



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

du 9 octobre 2025

Mots clés



La Surveillance des prix (SPR)

Le Conseil fédéral nomme un Surveillant ou une Surveillante des prix. Cette personne dirige la Surveillance des prix (SPR), en tant qu'autorité qui lutte contre les abus de prix, et dispose d'une équipe d'une vingtaine d'équivalents plein temps.

Politique en matière de concurrence

Il y a deux autorités fédérales compétentes dans la politique en matière de concurrence : la SPR empêche les autorités (prix administrés) et les entreprises puissantes sur le marché de fixer des prix abusifs ; la Commission de la concurrence (COMCO) lutte principalement contre les formes de limitation de la concurrence.



Indépendance et pilotage



L'indépendance et le pilotage sont les deux faces d'une même médaille : une unité administrative est indépendante sur le plan hiérarchique dans la mesure où elle n'est pas restreinte par le pilotage d'une instance supérieure. On peut distinguer les dimensions fonctionnelle, institutionnelle, personnelle et financière de l'indépendance.

L'essentiel en bref

L'indépendance de la Surveillance des prix (SPR) n'est pas réglée de manière opportune sur le plan juridique, mais elle est garantie dans la pratique par le pilotage du département. La SPR peut ainsi remplir sa mission dans la limite de ses ressources. Sa conception institutionnelle, unique en Europe, lui permet d'agir de manière rapide et flexible.

En janvier 2024, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'indépendance et du pilotage de la SPR. Cette dernière a en effet un statut hybride, entre autonomie dans son activité et pilotage par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

La sous-commission compétente de la CdG du Conseil national, à savoir la sous-commission DFF/DEFR, a décidé que l'évaluation devait porter sur l'étendue de l'indépendance de la SPR, de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire, ainsi que sur la conception institutionnelle de la SPR en comparaison internationale.

Pour évaluer les bases juridiques, le CPA a attribué un mandat externe pour un avis de droit. Le CPA a également effectué des analyses de documents et une vingtaine d'entretiens. Il a comparé la SPR avec deux autres autorités de surveillance, soit la Commission de la concurrence (COMCO) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Le CPA a en outre comparé la conception institutionnelle de la SPR avec celle d'autres pays européens. Les conclusions sont présentées ci-après.

Sur le plan légal, l'indépendance de la SPR n'est pas réglée de manière opportune

Selon l'avis de droit réalisé, l'indépendance de la SPR n'est pas clairement définie dans les bases juridiques. La loi intègre la SPR dans la structure hiérarchique de l'administration fédérale et la place sous la surveillance du DEFR. Au niveau de l'ordonnance, l'étendue de la surveillance départementale est pourtant limitée, ce qui reflète la nécessité pour la SPR de jouir d'une certaine indépendance pour exercer ses tâches de surveillance. Cela s'applique notamment au domaine des prix administrés par les autorités, y compris fédérales. Pour la surveillance des prix fixés par les entreprises publiques, en revanche, l'avis de droit arrive à la conclusion que la SPR ne peut pas être considérée comme indépendante, bien que des conflits d'intérêts avec le rôle de propriétaire de la Confédération puissent intervenir. Cela soulève la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'adopter une réglementation légale plus claire et uniforme pour les deux domaines d'activité (ch. 4.1). La question se pose d'autant plus que les mêmes méthodes d'appréciation des prix y sont mobilisées. En tout état de cause, le Parlement doit faire preuve de retenue en ce qui concerne la haute surveillance de la SPR (ch. 4.3).

Dans la pratique, la SPR est plus indépendante que ne le prévoit la loi

Sur le plan juridique, l'indépendance de la SPR est plus faible que celle de la COMCO et de la FINMA. Ceci est vrai pour toutes les dimensions de l'indépendance de la SPR,

soit son indépendance fonctionnelle (pas de droit de décision pour certaines tâches), institutionnelle (liberté d'organisation limitée), en matière de personnel (pas de profil d'exigences pour le Surveillant ou la Surveillante des prix) et financière (pas de budget propre). Les différences avec la législation sur la COMCO ont des raisons historiques et ne se justifient pas sur la base de leurs fonctions respectives. Dans la pratique, l'indépendance de la SPR est plus importante que ne le prévoit la loi et tend pour plusieurs dimensions vers celle de la COMCO : la SPR n'est soumise à aucune instruction liée à ses activités de surveillance, peut décider d'un grand nombre d'aspects liés à son organisation interne, recruter ses collaboratrices et collaborateurs et disposer librement de son budget (ch. 4.2 et 5.2).

La SPR accomplit sa mission dans la limite de ses ressources, mais des incertitudes existent au niveau du pilotage

La surveillance départementale, limitée par l'ordonnance, garantit la marge de manœuvre nécessaire à la SPR pour accomplir son mandat. Cependant, l'incohérence de l'ordonnance avec la loi mène à des incertitudes au niveau du pilotage. Le DEFR a par exemple élaboré à une reprise une convention de prestations séparée alors que cela n'est pas obligatoire pour la SPR, raison pour laquelle il l'a ensuite abandonnée. Des enjeux existent également en ce qui concerne les ressources allouées par le département à la SPR. Ces dernières années, les tâches que la SPR doit effectuer en vertu de la loi ont augmenté. Avec les ressources dont elle dispose, la SPR n'est plus toujours en mesure d'accomplir toutes ses tâches dans des délais raisonnables (ch. 5.1).

La SPR, autorité unique en Europe, est complémentaire à la COMCO

Les objectifs de la SPR et ceux de la COMCO se complètent. Même si les compétences des deux autorités ne sont pas tout à fait clairement délimitées sur le plan juridique, la coordination et l'échange d'informations entre les deux autorités fonctionnent bien dans la pratique (ch. 3.1). En outre, les instruments de la SPR sont adéquats, car ils lui permettent d'agir de manière rapide et flexible : en formulant des recommandations aux autorités, la SPR peut remplir sa fonction sans se placer au-dessus d'autres autorités publiques. Avec les entreprises publiques, elle peut conclure des accords à l'amiable, sans impliquer de longues procédures formelles, contrairement à la COMCO. La personification de la SPR par le Surveillant ou la Surveillante des prix facilite l'interaction avec le public et la visibilité médiatique, ce qui induit par ailleurs une certaine pression sur les entités surveillées (ch. 3.2). La comparaison internationale montre qu'aucun des pays analysés (France, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas) ne dispose d'une autorité pour la surveillance des prix ressemblant à la SPR. La SPR est une petite entité réactive, à laquelle peuvent être signalés les abus présumés en matière de prix et qui est proche des autorités et des entreprises publiques surveillées. Cette conception institutionnelle correspond à la volonté du législateur et est opportune (ch. 3.3).

Une décentralisation favoriserait l'indépendance de la SPR, mais remettrait en question ses atouts actuels

Pour garantir à la SPR une indépendance conforme à sa fonction, l'avis de droit suggère de créer une unité de l'administration fédérale décentralisée. Cela

nécessiterait une révision de la loi et certains changements dans la pratique. En tant qu'unité indépendante, la SPR devrait prendre en charge diverses prestations assumées actuellement par le Secrétariat général du DEFR (gestion du personnel, informatique, etc.), ce qui ne semble pas forcément efficient compte tenu de sa petite taille. Plus important encore, ceci rendrait la SPR plus lourde et irait à l'encontre de ses forces actuelles : une petite entité agile, incarnée par une seule personne, qui privilégie les contacts directs avec ses interlocuteurs (chap. 3, 4 et 5).

Table des matières

1	Introduction	8
1.1	Contexte et questions d'évaluation	8
1.2	Procédure	8
1.3	Plus-value et limites de l'évaluation	10
1.4	Structure du rapport	10
2	Informations de base sur l'indépendance et le pilotage de la SPR	11
2.1	Politique et bases légales en matière de concurrence	11
2.2	Dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance	14
2.3	Activités et ressources de la SPR	16
3	Opportunité de la conception institutionnelle de la surveillance des prix	17
3.1	Dans la pratique, les objectifs et les tâches de la SPR et de la COMCO sont délimités de manière opportune	18
3.2	Les instruments de la SPR sont opportuns	20
3.3	Une autorité spécifique est opportune, même si elle est unique en comparaison internationale	23
4	Clarté juridique de l'indépendance de la SPR	25
4.1	L'indépendance de la SPR n'est pas explicitement inscrite dans les bases juridiques	25
4.2	L'indépendance de la SPR est comparativement faible et n'est pas réglée de manière opportune	28
4.2.1	L'indépendance fonctionnelle de la SPR pour accomplir ses tâches est restreinte	28
4.2.2	L'indépendance institutionnelle de la SPR existe uniquement au niveau de l'ordonnance	29
4.2.3	L'indépendance relative au personnel de la SPR est faible	30
4.2.4	Il n'existe aucune disposition juridique relative à l'indépendance financière de la SPR	31
4.3	La haute surveillance parlementaire est limitée, même si cela ne ressort pas clairement de la loi	31

5	Opportunité de l'indépendance de la SPR dans la pratique	32
5.1	L'indépendance accordée dans la pratique permet à la SPR de remplir sa mission dans la limite de ses ressources	32
5.2	En pratique, l'indépendance de la SPR est plus importante que prévu par la loi et ressemble à celle de la COMCO	37
5.2.1	L'indépendance fonctionnelle de la SPR correspond à peu près à celle de la COMCO	38
5.2.2	L'indépendance institutionnelle de la SPR va loin dans la pratique	38
5.2.3	L'indépendance de la SPR en matière de personnel est assurée dans la mesure nécessaire	39
5.2.4	L'indépendance financière de la SPR est très limitée et fait actuellement l'objet de réflexions	40
6	Conclusions	41
6.1	Sur le plan légal, l'indépendance de la SPR n'est pas réglée de manière opportune	41
6.2	Dans la pratique, la SPR est plus indépendante que ne le prévoit la loi	42
6.3	La SPR accomplit sa mission dans la limite de ses ressources, mais des incertitudes existent au niveau du pilotage	43
6.4	La SPR, autorité unique en Europe, est complémentaire à la COMCO	44
6.5	Une décentralisation favoriserait l'indépendance de la SPR, mais remettrait en question ses atouts actuels	44
	Abréviations	46
	Bibliographie	47
	Liste des personnes interrogées	49
	Annexes	
1	Approche de l'évaluation	50
2	Critères d'évaluation	51
3	Comparaison internationale	53
	Impressum	57

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

La Surveillance des prix (SPR) est une autorité de surveillance et de régulation qui a pour but d'empêcher les augmentations de prix abusives et le maintien de prix abusifs par des autorités ou par des entreprises puissantes sur le marché. Elle a un statut hybride, entre autonomie dans son activité de surveillance et pilotage par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), auquel elle est intégrée. Or, les implications de cette subordination sur l'étendue de l'indépendance de la SPR et, par conséquent, sur la portée de la surveillance par le DEFR et de la haute surveillance parlementaire ne sont pas claires. En outre, des questions se posent sur la conception institutionnelle de la SPR comme autorité spécifique chargée, aux côtés de la Commission de la concurrence (COMCO), de la politique en matière de concurrence.

Eu égard à ce qui précède, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, le 26 janvier 2024, de mandater le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour évaluer l'indépendance et le pilotage de la SPR. La sous-commission DFF/DEFR de la CdG du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé les 23 août 2024 et 27 février 2025 de centrer l'évaluation sur les questions suivantes, qui sont traitées dans les chapitres indiqués¹ :

- La *conception institutionnelle de la SPR* comme autorité spécifique est-elle *opportune*, aussi en comparaison internationale ? (chap. 3)
- 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* ? (chap. 4)
- L'*indépendance de la SPR* et son pilotage par le DEFR sont-ils *mis en pratique de manière opportune* ? (chap. 5)

1.2 Procédure

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a recouru à plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels s'est fondé le CPA.

¹ Le 23 août 2024, la sous-commission compétente a décidé que le CPA devait réaliser une analyse du bien-fondé des gains potentiels que la SPR communique sur la base de ses études. Le 27 février 2025, après avoir pris connaissance des résultats de l'avis de droit, elle a pris la décision d'y renoncer en raison des limites de la haute surveillance parlementaire.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Analyse documentaire	Entretiens	Avis de droit
Conception institutionnelle	*	*	(*)
Bases juridiques			*
Mise en pratique	*	*	

Légende : * = contribution principale à l'analyse ; (*) = contribution secondaire à l'analyse.

Le CPA a réalisé une comparaison internationale de la conception institutionnelle de la surveillance des prix, dans le cadre de laquelle il a réalisé une *analyse documentaire* et des *entretiens* avec des experts de ces pays². Les pays sélectionnés sont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. Ils ont été choisis parce qu'ils sont comparables à la Suisse sur les plans culturel et économique, mais connaissent des conceptions institutionnelles des entités actives en matière de concurrence différentes.

