



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

Indépendance et pilotage de la Surveillance des prix

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 8 septembre 2026

L'essentiel en bref

En tant qu'autorité de surveillance et de régulation, la Surveillance des prix (SPR) occupe une position particulière au sein des institutions suisses. Ayant pour mission de prévenir ou de corriger les prix abusifs résultant d'un manque ou de l'absence de concurrence sur les marchés, l'action de la SPR se situe à l'interface entre l'État, l'économie et les consommatrices et consommateurs. Elle porte aussi bien sur les prix fixés par les entreprises privées puissantes sur le marché que sur ceux fixés ou approuvés par des entreprises ou autorités publiques (communales, cantonales et fédérales). Compte tenu du rattachement organisationnel de la SPR au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et donc de son statut d'unité de l'administration fédérale centrale, des questions se posent concernant l'encadrement légal et la mise en pratique de son indépendance et de son pilotage.

En janvier 2024, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont ainsi chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'indépendance et du pilotage de la SPR. Sur la base des résultats de cette analyse et d'un avis de droit mandaté par le CPA, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) fait part, dans le présent rapport, de son appréciation du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle formule dans ce cadre six recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

De manière générale, la CdG-N constate que la conception institutionnelle de la SPR correspond toujours à la volonté du législateur de l'époque et s'avère opportune. Cela signifie en particulier qu'elle lui offre le cadre approprié pour l'accomplissement de son mandat constitutionnel de politique en matière de concurrence. En tant qu'entité spécifique, la SPR intervient de manière complémentaire à la Commission de la Concurrence (COMCO), avec laquelle la coordination fonctionne bien dans la pratique. Du point de vue de la CdG-N, la forme organisationnelle de la SPR lui permet en outre d'être agile et réactive, tandis que la personnalisation de la fonction du « Surveillant des prix » facilite l'interaction avec le public et la visibilité médiatique.

L'évaluation du CPA relève toutefois un manque de clarté dans les bases juridiques délimitant le champ de compétence de la SPR et l'interaction entre son activité et les enquêtes menées par la COMCO. À cet égard, la CdG-N recommande au Conseil fédéral de réexaminer le champ d'application à raison des personnes de la Loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), de manière à définir plus clairement les compétences de la SPR vis-à-vis des prix administrés par les autorités publiques (recommandation n°1). La commission suggère en outre de vérifier l'adéquation des dispositions de la LSPr et de la Loi sur les cartels (LCart) régissant les conflits potentiels entre l'activité de la SPR et celle la COMCO (recommandation n°2).

Au vu des analyses fournies par l'avis de droit et l'évaluation du CPA, la CdG-N identifie également une nécessité de clarifier les dispositions légales réglant l'indépendance de la SPR. Du point de vue de la commission, la LSPr ne reflète plus suffisamment les besoins et les exigences actuels de la politique de la Confédération en matière de concurrence et mérite par conséquent d'être réexaminée (recommandation n°3). La CdG-N recommande en particulier de renforcer

l'indépendance fonctionnelle de la SPR vis-à-vis des prix fixés par les entreprises publiques, afin de la faire correspondre à celle qui prévaut pour son activité à l'égard des prix administrés par les autorités publiques. Un tel renforcement de l'indépendance de la SPR est nécessaire compte tenu de l'évolution des principes de pilotage relatifs aux entreprises publiques de la Confédération et des risques de conflit d'intérêts liés au rattachement institutionnel de la SPR au DEFR. La commission souligne toutefois qu'une future révision du cadre légal relatif à l'indépendance de la SPR ne devrait pas compromettre les avantages de la conception institutionnelle actuelle de la SPR (recommandation n°4).

Malgré ce besoin de clarification au niveau des bases légales, la CdG-N retient une impression positive de la manière dont sont vécus l'indépendance de la SPR et le pilotage par le DEFR dans la pratique. Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, elle n'identifie pas de problèmes particuliers à cet égard. Ainsi, dans les faits, la manière dont le DEFR exerce sa surveillance garantit à la SPR la marge de manœuvre nécessaire pour accomplir son mandat de manière autonome sur le plan matériel. Afin de pérenniser le bon fonctionnement de cette relation institutionnelle, la commission suggère d'établir, une fois les bases légales relatives à l'indépendance de la SPR actualisées, un concept et des principes précisant de manière transparente la manière dont le département exerce son pilotage de la SPR dans la pratique (recommandation n°5).

Enfin, compte tenu de l'accroissement du volume des tâches en matière de surveillance des prix et du contexte de restrictions budgétaires actuel, la CdG-N estime important de prendre en considération les risques liés aux ressources limitées dont dispose la SPR. La commission salue à cet égard les réflexions déjà initiées par le DEFR afin de renforcer l'indépendance financière de la SPR. Elle les soutient en invitant le Conseil fédéral à examiner des mesures opportunes dans ce sens (recommandation n°6).

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte initial

La Surveillance des prix (SPR) est une autorité de surveillance et de régulation qui a pour mission de protéger les consommatrices et consommateurs contre les prix abusifs découlant d'un manque de concurrence efficace sur le marché. En tant qu'autorité, la SPR présente un statut hybride.

- D'une part, elle est rattachée au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) en tant qu'unité de l'administration fédérale centrale, et donc placée sous la surveillance et le pilotage du département.
- D'autre part, son rôle de surveillance et de régulation de l'économie lui confère un certain degré d'indépendance dans l'accomplissement de son mandat légal.

Or, ni l'étendue de l'indépendance de la SPR, ni la portée de la surveillance et du pilotage du DEFR sur la SPR ne sont explicitement définies dans la loi. Par extension, la portée de la haute surveillance parlementaire sur la SPR n'est pas claire non plus: s'exerce-t-elle directement sur les activités de la SPR ou uniquement de manière indirecte, en n'ayant pour objet que la surveillance exercée par le DEFR sur la SPR?

Ce statut hybride de la SPR soulève ainsi des questions quant à la clarté du cadre légal régissant l'indépendance de la SPR et la surveillance du DEFR sur celle-ci. En outre, il interroge également sur l'opportunité de la conception institutionnelle de la SPR en tant qu'autorité spécifique.

Afin de clarifier ces questions, les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale (CdG) ont chargé, lors de leur séance des 25 et 26 janvier 2024, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer l'indépendance et le pilotage de la SPR. La responsabilité de cet examen a été confiée à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N).

