américains introduit avant tout par les grandes organisations de distribution, a pris pied en Suisse ces dernières années et a trouvé l'agrément des consommateurs. Le fait que d'autres détaillants se sont intéressés à ce système, au lieu de lui être hostiles, montre que le commerce de détail suisse sait s'adapter aux circonstances. Les détaillants n'ayant ni les mêmes ressources, ni les mêmes possibilités que les grandes entreprises, leur adaptation est, naturellement, demeurée limitée. L'élargissement de l'assortiment de marchandises chez le petit détaillant est cependant un fait incontestable.

Le même mouvement est également à l'origine de nouvelles méthodes de vente pratiquées dans notre pays. Le système du libre-service implique que les marchandises mises en vente soient directement accessibles aux consommateurs dans le magasin. Ce système ne nécessite pas seulement un nouvel aménagement des locaux; il influe encore sur le mode d'emballage. Pour pouvoir être vendues en libre-service, les denrées alimentaires doivent être préemballées. C'est pourquoi le commerce a passé de plus en plus au préemballage des marchandises, même pour les denrées alimentaires qui semblaient auparavant ne pas s'y prêter. On pratique maintenant le préemballage du fromage, de la viande, des fruits, des légumes et des pommes de terre, ainsi que de certains articles de pâtisserie.

Qu'en est-il du lait dans cette évolution? Le lait frais, qui constituait à l'origine la seule forme de lait de consommation, continue à être vendu en vrac. Comme on ne peut pas le consommer cru, rien ne s'oppose à ce qu'il continue à être débité comme jusqu'ici. Il n'en est pas ainsi du lait pasteurisé et des autres sortes de lait de consommation qui ont subi un traitement (lait upérisé ou stérilisé, lait spécial). Pour qu'ils conservent leurs qualités particulières, ces laits doivent être vendus dans un emballage hermétique, en d'autres termes être préemballés. Cela explique aussi la tendance du commerce de détail à vendre des marchandises préemballées.

Rappelons tout d'abord que le mode de préemballage du lait pasteurisé a subi une évolution. L'arrêté sur le statut du lait de 1953 parle encore, à son article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, du lait pasteurisé en bouteilles. C'est ces dernières années seulement que sont apparus en Suisse des emballages dits perdus, destinés à n'être utilisés qu'une seule fois (tetrapack, thimopack, zupack, etc.), mais qui supplantent dans une large mesure l'usage des bouteilles, dont la reprise et le nettoyage sont ainsi supprimés. Ce nouveau mode d'emballage répond donc, dans l'ensemble, aux exigences du magasin d'alimentation moderne, ce qui explique aussi l'intérêt que celui-ci porte à la vente du lait pasteurisé. Telle est la raison du grand nombre des demandes d'autorisation pour la vente de ce produit présentées ces dernières années aux autorités compétentes. Les nouvelles méthodes de vente ont, bien entendu, exercé aussi leurs effets sur la pratique suivie en matière d'autorisations.

### C. Importance croissante du lait pasteurisé pour les consommateurs

Dans notre pays également, les habitudes alimentaires ont évolué ces dix dernières années. Du fait de l'extension des villes, bon nombre d'habitants voient grandir de plus en plus la distance séparant leur domicile de leur lieu de travail. Elle est souvent si grande qu'il n'est plus possible de la parcourir lors de la pause de midi. Cela amène toujours plus d'entreprises à adopter l'horaire anglais, ce qui ne reste pas sans effets sur les habitudes alimentaires de la population citadine. De plus en plus souvent, le repas principal est pris le soir, alors que celui de midi se transforme en une collation, appropriée à la brièveté du temps disponible. Au repas de midi, on consomme toujours plus de lait pasteurisé, de yoghourt et d'autres spécialités laitières tels que le lait aux fruits ou au chocolat. Le lait pasteurisé et les spécialités laitières ont d'ailleurs pris toujours plus d'importance comme aliments de collations, surtout depuis l'existence des distributeurs automatiques. D'une manière toute générale, on constate que la part du lait pasteurisé, constamment prêt à l'emploi, dans la consommation totale du lait ne cesse de s'accroître. Cela s'explique non seulement par le mode d'utilisation, qui s'est quelque peu modifié, mais aussi par le fait que ce produit répond le mieux aux exigences élevées des consommateurs sur le plan de l'hygiène.

Cette évolution est d'ailleurs confirmée par des chiffres. Dans toutes les grandes villes de la Suisse, la proportion de lait pasteurisé dans l'ensemble de la consommation du lait s'est accrue. Mais les consommateurs ont, aujourd'hui comme hier, la possibilité de se procurer du lait en vrac, meilleur marché. Si donc beaucoup d'entre eux consomment plus de lait pasteurisé, c'est probablement parce que ce produit répond bien à leurs goûts, et aussi parce qu'ils sont disposés à payer un prix plus élevé et peuvent le faire. En créant davantage de possibilités d'achat, on répondra donc à ces vœux et tiendra compte d'un besoin qui ne doit pas rester ignoré.

Exprimée en pour-cent, la part du lait pasteurisé dans l'ensemble de la consommation du lait dans les principales villes suisses est la suivante :

Année	Genève	Lausanne	Berne	Bâle	Zurich	Winterthour	Saint-Gall
1955 . . . .	13,20	—	3,5	11,68	13,10	3,18	2,4
1958 . . . .	20,10	9,34	5,4	16,40	16,00	7,26	3,3
1959 . . . .	25,90	11,80	8,1	18,80	20,90	8,77	3,3
1960 . . . .	28,60	14,50	9,8	23,79	24,60	11,17	4,1
1961 . . . .	34,60	21,00	14,7	29,37	27,30	14,73	7,0
1962 . . . .	40,80	24,54	19,4	37,72	31,70	17,95	8,8
1963 . . . .	51,70	32,10	—	39,86	35,50	19,91	9,0

Le tableau montre que cette proportion s'est considérablement accrue dans les villes. Mais on ne saurait céler que la consommation du lait dans

son ensemble a tendance à diminuer. Exprimée en kilos par tête de population et par an, elle atteint, ces dernières années, les quantités ci-après :

Années:	Kg par tête et par an:
1936 à 1940 . . . . .	243
1951 à 1955 . . . . .	213
1956 à 1960 . . . . .	201
1960 . . . . .	182
1961 . . . . .	177
1962 . . . . .	169
1963 (chiffre prov.) . . . .	161

Les changements intervenus dans les habitudes alimentaires font que le lait est souvent remplacé, dans une proportion croissante, par des produits laitiers tels que le yoghourt, la crème, les boissons mélangés à base de lait et d'autres spécialités.

La consommation totale, par habitant, de lait et de produits laitiers, exprimée en kilos, a, pour la première fois en 1961, légèrement augmenté après une longue période de baisse. Le tableau suivant le prouve. Mais en 1962 déjà, on enregistrait de nouveau une diminution.

Années:	Lait et produits laitiers par tête et par an, en kilos de lait
1936 à 1940 . . . . .	476
1951 à 1955 . . . . .	450
1956 à 1960 . . . . .	441
1960 . . . . .	430
1961 . . . . .	440
1962 . . . . .	419
1963 (chiffre prov.) . . . .	418

Pour porter un jugement sur ce recul, on doit aussi, il est vrai, tenir compte des différences de structure de la population résidente dans les années d'après-guerre. Le fait que la plus grande partie de la main-d'œuvre étrangère n'a pas les mêmes habitudes alimentaires que nous pourrait être dans une forte mesure la cause de cette diminution.

#### D. La situation dans le commerce traditionnel du lait

Ces dix dernières années, la situation s'est fortement tendue sur le marché suisse du travail. Dans de nombreux métiers, on manque de personnel. Les exploitants doivent recruter de la main-d'œuvre étrangère ou s'organiser différemment et pousser la rationalisation de manière à pouvoir se tirer d'affaire avec un personnel moins nombreux. A noter en outre la tendance à réduire la durée du travail et à instaurer la semaine de cinq jours. Les professions qui manquent de bras sont avant tout celles dans lesquelles l'horaire de travail est irrégulier ou chargé, s'étend au dimanche

ou exige du travail de nuit. Or tel est bien le cas de la profession de laitier indépendant et de porteur de lait, puisque le travail y commence de très bonne heure, dure longtemps et se poursuit même le dimanche (service de ramassage du lait); de plus, il s'agit d'un travail pénible, qui doit être accompli de manière régulière par n'importe quel temps et en toute saison.