Pour analyser les bases juridiques (lois, ordonnances, directives, règlements internes), le CPA a mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg afin de réaliser un *avis de droit*³.

Le CPA a étudié la mise en pratique des bases juridiques au moyen d'*analyses de documents* et d'*entretiens* auprès de la SPR et du DEFR. Il a également effectué une comparaison de l'indépendance sur le plan juridique et de la pratique avec deux autres autorités de surveillance de l'économie, qui ont été choisies parce qu'elles ont une forme organisationnelle différente de la SPR et quelques chevauchements avec son domaine d'activité : la COMCO est organisée sous forme de commission décisionnelle, tandis que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est conçue comme un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique.

Le CPA a procédé à la collecte et à l'analyse des données entre septembre 2024 et février 2025. En juin/juillet 2025, le DEFR, le Département fédéral des finances (DFF), la SPR, la COMCO et la FINMA se sont prononcés sur les projets de rapport d'évaluation et d'avis de droit. Lorsque le DEFR a pris position en juin 2026 sur le projet de rapport d'inspection de la CdG-N, il a critiqué certaines affirmations émanant de l'avis de droit. En conséquence, les auteurs de l'avis de droit ont ajouté une note de bas de page (partie 2, ch. B.2, note 189), à laquelle le CPA fait référence dans le présent rapport (ch. 4.1, note 55). Dans la note de bas de page 54, le CPA a en outre expliqué plus précisément la méthode suivie dans l'avis de droit pour analyser le statut juridique de la SPR.

² La liste des personnes avec qui le CPA s'est entretenu se trouve en fin de rapport.
³ Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025) : Preisüberwachung : Unabhängigkeit und Aufsicht, avis de droit à l'attention du CPA, 10.3.2025 ; *ci-après* : avis de droit SPR (en allemand uniquement).

1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

Selon le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise⁴, la nécessité d'indépendance des entités assumant des tâches de surveillance de l'économie requiert la prise en compte des avantages et inconvénients de leur externalisation. Or, la question de l'indépendance de la SPR vis-à-vis de la politique n'avait jamais fait l'objet d'un tel examen. La présente évaluation permet ainsi de clarifier la question de l'indépendance de la SPR et, par conséquent, de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance du Parlement.

Une autre plus-value de la présente enquête consiste à ne pas se limiter à l'analyse des bases juridiques relatives à l'indépendance et au pilotage de la SPR, mais à analyser également la mise en œuvre dans la pratique. En outre, elle prend en compte différents champs de l'indépendance, d'une part, et les compare avec d'autres autorités de surveillance en Suisse ainsi qu'à l'étranger, d'autre part. La présente évaluation examine ainsi la pertinence de la SPR en tant qu'autorité spécifique active dans la politique en matière de concurrence.

Plusieurs limites de la présente évaluation doivent aussi être évoquées. Premièrement, l'indépendance et le pilotage ont été étudiés en profondeur seulement pour la SPR, et non pour la COMCO et la FINMA ; les bases juridiques et la pratique de ces autorités n'ont été mobilisées qu'à des fins de comparaison. Deuxièmement, l'indépendance de la SPR vis-à-vis du marché et de l'économie n'a pas été abordée en détail, mais plutôt de manière institutionnelle. Troisièmement, la coordination des tâches de la SPR n'a été analysée en détail qu'avec la COMCO, comme le partenaire le plus central pour la SPR. Enfin, l'évaluation ne s'est pas penchée sur les activités de la SPR en tant que telles, en raison des limites de la haute surveillance parlementaire, clarifiées de manière concomitante par l'avis de droit (ch. 4.3). Ainsi, la sous-commission compétente a décidé de renoncer à l'analyse initialement souhaitée du bien-fondé des gains potentiels communiqués par la SPR sur la base de ses études.

1.4 Structure du rapport

La partie suivante fournit des informations de base sur l'indépendance et le pilotage de la SPR (chap. 2). Chacun des trois chapitres subséquents répond à l'une des trois questions posées : la conception institutionnelle de la SPR (chap. 3), l'étendue de l'indépendance de la SPR selon les bases juridiques (chap. 4) et sa mise en pratique (chap. 5). Les conclusions sont présentées dans le dernier chapitre (chap. 6).

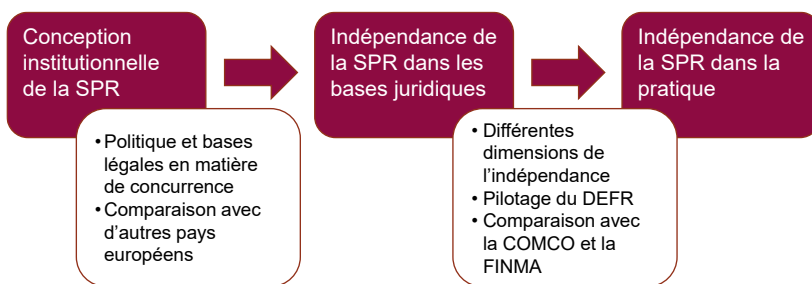
⁴ Rapport du Conseil fédéral du 13.9.2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise ; FF 2006 7799) ; *ci-après* : rapport sur le gouvernement d'entreprise.

2 Informations de base sur l'indépendance et le pilotage de la SPR

La présente évaluation a pour objet l'indépendance et le pilotage de la SPR. Ceux-ci sont étudiés sous l'angle de la conception institutionnelle de la SPR, des bases juridiques et de leur mise en pratique. La figure 1 ci-dessous représente de manière schématique ces éléments (cases rouges), ainsi que les différents aspects pris en compte dans l'analyse (cases blanches).

Figure 1

Schéma d'analyse de l'indépendance et du pilotage de la SPR



Les sous-chapitres suivants décrivent brièvement la politique en matière de concurrence et les bases légales y relatives (ch. 2.1), les dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance, qui servent de base conceptionnelle à l'évaluation (ch. 2.2), ainsi que les activités et les ressources de la SPR (ch. 2.3).

2.1 Politique et bases légales en matière de concurrence

La politique en matière de concurrence relève de la compétence de la Confédération. En vertu de la Constitution⁵, cette dernière doit prendre des mesures « afin d'empêcher 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, Cst.)⁶. La loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr)⁷ confie cette tâche au Surveillant des prix, une personne nommée par le Conseil fédéral qui est préposée à la surveillance des prix, qui est subordonnée au DEFR et qui dispose de

⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS 101).

⁶ Dans leurs versions en français, la Constitution parle d'« entreprises occupant une position dominante sur le marché » et la LSPr parle d'« entreprises puissantes sur le marché » (art. 2), ces deux termes correspondant à l'allemand « marktmächtige Unternehmen ».

⁷ Loi fédérale du 20.12.1985 concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20).

collaboratrices et collaborateurs (art. 3 LSPr)⁸. La SPR en tant qu'autorité n'est pas mentionnée dans la LSPr. En revanche, à l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁹, elle figure comme unité administrative de l'administration fédérale centrale au sein du DEFR. Cette intégration organisationnelle au sein du DEFR vise à garantir que la SPR soit une composante efficace de la politique économique de la Confédération¹⁰.

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 LSPr¹¹). Il peut intervenir lorsque, sur un marché, le niveau des prix n'est pas la conséquence d'une concurrence efficace (art. 12, al. 1, LSPr). Cela s'applique aussi bien aux marchandises qu'aux services (art. 1 LSPr). Il peut parvenir à un règlement à l'amiable avec les entreprises concernées ou, lorsque ce n'est pas concluant, décider d'interdire tout ou une partie de l'augmentation du prix ou son abaissement (art. 9 et 10 LSPr). Les prix fixés ou approuvés par une autorité fédérale, cantonale ou communale sont également soumis à la LSPr. Le Surveillant des prix peut émettre une recommandation sur ces « prix administrés » ; l'autorité doit la mentionner dans sa décision (art. 14 et 15 LSPr). 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).

En outre, 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). Selon la loi sur les cartels (LCart)¹², cette responsabilité incombe en premier lieu à la COMCO. Celle-ci 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 intercantionales¹³. La COMCO est une commission extraparlamentaire instituée par le Conseil fédéral (art. 18 LCart). Bien qu'elle soit rattachée administrativement au DEFR, elle fait partie de l'administration fédérale décentralisée et son indépendance vis-à-vis des autorités administratives est inscrite dans la loi (art. 19 LCart).

C'est pour des raisons historiques que la Suisse dispose, en plus de la COMCO, d'une autorité spécifiquement dédiée à la surveillance des prix. Par droit de nécessité, le Conseil fédéral avait nommé un Surveillant des prix entre 1973 et 1978 à titre de mesure conjoncturelle, à la suite de la crise pétrolière de 1973 et de l'augmentation des prix qui en avait résulté. Dans le cadre d'une votation populaire, la surveillance

⁸ La LSPr ne mentionne le Surveillant des prix qu'au masculin générique.

⁹ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS **172.010.1**), annexe 1, ch. VI, 1.1.2.

¹⁰ Message du 30.5.1984 à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (LSPr) (FF **1984 II 781**) ; *ci-après* : Message sur la LSPr.

¹¹ La version en français de la loi indique uniquement qu'il « empêche » les augmentations de prix abusives et le maintien de prix abusifs, alors que les autres versions indiquent également qu'il les élimine (en allemand : « beseitigt », en italien : « elimina », en anglais : « eliminate »).

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

¹³ COMCO (site internet) : page d'accueil, www.weko.admin.ch/weko/fr/home.html (consulté le 16.07.2025).

des prix a été inscrite dans la Constitution en 1982 en tant que tâche de la Confédération. La LSPR est entrée en vigueur en 1986. En 1991, elle a été partiellement révisée en réponse à une initiative populaire¹⁴.

La politique de la concurrence fait partie de la politique économique. En plus de la SPR et de la COMCO, d'autres acteurs sont chargés de la régulation et de la surveillance de l'économie dans des secteurs spécifiques. Dans le cadre de la présente évaluation, l'indépendance et le pilotage de la SPR sont comparés à ceux de la COMCO et de la FINMA, la mission de cette dernière étant de surveiller les marchés financiers. La figure 2 compare les trois autorités.

Figure 2

Autorités de régulation et de surveillance – comparaison

Autorités	Forme	Département compétent
SPR	• Autorité de l'administration fédérale centrale • Le Conseil fédéral nomme un préposé ou une préposée à la surveillance des prix (Surveillant ou Surveillante des prix).	DEFR
COMCO	• Commission extraparlamentaire • Le Conseil fédéral nomme les membres de la commission ainsi que la présidence.	DEFR
FINMA	• Établissement de droit public indépendant • Le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration et approuve la nomination du directeur ou de la directrice.	DFF

Conformément à la loi, la FINMA protège les créanciers et créancières, les investisseurs et investisseuses et les assurés et assurées (protection individuelle) et assure le bon fonctionnement des marchés financiers (protection du fonctionnement du système). Ce faisant, elle contribue à améliorer la réputation, la compétitivité et la viabilité de la place financière suisse (art. 4 LFINMA)¹⁵. Par contre, la FINMA n'a pas pour mandat de surveiller les prix des acteurs des marchés financiers. Elle se contente par exemple de contrôler si leurs coûts et leurs émoluments sont transparents. La FINMA est un établissement de droit public (art. 5, al. 1, LFINMA) et fait partie de l'administration fédérale décentralisée¹⁶. Elle exerce son activité de manière autonome et indépendante ; ses relations avec le Conseil fédéral ont lieu par l'entremise du DFF (art. 21 LFINMA). Le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration de la FINMA (art. 9, al. 3, LFINMA) et approuve la nomination du directeur ou de la directrice par le conseil d'administration (art. 9, al. 1, let. g, LFINMA).

14 Weber, Rolf H. (2009) : Preisüberwachungsgesetz (PüG). Berne : Stämpfli; Vorbemerkungen, ch. III.
15 Loi du 22.6.2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA ; RS 956.1).
16 Annexe 1, ch. V, 2.2.1, OLOGA.

Enfin, il existe diverses autres autorités de surveillance et de régulation¹⁷, comme les commissions décisionnelles extraparlémentaires¹⁸ chargées de la surveillance de certains secteurs, tels que celui de l'électricité (Commission fédérale de l'électricité [ElCom]) ou de la poste (Commission fédérale de la poste [PostCom]) et qui, dans ce contexte, approuvent également certains prix des fournisseurs. Sur le plan administratif, elles sont rattachées au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et leurs membres sont nommés par le Conseil fédéral. Elles doivent informer la SPR des adaptations de prix, afin que cette dernière puisse rendre un avis, qui sera publié (art. 15 LSPR).