1.2 Objet de l'évaluation

Objet de l'évaluation du CPA

Sur la base d'une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N¹, compétente en la matière, a décidé le 23 août 2024 que l'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

1. La conception institutionnelle de la SPR comme autorité spécifique est-elle opportune, aussi en comparaison internationale ?
2. Selon les bases juridiques, l'étendue de l'indépendance de la SPR et, par conséquent, de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire sont-elles claires ?
3. L'indépendance de la SPR et son pilotage par le DEFR sont-ils mis en pratique de manière opportune ?

Méthodologie de l'évaluation

Dans son évaluation², le CPA a ainsi analysé l'indépendance et le pilotage de la SPR sous l'angle de la conception institutionnelle de la SPR, des bases juridiques pertinentes ainsi que de leur mise en œuvre dans la pratique.

Pour approfondir ces trois aspects, le CPA a recouru à plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données³. Il a notamment réalisé une comparaison internationale de la conception institutionnelle de la surveillance des prix, en se penchant sur celles des autorités compétentes en la matière en France, au Royaume-Uni, en Allemagne ainsi qu'aux Pays-Bas.

Pour évaluer l'indépendance de la SPR, le CPA s'est fondé sur un modèle élaboré en 2002 par le Conseil fédéral⁴ distinguant entre les dimensions *fonctionnelle*, *institutionnelle*, *personnelle* et *financière* de l'indépendance des autorités de surveillance. Ce modèle avait déjà été appliqué dans une précédente évaluation du CPA⁵.

¹ La sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N est composée des conseillères et conseillers nationaux Marc Jost (président), Jacqueline Badran, Thomas Burgherr, Thomas de Courten (jusqu'au 16.10.2025), Erich Hess (depuis le 17.10.2025), Stefan Müller-Altermatt, Katharina Prelicz-Huber, Daniel Ruch, Bruno Storni, Gabriela Suter (jusqu'au 8.5.2026) et Martine Docourt (depuis le 11.5.2026).

² Indépendance et pilotage de la Surveillance des prix, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, rapport du CPA du 9.10.2025 (ci-après : évaluation du CPA du 9.10.2025)

³ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 1.2

⁴ Message du Conseil fédéral du 26.6.2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale (FF **2002** 5645).

⁵ Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, évaluation du CPA du 2.2.2015 à l'intention de la CdG-E (FF **2016** 1561) et rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF **2016** 1549)

Pour l'analyse des bases juridiques, le CPA a mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg qui a rédigé un avis de droit sur la question de l'indépendance et du pilotage de la Surveillance des prix⁶.

Enfin, dans le cadre de son évaluation, le CPA a également comparé les bases légales relatives à l'indépendance et au pilotage de la SPR, ainsi que leur mise en œuvre, avec celles de la Commission de la concurrence (COMCO) et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Ces deux autres autorités de surveillance de l'économie ont été choisies par le CPA parce qu'elles présentent des chevauchements avec le domaine d'activité de la SPR, tout en se distinguant de celle-ci par leur forme organisationnelle⁷.

Limites de l'évaluation du CPA

Il convient de souligner que le CPA ne s'est pas penché sur les activités de la SPR en tant que telles, en raison des conclusions de l'avis de droit⁸. Initialement, une partie de l'évaluation devait en effet porter sur le bien-fondé des « gains potentiels »⁹ que la SPR communique sur la base de ses études. Après avoir pris connaissance des résultats de l'avis de droit concernant les limites de la haute surveillance parlementaire, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé de renoncer à l'analyse de cet aspect.

Démarches de la CdG-N

Dans le présent rapport, la CdG-N procède à une appréciation des résultats de l'évaluation du CPA et formule des recommandations à l'intention du Conseil fédéral, dans la mesure où elle estime qu'il y a lieu d'agir.

La CdG-N a consulté le DEFR avant l'adoption du rapport¹⁰. Dans la mesure où elle les jugeait judicieuses, la commission a tenu compte des réponses du département dans la version finale du rapport. La CdG-N a adopté son rapport le 8 septembre 2026 et l'a transmis au Conseil fédéral pour qu'il prenne position. Elle a par ailleurs décidé de publier le présent rapport conjointement avec celui du CPA, ainsi qu'avec l'avis de droit.

⁶ Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025) : Preisüberwachung : Unabhängigkeit und Aufsicht, avis de droit à l'attention du CPA, 10.3.2025 (*en allemand uniquement*) ; *ci-après* : Avis de droit SPR.

⁷ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 1.2 et ch. 1.3

⁸ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 1.3. Voir également le ch. 3.2.1 du présent rapport.

⁹ Il s'agit là des baisses de prix annoncées ou constatées des domaines où la SPR est active, et sur lesquelles elle communique afin de souligner les effets de son action et légitimer celle-ci.

¹⁰ Selon la pratique des CdG, cette consultation porte sur d'éventuelles erreurs formelles ou matérielles ainsi que sur d'éventuelles réserves de publication (dans le cas où le projet de rapport contient des informations qui, de l'avis des autorités consultées, sont dignes de protection).

2 Informations de base sur la Surveillance des prix

2.1 Politique de la Confédération en matière de concurrence

De manière liminaire, il convient de rappeler que la politique de la concurrence s'inscrit plus globalement dans la politique économique de la Confédération. Cette dernière recouvre, à côté de la SPR et de la COMCO, d'autres autorités de régulation et de surveillance. C'est le cas notamment de la FINMA, chargée de la surveillance des marchés financiers, ou encore des différentes commissions décisionnelles extraparlémentaires chargées de la surveillance de certains secteurs spécifiques (Commission fédérale de l'électricité [ElCom], Commission fédérale de la poste [PostCom] etc.).

Pour des raisons historiques, la Suisse dispose de deux autorités distinctes compétentes en matière de politique de concurrence.

D'une part, en vertu de la Constitution¹¹, la Confédération doit légiférer afin de « lutter contre les conséquences dommageables des cartels et des autres formes de limitation de la concurrence » (art. 96, al. 1, Cst.) et prendre des mesures afin de « lutter contre la concurrence déloyale » (art. 96, al. 2, let. b, Cst.). Selon la loi sur les cartels (LCart)¹², cette responsabilité incombe en premier lieu à la COMCO, commission extra-parlementaire instituée par le Conseil fédéral (art. 18 LCart). La COMCO est indépendante des autorités administratives et n'est que « rattachée administrativement » au DEFR (art. 19 LCart). Elle lutte contre les cartels nuisibles, surveille les abus de position dominante, contrôle les fusions, ainsi que prévient les entraves étatiques à la concurrence et aux activités économiques intercantionales. En s'attaquant au manque de concurrence sur un marché, les mesures de la COMCO contribuent aussi indirectement à la régulation des prix élevés qui en résultent¹³.