Ces circonstances ont contraint le commerce du lait à restreindre quelque peu le portage à domicile, puis à le supprimer pour la première fois, à titre général, le dimanche au cours de l'hiver 1962/1963. Le service à domicile le dimanche n'a été rétabli que partiellement en été 1963. Les circonstances ont été plus fortes que la volonté des commerçants d'assurer le portage tous les jours de la semaine.

Ces explications n'ont pas le sens d'un reproche à l'adresse des laitiers. Elles ont pour unique but de montrer qu'ils ont dû réduire leurs prestations sous la pression des circonstances et que, étant donnée la nécessité de maintenir la vente du lait à un niveau aussi élevé que possible, le commerce du lait traditionnel assurant le portage à domicile est moins avantageux que les laiteries proprement dites débitant du lait pasteurisé en magasin.

### **E. Impossibilité d'établir une pratique satisfaisante en matière d'autorisations**

La pratique suivie par les autorités en matière de permis pour la vente de lait pasteurisé a été l'objet de différentes critiques en raison des inégalités et des cas d'excessive rigueur qui en résultaient. Ainsi, on a objecté que les grandes entreprises profitaient de ce que les demandes étaient appréciées aussi à la lumière du mouvement d'affaires. N'importe quel système appliqué à l'examen de demandes de permis peut donner lieu à pareils reproches. C'est en effet selon le schéma prévu par les instructions de la division de l'agriculture du 11 mai 1962 qu'il faut décider si une demande doit être accordée ou refusée. Il en résulte inévitablement des rigueurs. La suppression du régime du permis aura donc pour effet de supprimer ces rigueurs, d'enlever à certains milieux l'impression qu'ils sont désavantagés et, enfin, de mettre fin à la besogne administrative que le système actuel impose. Ajoutons par souci de précision que le régime du permis subsistera pour la vente du lait en vrac, le portage à domicile du lait pasteurisé et la distribution par quartiers.

### **F. Résumé**

Les considérations émises dans le présent chapitre montrent que, pour toutes sortes de raisons, on consomme toujours plus de lait pasteurisé. L'évolution enregistrée dans les magasins d'alimentation, d'une part, et dans les habitudes alimentaires, d'autre part, font toucher du doigt l'im-

portance accrue qu'a prise ce produit. A cela s'ajoutent certaines difficultés rencontrées par le commerce traditionnel du lait pour maintenir comme jusqu'ici le portage à domicile. Il était donc juste que les services officiels compétents tiennent compte de cette évolution en offrant aux consommateurs, par une pratique plus souple en matière d'autorisations, des occasions plus nombreuses de se procurer du lait pasteurisé. On doit attendre un accroissement de la consommation surtout lorsque le consommateur a la possibilité, en cas de besoin, d'acheter du lait pasteurisé sans devoir accomplir un effort particulier, par exemple, dans le voisinage de son lieu de travail. Le lait pasteurisé doit aussi être à la portée du consommateur lorsque le service de distribution à domicile n'est plus pleinement assuré dans le quartier où il habite. S'il ne peut s'en procurer aisément, il risque de réduire ses achats de lait.

Si les considérations ci-dessus confèrent nettement une importance accrue au lait pasteurisé, nous n'entendons nullement mettre en doute l'utilité du portage à domicile pour ce qui est de l'encouragement de la vente du lait de consommation d'une manière toute générale. La question est non pas: vente en magasin ou portage à domicile, mais vente en magasin et portage à domicile. Il s'agit de trouver, dans l'intérêt de tous les milieux intéressés, du producteur au consommateur, une solution juste au problème d'une mise en valeur et d'une distribution rationnelles et économiques du lait, qui soit simultanément favorable à une vente aussi forte que possible de lait à des prix couvrant les frais pour les producteurs.

#### IV. TRAVAUX PRÉPARATOIRES EN VUE DE LA MODIFICATION DE L'ARRÊTÉ SUR LE STATUT DU LAIT

Dans le chapitre II, nous avons relevé que nous comptons depuis quelque temps déjà vous proposer de modifier l'arrêté sur le statut du lait pour être en mesure de libérer la vente du lait pasteurisé. Le présent chapitre sera consacré aux travaux préliminaires entrepris à ces fins.

##### 1. L'avant-projet de la division de l'agriculture du 30 novembre 1963

Le 30 novembre 1963, le département de l'économie publique a soumis à l'appréciation des gouvernements cantonaux et des associations économiques un rapport de la division de l'agriculture sur la libération de la vente du lait pasteurisé, rapport auquel était joint un projet de modification de l'article 21 de l'arrêté sur le statut du lait.

Les circonstances, ainsi qu'il est dit au chapitre précédent, ayant changé depuis l'adoption de cet arrêté en 1953, ce projet s'inspirait du principe suivant: la vente du lait pasteurisé en magasin doit être libre, mais liée à

certaines charges. La seule exception à cette règle doit porter sur les magasins ambulants, qui ont besoin d'une autorisation partout où le laitier du quartier assure encore le portage à domicile. Afin d'éviter des frais inutiles, le projet prévoyait que les vendeurs devraient se procurer ce lait auprès du laitier du quartier ou de l'entreprise de production la plus proche. Il contenait en outre une disposition permettant d'échelonner les prix du lait pasteurisé fourni aux détaillants, pour tenir compte du fait que ceux qui vendent du lait pasteurisé exclusivement en magasin touchent une marge inférieure à celle des commerçants attitrés, qui assument, en plus, la charge onéreuse du portage à domicile. L'échelonnement des prix de livraison serait un moyen de faire varier ces marges en fonction des services fournis, sans affecter les prix de vente aux consommateurs.

En bref, on peut dire que ce projet tendait bien à instaurer la vente libre du lait pasteurisé en magasin, mais non sans y apporter certaines restrictions de nature à sauvegarder le plus possible le portage à domicile. Le même souci marquait aussi la plupart des questions que le département de l'économie publique posait aux cantons et aux associations économiques dans sa lettre circulaire. Ces questions étaient les suivantes :

1. Le régime de l'autorisation en vigueur pour ce qui est de la vente du lait pasteurisé en magasin doit-il être maintenu ou convient-il de procéder à une libéralisation ?
  - a. Une future libéralisation de la vente du lait pasteurisé devrait-elle avoir un caractère général (abandon de l'obligation d'obtenir une autorisation, de se procurer le lait auprès d'un fournisseur donné et de respecter les prix minimums) ?
  - b. Ou faudrait-il maintenir certaines conditions pour la vente du lait pasteurisé en magasin ? Il s'agirait alors :
    - aa) de conditions relatives aux prix de vente, et (ou)
    - bb) de conditions relatives à la fourniture du lait pasteurisé (par le laitier du quartier ou par l'entreprise locale ou régionale de pasteurisation).
2. Estimez-vous que — en vue de maintenir le portage à domicile — il est indispensable de prévoir des dispositions relatives aux prix si l'on supprime le régime de l'autorisation pour la vente en magasin du lait pasteurisé ?
  - a. Est-il nécessaire de faire du prix de vente au détail un prix fixe ?
  - b. Ou suffit-il de fixer des prix minimums ?
  - c. Ou encore suffit-il de prévoir d'autres mesures (marges échelonnées selon la fonction du détaillant ; indemnité pour le portage à domicile) qui permettraient de laisser le prix de vente au détail du lait pasteurisé se former librement ?
3. Au cas où la vente du lait pasteurisé en magasin serait libéralisée, chacun devrait-il avoir le droit d'utiliser sa propre installation de pasteurisation et de remplissage et d'exiger du centre de régularisation la quantité voulue de lait en vrac, ou est-il économiquement justifié de soumettre au régime du permis l'utilisation de telles installations ?