2.2 Dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance

L'indépendance d'une unité administrative peut se définir comme le fait de disposer d'une liberté de décision dans l'accomplissement de ses tâches qui échappe à l'autorité de tutelle. En conférant une certaine indépendance aux autorités de surveillance, il est attendu des plus grandes efficacité et crédibilité dans l'exécution de leur mandat¹⁹.

L'analyse de l'indépendance de la SPR dans le présent rapport se fonde sur un modèle élaboré dès 2002 par le Conseil fédéral²⁰ et appliqué dans une évaluation précédente du CPA²¹. Ce modèle distingue les dimensions fonctionnelle, institutionnelle, personnelle et financière de l'indépendance des autorités de surveillance, considérées vis-à-vis du marché et du pouvoir exécutif et législatif. Celui-ci est quelque peu simplifié et adapté pour la présente évaluation, qui se focalise principalement sur l'indépendance à l'égard du pouvoir politique (cf. tableau 2).

¹⁷ Voir également à ce sujet l'Évaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, rapport du CPA du 2.2.2015 à l'intention de la CdG-E (FF **2016** 1561).

¹⁸ Commissions extraparlémentaires de suivi du marché selon l'annexe 2 OLOGA.

¹⁹ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, ch. 3.2.2.4.

²⁰ Message du Conseil fédéral du 26.6.2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale (FF **2002** 5645).

²¹ CPA (2015) : Évaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation, *op. cit.* Voir également Avis de droit SPR (partie 1, ch. B.2).

Tableau 2

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

L'*indépendance fonctionnelle* se rapporte à l'indépendance dans l'exécution du mandat, c'est-à-dire l'accomplissement des tâches. Elle est garantie par l'inscription dans les bases juridiques d'une norme générale d'indépendance ou d'une disposition dispensant de l'obligation d'appliquer des directives. Pour que les tâches puissent être accomplies de manière indépendante, l'autorité doit disposer notamment de la compétence d'adopter des ordonnances ou de pouvoirs de décision ou d'instruction.

L'*indépendance institutionnelle* reflète l'indépendance d'organisation de l'autorité. Les questions principales sont de savoir dans quelle mesure elle peut s'organiser indépendamment (propre règlement d'organisation, nomination de la direction opérationnelle) et elle est responsable devant les autorités supérieures (compétence de définir la stratégie et obligation de rendre des comptes).

L'*indépendance relative au personnel* concerne la capacité de l'autorité à prendre ses décisions pour remplir son mandat sans être contrainte par des intérêts personnels, sans subir d'influence et sans conflits d'intérêts, que ce soient des autorités supérieures ou des instances assujetties. Elle se traduit notamment par des dispositions sur la nomination de l'organe dirigeant stratégique (y compris des profils d'exigences), sur les déclarations d'intérêts et sur l'indépendance du personnel.

L'*indépendance financière* signifie la possibilité pour l'autorité de piloter elle-même le montant de ses financements, en fonction du mode de financement. À cet égard, l'indépendance financière de l'autorité est plus forte si elle est financée par ses propres recettes (émoluments liés aux prestations fournies, taxes de surveillance, indemnités convenues par contrat) que si elle est financée directement par le budget de la Confédération. De plus, l'indépendance financière dépend du processus budgétaire, soit de qui établit le budget, s'il doit être approuvé et par qui.

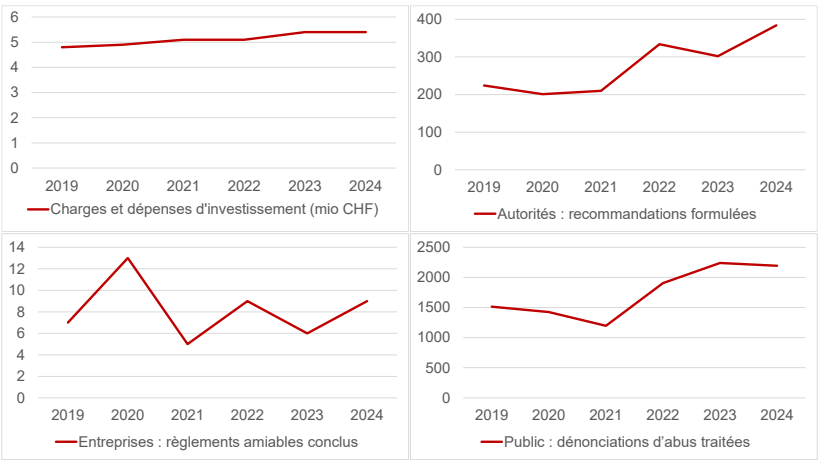
2.3 Activités et ressources de la SPR

Comme l'illustre la figure 3 (graphique en haut à gauche), le budget de la SPR a augmenté de 4,8 à 5,4 millions de francs entre 2019 et 2024. Les graphiques montrent également que les prestations de la SPR pour certains groupes cibles ont augmenté au cours de la même période :

- le nombre de recommandations formulées à la suite des projets de modification de prix soumis à la SPR par les autorités a connu une hausse depuis 2020 (graphique en haut à droite) ;
- le nombre de règlements amiables conclus avec les entreprises a fluctué (graphique en bas à gauche) ;
- le nombre de dénonciations d'abus traitées par la SPR a subi une augmentation depuis 2021 avec un pic à 2241 en 2023 (graphique en bas à droite).

Figure 3

Budget de la SPR et prestations fournies



Remarque : les dénonciations d'abus pendantes sont soustraites à celles reçues pour indiquer celles ayant été traitées.

Sources : Comptes d'État 2019–2024 des unités administratives du DEFR²² (charges et dépenses d'investissement) ; Budget avec plan intégré des tâches et finances (PITF) 2027–2029 des unités administratives du DEFR²³, p. 11, « informations contextuelles » (prestations fournies).

²² Administration fédérale des finances (site internet) : Comptes d'État des unités administratives du DEFR (Tome 2), efv.admin.ch > Rapports financiers > Bases Rapports financiers > Comptes d'État.

²³ Administration fédérale des finances (2025) : Budget 2026 avec plan intégré des tâches et finances 2027–2029 des unités administratives DEFR (Tome 2), efv.admin.ch > Rapports financiers > Bases Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances.

Pour réaliser ses tâches, la SPR disposait de 20 équivalents plein temps (EPT) en 2024²⁴. Elle est divisée en domaines spécialisés, qui comptent chacun environ 3 EPT. Outre le domaine juridique et d'information et celui de l'observation du marché, il existe trois domaines économiques répartis par thèmes :

- domaine santé ;
- domaine énergie, poste, télécom, agriculture (EPTA) ;
- domaine transports publics, eau / eau usée, déchets, banques / assurances (TEEB)²⁵.

Pour remplir sa tâche de renseignement du public, la SPR publie un rapport annuel²⁶ des communiqués de presse pour les affaires importantes, des newsletters (4 à 6 fois par an), des textes plus informels (colonnes, blog, publications sur Twitter) et répond aux requêtes des médias²⁷.

3 **Opportunité de la conception institutionnelle de la surveillance des prix**

Ce chapitre répond à la première question : la *conception institutionnelle* de la SPR comme autorité spécifique est-elle *opportune*, aussi en comparaison internationale ? La réponse se fonde notamment sur une analyse de la situation dans une sélection de pays européens (voir la comparaison internationale à l'annexe 3), ainsi que sur l'avis de droit rédigé à la demande du CPA²⁸.

Réponse à la question d'évaluation : la conception de la SPR comme autorité spécifique est opportune ; elle est toutefois unique en comparaison internationale.

- La SPR et la COMCO se complètent bien. Elles ont des tâches légales différentes et coordonnent leurs activités de manière opportune, même si certaines incertitudes subsistent d'un point de vue juridique (ch. 3.1).
- Les instruments de la SPR sont opportuns, car ils lui permettent d'agir rapidement (ch. 3.2).
- La conception d'une autorité spécifique chargée de surveiller les prix fixés par les entreprises et les autorités puissantes sur le marché est opportune, mais unique en comparaison internationale (ch. 3.3).

²⁴ Elle en comptait 19 en 2019–21, 20 en 2022 et 21 en 2023 (Source : Comptes d'État).

²⁵ SPR (2023) : Règlement intérieur (RI-SPR), 10.1.2023.

²⁶ Rapports annuels disponibles sur le site internet de la SPR, preisueberwacher.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports annuels.

²⁷ SPR (site internet) : Informations destinées aux médias, preisueberwacher.admin.ch > Documentation > Informations destinées aux médias.

²⁸ Avis de droit SPR.

3.1 Dans la pratique, les objectifs et les tâches de la SPR et de la COMCO sont délimités de manière opportune

La COMCO et la SPR assument toutes deux des tâches dans le domaine de la politique de la concurrence, raison pour laquelle elles sont légalement tenues de collaborer (ch. 2.1). Les deux autorités poursuivent toutefois des objectifs différents : la COMCO doit veiller au bon fonctionnement de la concurrence. À ses yeux, les prix élevés indiquent généralement que la concurrence ne fonctionne pas. Dans de tels cas, elle ne régule pas les prix, mais le marché. La SPR, en revanche, intervient directement sur les prix trop élevés. Elle entre notamment en jeu lorsqu'il ne s'agit pas de faire fonctionner la concurrence, comme dans le cas de monopoles d'État. Les mesures de la COMCO visent généralement à attaquer le mal par la racine, car elles remédient au manque de concurrence qui conduit à des prix élevés sur un marché (« *Ursachentherapie* »). La SPR, pour sa part, est chargée de s'attaquer aux symptômes : elle abaisse les prix trop élevés sans s'attaquer à leurs causes (« *Symptomtherapie* »)²⁹. Tant pour la SPR que pour la COMCO, c'est le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), rattaché au DEFR, qui est chargé du développement des bases juridiques.

Au niveau juridique, il existe certaines imprécisions concernant la délimitation des domaines de compétence de la COMCO et de la SPR. Selon l'avis de droit réalisé sur mandat du CPA, le champ d'application de la LSPr n'est en particulier pas clairement défini. Celui-ci est défini par référence à la LCart (art. 2 LSPr). La LSPr s'applique par conséquent aux participants à des « accords en matière de concurrence » au sens de la LCart et « aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé ». La LCart est toutefois adaptée aux formes de restrictions de la concurrence résultant de l'économie privée. 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). Selon une pratique bien établie, la LSPr s'applique toutefois également à ces domaines, à savoir aux prix administrés, tels que les émoluments communaux et cantonaux pour les déchets ou l'eau. L'avis de droit rédigé à la demande du CPA conclut donc que le champ d'application de la LSPr n'est pas clairement défini en référence à la LCart. La SPR estime, quant à elle, que le champ d'application de la loi est clair : pour ce qui est des prix administrés, les fournisseurs disposent d'un pouvoir de marché, car ils peuvent influencer le marché – en particulier les prix – dans une mesure supérieure à la normale, et relèvent donc du champ d'application de la LCart (art. 2, al. 1).

Des dispositions régissant les conflits entre la SPR et la COMCO sont également inscrites dans la loi afin d'éviter les doublons et les décisions contradictoires des autorités³⁰. Les procédures de la COMCO selon la LCart priment donc celles de la SPR, sauf décision contraire prise d'un commun accord par la COMCO et le Surveillant des prix (art. 3, al. 3, LCart). Lors de l'adoption de la LSPr, le législateur

²⁹ Avis de droit SPR, ch. 2.A.2.b.

³⁰ Pour une présentation détaillée des règles relatives aux conflits prévues par la LCart et la LSPr ainsi que leur interprétation dans la doctrine et la jurisprudence, cf. avis de droit. SPR, ch. 2.A.2.e.ii.

avait souligné que le Surveillant des prix devait pouvoir intervenir rapidement et s'efforcer de trouver des solutions amiables (ch. 3.2). L'avis de droit rédigé à la demande du CPA conclut que, en raison de la primauté des procédures de la COMCO, notamment lorsque ces dernières portent directement sur l'adéquation des prix, la SPR ne peut pas intervenir directement et ordonner, par exemple, un abaissement des prix. Elle doit plutôt attendre l'issue de la procédure de la COMCO, qui est généralement longue³¹.

En pratique, les relations entre la SPR et la COMCO semblent claires, cependant. Il est évident pour les membres de la SPR et de la COMCO avec lesquels le CPA s'est entretenu que la SPR est compétente en matière de prix administrés. En outre, les chevauchements possibles au regard des bases juridiques concernant les prix abusifs des entreprises puissantes sur le marché sont rares. À ce propos, seuls des cas isolés de problèmes de coordination, remontant à plusieurs années, ont été évoqués. Les personnes interrogées connaissent les normes de délimitation et sont unanimes quant au bon fonctionnement de la coordination entre la SPR et la COMCO dans la pratique. 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 et effectuée pour servir au mieux l'affaire, conformément à la possibilité d'accord prévu par l'art. 3, al. 3, LCart. La COMCO laisse souvent délibérément la priorité à la SPR pour juger s'il y a un abus de prix car la SPR dispose des connaissances nécessaires en matière de gestion d'entreprise. C'est cette logique qui a, par exemple, amené la COMCO à prendre position pour que la SPR observe et, si nécessaire, intervienne sur certains marchés bancaires à la suite de la fusion entre UBS et Credit Suisse en 2023 (cf. ch. 5.1).