D'autre part, la politique de la Confédération en matière de concurrence vise également à lutter contre la « fixation de prix abusifs par des entreprises ou des organisations de droit privé ou de droit public occupant une position dominante sur le marché » (art. 96, al. 2, let. a, Cst.). Cet objectif constitutionnel est concrétisé dans la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr)¹⁴, qui confie cette mission au « Surveillant des prix »¹⁵, une personne nommée par le Conseil fédéral et qui est préposée à la surveillance des prix. Selon la loi, le Surveillant des prix a pour tâches d'observer l'évolution des prix, d'empêcher les augmentations de prix abusives et le maintien de prix abusifs (à moins qu'une autre autorité soit compétente) et de renseigner le public sur son activité (art. 4 LSPr).

Contrairement à la COMCO, dont l'action vise à remédier à un manque de concurrence conduisant à des prix élevés sur un marché, la SPR intervient ainsi

¹¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS 101)

¹² Loi fédérale du 6.10.1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart ; RS 251)

¹³ Voir le concept de « *Ursachentherapie* » formulé dans l'avis de droit SPR (ch. 2.A.2.b) et expliqué dans l'évaluation du CPA (ch. 3.1)

¹⁴ Loi fédérale du 20.12.1985 concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20). La loi est entrée en vigueur en 1986 et a été partiellement révisée en 1991.

¹⁵ La LSPr ne mentionne le Surveillant des prix qu'au masculin générique.

directement sur les prix élevés¹⁶. Afin de remplir son mandat, le Surveillant des prix doit collaborer avec les milieux intéressés. En particulier, il doit coopérer avec la COMCO (art. 5 LSPr).

2.2 Statut hybride de la Surveillance des prix

Deux caractéristiques de la SPR lui confèrent un statut hybride:

- D'une part, la SPR en tant qu'autorité n'est pas expressément mentionnée dans la loi ; celle-ci stipule simplement que le Surveillant des prix « relève » du DEFR et dispose de collaboratrices et collaborateurs (art. 3, al. 2, LSPr). En revanche, à l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹⁷, la SPR figure comme unité administrative de l'administration fédérale centrale au sein du DEFR. Selon le Conseil fédéral, ce rattachement organisationnel vise à garantir que la SPR soit une composante efficace de la politique économique de la Confédération¹⁸.
- D'autre part, en tant qu'autorité de surveillance et de régulation, la SPR dispose d'une certaine autonomie dans son activité. Selon le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise¹⁹, les tâches de surveillance de l'économie « jouissent d'un degré poussé d'indépendance » dans l'accomplissement de leur mandat légal. Toujours selon le Conseil fédéral, la nécessité d'indépendance des entités assumant de telles tâches requiert un « examen systématique de leur accession à l'autonomie »²⁰. Or, dans le cas de la SPR, la question de l'indépendance vis-à-vis de la politique n'a jusqu'ici jamais fait l'objet d'un tel examen.

Ce statut hybride soulève donc des questions quant à ses implications sur l'étendue de l'indépendance de la SPR (cf. ch. 3.2.1).

¹⁶ Voir le concept de « *Symptomtherapie* » formulé dans l'avis de droit SPR (ch. 2.A.2.b) et expliqué dans l'évaluation du CPA (ch. 3.1)

¹⁷ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS **172.010.1**), annexe 1, ch. VI.1.2.

¹⁸ Message du 30.5.1984 à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (LSPr) (FF **1984** 781, *ci-après* : Message sur la LSPr), ch. 32

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral du 13.9.2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise ; FF **2006** 7799 7831) ; *ci-après* : Rapport sur le gouvernement d'entreprise.

²⁰ Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF **2006** 7799 7862)

2.3 Champ d'application de la LSPr et instruments de la Surveillance des prix

La LSPr s'applique aussi bien aux prix des marchandises qu'à ceux des services (art. 1 LSPr). Elle s'applique aux prix abusifs résultant d'accords en matière de concurrence au sens de la LCart ou de la position dominante d'une entreprise sur le marché (art. 2 LSPr). Bien que le libellé de l'art. 2 LSPr ne soit pas tout à fait clair à cet égard, cela couvre également, selon une pratique constante, les prix des entreprises qui ont été fixés ou approuvés par une autorité fédérale, cantonale ou communale.

Lorsqu'une entreprise, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, est à l'origine d'un prix abusif, la SPR s'efforce de parvenir à un *règlement amiable* avec elle (art. 9 LSPr). Si cet instrument n'est pas concluant, la SPR peut prendre la *décision* d'interdire totalement ou partiellement l'augmentation ou d'ordonner un abaissement du prix (art. 10 LSPr).

Lorsque c'est en revanche une autorité publique qui est compétente pour la fixation ou l'approbation d'un prix, on parle alors de « prix administrés ». L'autorité doit consulter au préalable la SPR, qui peut *proposer* de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. L'autorité est alors tenue de mentionner l'avis de la SPR dans sa décision, et de justifier tout écart vis-à-vis de celle-ci (art. 14, al. 2 et 15, al. 2^{er} LSPr). Cette constellation s'applique non seulement aux prix directement fixés par une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune (art. 14 LSPr) mais aussi à ceux « convenus » ou émanant d'une entreprise puissante sur le marché et qui sont soumis à une surveillance en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral (art. 15 LSPr). Dans le second cas, il s'agit de prix de fournisseurs devant être approuvés par une autorité de régulation sectorielle, par exemple des tarifs de gestionnaires de réseau soumis à la surveillance de l'ElCom (cf. ch. 2.1).

2.4 Activités et ressources de la Surveillance des prix

La SPR est divisée en domaines spécialisés. Outre le domaine juridique et d'information et celui de l'observation du marché, il existe trois domaines économiques répartis par thèmes²¹ :

- Domaine santé ;
- Domaine énergie, poste, télécom, agriculture (EPTA) ;
- Domaine transports publics, eau / eau usée, déchets, banques / assurances (TEEB)

Pour remplir sa tâche de renseignement du public, la SPR publie un rapport annuel²², des communiqués de presse pour les affaires importantes, des newsletters périodiques (4 à 6 fois par an) ainsi que des textes courts sur différents canaux (colonnes, blog, publications sur Twitter). Elle répond en outre aux requêtes des médias.