## 2. Avis des cantons et des associations économiques

### *a. Cantons*

Tous les cantons considèrent qu'il y a lieu de modifier l'actuel régime du permis et de libérer dans une certaine mesure la vente du lait pasteurisé. En général, ils sont aussi d'avis qu'il ne faut pas risquer de compromettre le système du portage à domicile, qui sert les intérêts des producteurs comme ceux des consommateurs. Mais les opinions divergent quant à la forme que devra prendre cette libéralisation, généralement vue d'un bon œil. La moitié des cantons concluent à la nécessité de maintenir le régime du permis; la libéralisation envisagée se réduirait dès lors au simple assouplissement des dispositions qui en régissent l'octroi. Un canton souhaite que la vente soit libre ou, en d'autres termes, que ledit régime soit complètement aboli. Les autres n'entrent pas dans le détail de ce problème. Mais tous jugent que la vente de lait pasteurisé en magasin doit rester liée à certaines conditions. Par exemple, on estime indispensable d'établir des prescriptions sur le prix de vente et la source d'approvisionnement pour les détaillants. A l'appui de cette thèse, on a fait valoir que le lait ne doit pas devenir un article de concurrence, car, si tel devait être le cas, le portage à domicile serait compromis. Pour cette raison, la plupart des cantons demandent l'adoption d'un système de prix fixes. Quatre pensent qu'il suffirait d'arrêter des prix minimums. Quant à l'échelonnement des marges selon les fonctions des détaillants, personne ne le considère comme une mesure assez efficace pour assurer le maintien du service de distribution à domicile. Quelques cantons verraient une solution acceptable dans le versement d'indemnités allouées à ce service sous un régime de prix fixes ou de prix minimums. Plusieurs donnent encore à entendre que le maintien des prescriptions régissant les prix impliquerait la nécessité de prévoir un système de différenciation régionale d'après les frais de transport et de distribution du lait. A l'appui d'une réglementation en matière de fourniture de lait, on fait valoir que seule une telle réglementation permettrait d'assurer un captage et une distribution rationnels et économiques du lait.

Tous les avis recommandent de soumettre au régime du permis l'emploi d'installations de pasteurisation et de remplissage. On allègue qu'un nombre limité de ces installations suffiront pour garantir un approvisionnement normal en lait de consommation et une fabrication rationnelle et irréprochable du lait pasteurisé. Quelques cantons souhaitent que les organismes de l'économie laitière soient seuls habilités à utiliser de telles installations.

### *b. Associations économiques*

Les avis des associations économiques varient beaucoup plus que ceux des cantons. Vu l'importance du problème, nous les examinerons à fond.

La nécessité d'abandonner l'actuel régime du permis est le seul point qui ait recueilli l'unanimité.

Trois groupements des consommateurs et trois autres des grandes entreprises du commerce de détail en denrées alimentaires optent pour la liberté inconditionnelle de la vente du lait pasteurisé en magasin. Les premiers évoquent surtout l'évolution de la situation depuis l'adoption de l'arrêté sur le statut du lait. Ils escomptent en outre qu'une pareille mesure fera baisser le prix de cette denrée de haute valeur alimentaire. Quant au portage à domicile, ils tiennent son maintien pour souhaitable, quoique le manque de main-d'œuvre le rende problématique. Puisque cette forme de vente représente une prestation supplémentaire, on pourrait, est-il ajouté, envisager de la protéger par l'octroi d'une indemnité spéciale. Les groupements de la branche alimentaire, qui recommandent la liberté complète de la vente du lait pasteurisé, avancent des arguments semblables. L'un de ces groupements relève qu'il n'existe aucune base légale permettant d'imposer des prix fixes ou des prix minimums dans ce domaine. Si, dans les avis susmentionnés, certains groupements de consommateurs admettent le régime du permis pour les installations de remplissage, ceux des détaillants rejettent cette idée, comme aussi celle de maintenir un tel régime pour la vente du lait pasteurisé dans les magasins ambulants.

Trois groupements, représentant les détaillants, les grossistes et les consommateurs, s'engagent dans une voie intermédiaire. Ils préconisent, eux aussi, une solution absolument libérale, sauf dans l'importante question des prix; à ce sujet, ils se prononcent pour des prescriptions de nature à prévenir toute compétition.

Les autres avis, et ils proviennent des milieux les plus divers, rejettent, dans l'ensemble, toute idée de liberté inconditionnelle pour la vente du lait pasteurisé en magasin. Ils proposent bien, en général, d'adopter une attitude plus libérale, avec ou sans régime du permis, mais admettent en principe la nécessité de prescriptions réglant l'achat par les détaillants et le prix de vente au détail. A une exception près, ils recommandent aussi l'institution du régime du permis pour les installations de pasteurisation et de remplissage. Un grand nombre de vœux ont encore été exprimés sur d'autres points. Nous nous arrêterons brièvement aux principaux.

L'union centrale des producteurs suisses de lait craint que la vente du lait pasteurisé n'ait des conséquences fâcheuses, dont voici les plus importantes: multiplication irrationnelle des débits de vente; dispersion des centrales de régularisation et accroissement des frais d'exploitation; baisse de la qualité du lait pasteurisé gardé trop longtemps en magasin; rivalités de prix dans la vente au détail et répercussions sur le commerce traditionnel du lait; entrave à l'orientation rationnelle de la production. L'union centrale propose toutefois d'assouplir considérablement le régime actuel et de limiter le nombre des conditions à satisfaire pour avoir droit au permis; selon elle, il suffirait que le détaillant ait l'autorisation de la police sanitaire et s'engage à respecter les prix fixés, ainsi que ses obligations en matière d'approvision-

nement. L'union centrale adhère au principe des prix imposés, vu les risques que font courir des prix minimums trop bas eu égard au calcul de compensation des grossistes. Elle rejette toute idée d'échelonnement des prix de vente aux détaillants, parce que cette mesure ne permettrait pas d'éviter des manipulations de prix qui perturberaient le marché. L'exploitation d'installations de remplissage pour le lait pasteurisé doit, à son avis, être assujettie au régime du permis, sans que soient perdues de vue les mesures prises pour orienter la production et assurer l'approvisionnement en lait. Cette solution est jugée nécessaire dans l'intérêt d'une utilisation judicieuse du lait sur le plan général et d'un ravitaillement rationnel et économique des consommateurs (maintien du portage à domicile et, par là, encouragement de la vente).

L'union suisse du commerce de lait, beurre et fromage demande le maintien d'un régime du permis réduit à sa plus simple expression. Dans les localités sans service de distribution à domicile, le permis ne sera guère, estime-t-elle, qu'un moyen de lier la vente du lait pasteurisé à certaines conditions quant aux prix et aux obligations des détaillants en ce qui concerne les fournitures. Dans les autres localités, il faut, à son avis, maintenir un régime restrictif, de telle sorte que l'octroi de permis ne puisse compromettre le service de distribution à domicile. C'est par le seul moyen de prix imposés, estiment ces milieux, qu'on garantira réellement le maintien de ce service. S'ils demandent que l'obligation imposée à tout nouveau vendeur de lait pasteurisé en matière d'approvisionnement (auprès du laitier du quartier) soit réglée de façon claire, ils font valoir que les laitiers attirés pourraient ainsi compenser au moins une partie de la baisse de leur mouvement d'affaires résultant de la libéralisation de la vente de ce lait.

Quelques groupements de consommateurs rejettent également l'idée d'une libération inconditionnelle. L'intérêt des consommateurs et l'encouragement de la vente, avancent-ils notamment, exigent le maintien d'un service de distribution, dont les prestations sont souhaitées, ce qui ne serait plus possible si une question de prix donnait lieu à des compétitions. Pour ces raisons, ils recommandent d'adopter le principe des prix fixes ou des prix minimums imposés; ils approuvent aussi toute réglementation en matière de fournitures de lait.

Le souci de voir sauvegarder le portage à domicile et, par là, assurer la vente du lait amène les représentants de l'artisanat à se prononcer pour une application limitée du système du permis. Leur proposition rejoint, au demeurant, l'appréciation du commerce du lait, décrite ci-dessus.