Par ailleurs, les deux autorités s'informent régulièrement de leurs activités, conformément aux dispositions légales (ch. 2.1). L'échange d'informations est garanti par la participation régulière du Surveillant des prix aux séances de la COMCO, lors desquelles des informations mutuelles sont données. De plus, les autorités se présentent leurs priorités respectives une fois par année. Dans les cas où la SPR prépare une décision sur un prix fixé par une entreprise, elle soumet son analyse de marché à la COMCO, qui lui fait part de son appréciation. Enfin, la collaboration entre les deux autorités fonctionne bien également au niveau technique. Les propos recueillis indiquent en effet que les collaboratrices et collaborateurs scientifiques échangent fréquemment et de manière étroite au sujet de leurs procédures et méthodes respectives. Ces appréciations globalement positives de la coordination entre la SPR et la COMCO dans la pratique rejoignent les conclusions tirées il y a une vingtaine d'années en la matière par le Département fédéral de l'économie (DFE)³².

³¹ Avis de droit SPR, ch. 2.A.2.d et e.

³² Département fédéral de l'économie (2004) : Bericht zur Organisation der Preisüberwachung im Auftrag des Bundesrates, 11.2004 (en allemand).

3.2 Les instruments de la SPR sont opportuns

La SPR dispose de différents instruments selon qu'elle a affaire à des prix fixés par des entreprises puissantes sur le marché ou à des prix administrés (cf. ch. 2.1). Dans le cas de *prix administrés*, les autorités concernées sont tenues de consulter la SPR avant d'augmenter les prix ; cette dernière dispose d'un droit de recommandation (art. 14, al. 1, LSPr). Les communes doivent par exemple consulter la SPR lorsqu'elles souhaitent augmenter les tarifs de l'eau et des eaux usées ou du ramassage des ordures ménagères. Les autorités publient l'avis de la SPR et, si elles s'en écartent, s'en expliquent (art. 14, al. 2, LSPr). C'est pour des raisons politiques que la SPR ne peut pas intervenir directement lorsqu'il s'agit de prix administrés ni fixer elle-même les prix : la SPR ne doit pas pouvoir se positionner au-dessus des décisions du Parlement et du gouvernement³³.

Bien que la recommandation ne soit pas contraignante, les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du CPA jugent cet instrument opportun. Grâce à la numérisation, la SPR a pu réduire en partie le travail lié au contrôle des tarifs des communes, ce qui lui permet de formuler de nombreuses recommandations avec une charge de travail moindre. Les expertises de la SPR sont souvent appréciées, car les responsables communaux ne disposent pas toujours des connaissances spécifiques nécessaires. L'instrument est particulièrement efficace, car les autorités doivent motiver leur décision de ne pas suivre une recommandation de la SPR.

Pour les *entreprises puissantes sur le marché*, le règlement amiable est l'instrument que la SPR utilise le plus (art. 9 LSPr). La SPR peut certes rendre une décision et interdire une augmentation de prix ou ordonner un abaissement de prix (art. 10 LSPr), mais lors de l'introduction de la LSPr, le législateur avait clairement hiérarchisé les instruments : « [...], les décisions de caractère formel que prend le Surveillant des prix pour abaisser ceux-ci devraient rester l'exception, de même que les procédures de recours et les procédures pénales.³⁴ » La SPR doit plutôt, si possible, privilégier des procédures informelles³⁵. La loi ne donne pas d'indications formelles sur la forme du règlement amiable³⁶. De fait, la disposition « n'est pas dirigée contre les entreprises et organisations touchées, mais [...] doit être appliquée de concert avec elles »³⁷. Cette hiérarchisation des instruments est toujours d'actualité : depuis 2018, la SPR a conclu entre cinq et treize accords amiables par an, mais n'a pris qu'une seule décision formelle. Elle se distingue ainsi nettement de la COMCO, comme le montre la figure 4. Les décisions susceptibles de recours sont le principal instrument de la COMCO (art. 18 LCart). La COMCO peut également conclure des accords amiables, mais elle doit pour cela avoir préalablement ouvert une procédure formelle, ce qui n'est pas le cas de la SPR (cf. encadré 1).

³³ Avis de droit SPR, partie II, ch. A.2.a.

³⁴ Message sur la LSPr, ch. 423.

³⁵ SPR (2022b) : Vade-mecum. 22.2.2022, p. 3.

³⁶ Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPr. n : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, ch. III.A.

³⁷ Message sur la LSPr, ch. 423.

Figure 4

Compétences et instruments de la SPR et de la COMCO

	Compétences	Instruments
SPR	• Empêcher les prix trop élevés • Informer le public	• Prix fixés par les entreprises : • règlement amiable • décision sur les prix • Prix administrés : • recommandation sur les prix
COMCO	• Promouvoir la concurrence • Empêcher les cartels et les autres restrictions à la concurrence	• Décision • Recommandation et avis • Accord amiable (décision)

Dans l'ensemble, les personnes de la SPR interrogées ont souligné que le règlement amiable de la SPR était un instrument flexible et efficace. La charge pour la SPR et pour les entreprises concernées peut ainsi être maintenue à un niveau plus bas que pour une procédure formelle. Ce type de règlement permet d'agir rapidement, comme le législateur l'a souhaité, alors que dans le cadre de procédures judiciaires, il faut normalement compter plusieurs années avant qu'une décision soit rendue. De plus, si le tribunal juge ensuite que les prix étaient trop élevés, la question se pose alors de savoir comment les consommateurs et les consommatrices peuvent être remboursés de ce qu'ils auraient payé en trop. D'une manière générale, 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 COMCO³⁸. Le CPA conclut que les instruments de la SPR permettent, selon le souhait du législateur, d'agir rapidement et que l'autorité privilégiée, comme prévu, les règlements amiables.

Enfin, lors de l'élaboration de la LSPr, on espérait également que la SPR aurait un certain effet psychologique et préventif, les entreprises et les autorités voulant éviter de nuire à leur réputation³⁹. Les interlocuteurs et les interlocutrices du CPA ont souvent mentionné cet effet lors des entretiens. Dans le passé, des voix se sont toutefois élevées pour critiquer le fait que les entreprises prenaient en compte une « marge de surveillance des prix » lorsqu'elles adaptaient leurs prix, en annonçant dans un premier temps des prix plus élevés, pour les abaisser ensuite sur ordre du Surveillant des prix⁴⁰.

³⁸ Avis de droit SPR, ch. 2.A.1.

³⁹ Message sur la LSPr, ch. 32 ; Weber, Rolf H. (2009) : Preisüberwachungsgesetz (PüG). Berne : Stämpfli (*en allemand*), art. 4 LSPr, ch. 1.

⁴⁰ Débat du 11.5.2006 concernant la motion 04.3032 (« Suppression du poste de Surveillant des prix ») ; BO 2006 N 698.

Le règlement amiable (« *settlement* ») en comparaison internationale

Dans de nombreux pays, les autorités de la concurrence ont la possibilité de conclure des accords amiables avec les entreprises, ce qui permet de raccourcir les procédures et, dans certaines circonstances, de réduire le montant de l'amende. La condition préalable est que l'autorité de la concurrence ait ouvert une procédure formelle.

En Allemagne⁴¹ et au Royaume-Uni⁴², une telle procédure (« *settlement* ») est possible si l'entreprise reconnaît avoir agi de manière anticoncurrentielle et accepte de ne pas porter devant les tribunaux la décision de l'autorité de la concurrence. En Suisse, la COMCO peut également conclure des accords amiables (art. 29 LCart) si les entreprises concernées acceptent de changer leur comportement. La LCart donne donc des indications claires, tandis que la LSPr ne définit ni le motif ni la forme d'un règlement amiable. Le législateur a voulu rendre les règlements amiables aussi simples que possible afin que la SPR les privilégie par rapport à une procédure formelle⁴³.

Les personnes de la SPR entendues par le CPA étaient toutes d'avis qu'il était important pour leur unité, de taille modeste et disposant de peu de ressources, d'être connue du public afin qu'elle atteigne son objectif – empêcher les abus de prix. Elles estiment que la notoriété du Surveillant des prix est très utile pour les relations publiques. Les nombreuses annonces envoyées par la population au Surveillant des prix témoignent de la confiance qui lui est accordée. Aucune des personnes de la SPR, de la COMCO ou du Secrétariat général du DEFR (SG-DEFR) entendues par le CPA n'a évoqué d'inconvénient lié à la personnalisation de la fonction. En fait, lors de l'introduction de la loi, la notoriété dans l'opinion publique avait déjà été énoncée comme condition préalable à l'exercice de la fonction de Surveillant des prix. Il fallait que ce soit une personnalité dotée d'une riche expérience des affaires économiques et d'une excellente réputation publique⁴⁴. On espérait également qu'une personne seule serait plus à même de gagner la confiance de l'économie, condition indispensable pour parvenir à des règlements amiables⁴⁵.

⁴¹ Bundeskartellamt (2016). Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamtes in Bußgeldsachen, bundeskartellamt.de > Infothek & Service > Rechtsgrundlagen & Materialien > Kartellverfolgung > Merkblätter (*en allemand*).

⁴² Competition and Markets Authority (2024). Guidance on the CMA's investigation procedures in Competition Act 1998 cases, Ziff. 14, gov.uk > Business and industry > Business regulation > Competition > Competition Act and cartels (*en anglais*).

⁴³ Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPr. In : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, ch. III.A.

⁴⁴ Message sur la LSPr, ch. 32.

⁴⁵ Message sur la LSPr, ch. 423.

3.3 Une autorité spécifique est opportune, même si elle est unique en comparaison internationale

Lorsque la LSPr a été élaborée, le législateur a voulu que le Surveillant des prix dispose de collaboratrices et de collaborateurs, mais que la SPR soit une petite unité capable d'agir rapidement et efficacement⁴⁶. La loi ne contient pas non plus de prescriptions concernant son organisation ; elle stipule simplement que la personne nommée par le Conseil fédéral dispose de collaboratrices et de collaborateurs (cf. ch. 2.1). Les personnes de la SPR, du SG-DEFR et de la COMCO entendues par le CPA considèrent que la SPR demeure une petite unité réactive, proche des autorités, des entreprises qu'elle surveille et des citoyennes et citoyens.

Lors de l'introduction de la loi, le fait qu'un Surveillant des prix « à part » assume le mandat constitutionnel n'a pas fait l'unanimité. Lors de la consultation sur la LSPr, certains milieux ont suggéré que la COMCO⁴⁷ assume ces tâches. Dans son message, le Conseil fédéral a toutefois rejeté cette idée. Il a souligné que comme les membres de la COMCO exercent leur fonction à titre accessoire, ils ne se réuniraient qu'à intervalles irréguliers et les procédures dureraient plus longtemps, ce qui empêcherait d'agir rapidement⁴⁸. La séparation institutionnelle entre la SPR et la COMCO a toutefois continué d'être sujette à discussion au niveau politique dans les années qui ont suivi. En 2006, par exemple, une intervention visant à supprimer la SPR a été clairement rejetée⁴⁹.

Dans le cadre de la présente évaluation, plusieurs des personnes entendues par le CPA ont souligné qu'il était important que la SPR soit une autorité spécifique – l'opinion publique la perçoit ainsi comme telle, ce qui participe de son efficacité. Elles considèrent que cet effet serait perdu si les tâches de la SPR étaient dévolues à la COMCO, et que les éventuels gains d'efficacité ne compenseraient pas cette perte. Les analyses du CPA montrent que, dans l'ensemble, la SPR et la COMCO se distinguent clairement l'une de l'autre, tant en ce qui concerne leurs objectifs et leurs tâches (ch. 3.1) que leurs instruments (ch. 3.2). Le CPA estime donc qu'il est opportun, sur le plan institutionnel, de concevoir la SPR comme une autorité spécifique.

⁴⁶ Message sur la LSPr, ch. 32.

⁴⁷ À l'époque, la COMCO s'appelait Commission des cartels.

⁴⁸ Message sur la LSPr, ch. 32.

⁴⁹ Motion du groupe de l'Union démocratique du centre 04.3032 (« Suppression du poste de Surveillant des prix »).