²¹ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 2.3

²² Rapports annuels disponibles sur le site Internet de la SPR, preisueberwacher.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports annuels

Sur le plan administratif, la SPR est gérée comme un groupe de prestations du SG-DEFR. Pour réaliser ses tâches, la SPR disposait de 22 équivalents plein temps (EPT) et d'une enveloppe budgétaire de 5,4 millions de francs en 2025, soit environ un cinquième du budget du SG-DEFR²³. À cet égard, il convient de noter que les ressources budgétaires de la SPR ont augmenté au cours des dernières années (2019 : 4,8 millions de francs). Cette évolution est notamment liée à une augmentation des prestations fournies par la SPR dans certains domaines²⁴.

3 Analyse et recommandations

3.1 Opportunité de la conception institutionnelle de la SPR

3.1.1 Constatations du CPA

Délimitation du mandat légal de la SPR

L'évaluation du CPA relève une certaine imprécision du cadre légal concernant la délimitation du domaine de compétence de la SPR. Dans la loi, le *champ d'application à raison des personnes* (art. 2 LSPr) est en partie défini en référence à la LCart. L'avis de droit mandaté par le CPA montre que cela ne reflète pas complètement le domaine de compétence réel de la SPR. En effet, la LCart est adaptée aux formes de restrictions de la concurrence résultant de l'économie privée. Ainsi, les prescriptions qui « établissent un régime de marché ou de prix de caractère étatique » ou « qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux » priment sur la LCart (art. 3, al. 1, LCart). Autrement dit, la LCart ne s'applique pas aux situations de marché où certains biens ou services sont exclus de la concurrence en vertu de telles prescriptions. Or, selon une pratique bien établie, la LSPr s'applique également à ces domaines, à savoir aux prix administrés tels que les émoluments communaux et cantonaux pour les déchets ou l'eau. Dans ces domaines, la SPR peut en effet intervenir par le biais de propositions (art. 14 LSPr).

L'avis de droit conclut ainsi que le libellé de l'art. 2 LSPr ne reflète pas entièrement la pratique constante relative au champ d'application à raison des personnes de la loi²⁵. Les représentantes et représentants de la SPR interrogés par le CPA ne partagent toutefois pas cet avis et estiment que le champ d'application de la loi est clair. Ainsi, le CPA constate que la délimitation du champ de compétence de la SPR n'est pas contestée dans la pratique, et ce malgré la potentielle ambiguïté de la formulation de l'art. 2 LSPr. Aussi bien pour les membres de la SPR que pour ceux de la COMCO, il est évident que la SPR est compétente en matière de prix administrés²⁶.

Plus généralement, le CPA constate que les bases légales sont claires en ce qui concerne les *objectifs et tâches* de la SPR, qui sont délimités de manière opportune

²³ Compte d'État 2025, tome 2 : DEFR > SG-DEFR, p. 11 et p. 15. Le budget 2026 prévoit également des charges et dépenses d'investissement à hauteur de 5,4 millions de francs pour la SPR.

²⁴ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 2.3, figure 3

²⁵ Avis de droit SPR, partie II, ch. A.1 et partie III, p. 55

²⁶ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.1 et 6.4

par rapport à ceux de la COMCO. Certes, l'avis de droit mandaté par le CPA identifie un certain manque de clarté dans les dispositions régissant les potentiels conflits entre la LSPR et la LCart (art. 16 LSPr et art. 3, al. 3, LCart)²⁷ et relève que celles-ci font l'objet d'interprétations très divergentes dans la doctrine et dans la jurisprudence²⁸. L'évaluation du CPA montre toutefois que les deux autorités ont une compréhension commune des mandats qui leur incombent et sont unanimes quant au bon fonctionnement de la coordination dans la pratique. Ainsi, dans le peu de cas où la compétence n'est pas clairement attribuée à l'une ou l'autre autorité, la répartition des tâches est discutée conformément à la possibilité d'accord prévu par l'art. 3, al. 3, LCart puis, selon les explications des deux autorités, réglée de la manière la plus opportune possible. D'après le CPA, seuls des cas isolés de problèmes de coordination, remontant à plusieurs années, sont à relever²⁹.

Instruments et pratique de la SPR

Le CPA estime également que les instruments dont dispose la SPR pour remplir son mandat légal sont opportuns, car ils lui permettent d'agir avec agilité et rapidité³⁰. Conformément au souhait du législateur de l'époque³¹, la SPR tient compte de la hiérarchisation de ces instruments dans sa pratique d'intervention vis-à-vis des *prix fixés par les entreprises*. Elle privilégie ainsi le plus souvent la voie informelle afin de parvenir à un règlement amiable, ne recourant aux décisions qu'en dernier recours. Dans le cas des *prix administrés*, c'est pour des raisons institutionnelles que la SPR ne peut pas intervenir autrement que sous forme de propositions. La SPR ne peut en effet pas se positionner au-dessus des décisions d'autorités législatives ou exécutives qui seraient à l'origine d'une augmentation de prix³².

Le CPA souligne en outre que la manière dont la SPR recourt à ses instruments de surveillance dans la pratique se distingue nettement de celle de la COMCO, qui use principalement de décisions susceptibles de recours (art. 18 LCart). Comme le montre l'avis de droit, le seuil juridique pour constater un abus de prix au sens de la LSPr est plus bas que celui prévu par la LCart. La SPR peut donc intervenir plus précocement que la COMCO³³. Le CPA conclut que les instruments de la SPR permettent, selon le souhait du législateur, d'agir rapidement et que l'autorité privilégie, comme prévu, les règlements amiables³⁴.

²⁷ Il s'agit là des « règles de conflit » (en allemand : *Kollisionsnormen*) visant à éviter les doublons ou décisions contradictoires entre la SPR et la COMCO, en particulier dans le domaine des prix abusifs émanant résultant d'accords en matière de concurrence ou émanant d'entreprises puissantes sur le marché (cf. avis de droit. SPR, ch. 2.A.2.e.ii).

²⁸ Avis de droit SPR, partie II, ch. A.1 et partie III, p. 55

²⁹ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.1

³⁰ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.2 et 6.4

³¹ Message sur la LSPr, ch. 423

³² Avis de droit SPR, partie II, ch. A.2.a.

³³ Avis de droit SPR, ch. 2.A.1.

³⁴ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.2

Caractéristiques de la SPR en comparaison internationale

La comparaison internationale réalisée par le CPA montre que tous les pays analysés (France, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas) connaissent une autorité de surveillance de la concurrence comparable à la COMCO. Aucun ne dispose en revanche d'une autorité ressemblant à la SPR suisse, spécialisée dans l'évaluation des prix et pouvant intervenir directement comme sur les prix abusifs³⁵. L'évaluation montre en outre que ces pays ne possèdent pas non plus de lois complètes relatives à la lutte contre les prix abusifs à l'image de la LSPr.