Un organisme du commerce des denrées alimentaires, intéressé lui-même à la vente du lait pasteurisé, souhaite qu'il soit mis fin au régime actuel et recommande qu'on lui substitue un système de prix imposés pour empêcher que le lait ne devienne un article de concurrence. Il désapprouve l'idée d'instaurer le régime du permis pour les installations de remplissage, esti-

mant qu'il ne faudrait pas trop empiéter sur la liberté de mouvement des entreprises intéressées.

Un groupement du commerce de gros déclare que la libération de la vente du lait pasteurisé serait souhaitable en principe. Il fait cependant valoir que, selon certains indices, le portage à domicile tendrait alors de plus en plus à disparaître et la consommation du lait à diminuer. C'est pourquoi il estime nécessaire de renoncer à cette libération et de se contenter d'assouplir le régime du permis. Pour éviter de faire du lait pasteurisé un article de concurrence, il faudra, à son avis, fixer des prix minimums. L'idée d'instituer l'obligation en matière d'approvisionnement est accueillie favorablement.

Point intéressant à signaler encore : un groupement de consommateurs et l'union centrale des producteurs suisses de lait proposent de prescrire que tout emballage contenant du lait pasteurisé devra porter une date en clair et non en code, cette date pouvant être celle de sa livraison ou de l'expiration du délai de vente. On aurait ainsi un moyen de prévenir un éparpillement irrationnel de la vente de cette denrée et d'en assurer la qualité. Le contrôle quotidien que les consommateurs seraient en mesure d'exercer fournirait la meilleure des garanties contre l'accroissement démesuré du nombre des revendeurs.

### 3. Les recommandations de la commission consultative

Les avis émis par les membres de la commission consultative sur l'avant-projet se rapprochent, pour l'essentiel, des opinions des associations économiques que nous venons d'exposer. Aucune voix ne s'est élevée en faveur du régime actuel. Cinq représentants des consommateurs et des commerçants soutinrent l'idée d'une libération inconditionnelle des ventes ; sept membres se prononcèrent pour une libération liée à certaines restrictions exigées par le maintien du portage à domicile et du volume des ventes. Ces derniers, la majorité, représentent les milieux suivants : consommateurs, producteurs, industrie et commerce. Ils concluent également à la nécessité d'assortir le régime actuel de certaines dispositions régissant les prix de vente au détail et l'obligation des revendeurs en matière d'approvisionnement. La plupart approuvent aussi l'idée des prix imposés. Quant à savoir si les prix auxquels le lait pasteurisé est cédé aux détaillants devraient être différenciés d'après la fonction de ces derniers, c'est un point sur lequel la majorité s'est prononcée négativement, ayant conclu que cette différenciation ne serait pas le bon moyen d'aboutir à l'uniformité des prix à payer par les consommateurs. Le portage à domicile étant considéré comme une prestation spéciale très appréciée, l'idée d'une indemnisation est généralement approuvée et recueille même l'adhésion d'un représentant des consom-

mateurs, qui souhaite, au demeurant, la vente libre et inconditionnelle du lait pasteurisé. La proposition de soumettre au régime du permis les installations de pasteurisation et de remplissage est acceptée par la majorité des membres, qui voient là le moyen de rationaliser l'approvisionnement en lait et d'assurer sa mise en valeur. Une voix s'oppose à cette solution, au nom des grandes entreprises du commerce de détail.

## V. LE NOUVEAU RÉGIME DE LA VENTE DU LAIT PASTEURISÉ

### A. Considérations de principe concernant la libération de la vente du lait pasteurisé

Nous avons exposé au chapitre III que, pour diverses raisons, la consommation du lait pasteurisé s'accroît. Nous avons vu aussi que la marche à suivre pour les permis a été assouplie dans la mesure du possible ces dernières années. La situation ayant évolué, le régime actuel ne répond manifestement plus aux exigences, ce qui contraint de chercher une solution nouvelle, mieux adaptée à notre temps. C'est du reste aussi l'opinion qui se dégage de tous les avis reçus des cantons et des associations économiques consultés.

Nous savons que le régime de la vente libre que nous prévoyons peut susciter diverses objections. On craint, tout d'abord, qu'il n'ait pour effet de provoquer un éparpillement irrationnel des débits, qui, selon les circonstances, risquerait de compromettre la qualité du lait mis en vente. On redoute aussi qu'une pareille mesure n'ait pour conséquence inévitable de faire monter le prix du lait vendu en vrac et de porter préjudice au commerce traditionnel de la branche qui, outre la vente en magasin, assure le service de distribution à domicile. Ce service, nous l'avons déjà dit, constitue un moyen important d'assurer et de stimuler le placement du lait. Il ne devrait pas être mis en péril à la légère. La future solution devra donc garantir le plus possible le maintien du portage à domicile, et ne pas se fonder unilatéralement sur les nouvelles contingences de la vente et de la consommation.

Notre proposition implique la suppression du régime du permis pour la vente en magasin de lait pasteurisé (art. 21 bis, 1<sup>er</sup> al., du projet). Tout détenteur d'un débit aurait par conséquent le droit de vendre du lait pasteurisé, étant seules réservées les conditions imposées par la police sanitaire. Il n'y aurait ainsi plus de cas-limites à régler, ce qui, sous le régime actuel, était l'origine de certaines injustices.

A ceux qui voient dans cette solution la cause directe d'une dispersion irrationnelle de la vente du lait, on peut répondre que, si beaucoup de détaillants ne manqueront pas, au début, d'ajouter le lait pasteurisé à leur assortiment, on peut néanmoins s'attendre que leur nombre diminuera sensiblement peu de temps après. Cela tient à ce que le lait ne se garde que pendant

une durée limitée. Maints détaillants y renonceront dès qu'ils verront que sa vente ne répond pas à leur attente et que la clientèle critique la perte de qualité qui en résultera. Cette régression du nombre des débits s'accroîtrait encore si la législation sur les denrées alimentaires disposait que tout emballage contenant du lait pasteurisé doit porter en clair la date du remplissage ou celle du dernier jour de vente admissible. Les travaux relatifs à la modification de l'ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels sont en cours. Ce genre de contrôle exercé par les consommateurs eux-mêmes aurait sans doute d'heureux effets à tous points de vue.

## **B. Dispositions en vue de parer à d'éventuelles répercussions négatives de la libération de la vente du lait pasteurisé en magasin**

### **1. Considérations générales**

Différents avis expriment l'idée que seul un régime du permis institué dans les formes permettrait de soumettre le système de la vente du lait commercial à certaines restrictions pour prévenir la diminution des ventes à laquelle il faut s'attendre. On a pensé par exemple à la possibilité de lier l'autorisation à des conditions en matière de prix et d'approvisionnement. C'est oublier que ces conditions pourraient, au besoin, être fixées d'une manière générale dans l'arrêté sur le statut du lait. Il ne serait donc pas nécessaire de maintenir le régime du permis pour cette seule raison.

Il faut admettre que la suppression de ce régime et la multiplication des débits de lait pasteurisé qui en résultera entraîneront une certaine baisse du mouvement d'affaires des laitiers attitrés. L'une des raisons de ce phénomène est qu'un nombre croissant de consommateurs seront heureux de pouvoir faire tous leurs achats en un même endroit ou, du moins, dans un nombre de magasins aussi restreint que possible. Souvent donc, il s'approvisionneront en lait dans un magasin d'alimentation et renonceront, pour une part, aux prestations du service de distribution.