Figure 5

Autorités de régulation et de surveillance en comparaison internationale

Compétence	Suisse	France	Royaume-Uni	Allemagne	Pays-Bas
Prix en général	SPR	---	---	---	---
Concurrence	COMCO	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes	Competition and Market Authority	Bundeskartellamt	Autoriteit Consument en Markt
Infrastructures (par ex. électricité)	Une commission par secteur	Une autorité par secteur	Une autorité par secteur	Une seule autorité (Bundesnetzagentur)	

Si l'on compare la Suisse avec une sélection de pays européens (ch. 1.2), on constate que la SPR est une « institution typiquement suisse »⁵⁰. Aucun de ces pays ne dispose d'un organe comparable à la SPR suisse, comme le montre la figure 5. Les expertes et les experts interrogés par le CPA ont indiqué que ces pays ne possédaient pas non plus de lois complètes relatives à la lutte contre les prix abusifs à l'image de la LSPr en Suisse. Bien qu'il n'y existe pas d'autorité comparable à la SPR, ces pays sont tous dotés d'autorités de surveillance de la concurrence comparables à la COMCO, qui décident par exemple si une concentration d'entreprises crée une position dominante sur le marché. Ces autorités peuvent aussi mener des clarifications susceptibles d'influencer les prix pour les clientes et les clients finaux. En règle générale, elles ne peuvent toutefois pas intervenir directement sur les prix comme le fait la SPR suisse. Ces pays disposent en outre d'autorités de régulation et de surveillance dans les domaines des infrastructures (ch. 2.1) qui régulent aussi les prix et sont soit organisées sous la forme d'une autorité par secteur (France, Royaume-Uni), soit regroupées en une seule autorité (Allemagne), voire intégrées à la commission de la concurrence (Pays-Bas). Contrairement à la Suisse, où la SPR est le « centre de compétence de la Confédération en matière de prix »⁵¹, les pays analysés ne disposent pas d'une autorité spécialisée dans l'évaluation des prix. Des informations supplémentaires sur les autorités dans chaque pays sont présentées à l'annexe 3.

⁵⁰ Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPr. In : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, ch. I.B.5.

⁵¹ SPR (2022b) : Vade-mecum. 22.2.2022, p. 2.

4 Clarté juridique de l'indépendance de la SPR

Cette partie traite de la deuxième question : 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* ? La réponse s'appuie sur l'avis de droit rédigé à la demande du CPA⁵².

Réponse à la question d'évaluation : l'indépendance de la SPR n'est pas clairement définie dans les bases juridiques. Par conséquent, l'étendue de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire ne sont pas claires. En outre, la SPR est moins indépendante que la COMCO et la FINMA, ce qui n'est que partiellement opportun.

- L'indépendance de la SPR n'est pas explicitement inscrite dans la loi. Toutefois, la SPR a besoin d'une certaine indépendance pour pouvoir accomplir ses tâches. L'étendue de l'indépendance de la SPR et, par conséquent, celle de la surveillance ne sont donc pas claires sur le plan juridique (ch. 4.1).
- En outre, l'indépendance de la SPR est moins grande dans toutes les dimensions que celles de la COMCO et de la FINMA. Les différences avec la COMCO, en particulier, ne se justifient pas objectivement (ch. 4.2).
- La haute surveillance parlementaire est limitée, même si cela ne ressort pas clairement de la loi (ch. 4.3).

4.1 L'indépendance de la SPR n'est pas explicitement inscrite dans les bases juridiques

Une unité administrative est indépendante dans la mesure où elle est libre de prendre des décisions sur lesquelles l'autorité de surveillance n'a aucune influence. L'étendue de la surveillance exercée par le DEFR sur la SPR constitue donc la limite à l'indépendance de cette dernière⁵³. La loi inscrit clairement la SPR dans la structure hiérarchique de l'administration fédérale : le Surveillant des prix *relève* du DEFR (art. 3, al. 2, LSPR)⁵⁴. Lors de la genèse de la loi dans les années 1980, le Conseil fédéral a refusé de créer une autorité indépendante au motif que la SPR serait une partie de la politique économique du département ; le Surveillant des prix devait

⁵² Avis de droit SPR.

⁵³ Avis de droit SPR, partie 1, ch. B.1.

⁵⁴ Dans sa prise de position du 30 juin 2025, la SPR a souligné que la plupart des opinions exprimées dans la doctrine concluait que la SPR était subordonnée administrativement au DEFR. L'avis de droit a pris en compte ces opinions (partie 2, ch. B.2), mais celles-ci sont en général motivées de manière plutôt superficielle et évaluent le pouvoir d'instruction du département de manière très divergente. Se fondant sur un examen approfondi du libellé de la loi, des travaux préparatoires, de la *ratio legis* et de la structure générale de la LSPR, l'avis de droit parvient à l'évaluation différenciée de l'indépendance juridique de la SPR exposée ci-après.

assumer ses fonctions avec le concours du département et sous sa surveillance⁵⁵. Contrairement au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (art. 43, al. 4, de la loi fédérale sur la protection des données [LPD]⁵⁶), l'objectif n'était pas de nommer une personne qui prenne des décisions de manière indépendante. Il convenait plutôt de choisir une personnalité expérimentée, capable d'agir de façon convaincante lors de négociations de prix et vis-à-vis du public (cf. ch. 3.2). Conformément à la loi, la SPR est présentée comme une *unité de l'administration fédérale centrale* (art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [Org DEFR]⁵⁷ ; annexe 1, section VI.1.2 OLOGA). Du point de vue de la législation sur l'organisation de l'administration, la SPR est donc soumise à la surveillance *complète* du Conseil fédéral (art. 24, al. 2, OLOGA) et est en principe *liée par les instructions* données par le département (art. 7, al. 3, OLOGA)⁵⁸.

Toutefois, l'étendue de la surveillance exercée sur la SPR est limitée au niveau de l'ordonnance. Ainsi, en vertu de celle-ci, et à la différence de la LSPr, la SPR est seulement *rattachée administrativement* au SG-DEFR (art. 4, al. 3, Org DEFR), alors que le Bureau de la consommation, par exemple, lui est *subordonné* (art. 4, al. 2, Org DEFR). En outre, contrairement à d'autres unités de l'administration fédérale centrale, la SPR ne doit pas conclure de *convention de prestations annuelle*, qui permettrait d'harmoniser les prestations de l'unité administrative avec les objectifs politiques du département (art. 22a, let. d, OLOGA, en relation avec l'art. 38a, al. 2, 2^e phrase, LOGA). La SPR, tout comme la COMCO et d'autres autorités chargées de surveiller l'économie, est exemptée de cette obligation sur la base du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise⁵⁹ afin de limiter le pilotage politique et de garantir l'objectivité des décisions⁶⁰. Ainsi, le Conseil fédéral, auteur de l'ordonnance, s'est détourné de l'intégration de la SPR dans la politique économique prévue par le message de l'époque.

Il existe donc certaines incohérences entre la loi et les ordonnances. L'avis de droit fait valoir que la SPR ne pourrait pas remplir certaines tâches légales si elle ne disposait pas d'une certaine indépendance fonctionnelle (cf. tableau 3). Ainsi, l'une des tâches de la SPR consiste à surveiller les prix administrés de tous les niveaux de l'État, y compris de la *Confédération* (art. 14 LSPr, cf. ch. 3.2). Si la SPR était subordonnée sans restriction à la hiérarchie du département, il y aurait un grave conflit d'intérêts, car le département et le Conseil fédéral pourraient influencer l'examen des prix des offices fédéraux. Il faut donc partir du principe que la SPR agit de manière indépendante dans ce domaine. Toutefois, comme la SPR ne dispose que d'un droit

⁵⁵ Message sur la LSPr, FF 1984 II 797, cité dans l'avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.a. Contrairement à l'avis exprimé par le DEFR dans sa prise de position sur le rapport de la CdG-N, l'indépendance de la SPR ne peut, selon l'avis de droit (partie 2, ch. B.2, note 189), être déduite de la jurisprudence.

⁵⁶ Loi fédérale du 25.9.2020 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1).

⁵⁷ Ordonnance du 14.6.1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR ; RS 172.216.1).

⁵⁸ Avis de droit SPR, partie 1, ch. B.4.a.

⁵⁹ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, *op. cit.*

⁶⁰ Avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.b.

de recommandation, malgré son indépendance, le Conseil fédéral conserve la compétence décisionnelle en matière de fixation des prix par les autorités fédérales⁶¹.

Selon l'avis de droit, il est difficile de savoir avec certitude si la SPR doit pouvoir exécuter d'autres tâches légales en toute indépendance. Dans le cas de *prix administrés par les cantons et les communes*, le pouvoir illimité de donner des instructions à la SPR reviendrait à permettre au Conseil fédéral ou au département d'influencer la fixation des prix dans les domaines de compétence des cantons et des communes. L'avis de droit estime que cela ne correspondrait pas à la volonté du législateur et que, par conséquent, afin de préserver les domaines de compétence des différents niveaux de l'État, il faut également partir du principe que la SPR est indépendante dans l'accomplissement de ses tâches dans ce domaine⁶².

Enfin, il existe également des conflits d'intérêts entre une surveillance complète exercée par le Conseil fédéral sur la SPR et son rôle de propriétaire d'*entreprises publiques*, dont les intérêts pourraient s'opposer à une SPR forte. Rien n'indique dans les travaux préparatoires à la loi que ce conflit d'intérêts a été pris en considération. Au contraire, à l'époque, dans ce domaine, le législateur a souhaité intégrer explicitement la SPR à la politique économique du département. Selon l'avis de droit, la SPR ne peut donc généralement pas être considérée comme autonome en ce qui concerne les prix fixés par des entreprises publiques. Le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, rédigé 20 ans après l'entrée en vigueur de la LSPr, montre que les principes de pilotage relatifs aux entreprises publiques ont fortement évolué. Par conséquent, les autorités chargées de surveiller l'économie devraient disposer d'une certaine indépendance afin de pouvoir s'acquitter efficacement de leur tâche⁶³. La subordination hiérarchique illimitée inscrite dans la LSPr n'est donc plus adaptée aux réalités actuelles⁶⁴.

61 Avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.c.ii.

62 Avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.c.iv.

63 Rapport sur le gouvernement d'entreprise.

64 Avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.c.iii.

Tableau 3

Indépendance fonctionnelle de la SPR par domaine d'activité prévu par la loi

Domaine d'activité	Indépendance fonctionnelle de la SPR selon l'avis de droit
Prix administrés par les autorités fédérales	Oui, pour éviter les conflits d'intérêts graves
Prix administrés par les cantons et les communes	Oui, pour préserver les domaines de compétence des différents niveaux de l'État
Entreprises publiques détenues par la Confédération	Non, car l'intégration dans la politique économique est expressément visée ; les conflits d'intérêts avec le rôle de propriétaire de la Confédération ne sont pas pris en considération.
Autres entreprises publiques	Non, car l'intégration dans la politique économique est expressément visée

Source : CPA, sur la base de l'avis de droit.

En résumé, l'indépendance de la SPR n'est pas clairement définie dans les bases juridiques. Selon la loi, la SPR est en principe liée par les instructions du département, alors que les ordonnances limitent la surveillance essentiellement aux questions administratives. Selon l'avis de droit, l'indépendance dans l'exécution des tâches légales ne concerne que le domaine des prix administrés, mais pas celui des prix des entreprises publiques. Compte tenu de l'évolution du pilotage des entreprises publiques et des contradictions existantes, les dispositions légales en vigueur ne sont pas opportunes. L'avis de droit soulève la question de l'opportunité d'une nouvelle réglementation uniforme de l'indépendance fonctionnelle de la SPR ainsi que de sa transformation en une unité de l'administration fédérale décentralisée, comme c'est le cas de la COMCO ou la FINMA. La SPR est comparée à ces dernières ci-après.

4.2 L'indépendance de la SPR est comparativement faible et n'est pas réglée de manière opportune

Ce deuxième sous-chapitre consacré aux bases juridiques se penche sur l'indépendance de la SPR en comparaison avec la COMCO et la FINMA. Il se décline à travers les dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance (cf. ch. 2.2), soit l'indépendance fonctionnelle (ch. 4.2.1), institutionnelle (ch. 4.2.2), en matière de personnel (ch. 4.2.3) et financière (ch. 4.2.4).

4.2.1 L'indépendance fonctionnelle de la SPR pour accomplir ses tâches est restreinte

L'indépendance fonctionnelle de la SPR, c'est-à-dire sa capacité à accomplir ses tâches sans être soumise à des instructions, est réglée de manière faible par rapport à

celle de la COMCO ou de la FINMA. La LSPR n'inclut aucune *norme générale d'indépendance* de la SPR (cf. ch. 4.1). Au contraire, l'indépendance de la COMCO (art. 19, al. 1, LCart) et de la FINMA (art. 21 LFINMA) sont formalisées dans la loi. Les deux autorités ne sont pas soumises à des instructions dans l'accomplissement de leurs tâches, sauf disposition contraire de la loi.