Plusieurs personnes interrogées par le CPA dans le cadre de l'évaluation ont par ailleurs souligné l'importance de ce statut de la SPR en tant qu'autorité spécifique exclusivement chargée de la lutte contre les prix abusifs. Selon elles, le fait que l'opinion publique perçoive la SPR comme une autorité spécifique participerait de son efficacité et cet effet serait perdu si les tâches de la SPR étaient dévolues à la COMCO.

Forme organisationnelle de la SPR

Enfin, l'évaluation du CPA montre que la personnification de la fonction du Surveillant des prix est un atout pour atteindre l'objectif de lutte contre les prix abusifs. Le CPA relève que, compte tenu de la taille modeste et des ressources limitées de la SPR, la notoriété du Surveillant des prix est considérée comme très utile pour les relations publiques et l'établissement d'un lien de confiance aussi bien avec l'économie qu'avec la population. D'ailleurs, ce critère de « notoriété » dans l'opinion publique avait déjà été énoncée comme condition préalable à l'exercice de la fonction de Surveillant des prix lors de l'introduction de la loi³⁶.

Conclusion du CPA concernant la conception institutionnelle de la SPR

Pour les différentes raisons évoquées ci-dessus, le CPA parvient à la conclusion que la conception institutionnelle de la SPR en tant qu'entité spécifique, complémentaire à la COMCO, petite, réactive et proche des autorités et des entreprises qu'elle surveille ainsi que du public, correspond à la volonté du législateur de l'époque et s'avère toujours opportune³⁷.

3.1.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N prend connaissance avec satisfaction des résultats positifs de l'évaluation du CPA concernant la délimitation du mandat légal de la SPR, le panel d'instruments dont elle dispose pour accomplir celui-ci, son statut d'autorité spécifique ainsi que sa forme organisationnelle. Sur la base de ces constats, la commission parvient également à la conclusion que la conception institutionnelle de la SPR est opportune.

En mettant en perspective les constatations réalisées par le CPA auprès des personnes interrogées dans le cadre de son évaluation avec les conclusions de l'avis de droit, la CdG-N relève toutefois que certaines bases légales relatives à l'interaction entre la LSPr et la LCart donnent lieu à des interprétations divergentes. La commission prend note du fait que la définition ambiguë du *champ d'application à raison des personnes*

³⁵ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.3 et annexe 3

³⁶ Message sur la LSPr, ch. 32 et ch. 423

³⁷ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 3.3 et ch. 6.4

dans la LSPr ainsi que le manque de clarté des règles de conflit entre LSPr et LCart ne conduisent pas, jusqu'à présent, à des problèmes ou incertitudes dans la pratique. Elle estime toutefois que ces imprécisions au niveau juridique doivent être corrigées à l'avenir.

Du point de vue de la CdG-N, indépendamment des bonnes relations et du bon fonctionnement de la coordination entre la SPR et la COMCO dans la pratique, il est important que la délimitation de leurs domaines de compétence respectifs repose sur des bases légales claires. Cela est d'autant plus nécessaire compte tenu du statut « à part » de la SPR en tant qu'autorité spécifique, complémentaire à la COMCO et partageant avec celle-ci des tâches dans le domaine de la politique de la concurrence. La commission considère en effet que la légitimité de cette conception institutionnelle, qui a fait ses preuves dans la pratique jusqu'à présent, doit également être renforcée par un cadre juridique clair et précis.

Recommandation n°1 Champ d'application à raison des personnes de la LSPr

La CdG-N invite le Conseil fédéral à réexaminer la définition du champ d'application à raison des personnes dans la LSPr, de manière à définir plus clairement les compétences de la SPR en matière de prix administrés.

Recommandation n°2 Règles de conflit de la LSPr et de la LCart

La CdG-N invite le Conseil fédéral à réexaminer, à l'aune de la pratique établie, l'adéquation des dispositions de LSPr et de LCart régissant les relations entre les enquêtes menées par la COMCO et les décisions rendues par la SPR.

3.2 Bases légales de l'indépendance de la SPR

3.2.1 Constatations du CPA

*Clarté juridique de l'indépendance de la SPR*³⁸

L'évaluation du CPA relève des incohérences concernant l'indépendance de la SPR entre la LSPr et l'ordonnance sur l'organisation du DEFR (Org DEFR). Alors que la loi établit une subordination hiérarchique au département (art. 3, al. 2, LSPr) et ne contient aucune disposition explicite relative à l'indépendance, l'ordonnance stipule que la SPR est seulement « rattachée administrativement au Secrétariat général [du DEFR] » (art. 4, al. 3, Org DEFR). Ainsi, la portée de la surveillance du DEFR sur la SPR se trouve plus limitée au niveau de l'ordonnance.

Dans la doctrine juridique, une majorité des opinions interprètent la LSPr en partant du principe d'une certaine indépendance de la SPR. Le CPA fait cependant remarquer que ces opinions sont en général motivées de manière plutôt superficielle et évaluent le pouvoir d'instruction du département de manière très divergente³⁹. C'est aussi sur cette interprétation de la LSPr majoritaire dans la doctrine que s'appuie le Tribunal administratif fédéral (TAF) dans un arrêt de 2013, dans lequel il mentionne que la SPR n'est subordonnée au DEFR « que sur le plan purement administratif » et qu'elle n'est notamment pas soumise au pouvoir d'instruction matériel du département, comme la COMCO⁴⁰. Toutefois, comme le montre l'avis de droit mandaté par le CPA, le TAF ne s'est exprimé ici que de manière marginale sur l'indépendance de la SPR, sans examen approfondi du libellé de la loi et dans le cadre d'une brève remarque. De plus, il ne s'agissait pas là d'un élément déterminant pour sa décision. Du point de vue des auteurs de l'avis de droit, on ne saurait dès lors déduire de cet arrêt du TAF que la question de l'indépendance de la SPR ait déjà été tranchée de manière définitive par la jurisprudence⁴¹.

Constatant que l'indépendance de la SPR n'est pas clairement définie dans les bases juridiques et ne peut pas non plus être déduite de la jurisprudence⁴², le CPA conclut que l'étendue de la surveillance du DEFR sur la SPR et, par extension, l'étendue de la haute surveillance parlementaire, ne sont pas claires non plus.