Nous devons examiner encore une autre question. C'est celle de l'évolution future des prix du lait. La libération de la vente du lait pasteurisé pourrait, en maints endroits, faire baisser son prix pour des raisons de concurrence. Les magasins d'alimentation sans service de distribution à domicile n'ont, en effet, pas absolument besoin de la marge actuelle laissée par le lait pasteurisé. Les laitiers attitrés devront, dans une large mesure, suivre ce mouvement de baisse pour être à même de soutenir la concurrence. Leurs recettes pourront donc diminuer parce que leur mouvement d'affaires baissera et aussi parce que la marge laissée par la vente du lait pasteurisé sera plus faible. Pour que la vente en magasin et le portage à domicile n'en demeurent pas moins rentables, il faudra majorer le prix du lait vendu en vrac. L'écart actuel, qui est considérable, entre les prix de ces deux sortes

de lait pourrait donc s'amenuiser en maints endroits. On arriverait ainsi à l'état de choses que l'union centrale des producteurs suisses de lait réclame expressément dans son avis lorsqu'elle parle de la «vérité des prix dans le secteur laitier». On réussirait par ce moyen à réduire dans une faible mesure les prix du lait pasteurisé, qui sont déterminés par des marges assez élevées. Là où les prix du lait ordinaire et du lait pasteurisé sont réduits par les prestations de la caisse de compensation des prix du lait, ils pourront, il est vrai, monter de nouveau en cas de suppression de ladite caisse, objet que nous traitons dans un message particulier.

Ces considérations ne changent rien au fait que la libération de la vente du lait pasteurisé fera baisser le mouvement d'affaires des laitiers attirés. Le commerce du lait devrait cependant pouvoir faire face à cette nouvelle situation, puisqu'il a la possibilité, grâce à ses magasins spécialisés, de fournir des prestations — dont le portage à domicile — qui répondent particulièrement aux besoins d'une grande partie de la clientèle.

Le commerce du lait pourra dominer la situation nouvelle si tous les vendeurs de lait pasteurisé fixent son prix à un niveau raisonnable. C'est là une condition essentielle.

## 2. La question des prix (art. 21 bis, 3<sup>e</sup> al., du projet)

Nous avons dit que si la vente en magasin du lait pasteurisé était libérée, il faudrait s'attendre à certaines baisses de prix. Or, pour les raisons exposées ci-après, d'aucuns craignent que le lait pasteurisé ne serve d'article de réclame avant tout pour les grandes entreprises de distribution. Les magasins d'alimentation qui ont un assortiment de marchandises très varié peuvent se contenter d'une marge minime ou même renoncer à un bénéfice dans le cas du lait pasteurisé, parce qu'ils trouvent leur compte dans la vente d'autres articles (compensation). Le lait n'étant pas un article de longue conservation, il y a quelque chance que les consommateurs s'habituent à l'acheter régulièrement en magasin, surtout si le prix est favorable. Ajoutons que le client profite de l'occasion pour acheter encore d'autres produits, et pas simplement du lait. On prétend même que là serait la raison de l'intérêt manifesté pour le lait pasteurisé par les grandes entreprises de distribution. La situation est toute différente pour les commerces de lait et les petits magasins d'alimentation, qui doivent pouvoir obtenir, même sur la vente du lait, une marge couvrant les frais. Si l'on ne parvient donc pas à fixer des prix équitables pour les laitiers assurant le portage à domicile, ils seront de moins en moins à même de fournir cette prestation. Précisons qu'en maints endroits, ce sont les petits commerces qui s'en chargent, alors que les grandes entreprises de distribution ne pratiquent généralement pas ce mode de vente.

Tous les avis concluent à la nécessité de maintenir autant que possible le portage à domicile, pour deux raisons : il constitue une commodité pour les consommateurs et, dans une large mesure, la garantie d'un volume de consommation aussi fort que possible. Pour les familles comptant de petits enfants et qui utilisent passablement de lait, le portage à domicile facilite bien les choses. Il n'est toutefois pas possible de traduire en chiffres la baisse des ventes de lait au cas où il serait réduit, voire supprimé ; les renseignements émanant de l'étranger et déjà cités maintes fois n'ont pas pu être confirmés par des chiffres. On devra donc se contenter d'une hypothèse approchant de la réalité, savoir que la diminution du portage à domicile fera baisser dans l'ensemble les ventes de lait. La quantité de lait qui, de ce fait, ne pourra plus être affectée à la consommation devra, selon toute vraisemblance, être transformée principalement en beurre. Même si les besoins en lait de consommation ne diminuaient que de 10 à 15 pour cent par exemple (soit d'environ 0,7 à 1 million de quintaux), il en résulterait — selon la situation de l'économie laitière dans son ensemble — des pertes annuelles supplémentaires de 10 à 20 millions de francs, si ce n'est plus, pour la mise en valeur des produits laitiers. Cela montre que la Confédération et les producteurs de lait commercial, qui se partagent ces pertes, ne sont pas seuls intéressés au maintien de la consommation à son niveau actuel, et que la question doit préoccuper notre économie nationale. Il est vrai qu'on ne sait pas comment évolueront les prix du lait pasteurisé en cas de libération complète de la vente, ni même s'ils donneront lieu à des compétitions de nature à porter plus ou moins fortement atteinte au portage à domicile et à exercer par conséquent les effets financiers évoqués ci-dessus. Quoi qu'il en soit, les grandes entreprises de distribution n'ont pu, dans leurs avis, donner l'assurance qu'elles renonceraient, pour ce qui est des prix du lait, à toute compétition.

La situation n'est pas claire pour le moment et il convient d'éviter autant que possible des pertes plus lourdes encore pour le compte laitier. C'est pourquoi nous avons prévu, dans notre projet, une clause autorisant le département de l'économie publique à fixer des prix minimums pour le lait pasteurisé au cas où le portage à domicile serait menacé par les prix excessivement bas de cette denrée vendue au détail (art. 21 *bis*, 3<sup>e</sup> al., du projet). La forme d'une délégation de compétence a également été choisie parce qu'elle répond au principe de droit administratif selon lequel il doit y avoir un juste rapport entre le droit et le résultat qu'il tend à assurer. Faudra-t-il en venir à édicter des prescriptions en matière de prix ? La réponse dépend de la manière dont se comportera le commerce des denrées alimentaires après la libération de la vente du lait pasteurisé. Pour des raisons d'ordre économique, il importe avant tout qu'on puisse prendre, au besoin, des mesures concrètes. Les milieux qui manifestent une opposition de principe ont donc le pouvoir d'éviter qu'il ne soit fait usage de cette compétence. Si les prix sont normalement formés, il ne sera pas nécessaire que l'autorité fixe des

prix minimums ; mais l'usage abusif de la liberté l'obligerait à intervenir. Le principe du juste rapport que nous venons d'évoquer permet en outre de limiter à certaines régions l'application des dispositions à prendre, le cas échéant, au sujet des prix, car de telles dispositions doivent, elles aussi, être instituées pour les seuls cas où elles répondent à un besoin. Leur durée sera aussi déterminée dans chaque cas. On pourrait objecter qu'une disposition qui autorise seulement à édicter des prescriptions empêcherait d'agir avec toute la célérité voulue. Nous avons tenu compte de cette objection, fondée, en désignant dans notre projet l'office compétent pour décider de telles mesures. Ce sera le département de l'économie publique. La procédure prévue garantira donc une décision rapide.

Si notre projet prévoit la possibilité de fixer des prix minimums, c'est pour la simple raison qu'il importe d'éviter toute compétition en matière de prix ou la formation générale de prix très bas, que le commerce du lait assurant le portage à domicile ne serait pas à même d'appliquer. La décision relative à des prix minimums permet d'atteindre ce but.

Nous préférons le système des prix minimums à celui des prix imposés, parce qu'il constitue l'atteinte la moins grave à la liberté. De plus, le système des prix imposés irait à l'encontre du but visé. Une limitation des prix vers le bas étant envisagée, il suffira de donner la compétence de fixer des prix minimums. Il convient de noter que certains écarts de prix sont aussi enregistrés dans les autres secteurs de la branche alimentaire. On pourrait très bien imaginer des conditions semblables pour le lait pasteurisé. Des prescriptions officielles ne doivent pas les supprimer.

Pour prévenir la formation de prix trop élevés, on pourrait appliquer les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs (RO 1961, 269), ainsi que l'article 25, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait. Il est cependant peu probable qu'on doive souvent recourir à des prescriptions au sujet des prix de détail du lait pasteurisé, car même après la libération de la vente, la concurrence devrait suffire pour empêcher des hausses notables.