La SPR ne dispose d'un *pouvoir de décision* que dans le domaine des prix fixés par les entreprises. Dans le domaine des prix administrés, où l'on peut supposer son indépendance fonctionnelle, la SPR ne peut qu'émettre des recommandations, pour des raisons institutionnelles (ch. 3.2). La COMCO a la compétence de publier des communications relatives aux accords en matière de concurrence ; en revanche, les ordonnances correspondantes sont édictées par le Conseil fédéral (art. 6 LCart). En ce qui concerne ses pouvoirs décisionnels pour éliminer les restrictions illicites à la concurrence, la COMCO peut notamment prendre une décision sur les mesures à prendre ou sur l'approbation de l'accord amiable (art. 30 LCart), prononcer des sanctions (art. 49a LCart), interdire des concentrations d'entreprises (art. 10, al. 2 LCart) ou ordonner des mesures d'enquête (art. 42 LCart). La FINMA dispose de compétences fonctionnelles étendues : elle peut notamment adopter des ordonnances, lorsque la législation le prévoit, et émettre des circulaires afin de préciser les modalités d'application de la législation sur les marchés financiers (art. 7 LFINMA). En outre, elle peut être habilitée à édicter des dispositions d'exécution sur des questions techniques (p. ex. art. 24, al. 4, LFINMA) et est dotée de larges compétences décisionnelles⁶⁵.

4.2.2 L'indépendance institutionnelle de la SPR existe uniquement au niveau de l'ordonnance

En comparaison avec la COMCO et la FINMA, l'indépendance institutionnelle de la SPR, à savoir sa liberté pour s'organiser, est inexistante au niveau de la loi. Celle-ci lui est toutefois octroyée au niveau de l'ordonnance (ch. 4.1). En outre, le règlement du DEFR⁶⁶ (art. 7) donne la compétence à la SPR pour édicter son *propre règlement interne*. En revanche, c'est dans la loi qu'est inscrite la compétence de la COMCO (art. 19 et 20, al. 1, LCart) et de la FINMA (art. 5, al. 3, LFINMA) de s'organiser en interne et à adopter leur propre règlement (celui de la COMCO étant toutefois soumis à l'approbation du Conseil fédéral).

La SPR n'est pas *compétente pour nommer la direction opérationnelle*. Selon l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)⁶⁷, la nomination du suppléant ou de la suppléante du Surveillant ou de la Surveillante des prix est effectuée par la cheffe ou le chef du département (art. 2 OPers). Il en va plus ou moins de même

⁶⁵ Dans sa prise de position du 5.6.2025 sur le projet du présent rapport, la FINMA a indiqué que son indépendance devrait être comparable à celle d'une banque centrale. Selon elle, celle-ci va cependant moins loin, raison pour laquelle les normes internationales recommandent de la renforcer.

⁶⁶ DEFR (2018) : Règlement du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche du 20.12.2018 (en *allemand* uniquement).

⁶⁷ Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3).

en ce qui concerne la COMCO, qui nomme elle-même le personnel du secrétariat mais pas la direction, qui est désignée par le Conseil fédéral (art. 24 LCart). Au sein de la FINMA, en revanche, c'est le conseil d'administration qui élit le directeur ou la directrice, sous réserve toutefois de l'approbation du Conseil fédéral (art. 9 LFINMA).

La SPR doit *rendre compte* de son activité auprès du DEFR et le fait également dans le domaine des prix administrés, bien que celui-ci ne tombe pas sous cette obligation car il faut partir du principe qu'elle y jouit d'un certain degré d'indépendance fonctionnelle (ch. 4.1). En outre, la gestion par convention de prestations n'est pas requise pour la SPR, comme c'est le cas également pour la COMCO (art. 22a, al. 2, OLOGA). La COMCO est responsable de la bonne marche de ses affaires et présente un rapport d'activité annuel au Conseil fédéral (art. 49, al. 2, LCart). La FINMA est tenue d'informer le public au moins une fois par an sur son activité et sa pratique en matière de surveillance (art. 22, al. 1, LFINMA). Elle utilise à cette fin le rapport annuel, qui est soumis à l'approbation préalable du Conseil fédéral (Art. 9, al. 1, let. f., LFINMA).

4.2.3 L'indépendance relative au personnel de la SPR est faible

L'indépendance de la SPR relative au personnel, soit sa capacité à agir sans que son personnel soit influencé, est faible par rapport à celle de la COMCO ou de la FINMA. Concernant la *procédure de nomination de l'organe dirigeant*, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour les trois autorités analysées (préposé ou préposée à la surveillance des prix, commission de la COMCO et conseil d'administration de la FINMA). Contrairement à la COMCO et la FINMA, il n'existe pas d'exigences légales relatives aux compétences du Surveillant ou de la Surveillante des prix, ni de son personnel. Selon l'avis de droit, dans la mesure où aucun profil d'exigences n'a été défini par le Conseil fédéral, il s'agit de tenir compte des explications fournies dans le message sur la LSPR⁶⁸ (cf. ch. 3.3).

À propos des *règles en matière d'indépendance*, la LSPR ne contient pas de dispositions spécifiques, mais les dispositions de la loi fédérale sur le personnel de la Confédération (LPers)⁶⁹ s'appliquent à la SPR. C'est également le cas pour les membres du secrétariat de la COMCO. S'agissant du personnel de la FINMA, c'est l'ordonnance de la FINMA sur le personnel⁷⁰, adoptée par le Conseil fédéral, qui contient des règles correspondantes. Compte tenu de la conception institutionnelle de la SPR, aucune règle spécifique visant à éviter les conflits d'intérêts n'existe. En revanche, la LCart et la LFINMA contiennent toutes deux des dispositions spécifiques visant à éviter les conflits d'intérêts et à garantir l'indépendance des membres de la commission, respectivement du conseil d'administration, par rapport aux entités surveillées.

⁶⁸ Message sur la LSPR, FF 1984 II 797s, cité dans l'avis de droit SPR, partie 2, ch. B.4.a ; cf. ch. 3.1.

⁶⁹ Loi du 21.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1).

⁷⁰ Ordonnance du 11.8.2008 sur le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Ordonnance sur le personnel FINMA ; RS 956.121).

4.2.4 Il n'existe aucune disposition juridique relative à l'indépendance financière de la SPR

L'indépendance financière de la SPR, à savoir sa souveraineté financière et budgétaire, est très faible comparativement à celle de la COMCO ou de la FINMA. En tant qu'unité de l'administration fédérale centrale, le *financement* de la SPR dépend entièrement des ressources générales de la Confédération. La COMCO en dépend également en grande partie, mais elle s'autofinance en petite partie par le biais des émoluments (art. 53a LCart). La FINMA, quant à elle, s'autofinance entièrement par le biais d'émoluments et d'une taxe de surveillance. C'est cependant le Conseil fédéral qui règle les détails de la taxe de surveillance (art. 15 LFINMA).

En ce qui concerne l'*indépendance budgétaire*, les comptes de la SPR font partie intégrante de la Confédération, conformément aux art. 2 et 5 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)⁷¹. Il en est de même pour la COMCO, qui ne dispose pas non plus d'un budget propre. En revanche, la FINMA tient sa propre comptabilité (art. 5, al. 3, LFINMA). À l'exception des comptes consolidés, ses comptes ne font pas partie intégrante du compte d'État de la Confédération (art. 55 LFC).

4.3 La haute surveillance parlementaire est limitée, même si cela ne ressort pas clairement de la loi

Comme l'indépendance de la SPR n'est pas inscrite explicitement dans les bases juridiques, la portée de la haute surveillance parlementaire ne peut elle aussi qu'être déduite. La SPR étant une unité de l'administration fédérale centrale, ses activités sont en principe soumises à la haute surveillance. Contrairement à la FINMA, la haute surveillance ne porte pas uniquement sur la surveillance du Conseil fédéral et du département sur la SPR⁷². Les CdG peuvent plutôt évaluer la légitimité et l'opportunité des mesures prises par la SPR ou de ses axes stratégiques. Elles doivent faire preuve de retenue à cet égard, dans la mesure où elles ne peuvent pas examiner les décisions sur des cas individuels, car il est possible de recourir contre les décisions de la SPR. La haute surveillance parlementaire doit donc adopter une perspective globale et se limiter à l'évaluation des tendances. Ce n'est qu'en cas de violation manifeste du droit que les CdG peuvent examiner des cas individuels afin d'en tirer des enseignements⁷³.

Les CdG doivent en outre faire preuve d'une retenue particulière en ce qui concerne les prix administrés, pour lesquels la SPR peut agir en toute indépendance (cf. ch. 4.1). Le contenu de ses activités échappe donc à la fois à la surveillance du Conseil fédéral et à la haute surveillance parlementaire. À cet égard, les CdG peuvent toujours vérifier s'il existe des indices montrant par exemple des problèmes de ressources ou de personnel, qui pourraient remettre en question le bon fonctionnement de l'autorité. La

⁷¹ Loi du 7.10.2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC ; RS **611.0**).

⁷² Avis de droit SPR, partie 2, ch. C.3.

⁷³ Avis de droit SPR, partie 2, ch. C.1.

haute surveillance ne doit cependant pas porter atteinte à l'autonomie de la procédure : la SPR peut organiser ses procédures de manière indépendante⁷⁴. Dans le domaine où la SPR jouit de l'indépendance fonctionnelle, la haute surveillance parlementaire va aussi loin que pour la COMCO⁷⁵.

En ce qui concerne sa mission principale, à savoir l'évaluation du caractère abusif des prix, la SPR dispose d'un pouvoir d'appréciation considérable. Les art. 12 et 13 LSPr ne font que fixer une liste non exhaustive de principes et d'éléments d'appréciation, selon lesquels la SPR évalue aussi bien les prix des entreprises puissantes sur le marché que les prix administrés. En raison de l'indépendance fonctionnelle de la SPR, la haute surveillance parlementaire ne peut pas se prononcer sur l'évaluation de ces derniers, sauf s'il est clair que la SPR dépasse ou n'exploite pas complètement son pouvoir d'appréciation. Toutefois, si les CdG examinaient l'évaluation des prix des entreprises, cela correspondrait indirectement à une évaluation des prix administrés, car les deux sont appréciés selon les mêmes bases juridiques. Les différentes caractéristiques de l'indépendance et de la surveillance selon le domaine d'activité de la SPR entraînent donc des questions de délimitation difficiles, ce qui, du point de vue de l'avis de droit, plaide encore en faveur d'une nouvelle réglementation. La portée de la haute surveillance parlementaire ne ressort pas clairement des bases juridiques existantes⁷⁶.

5 Opportunité de l'indépendance de la SPR dans la pratique

Ce chapitre se consacre à la troisième question d'évaluation : l'indépendance de la SPR et son pilotage par le DEFR sont-ils *mis en pratique* de manière *opportune* ?

Réponse à la question d'évaluation : la mise en pratique de l'indépendance de la SPR et du pilotage par le DEFR est opportune, mais ne correspond pas à ce que prévoit la loi ; les incohérences des bases légales mènent à des incertitudes au niveau du pilotage.

- La mise en pratique de l'indépendance et du pilotage permet à la SPR de remplir sa mission dans la limite des ressources allouées par le DEFR pour l'accomplissement des différentes tâches légales (ch. 5.1).
- Dans la pratique, l'indépendance de la SPR est plus importante que ne le prévoit la loi et tend, pour plusieurs dimensions, vers celle de la COMCO (ch. 5.2).

5.1 L'indépendance accordée dans la pratique permet à la SPR de remplir sa mission dans la limite de ses ressources

Selon les représentants et représentantes de la SPR et du SG-DEFR interrogés par le CPA, le cadre légal fixé par la LSPr, qui date de 1985, n'est plus à jour. Premièrement,

⁷⁴ Avis de droit SPR, partie 2, ch. C.2.a.

⁷⁵ Avis de droit SPR, partie 2, ch. C.3.

⁷⁶ Avis de droit SPR, partie 2, ch. C.2.b et C.2.c.

la personnalisation de la préposée ou du préposé à la SPR n'est depuis longtemps plus aussi centrale que le fixait la loi, la SPR agissant désormais comme une véritable autorité, avec une équipe d'une vingtaine d'EPT et une hiérarchie interne. Deuxièmement, le Conseil fédéral a progressivement donné plus d'indépendance aux autorités de surveillance, dont la COMCO, pour assurer leur crédibilité et leur efficacité⁷⁷. Dans le cadre de ces développements, il a également accordé à la SPR plus d'indépendance effective, sans pour autant adapter la loi. Ainsi, contrairement à la loi, selon laquelle la SPR est subordonnée au DEFR, l'ordonnance sur l'organisation du DEFR (Org. DEFR) prévoit une certaine indépendance fonctionnelle de la SPR, et celle-ci est largement respectée dans la pratique. En 2004, le Conseil fédéral avait édicté des instructions à l'attention de la SPR pour intensifier son action dans le domaine des prix administrés⁷⁸. Selon les propos recueillis, le cahier des charges du Surveillant des prix, qui avait alors été complété⁷⁹, n'est plus utilisé, bien qu'il n'ait jamais été formellement abrogé. Plus aucune directive contenant des consignes matérielles n'a été élaborée depuis lors.