³⁸ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4 et 4.1

³⁹ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4.1, note de bas de page 54

⁴⁰ ATAF B-3863/2013 du 2.9.2013, consid. 1.2.2.4.2

⁴¹ Avis de droit SPR, partie II, ch. B.2, p. 31, note de bas de page 189.

Les explications figurant dans cette note de bas de page ont été ajoutées par les auteurs de l'avis de droit à la suite de la consultation de l'administration sur le projet de rapport de la CdG-N qui a eu lieu en mai/juin 2026. Cet ajout a été motivé par le fait que le DEFR avait, lors de cette consultation, formulé des critiques de fond à l'égard de certaines conclusions de l'avis de droit, reprochant notamment à ses auteurs d'avoir « ignoré la jurisprudence ». Pour étayer cet argument, qui n'avait d'ailleurs pas été avancé lors de la consultation relative au projet de rapport du CPA qui avait déjà eu lieu en juin/juillet 2025, le DEFR ne s'est référé qu'au bref passage susmentionné issu de l'arrêt du TAF B-3863 du 2 septembre 2013.

⁴² Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4.1, note de bas de page 55

Dimensions de l'indépendance de la SPR

Compte tenu de l'absence de définition explicite de l'indépendance de la SPR dans les bases juridiques, le CPA a procédé, à l'appui de l'avis de droit, à une analyse *par déduction* de cette indépendance, ainsi que de la portée de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire. Dans ce cadre, le CPA s'est penché sur les quatre dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance vis-à-vis du pouvoir politique, comme représentées dans le tableau⁴³ ci-après :

Tableau 1

Les dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance vis-à-vis du pouvoir politique

Dimension <i>fonctionnelle</i>	Dimension <i>institutionnelle</i>
- Norme générale d'indépendance ou pas d'obligation d'appliquer des directives - Compétence d'adopter des ordonnances ou pouvoirs de décision / d'instruction	- Liberté d'organisation - Compétence de nomination de la direction opérationnelle - Compétence de définir la stratégie et obligation restreinte de comptes rendus
Dimension <i>relative au personnel</i>	Dimension <i>financière</i>
- Procédure de nomination de l'organe dirigeant stratégique - Existence de règles en matière d'indépendance et de conflits d'intérêts	- Propre financement - Souveraineté budgétaire

Pour chacune des dimensions considérées, le CPA parvient à la conclusion que l'indépendance de la SPR est faible voire très faible par rapport à celles de la COMCO et de la FINMA sur le plan juridique⁴⁴. Ci-après, les résultats liés à l'analyse de l'indépendance *fonctionnelle* sont exposés de manière détaillée, car c'est principalement dans cette dimension que les constatations du CPA révèlent un besoin d'agir sur le plan juridique (cf. ch. 3.2.2).

Indépendance fonctionnelle de la SPR au niveau juridique⁴⁵

S'agissant de la capacité de la SPR à accomplir ses tâches sans être soumise à des instructions (indépendance *fonctionnelle*), l'avis de droit mandaté par le CPA déduit du cadre légal que la SPR n'est indépendante que dans le domaine des prix administrés⁴⁶. Les auteurs de l'avis de droit argumentent notamment que si l'activité de la SPR vis-à-vis de cette catégorie de prix était soumise sans restriction à la hiérarchie et surveillance du DEFR et du Conseil fédéral, cela constituerait un grave conflit d'intérêts structurel. Par conséquent, il faut supposer un certain degré d'indépendance fonctionnelle de la SPR dans ce domaine⁴⁷. Cette indépendance

⁴³ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 2.2

⁴⁴ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4.2 et 6.2

⁴⁵ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4.2.1

⁴⁶ Les prix administrés » désignent les prix approuvés ou contrôlés par les autorités, y compris par les autorités fédérales.

⁴⁷ Avis de droit SPR, partie II, ch. B.4.c.ii, p. 37

suppose donc aussi une plus grande retenue de la part de la haute surveillance parlementaire vis-à-vis de l'activité de la SPR dans le domaine des prix administrés.

À l'inverse, selon l'interprétation de l'avis de droit, une telle indépendance fonctionnelle ne peut pas être déduite des bases juridiques actuelles en ce qui concerne l'activité de surveillance de la SPR sur les prix fixés par les entreprises publiques. Bien que des potentiels conflits d'intérêts avec le rôle de propriétaire de la Confédération existent aujourd'hui également dans ce domaine, il faut partir du principe que la SPR y est soumise aux instructions du DEFR. Selon l'avis de droit, cela est dû à l'argument prépondérant de l'intégration de la SPR dans la politique économique du département et du Conseil fédéral, expressément visée par le législateur⁴⁸. Selon cette interprétation, les activités de la SPR dans le domaine des prix fixés par les entreprises font donc plus directement l'objet de la surveillance départementale, et par extension de la haute surveillance exercée par le Parlement, que dans le domaine des prix administrés.

Sur la base d'une analyse *par déduction* des dispositions légales pertinentes, l'avis de droit aboutit donc, selon les types de prix considérés, à des conclusions divergentes concernant l'étendue de l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR, et par extension de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire. Compte tenu de l'évolution des principes de gestion stratégique des entreprises publiques de la Confédération et des contradictions existantes⁴⁹, le CPA estime que ces bases légales ne sont pas opportunes⁵⁰. Il soulève ainsi la question de l'opportunité d'une nouvelle réglementation uniforme de l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR vis-à-vis des prix administrés et des prix fixés par les entreprises publiques.

L'avis de droit suggère en outre une transformation de la SPR en unité de l'administration fédérale décentralisée, comme c'est le cas de la COMCO ou la FINMA⁵¹. Dans son évaluation, le CPA parvient toutefois à la conclusion qu'une telle mesure favoriserait certes l'indépendance de la SPR, l'éloignant de sa conception institutionnelle actuelle, jugée opportune. Le CPA rappelle à cet égard que la taille modeste de la SPR lui permet d'être agile et réactive, tandis que la personnification de la fonction facilite l'interaction avec le public et la visibilité médiatique.

⁴⁸ Message sur la LSPr, ch. 32, cité dans l'avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.a et ch. B.4.c.ii

⁴⁹ Ces principes ont en effet évolué au cours des quarante années qui ont suivi l'élaboration de la LSPr (cf. rapport sur le gouvernement d'entreprise).