Comment faudra-t-il fixer, pour le lait pasteurisé vendu au détail, le prix équitable dont il est question à l'article 21 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet ? La base sera fournie par le prix du lait à la production, y compris les frais de captage et de transport jusqu'au centre de régularisation, lequel est en général aussi le centre de pasteurisation et de remplissage. Les prix étant variables, il serait juste, croyons-nous, de tabler sur une moyenne annuelle. Les centres de répartition ont aussi des frais de manutention et d'emballage. Les coûts de revient — établis selon ces principes — au départ de la laiterie ou du centre de remplissage serviront de base au calcul du prix du lait pasteurisé vendu aux détaillants. A ce prix s'ajouteront les frais de camionnage si le lait est livré au magasin du détaillant, puis, enfin, une marge

équitable pour ce dernier. Le prix minimum ainsi obtenu équivaldra au prix net, qui ne pourra être réduit en aucun cas (rabais, cadeaux, etc.).

Le prix minimum ainsi calculé pourra s'écarter des prix actuels du lait pasteurisé, que la pratique suivie jusqu'ici fixe à un niveau assez élevé. Le principe, déjà évoqué, de la «vérité des prix dans le secteur laitier», le système, largement répandu, de la distribution dans les magasins d'alimentation et la diminution des coûts de préparation due à l'accroissement constant de la consommation du lait pasteurisé, telles sont les raisons essentielles pour lesquelles le prix minimum doit être fixé à un chiffre bas.

Des prix minimums ne seront fixés que lorsque le portage à domicile sera menacé dans une région parce que les prix de détail n'y sont pas conformes à l'équité. Ce serait le cas lorsque le commerce du lait devrait restreindre son service de distribution parce qu'il ne serait plus rentable. Le pouvoir de fixer des prix minimums ne sera pas limité aux cas où le portage à domicile serait réellement réduit ou supprimé; il suffira que des prix de détail trop bas empêchent d'en assurer le maintien dans un avenir peu éloigné. Il ne serait cependant pas justifié de fixer des prix minimums lorsque, par exemple, quelques laitiers mettraient fin à ce service par esprit d'opposition ou faute de personnel. Pour tirer les choses au clair, dans un cas donné, le département de l'économie publique aura la possibilité de consulter le canton.

Comparativement à la situation actuelle (obligation de s'en tenir aux prix en usage), la solution proposée marque un important pas en avant dans le sens d'une libéralisation. Elle apporte également un avantage appréciable aux milieux qui voudraient se libérer des conditions encore imposées en matière de prix. Mais ce sont les autorités fédérales qui doivent avoir le pouvoir de fixer des prix minimums, car, en dernière analyse, il s'agit non seulement de faire en sorte que le lait se vende ici et là à un prix particulièrement bas, mais aussi et surtout d'obtenir une répartition régulière et rationnelle du lait, des prix de détail équitables et des marges raisonnables dans l'intérêt du maintien du portage à domicile.

### 3. L'approvisionnement en lait pasteurisé (art. 21 bis, 2<sup>e</sup> al., du projet)

Même si la vente du lait pasteurisé est libre, les autorités compétentes devront veiller à ce que le lait soit mis en valeur aux meilleures conditions et de façon rationnelle (art. 26 de la loi sur l'agriculture). Il y a lieu de rappeler ici les articles 10 et 11 de l'arrêté sur le statut du lait, qui traitent du ravitaillement en lait de consommation et de la transformation du lait. Ils chargent l'union centrale des producteurs suisses de lait d'assurer de façon régulière et économique l'approvisionnement en lait de consommation et de veiller à l'emploi judicieux du lait de fabrication, en accord avec les autres groupements laitiers intéressés. Ce mandat implique notamment l'obliga-

tion d'orientation de la production et la mise en valeur des excédents. Les tâches et les pouvoirs de l'union centrale et de ses sections sont fixées dans l'ordonnance du 30 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial. C'est donc dans cet ensemble qu'il faut considérer la question de l'approvisionnement du vendeur de lait pasteurisé. La nouvelle réglementation envisagée ne doit pas empêcher les groupements laitiers de remplir leurs tâches ou constituer pour eux une entrave.

La libération de la vente du lait pasteurisé aura pour effet qu'un nombre beaucoup plus grand de détaillants offriront ce produit dans leur magasin. La question de leur approvisionnement se pose dès lors.

Le projet prévoit que ce lait doit être fourni par le laitier ou l'entreprise de fabrication locale ou régionale (art. 21 bis, 2<sup>e</sup> al.). Le principe d'un approvisionnement rationnel et économique en lait de consommation veut que le lait pasteurisé provienne du rayon de vente régional. Ainsi seulement on évite un transport et un renchérissement inutiles. Tout achat en dehors de ce rayon peut avoir pour effet que la quantité de lait employée jusqu'ici sur place doive, suivant les circonstances, être utilisée à d'autres fins. Il pourrait aussi provoquer subitement, hors du rayon, par suite de la fabrication de lait pasteurisé, un besoin supplémentaire, apparemment considérable, de lait de consommation.

Le projet se borne à prescrire ce qui est strictement indispensable. Comme nous l'avons dit, il prévoit deux sources d'approvisionnement : la laiterie du quartier et l'entreprise de fabrication locale ou régionale, la première devant fournir les petites quantités, la seconde les grandes. Une réglementation plus précise n'est pas nécessaire ; des règles d'application facile entreront d'elles-mêmes dans l'usage. Le détaillant qui n'aura besoin que de quelques litres de lait pasteurisé par jour ne songera guère à s'approvisionner dans une grande laiterie. Une entente avec la laiterie la plus proche lui assurera les conditions de livraison les plus favorables. Les parties conviendront d'un partage de la marge de la vente au détail. En principe, l'entreprise de fabrication locale ou régionale pourra, bien entendu, aussi assurer l'approvisionnement de petits détaillants, mais elle devra alors porter en compte des frais de transport assez élevés. Pour que les fournitures soient assurées dans tous les cas, le projet oblige l'union centrale des producteurs suisses de lait et ses sections à veiller à ce que les revendeurs reçoivent le lait pasteurisé nécessaire, de qualité irréprochable, à des prix raisonnables. En d'autres termes, c'est aux fédérations laitières qu'il incomberait subsidiairement de régler de façon équitable tout désaccord au sujet de l'acquisition et de la fourniture de la marchandise. Dans le cas où les prix à la livraison seraient inéquitables, les autorités pourraient cependant intervenir en vertu des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

Notons que notre projet ne vise ici que l'acquisition du lait pasteurisé. La question de l'acquisition, à des fins de pasteurisation, de lait ordinaire sera traitée dans le chapitre C.

#### 4. Autres possibilités de maintenir le portage à domicile

Notre projet ne prévoit aucune autre mesure pour assurer le maintien du portage à domicile. Mais cela n'exclut pas la possibilité de chercher par d'autres moyens à améliorer la situation des marchands laitiers. Nous pensons à une rétribution un peu plus substantielle du service de distribution, rétribution qui pourrait être calculée par litre ou par mois. Les consommateurs, dont les représentants recommandent, en majorité, le maintien du portage à domicile et savent apprécier les commodités qu'il offre, seront aussi disposés à payer une indemnité spéciale. De large milieux approuvent en effet cette idée. L'essentiel est que l'indemnité reste dans des limites raisonnables. A noter aussi que la proportion croissante de lait pasteurisé dans la consommation totale de lait facilite le travail dans le portage à domicile.

Il convient de signaler que, dans bien des cas, le laitier ne livre pas seulement à domicile du lait et des produits laitiers. Il profite souvent de sa tournée pour livrer encore, sur commande et dans les limites des prescriptions, d'autres denrées alimentaires. Il incombera au commerce du lait, par une propagande adroite, d'améliorer ses possibilités de vente.