D'après la pratique actuelle, les discussions entre la SPR et le DEFR se déroulent par l'intermédiaire d'une conseillère spécialisée ou d'un conseiller spécialisé affecté à la SPR par le DEFR. En particulier, le DEFR invite la SPR trois fois par année à une séance d'office, soit une discussion en présence de la cheffe ou du chef de département pour laquelle la SPR propose un ordre du jour. L'analyse documentaire du CPA montre que ces séances servent uniquement à l'information du département par la SPR, s'agissant du contenu matériel de ses dossiers actuels. Les décisions prises concernent exclusivement les questions administratives ou financières. La SPR est ainsi traitée par le DEFR de manière similaire à la COMCO mais, selon le CPA, sur la base d'une ordonnance non conforme à la loi (cf. ch. 4.1), qui n'est plus à jour.

Le manque de clarté sur le plan juridique mène à des incertitudes au niveau du pilotage de la SPR par le DEFR. Sur le plan administratif, la SPR est gérée comme un groupe de prestations du SG-DEFR et ne dispose dès lors pas d'un budget distinct attribué. À une reprise, en 2023, une convention de prestations a été élaborée entre le DEFR et la SPR comme instrument de pilotage pour l'année suivante⁸⁰. Selon le SG-DEFR, le but premier était de dissocier les informations relatives aux prestations de la SPR de la convention de prestations existante entre le chef de département et le SG-DEFR. Compte tenu de l'indépendance de la SPR, ce dernier ne souhaitait effectuer aucune influence sur la réalisation des prestations de la SPR ou en assumer la responsabilité.

⁷⁷ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, *op.cit.*

⁷⁸ La motion 04.3248 « Surveillance des prix. Effets pervers » du groupe libéral-radical demandait au Conseil fédéral de présenter un projet de modification de la LSP pour intensifier son travail concernant les prix administrés. En accord avec la motion, le Conseil fédéral a toutefois privilégié adresser des instructions à la SPR plutôt que de changer la loi.

⁷⁹ SPR (2024a) : Rapport annuel de 2024, [preisueberwacher.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports annuels](https://preisueberwacher.admin.ch/Documentation/Publications/Rapports%20annuels).

⁸⁰ Ces conventions de prestations que les départements passent avec leurs unités administratives doivent contenir des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements, d'autres projets importants avec jalons et délais et des objectifs en matière de prestations, en règle générale assortis d'indicateurs et valeurs cibles. Les unités administratives doivent présenter des rapports sur la réalisation des objectifs assignés (cf. OLOGA art. 22a).

Pour le SG-DEFR, il n'était toutefois pas clair si la SPR était tenue à une convention de prestations en vertu de la LFC.

L'élaboration d'une convention de prestations a alors fait l'objet de grandes réserves de la part de la SPR. Lors d'une discussion d'office fin 2023, ses représentants ont souligné que la définition d'indicateurs par le DEFR pour piloter ses prestations et uniformiser les procédures au sein du département risquait de mettre en question son indépendance fonctionnelle et que l'OLOGA ne requerrait pas expressément à la SPR de conclure une convention de prestations. En outre, la direction de la SPR a avancé qu'il était difficile d'établir des valeurs cibles quantitatives pertinentes en raison du fait qu'une partie des tâches de la SPR dépend des annonces qu'elle reçoit et que la SPR est trop petite pour avoir des activités stables et planifiables dans la durée.

Néanmoins, la convention de prestations a été élaborée. La figure 6 illustre un extrait des objectifs du groupe de prestations SPR en 2024, utilisés pour la convention de prestations : la SPR devait réaliser un minimum de 50 % d'analyses approfondies sur tous les cas présentant des indices d'un fort potentiel d'abus auprès d'entreprises et 75 % auprès d'autorités. Les objectifs n'ont pas été atteints. La SPR explique cet échec par le manque de ressources disponibles pour examiner de manière approfondie les présumés abus de prix dans certains domaines ainsi que par le retard des cantons dans leur consultation au sujet des tarifs hospitaliers⁸¹. La non-atteinte des objectifs n'a entraîné aucune conséquence.

Figure 6

Objectifs de la SPR en 2024 et compte-rendu

OBJECTIFS			
	C 2023	B 2024	C 2024
Fort potentiel d'abus: pour les cas présentant des indices d'un fort potentiel d'abus, le Surveillant des prix réalise une analyse approfondie			
- Analyses approfondies auprès d'entreprises (% min.)	13	50	13
- Analyses approfondies auprès d'autorités (% min.)	42	75	47
COMMENTAIRE			
Les deux objectifs n'ont pas été atteints.			

Légende : « B » signifie budget (valeurs cibles) et « C » compte (valeurs atteintes).
Remarque : le commentaire explique en détail en quoi les objectifs n'ont pas été atteints.
Source : Comptes d'État 2024 du DEFR⁸², p. 11.

Fin 2024, le DEFR et la SPR ont décidé de renoncer à des conventions de prestations à l'avenir, pour ne pas mettre en question l'indépendance de la SPR. En contrepartie, les informations contextuelles présentées dans le rapport annuel de la SPR et reprises dans les comptes et le budget d'État (cf. figure 3, ch. 2.3) ont été développées. Elles comprennent désormais des informations supplémentaires, comme des chiffres

81 SG-DEFR (2024) : Leistungsgruppe 2, Provisorischer Leistungsnachweis 2024, 28.11.2024 (en allemand).
82 Administration fédérale des finances (site internet) : Comptes d'État des unités administratives du DEFR, efv.admin.ch > Rapports financiers > Bases Rapports financiers > Comptes d'État.

relatifs aux prestations fournies et pendantes, permettant de communiquer au gouvernement et au Parlement dans quelle mesure la SPR a rempli son mandat.

Bien que l'ensemble des personnes entendues considère que les relations entre le DEFR et la SPR sont constructives et permettent à cette dernière de réaliser sa mission, elles accueilleraient positivement une clarification de l'indépendance de la SPR dans la loi, d'autant que les défis liés à la subordination au DEFR se font particulièrement sentir en période de contraintes financières comme actuellement. Concernant ses tâches légales, la SPR ne dispose d'une certaine marge de manœuvre qu'en cas d'indices des prix abusifs qu'elle recueille elle-même, sur la base de ses observations de marché. Pour les autres tâches, elle doit fixer des priorités dans le temps et trouver les ressources suffisantes afin de les traiter.

En outre, le volume des tâches légales de la SPR a augmenté ces dernières années :

- les *dénonciations de prix abusifs par des citoyens et citoyennes ainsi que par des entreprises*, auxquelles la SPR doit répondre, ont fortement augmenté (cf. figure 3, ch. 2.3), tout comme les demandes de communication (des médias, parlementaires ou organisations), en particulier en raison de l'inflation ;
- les *déclarations obligatoires des autorités politiques*, qui doivent consulter la SPR lors de chaque adaptation de prix ou de taxes, ont accru (cf. figure 3, ch. 2.3), notamment en raison de la forte hausse des prix de l'énergie dans le contexte de la crise ukrainienne. En plus, la révision de l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEml)⁸³ oblige depuis le 1^{er} janvier 2022 la SPR à contrôler toutes les propositions des unités administratives visant à édicter ou à modifier une réglementation relative aux émoluments (art. 5a). Selon la SPR, cette nouvelle compétence a entraîné une charge de travail nettement plus élevée que prévu⁸⁴, entraînant un besoin de 2 à 3 EPT supplémentaires, qui n'ont pas été accordés ;
- la collaboration de la SPR avec la FINMA en matière d'*assurance maladie complémentaire* est désirée dès 2022 par le Conseil fédéral, nécessitant 3 EPT de plus, selon une analyse du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), qui n'ont toutefois pas été alloués ;
- l'observation et, si nécessaire, l'intervention de la SPR sur *plusieurs marchés bancaires dans lesquels UBS fusionnée avec Credit Suisse est considérée comme puissante* ont été recommandées par la COMCO en 2023, mais aucun moyen supplémentaire n'a été octroyé (cf. encadré 2).

L'accroissement du volume des tâches a entraîné une situation de ressources très tendue depuis 2022, comme les documents concernant les discussions d'office l'attestent. En raison de ce manque de moyens, la SPR n'est pas en mesure d'accomplir pleinement ses tâches conformément à la LSPr. En effet, toutes les dénonciations reçues ne peuvent pas être examinées durant l'année en cours, le traitement des déclarations des autorités politiques prend du retard et certains examens

⁸³ Ordonnance générale du 8.9.2004 sur les émoluments (OGEml ; RS 172.041.1).

⁸⁴ 0,75 EPT avaient déjà été octroyés à la SPR par le Conseil fédéral lors d'une demande antérieure mais le nombre de cas à traiter avait été trop faiblement estimé de 0,5 EPT.

n'ont pas été menés de manière approfondie. Dans ce contexte, le DEFR a fait une demande formelle de ressources, soulignant qu'une compensation interne n'était possible ni au sein de la SPR ni au sein du DEFR. Soumise au Conseil fédéral en mai 2023 par le chef du Département, elle n'a pas été octroyée.

La majorité des personnes entendues, que ce soit au sein de la SPR ou du SG-DEFR, s'accorde sur le fait que le pilotage du DEFR sur la SPR s'effectue essentiellement par le biais des ressources allouées ou non par le DEFR et le Conseil fédéral pour l'accomplissement de certaines tâches de la SPR. Les échanges en matière de ressources entre la SPR et le DEFR sont bien illustrés dans le cas d'UBS (encadré 2). Selon le CPA, la SPR a agi de manière pragmatique en proposant diverses variantes de prestations en fonction des ressources supplémentaires que le DEFR lui conférerait ainsi que de nouvelles sources de financement possibles. Or, avec la décision concernant les ressources et les financements, le DEFR pilote dans une certaine mesure l'activité de la SPR.

Chronologie des séances d'office entre la SPR et le DEFR en matière de ressources dans le cas d'UBS

25.09.23 – La COMCO a conclu qu'UBS était puissante sur les marchés du *retail banking*, de l'*asset management*, du *corporate banking* et des institutions communes et que la SPR devrait observer cela et intervenir sur ceux-ci si nécessaire⁸⁵.

11.12.23 – La SPR soumet plusieurs variantes au DEFR pour clarifier les possibilités de financement pour ces prochaines 2–3 années :

1. réalisation *par les ressources existantes* (0 EPT) : *aucune tâche fournie* ;
2. limiter les nouvelles tâches à un *minimum* (3–44 EPT) : *enquête sectorielle et quelques cas concrets* ;
3. exécution *optimale* de la tâche (6–9 EPT) : *effet prophylactique* de l'action de la SPR attendu.

04.07.24 – Un premier échange formel a lieu entre la SPR, la FINMA, la COMCO et la Banque nationale suisse (BNS). La SPR se concentre alors sur l'*observation des marchés concernés et le traitement des dénonciations et annonces*.

19.08.24 – La SPR fait part au DEFR de l'*abandon des différentes possibilités envisagées pour financer le besoin supplémentaire en ressources* : financement externe (transfert de ressources de la FINMA à la SPR, financement par émoluments) ou redéfinition des priorités internes. Le SG-DEFR fait une demande dans l'outil de pilotage financier du DEFR *pour 1 EPT à l'interne en 2025*, afin qu'une observation minimale du marché soit réalisée.

09.12.24 – Échange sur le *refus du DFF* de financer l'observation du marché UBS. Ainsi, la seule possibilité à court terme est de financer les besoins en ressources par la *réserve du DEFR*.

26.03.25 – Le DEFR *refuse* la demande faite par la SPR de ressources supplémentaires. Cette dernière confirme au CPA qu'elle fera des *aménagements internes* pour dégager 1 EPT, ce qui entrainera des répercussions sur l'accomplissement d'autres de ses tâches.

5.2 En pratique, l'indépendance de la SPR est plus importante que prévu par la loi et ressemble à celle de la COMCO

Ce second sous-chapitre compare la mise en pratique de l'indépendance de la SPR et du pilotage du DEFR avec celle de la COMCO et de la FINMA. Sur le même modèle que la comparaison des bases juridiques (ch. 4.2), l'analyse se décline selon les différentes dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance (cf. ch. 2.2), soit l'indépendance fonctionnelle (ch. 5.2.1), institutionnelle (ch. 5.2.2), en matière de personnel (ch. 5.2.3) et financière (ch. 5.2.4).