⁵⁰ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 4.1 et 6.1

⁵¹ Avis de droit SPR, partie II, ch. B.4.c.v, p. 39

⁵² Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 6.5

3.2.2 Appréciation de la CdG-N

Sur la base de l'évaluation du CPA, la CdG-N prend note du fait qu'une définition claire et explicite de l'étendue de l'indépendance de la SPR fait défaut dans le droit actuel. Elle constate notamment que les dispositions pertinentes de la loi et de l'ordonnance présentent des incohérences à cet égard.

Du point de vue de la CdG-N, l'absence d'indépendance *fonctionnelle* de la SPR à l'égard des prix fixés par les entreprises publiques présente un risque de conflit d'intérêts avec le rôle de propriétaire de la Confédération. Selon la commission, l'évolution des principes de pilotage relatifs aux entreprises publiques de la Confédération rendent aujourd'hui nécessaire une réglementation uniforme de l'indépendance de la SPR vis-à-vis des prix administrés et des prix fixés par les entreprises publiques.

Pour ces raisons, la CdG-N parvient à la conclusion que la réglementation actuelle de l'indépendance de la SPR n'est pas opportune. Elle estime donc que le cadre légal relatif à l'indépendance de la SPR doit être harmonisé et actualisé en tenant compte des réalités actuelles. Selon la commission, une telle révision des bases légales devrait se faire de manière ciblée en vue d'un renforcement de l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR.

La CdG-N tient cependant à souligner qu'une future révision du cadre légal relatif à l'indépendance de la SPR ne devrait, selon elle, pas remettre en question sa conception institutionnelle et les avantages liés à celle-ci. Sur la base de l'évaluation du CPA, la commission juge en effet important de préserver les conditions permettant à la SPR de fournir ses prestations de manière agile et efficiente et de concentrer ses ressources sur l'accomplissement de son mandat légal. Pour la commission, il n'est cependant pas clair dans quelle mesure le rattachement administratif de la SPR au SG-DEFR constitue une condition indispensable au maintien de ces atouts actuels. La commission ne se prononce donc pas sur l'opportunité d'une éventuelle décentralisation de la SPR.

Recommandation n°3 Harmonisation du cadre légal relatif à l'indépendance de la SPR

La CdG-N recommande au Conseil fédéral de procéder à un réexamen global des dispositions pertinentes relatives à l'indépendance de la SPR afin de garantir une cohérence entre la loi et l'Org DEFR.

Recommandation n°4 Renforcement de l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR

La CdG-N recommande au Conseil fédéral de veiller, dans le cadre d'un réexamen des bases légales pertinentes, à ce que l'indépendance fonctionnelle octroyée à la SPR pour surveiller les prix fixés par les entreprises publiques soit renforcée, de manière à correspondre à celle qui prévaut pour les prix administrés.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que les avantages qui découlent de la conception institutionnelle actuelle de la SPR ne soient pas compromis.

3.3 **Opportunité de l'indépendance de la SPR dans la pratique**

3.3.1 **Constatations du CPA**

Indépendance fonctionnelle de la SPR dans la pratique

Le CPA relève que, malgré le cadre légal imprécis à cet égard (cf. ch. 3.2.1), l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR est garantie dans la pratique. Cela est dû au fait qu'elle ne reçoit aucune instruction matérielle de la part du DEFR, que ce soit dans le domaine des prix administrés ou celui des prix fixés par les entreprises. Cela correspond ainsi à peu près à l'indépendance fonctionnelle vécue par la COMCO dans la pratique.

L'évaluation du CPA met toutefois en évidence que le manque de clarté concernant l'indépendance de la SPR sur le plan juridique mène à des incertitudes au niveau du pilotage par le DEFR. En raison des incohérences existantes entre la loi et l'ordonnance (cf. ch. 3.2), il n'est pas évident de déterminer les instruments auxquels le département peut faire recours dans le cadre de son activité de surveillance sur la SPR. Le CPA prend ici notamment pour exemple une convention de prestations qui avait été élaborée par le DEFR en 2023 comme instrument de pilotage de la SPR, mais déjà abandonnée l'année suivante⁵³.

Indépendance institutionnelle de la SPR dans la pratique

Le CPA montre que l'indépendance *institutionnelle* de la SPR est relativement extensive dans la pratique dans la mesure où elle peut édicter ses propres règlements et décider d'un grand nombre d'aspects liés à son organisation interne. Contrairement à la COMCO ou à la FINMA, cette liberté dont dispose la SPR pour s'organiser n'est toutefois pas codifiée au niveau de la loi, mais de l'ordonnance⁵⁴.

Indépendance en matière de personnel de la SPR dans la pratique

Bien que la LSPR ne contienne pas autant de précisions que la LCart et la LFINMA dans ce domaine, l'indépendance de la SPR *en matière de personnel* est plus ou moins similaire à celle de la COMCO et de la FINMA dans la pratique. Le CPA relève toutefois une distinction s'agissant de la procédure pour la nomination de l'organe dirigeant, qui est plus informelle dans le cas de la SPR et ne se fonde pas sur un profil d'exigences formalisé⁵⁵.

Indépendance financière de la SPR dans la pratique

Tout comme sur le plan juridique, l'indépendance *financière* de la SPR est très limitée dans la pratique, et s'avère ainsi moindre que celle de la COMCO ou de la FINMA. Elle permet à la SPR de remplir sa mission dans la limite de ses ressources. Or, comme le relève le CPA, l'accroissement du volume des tâches de la SPR a entraîné une situation de ressources très tendue ces dernières années. Dans ce contexte, le DEFR a soumis en 2023 une demande formelle de ressources supplémentaires pour la SPR,

⁵³ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 5.1 et 5.2.1

⁵⁴ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 5.2.2

⁵⁵ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 5.2.3

qui n’a toutefois pas été octroyée par le Conseil fédéral. L’évaluation du CPA souligne à cet égard que l’indépendance réelle dont dispose la SPR dans la pratique est fortement influencée par le pilotage financier qu’exercent le DEFR, respectivement le Conseil fédéral, lorsqu’ils allouent ou non des ressources à la SPR pour l’accomplissement de certaines tâches.

Comme l’indique le CPA dans son évaluation, le DEFR mène actuellement des réflexions dans ce domaine. Il est notamment envisagé de conférer à la SPR des sources de financement propres (émoluments et taxes de surveillance) et de lui octroyer un budget propre, détaché de celui du SG-DEFR⁵⁶.