#### 5. Sanctions (art. 44 bis du projet)

Comme notre projet prévoit certaines mesures propres à assurer et à maintenir le portage à domicile, ainsi qu'un approvisionnement rationnel en lait de consommation, on doit se demander comment assurer leur application en cas d'infraction. Nous proposons à cet effet d'ajouter un article 44bis à l'arrêté sur le statut du lait.

Dans la procédure de consultation, certains partisans d'un régime modéré en matière de permis ont fait valoir que son maintien se justifiait du fait qu'il permet de prendre une sanction particulière, celle du retrait. Nous avons déjà relevé que cette seule fin était insuffisante. La possibilité d'appliquer des sanctions en cas d'infraction peut résider dans l'interdiction de vendre du lait pasteurisé. Elles est offerte expressément par l'article 44bis, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet. Mais comme il s'agit là d'une atteinte grave à la liberté du commerce, le 2<sup>e</sup> alinéa dudit article prévoit que les recours contre une interdiction de vente peuvent être portés en dernière instance devant le Tribunal fédéral, pareille décision équivalant, pour l'intéressé, au retrait

d'une autorisation (art. 107, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture). Outre cette interdiction, d'autres sanctions entrent en ligne de compte: la répression pénale (art. 47 de l'arrêté sur le statut du lait), ainsi que la suppression des fournitures de lait pasteurisé (art. 43, 1<sup>er</sup> al., dudit arrêté).

### C. RÉGIME DU PERMIS POUR LES INSTALLATIONS DE PASTEURISATION ET DE REMPLISSAGE

(art. 21 *bis*, 4<sup>e</sup> al., du projet)

La libération de la vente du lait pasteurisé décidera un nombre plus élevé de détaillants à offrir cet article. Que leur chiffre d'affaires soit important ou non, une question se posera pour eux, celle de savoir s'ils devront se procurer individuellement ou en commun de nouvelles installations de pasteurisation et de remplissage.

Le meilleur moyen de respecter le principe de la mise en valeur rationnelle du lait est assurément de limiter l'aménagement de telles installations au cas où leur rendement optimum sera assuré. Pour cela, il ne faut pas que leur nombre soit trop élevé. Leur utilisation à pleine capacité permettant de répartir les frais fixes sur une très grande quantité de lait, on pourra établir des prix avantageux pour ce produit. A une très grande majorité les cantons et les associations économiques s'expriment dans ce sens. Une réponse relève toutefois que, si telle entreprise monte par ses propres moyens une installation coûteuse et prend à son compte les frais de transport du lait jusqu'à l'endroit où il est consommé, la Confédération n'a pas à s'en soucier; c'est là, dit-elle, une affaire d'ordre privé. Mais on ne saurait se rallier à cette manière de voir. La question doit être considérée sous un aspect plus général, comme nous l'avons montré dans le chapitre consacré à l'obligation en matière d'approvisionnement. Les frais de transport renchérissement le lait. Si l'on en fait abstraction, il faut revoir le problème de la mise en valeur rationnelle. Si, au niveau de la vente au détail, les grands magasins ou les laitiers voulaient se mettre à exploiter de nouvelles installations de pasteurisation et de remplissage pour ravitailler un secteur assez étendu et même leurs succursales dans tout le pays, ce serait en flagrante contradiction avec le principe de la distribution normale et économique du lait de consommation et de la transformation rationnelle du lait. La fédération chargée de fournir du lait en vrac à l'une de ces entreprises de pasteurisation serait obligée de le capter dans un rayon toujours plus grand, tandis que, dans les endroits écartés où ce lait pasteurisé serait vendu, il faudrait transformer une partie du lait qui de tout temps était destiné à la consommation. Dans l'ensemble, l'approvisionnement en lait et la mise en valeur de ce produit deviendraient ainsi plus difficiles et plus onéreux dans une mesure qui ne se justifierait pas. Le principe selon lequel le lait de consommation doit,

autant qu'il est possible, s'acquérir dans le bassin de ravitaillement naturel des centres de consommation perdrait rapidement tout son sens. L'union centrale des producteurs suisses de lait serait dès lors bien en peine de s'acquitter de sa mission de droit public.

Pour ces raisons, l'article 21 bis, 4<sup>e</sup> alinéa, de notre projet, subordonne l'aménagement et la mise en exploitation de nouvelles installations de pasteurisation et de remplissage à la délivrance d'un permis par la division de l'agriculture. Ces permis ne seront accordés que si leur usage ne risque pas de compromettre, dans l'ensemble, l'approvisionnement normal et économique en lait de consommation et la transformation rationnelle du lait. Pour déterminer si les conditions liées à l'octroi d'un permis sont satisfaites, le requérant devra donner des précisions sur le système d'installation choisi, sur sa capacité, ainsi que, en particulier, sur la quantité de lait en vrac qu'il compte utiliser par jour et la région où il entend livrer le lait qu'il a pasteurisé. À noter que le permis est nécessaire pour toute installation de ce genre, quels qu'en soient le système ou les dimensions. Enfin l'octroi du permis dépendra aussi du fait que l'installation prévue permet ou non d'escompter un produit de qualité irréprochable. La pratique suivie jusqu'ici montre la nécessité d'une telle disposition.

Dans cet ordre d'idées, il reste une dernière question à examiner: où le titulaire du permis devra-t-il se procurer le lait ordinaire dont il aura besoin pour fabriquer du lait pasteurisé avec sa nouvelle installation? Les fournisseurs entrant en considération seront en général les sections de l'union centrale des producteurs suisses de lait. Il s'agit de savoir quelle est la quantité de lait ordinaire qu'on peut à juste titre leur demander de livrer. Le principe d'un bon ravitaillement en lait de consommation et d'une transformation rationnelle du lait est déterminant pour l'octroi du permis. Le même principe sera applicable dans le cas de la fourniture du lait ordinaire. C'est bien là aussi le sens de l'article 4 de l'ordonnance concernant l'utilisation du lait commercial. Les détenteurs desdites installations n'auront donc droit à être fournis en lait ordinaire que si ce principe n'est pas battu en brèche. Les installations aménagées sans permis n'y donneront pas droit.

## VI. LES BASES LÉGALES

Le chapitre VI de l'arrêté sur le statut du lait (distribution rationnelle et économique du lait de consommation) se fonde sur l'article 26 de la loi sur l'agriculture et prend ainsi, comme les autres chapitres de l'arrêté, le caractère d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Une modification de cette ordonnance n'est, comme telle, pas soumise au referendum.

Jusqu'ici, l'autorisation de vendre du lait pasteurisé a constamment été liée à l'obligation d'en exiger un prix qui ne soit pas inférieur à celui qui cor-

respond à l'usage local. Le droit d'imposer cette condition découlait de l'article 26 de la loi sur l'agriculture, en particulier des dispositions des lettres *a* et *d*. D'aucuns refusèrent toutefois d'admettre ce droit pour ce qui est des prix de vente au détail. Les avis exprimés sur cette question étant divisés et pour couper court à toute discussion, nous tenons pour indiqué de fonder sur l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *b*, de la constitution la compétence de fixer des prix minimums. Cette mesure, nous l'avons vu, peut se révéler nécessaire pour maintenir le portage du lait à domicile et, par là, le volume des ventes de lait de consommation. Elle tend à prévenir un surcroît de pertes dans la mise en valeur et répond ainsi à l'intérêt général comme à celui des agriculteurs. Les conditions requises pour déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie sont dès lors satisfaites.

La compétence de fixer des prix minimums doit reposer sur une nouvelle base légale, qui est donc soumise au referendum. Cela vaut aussi pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral qui peut être formé contre l'interdiction de vendre du lait pasteurisé, l'énumération des matières de recours au sens de l'article 107 de la loi sur l'agriculture étant ainsi complétée. Quant aux autres modifications, elles pourraient être décidées, comme jusqu'ici, par l'Assemblée fédérale elle-même. On s'est dès lors demandé s'il ne fallait pas vous soumettre deux projets, soit un projet de loi concernant les prix minimums et ledit recours au Tribunal fédéral et un projet d'arrêté, non soumis au referendum, modifiant les autres dispositions. Réflexion faite, il nous semble préférable de présenter un projet d'acte législatif unique, étant donné que ces diverses retouches forment un tout. La modification de l'arrêté sur le statut du lait étant d'une durée illimitée et portant sur des règles de droit, l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (R.O 1962, 811) exige la forme de la loi.

## VII. LES DISPOSITIONS DU PROJET

Article 21: Le premier alinéa maintient le principe selon lequel un permis est nécessaire pour la vente du lait de consommation. La nouvelle expression «débit» a été choisie à dessein, car elle englobe toutes les formes de cession aux consommateurs. L'article 21 *bis*, qui traite du lait pasteurisé, est réservé. Le 2<sup>e</sup> alinéa a la même teneur que jusqu'ici, les règles applicables à la vente de lait ordinaire et au portage à domicile de lait pasteurisé n'appelant aucun changement. Le 3<sup>e</sup> alinéa est supprimé et remplacé par une nouvelle disposition, l'article 21 *bis*.

Article 21 *bis*: Le premier alinéa énonce les exceptions au principe posé par l'article 21. Il définit tout d'abord la notion de «lait pasteurisé», qui s'entend à la pratique usuelle, ainsi qu'aux prescriptions de l'ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires. Il établit ensuite que la vente en maga-

sin, la vente dans des kiosques, par distributeurs automatiques, de même que la vente ambulante lors de manœuvres, de manifestations sportives ou de fêtes, etc., n'est pas subordonnée à la délivrance d'un permis. Abstraction faite de la vente en magasin, on se fonde ici également sur la pratique observée jusqu'à présent. Notons que le portage à domicile du lait pasteurisé n'est pas compris dans cette énumération et demeure par conséquent assujéti à l'octroi d'un permis, conformément à l'article 21.

Une réglementation spéciale est prévue pour la vente en magasins ambulants. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, il convient de maintenir le portage du lait à domicile et, par conséquent, sa distribution par quartiers. La vente en magasins ambulants serait de nature à troubler cet ordre de choses. Il est donc logique que ce mode de vente reste subordonné à l'octroi d'un permis de manière à préserver ce service. Là où il n'existe pas, le régime du permis est superflu puisqu'il ne répond pas aux buts visés. Mais il est nécessaire dans les communes où se pratique le portage du lait à domicile. Le permis devra y être accordé ou refusé, selon l'ampleur et le fonctionnement de ce service. Il est ainsi permis de concevoir qu'une voiture de vente soit autorisée à débiter du lait pasteurisé sur certains points de son itinéraire et non sur d'autres.

Les alinéas 2 (ravitaillement en lait pasteurisé), 3 (possibilité de fixer des prix minimums) et 4 (régime du permis pour les installations de pasteurisation et de remplissage) ont déjà été commentés dans le chapitre précédent. A propos du 4<sup>e</sup> alinéa, un seul point reste à préciser: l'autorisation n'est requise que pour l'aménagement et l'exploitation de nouvelles installations; les anciennes sont réputées admises.

Article 44*bis*: Nous avons déjà commenté cette disposition. S'il incombe aux cantons d'interdire la vente du lait pasteurisé en cas d'infraction aux prescriptions, c'est parce qu'ils peuvent mieux que toute autre autorité centrale constater et instruire les faits. Le permis est retiré pour une durée limitée, qui peut varier entre un mois et un an. Sa détermination est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. Le Tribunal fédéral étant la dernière autorité de recours, il se justifie de faire intervenir au préalable une autorité cantonale de recours. Ce moyen permet d'éviter que le Tribunal fédéral ne soit saisi de cas insignifiants.

Nous proposons d'insérer cette disposition dans un nouvel article 44*bis*, parce qu'elle porte sur une sanction administrative qui s'incorpore systématiquement aux articles 39 et suivants de l'arrêté sur le statut du lait.

Le chapitre VI renseigne déjà sur la constitutionnalité de notre projet.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet de loi ci-joint, qui modifie l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait), et de classer les postulats suivants du Conseil national: n° 6936 du 19 décembre 1956 (postulat Vontobel), n° 7606 du 4 juin 1958 (postulat Duttweiler), n° 8018 du 22 juin 1960 (postulat Schütz) et n° 8343 du 6 mars 1963 (postulat König-Zurich).

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 20 mars 1964.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**L. von Moos**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

15102

---

(Projet)

**LOI FÉDÉRALE**

modifiant

**l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31 *bis*, 32 et 114 *bis* de la constitution,  
vu le message du Conseil fédéral du 20 mars 1964,

*arrête:***I**

L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 <sup>(1)</sup> concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) est modifié comme il suit:

Art. 21, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.

<sup>1</sup> Dans l'intérêt d'un ravitaillement rationnel et économique des consommateurs et abstraction faite de l'autorisation de la police sanitaire (ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires), le débit, à titre professionnel, de lait de consommation de toute espèce est subordonné à la délivrance d'un permis établi par le service désigné en conformité de l'article 22, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas. L'article 21 *bis* est réservé. Ledit permis est requis qu'il s'agisse de l'ouverture ou du transfert d'un local de vente ou de succursales, d'une reprise, d'une location, d'un affermage, de la vente au détail par le producteur (art. 5, 2<sup>e</sup> al.), ou encore de l'approvisionnement d'entreprises artisanales appartenant à ce dernier (art. 5, 3<sup>e</sup> al.).

<sup>3</sup> (Abrogé).

Autorisation  
de vente  
a. En général

(1) RO 1953, 1132; 1957, 573; 1961, 847.

Art. 21 *bis* (nouveau)

<sup>1</sup> Le débit en magasin de lait pasteurisé, upérisé ou stérilisé, ainsi que de lait spécial et autre lait de consommation travaillé selon des procédés semblables, en emballages perdus ou en bouteilles (appelé ci-après «lait pasteurisé») n'est subordonné à aucun permis. Le débit par des kiosques et des distributeurs automatiques, le débit ambulants lors de manœuvres, de manifestations sportives ou de fêtes, etc., est également libre. Le débit par des magasins ambulants dans des communes où se pratique le portage à domicile est subordonné à la délivrance d'un permis au sens de l'article 21. La législation régissant le commerce des denrées alimentaires est réservée dans tous les cas.

b. Réglementation spéciale pour le lait pasteurisé

<sup>2</sup> Les vendeurs doivent, s'ils ne préparent pas eux-mêmes le lait pasteurisé, se le procurer auprès du marchand laitier ou de l'entreprise de fabrication locale ou régionale. L'union centrale des producteurs suisses de lait et ses sections sont tenues de veiller à ce que les vendeurs puissent obtenir à des prix équitables le lait pasteurisé de qualité irréprochable dont ils ont besoin.

<sup>3</sup> Dans les régions où le portage à domicile est menacé par le fait que le lait pasteurisé se vend à des prix trop bas, le département de l'économie publique peut fixer des prix minimums.

<sup>4</sup> La construction et la mise en service de nouvelles installations de fabrication et de remplissage pour le lait pasteurisé sont subordonnées à la délivrance d'un permis. Celui-ci ne doit être accordé que si son usage ne risque pas de perturber, dans l'ensemble, l'approvisionnement régulier et économique en lait de consommation et la transformation rationnelle du lait, et que si la qualité irréprochable du lait est sauvegardée. Le permis est délivré par la division de l'agriculture.

Art. 44 *bis* (nouveau)

<sup>1</sup> En cas d'infraction intentionnelle aux prescriptions concernant l'approvisionnement en lait pasteurisé et les prix de ce produit (art. 21 *bis*), les cantons doivent, indépendamment d'une poursuite pénale, interdire aux vendeurs en faute de débiter du lait pasteurisé pour la durée d'un mois à un an.

Interdiction de débiter du lait pasteurisé

<sup>2</sup> Les cantons désignent le service compétent, ainsi qu'une autorité de recours. L'interdiction de débiter est assimilée au retrait d'une autorisation au sens de l'article 107, lettre b, de la loi sur l'agriculture.

## II

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

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la modification de l'arrêté sur le statut du lait (Du 20 mars 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8950
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.04.1964
Date	
Data	
Seite	673-715
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 310

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.