Conclusion du CPA concernant l’indépendance de la SPR et le pilotage par le DEFR dans la pratique

Sur la base de l’analyse des différentes dimensions, le CPA conclut que la mise en pratique de l’indépendance de la SPR et du pilotage par le DEFR est opportune. Le CPA relève notamment que la SPR est en mesure de remplir sa mission dans la limite des ressources allouées par le DEFR. Dans la pratique, l’indépendance vécue par la SPR ne correspond toutefois pas à ce que prévoit la loi et s’oriente principalement aux dispositions d’exécution de l’ordonnance. À cet égard, le CPA souligne que les incohérences des bases légales peuvent parfois mener à des incertitudes au niveau du pilotage.

3.3.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N prend note avec satisfaction du fait que, dans la pratique, l’indépendance de la SPR et le pilotage exercé par le DEFR sont jugés opportuns par le CPA. Elle constate que cette indépendance vécue de la SPR est plus importante que ne le prévoit la loi dans l’ensemble des dimensions considérées (*fonctionnelle, institutionnelle, en matière de personnel et financière*). Ainsi, dans les faits, la manière dont le DEFR exerce sa surveillance garantit à la SPR la marge de manœuvre nécessaire pour accomplir son mandat de manière autonome sur le plan matériel.

Bien que l’évaluation du CPA n’identifie pas de problèmes particuliers dans la pratique, la CdG-N estime néanmoins nécessaire de corriger l’écart constaté entre le cadre légal et son application réelle. Une définition plus claire et harmonisée des dispositions légales relatives à l’indépendance de la SPR (comme proposée avec la recommandation 3 formulée plus haut, cf. ch. 3.2.2) doit notamment contribuer à renforcer la sécurité juridique liée au pilotage par le DEFR.

La CdG-N juge en outre important que le département définisse, sur la base du cadre légal révisé, un concept et des principes clairs apportant des précisions concernant sa relation institutionnelle avec la SPR. Cette précision du cadre légal doit notamment permettre de rendre plus compréhensible et transparent le fonctionnement du pilotage par le département dans la pratique et d’éviter des incertitudes à cet égard. Selon la commission, un tel encadrement serait particulièrement judicieux pour assurer la cohérence et la continuité nécessaires dans la pratique de surveillance du DEFR à l’égard de la SPR.

⁵⁶ Évaluation du CPA du 9.10.2025, ch. 5.1 et 5.2.4

Recommandation n°5 Encadrement du pilotage de la SPR par le département

La CdG-N recommande au Conseil fédéral d'établir, une fois les bases légales relatives à l'indépendance de la SPR actualisées, un concept et des principes précisant de manière transparente le fonctionnement du pilotage par le département dans la pratique.

Comme le montre l'évaluation du CPA, la principale restriction à l'indépendance de la SPR dans la pratique est de nature financière. La CdG-N constate que cette faible indépendance financière constitue un défi important dans le contexte actuel d'accroissement du volume des tâches incombant à la SPR. Elle considère donc que des mesures sont nécessaires à cet égard. La commission salue à cet égard les réflexions actuellement menées par le DEFR concernant l'introduction de nouvelles sources de financement et une plus grande autonomie budgétaire pour la SPR. Compte tenu de la situation financière tendue de la Confédération, la commission estime important que l'indépendance financière de la SPR soit renforcée. Par la recommandation ci-après, elle encourage donc les efforts dans ce sens.

Recommandation n°6 Renforcement de l'indépendance financière de la SPR

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner des mesures opportunes pour renforcer l'indépendance financière de la SPR.

4 **Conclusions et prochaines étapes**

La CdG-N, sur la base de l'évaluation du CPA, arrive à la conclusion que la conception institutionnelle de la SPR, en tant qu'autorité spécifique et complémentaire à la COMCO, a fait ses preuves et mérite d'être maintenue dans sa forme actuelle, qui est opportune.

Au vu des analyses fournies par l'avis de droit, la CdG-N identifie surtout une nécessité d'agir au niveau des dispositions de la LSPR. Du point de vue de la commission, la loi ne reflète plus suffisamment les besoins et les exigences actuels de la politique de la Confédération en matière de concurrence. Elle mérite par conséquent d'être réexaminée, notamment en vue d'une harmonisation avec les dispositions, plus actuelles, de l'Org DEFR.

Selon la CdG-N, cette refonte du cadre légal devrait permettre d'apporter davantage de clarté quant au champ de compétence de la SPR, notamment en le délimitant plus précisément par rapport à celui de la COMCO. Des bases légales plus claires sont également nécessaires concernant l'étendue de l'indépendance *fonctionnelle* de la SPR, qui mériterait d'être réglée de manière uniforme vis-à-vis des prix administrés et des prix fixés par les entreprises publiques.

Au regard des résultats de l'évaluation du CPA, il serait judicieux que ces optimisations législatives soient menées en tenant compte du modèle qui s'est établi

et a fait ses preuves jusqu'ici dans la pratique. La commission se forge en effet une impression positive de la manière dont sont vécus l'indépendance de la SPR et le pilotage par le DEFR dans la pratique. Elle prend note avec satisfaction du fait que l'évaluation n'a pas identifié de lacunes majeures à cet égard. Au contraire, et ce malgré le manque de clarté du cadre légal, la mise en pratique de l'indépendance de la SPR est pour l'essentiel opportune et lui permet d'accomplir adéquatement ses tâches. Du point de vue de la CdG-N, cette indépendance de fait doit être préservée à l'avenir également.

Enfin, dans un contexte de restrictions budgétaires et de croissance du volume de tâches en matière de surveillance des prix, la CdG-N considère qu'il ne faut pas sous-estimer les risques liés à la faible indépendance *financière* dont dispose la SPR. Elle salue et encourage donc les réflexions déjà initiées par le DEFR dans ce domaine.

La CdG-N prie le Conseil fédéral de prendre position sur les constatations et les recommandations du présent rapport ainsi que sur le rapport d'évaluation du CPA d'ici au 11 décembre 2026. Elle le prie également de lui communiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

8 septembre 2026

Pour la Commission de gestion
du Conseil national :

La présidente :
Priska Wismer-Felder, conseillère nationale

La secrétaire :
Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission
DFF/DEFR :
Marc Jost, conseiller national

Le secrétaire de la sous-commission
DFF/DEFR :
Dorian Gollut

Liste des abréviations

Al.	Alinéa
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
COMCO	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
EPT	Équivalents plein temps
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LCart	Loi sur les cartels (RS 251)
LSPr	Loi concernant la surveillance des prix (RS 942.20)
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Org DEFR	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (RS 172.216.1)
PostCom	Commission fédérale de la poste
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG-DEFR	Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
SPR	Surveillance des prix
TAF	Tribunal administratif fédéral