5.2.1 L'indépendance fonctionnelle de la SPR correspond à peu près à celle de la COMCO

La comparaison montre que, même si les bases légales diffèrent, les trois autorités examinées peuvent toutes globalement exécuter leurs tâches sans devoir se plier à des instructions du Conseil fédéral ou du département de tutelle. Dans la pratique, même si l'indépendance de la SPR n'est pas prévue explicitement par la loi (cf. ch. 4.1), elle est pourtant mise en œuvre (ch. 5.1). La SPR ne reçoit *aucune instruction matérielle*, que ce soit dans le domaine des prix administrés ou celui des prix fixés par les entreprises. Sur le même modèle que pour la COMCO, les séances d'office organisées par le DEFR ont uniquement une fonction d'information. Les représentants de la COMCO et de la FINMA ont confirmé être en principe indépendants pour mettre en œuvre leur mandat comme prévu dans les bases légales respectives. Le droit de la concurrence et les adaptations qui s'imposent relèvent de la compétence du SECO et non de la SPR ou de la COMCO, ce qui est considéré comme plutôt adéquat par les représentants interrogés, compte tenu de l'indépendance fonctionnelle effective de deux unités. Le SECO se charge des prises de position à leur sujet. Cependant, la SPR et, de son côté, la COMCO, reçoivent toutes les consultations des offices les concernant. Lors des procédures de co-rapports, la SPR, respectivement la COMCO, peuvent parfois également donner leur avis, ce que le DEFR prend en compte dans ses prises de position.

La SPR n'utilise son *pouvoir de décision* en matière de prix fixés par les entreprises qu'en dernier recours et ne peut pas adopter des ordonnances. S'agissant de la COMCO, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour émettre des ordonnances, mais il ne l'a toutefois fait qu'à une reprise, selon les propos recueillis. En outre, il n'arrive que très rarement que le secrétariat ouvre une enquête sur demande du DEFR. La FINMA, quant à elle, édicte des ordonnances lorsque la législation sur les marchés financiers le prévoit.

5.2.2 L'indépendance institutionnelle de la SPR va loin dans la pratique

En se basant sur l'ordonnance, la SPR a édicté ses *propres règlements internes*. Elle a ainsi pu se réorganiser au niveau interne de manière tout à fait indépendante il y a quelques années. Au contraire, ce sont les lois qui offrent une liberté d'organisation à la COMCO et à la FINMA. Avant d'être approuvé par le Conseil fédéral, le règlement interne de la COMCO est contrôlé par le DEFR mais dans la pratique, cela ne fait l'objet d'aucune discussion. La FINMA édicte son propre règlement d'organisation, sans que celui-ci doive être validé.

85 COMCO (2023) : Prise de position de la COMCO en vertu de l'art. 10, al. 3, LCart et recommandations conformément à l'art. 45, al. 2, LCart, 25.9.2023 (*en allemand*).

Bien que la SPR ne soit pas formellement compétente pour sa nomination, elle a défini la composition, les tâches et les compétences de la *direction opérationnelle*⁸⁶. Elle est également indépendante dans la répartition interne des tâches, des profils de postes ou des procédures d'embauche. Dans la pratique, c'est également le ou la responsable du département qui approuve le choix du personnel du secrétariat de la COMCO (à l'exception de la direction) opéré par la commission. La FINMA est plus indépendante en la matière, puisque c'est l'organe dirigeant qui désigne la personne devant occuper le poste de directeur ou directrice, cette nomination devant toutefois être approuvée par le Conseil fédéral.

En ce qui concerne l'obligation de *rendre des comptes* de la SPR, les rapports annuels, dans lesquels des informations détaillées relatives aux prestations délivrées et pendantes sont présentées, sont considérés comme suffisants par les personnes interrogées en plus des séances d'office, comme c'est également le cas de la COMCO. Les membres du secrétariat de la COMCO entendus ont confirmé qu'aucune surveillance de l'atteinte des objectifs n'est effectuée dans la pratique par le DEFR, l'organe de surveillance du secrétariat étant la commission. Quant à la FINMA, ses objectifs stratégiques sont fixés par le Conseil d'administration, mais doivent être approuvés par le Conseil fédéral, ce qui lui permet d'exercer une certaine influence, selon les propos recueillis.

5.2.3 L'indépendance de la SPR en matière de personnel est assurée dans la mesure nécessaire

Bien que la LSPR ne contienne pas autant de précisions en matière de personnel que la LCart et la LFINMA, les règles appliquées sont similaires à celles de la COMCO et la FINMA dans la pratique. La *nomination de l'organe dirigeant* est effectuée dans les cas de la SPR (préposé ou préposée), de la COMCO (membres de la commission) et de la FINMA (membres du conseil d'administration) par le Conseil fédéral, selon une procédure qui implique le département. Pour la SPR, les discussions sont plutôt informelles, car elles ne se fondent pas sur un profil d'exigences formalisé, mais sur une certaine idée de la fonction⁸⁷, au contraire de la COMCO et de la FINMA où des profils d'exigences formalisés existent. Selon les entretiens réalisés par le CPA, le fait que le Conseil fédéral nomme cette personne lui garantit la légitimité nécessaire pour se positionner de manière indépendante envers les entités surveillées ainsi qu'un certain poids médiatique.

La SPR a élaboré des prescriptions pour prévenir les *conflits d'intérêts et l'indépendance* du personnel, qui vont au-delà de celles de la Confédération et du DEFR⁸⁸. La SPR exige de son personnel une sensibilité particulièrement élevée en matière de secret de fonction, de délits d'initiés et de conflits d'intérêts. Les conditions dans lesquelles une déclaration d'intérêts doit être effectuée sont adaptées aux activités de la SPR. S'agissant des membres de la COMCO et de la FINMA, ils se

⁸⁶ SPR (2024c) : règlement d'organisation de la direction, 14.2.2024; SPR (2024b) : règlement des signatures, 18.9.2024.

⁸⁷ Celle-ci coïncide globalement à la description faite dans le message sur la LSPR (ch. 3.2).

⁸⁸ SPR (2022a) : Prévention de la corruption : Code SPR, 22.2.2022.

conformement dans la pratique à un code de conduite et déclarent leurs intérêts sur les sites internet consacrés. Selon les entretiens réalisés, l'indépendance du personnel de la SPR vis-à-vis du DEFR est garantie. De plus, le fait que certains membres de la COMCO proviennent d'associations économiques et de consommateurs crée une situation particulière en matière d'indépendance, mais les règles de récusation sont appliquées correctement, de sorte que celle-ci est assurée. Selon la FINMA, les prescriptions en matière d'indépendance, qui précisent que les membres du conseil d'administration ne peuvent exercer des activités accessoires et des charges publiques que sous certaines conditions, sont claires.

5.2.4 L'indépendance financière de la SPR est très limitée et fait actuellement l'objet de réflexions

Le SG-DEFR envisage actuellement des modèles alternatifs pour conférer à la SPR des sources de *financement* propres, permettant *in fine* d'augmenter son indépendance fonctionnelle. Une des pistes évoquées serait de permettre à la SPR de prélever des taxes sur les annonces obligatoires faites par les autorités et sur les observations de marché dans le domaine de la finance. Les entretiens réalisés indiquent que cela permettrait à la SPR de planifier ses ressources et de financer ses propres activités de manière plus indépendante. Or, cela exigerait certainement une adaptation des bases légales. Selon la pratique actuelle, la SPR doit utiliser l'outil de planification des besoins du DEFR pour faire une demande de ressources supplémentaires⁸⁹. La réponse du DEFR est apportée par ce biais avec des explications, mais celles-ci ne sont pas toujours suffisamment étayées, selon certaines personnes de la SPR. La COMCO utilise également cet outil. Elle est toutefois plus indépendante que la SPR dans la pratique, dans la mesure où la Confédération encaisse notamment des émoluments issus de ses activités, qu'elle lui reverse ensuite pour utilisation. Ces montants ne couvrent cependant qu'une petite partie des dépenses. Enfin, s'agissant de la FINMA, son financement par des émoluments et des taxes de surveillance est considéré par les personnes interrogées comme le meilleur moyen de garantir son indépendance.

La SPR ne dispose pas d'une *indépendance budgétaire* dans la pratique. La part du budget de la SPR représente environ un cinquième du budget du SG-DEFR ces dernières années⁹⁰. Selon les entretiens réalisés avec la SPR, son personnel juge positivement les prestations que le DEFR lui fournit sur les plans institutionnel, administratif et financier. Dans le contexte actuel de restriction budgétaire, la SPR comprend également que le DEFR lui ait demandé de mettre en évidence des potentiels d'économies, car la même situation prévaut pour toutes les unités administratives de la Confédération, mais aussi pour la COMCO. Pour souligner l'indépendance de la SPR, le Surveillant des prix est présent depuis plusieurs années lorsque le SG-DEFR vient défendre le budget de la SPR devant les commissions

⁸⁹ Des conférences sur les ressources sont également organisées par le DEFR en présence de toutes les entités administratives, mais celles-ci ont plutôt un caractère technique.

⁹⁰ En 2024, les charges de fonctionnement du SG-DEFR s'élevaient à 26,2 millions de francs et les charges et dépenses d'investissement de la SPR à 5,4 millions de francs. Ce ratio est resté relativement stable ces dernières années (cf. DEFR 2024).

parlementaires compétentes. En outre, afin que le budget du SG-DEFR ne soit plus affecté par d'éventuels besoins supplémentaires en ressources, le DEFR a lancé dernièrement des réflexions pour octroyer à la SPR un budget propre. À ce propos, la COMCO reçoit son budget global par décision du Parlement. Étant donné que la Confédération inscrit ses charges au budget du département, la COMCO présente des déficits potentiels en matière d'indépendance. Le CPA n'a cependant relevé aucun indice de telles implications dans la pratique. Le fait que la FINMA dispose de son budget propre, soit qui ne fait pas partie du budget de la Confédération, implique qu'elle est un peu plus indépendante.

6 Conclusions

L'indépendance de la SPR n'est pas réglée de manière opportune sur le plan juridique. Par conséquent, la surveillance du DEFR et la haute surveillance parlementaire ne sont également pas définies de manière opportune (ch. 6.1). En pratique, la SPR jouit de plus d'indépendance que ne le prévoit la loi, qui n'est plus à jour sur différents aspects (ch. 6.2). Le manque de clarté sur le plan juridique mène à des incertitudes au niveau du pilotage par le département ; dans la limite des ressources disponibles, la SPR peut toutefois accomplir sa mission (ch. 6.3). En tant que petite entité réactive, qui privilégie les contacts directs avec ses interlocuteurs, la SPR agit de manière complémentaire à la COMCO dans la politique en matière de concurrence (ch. 6.4). Les atouts actuels de la SPR seraient remis en question en faisant d'elle une unité de l'administration fédérale décentralisée, ce qui favoriserait toutefois son indépendance (ch. 6.5).

6.1 Sur le plan légal, l'indépendance de la SPR n'est pas réglée de manière opportune

Selon l'avis de droit élaboré sur mandat du CPA, l'indépendance de la SPR n'est pas clairement définie dans les bases juridiques. La LSPR ne contient aucune disposition explicite relative à l'indépendance, mais intègre la SPR dans la structure hiérarchique de l'administration fédérale et la place sous la surveillance du DEFR. La portée de la surveillance sur la SPR est certes limitée par les dispositions de l'ordonnance correspondante, mais cela ne correspond pas à la loi. En revanche, la restriction de la surveillance par le département reflète la nécessité pour la SPR de disposer d'une certaine indépendance afin de pouvoir remplir son mandat. Celui-ci porte notamment sur la surveillance des prix administrés, à savoir les prix approuvés ou contrôlés par les autorités, y compris par les autorités fédérales. Si la SPR était soumise sans restriction à la hiérarchie, il y aurait en effet un grave conflit d'intérêts structurel, car le Conseil fédéral et le DEFR pourraient en principe exercer une certaine influence sur les activités de surveillance de la SPR. C'est pourquoi, selon l'avis de droit, la loi doit être interprétée de façon à ce que la SPR soit indépendante dans le domaine des prix administrés. En revanche, dans le domaine des prix fixés par les entreprises publiques, la SPR ne jouit pas d'indépendance, selon l'avis de droit, bien que des conflits d'intérêts avec le rôle de propriétaire de la Confédération puissent intervenir.

Les principes de gestion des entités devenues autonomes ont évolué au cours des quelque 40 années qui ont suivi l'élaboration de la loi (cf. rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise). Dans ce contexte, l'avis de droit pose la question d'une nouvelle réglementation plus claire et uniforme de l'indépendance de la SPR dans le domaine des prix administrés et celui des prix fixés par les entreprises (ch. 4.1).

En raison de l'absence de définition explicite de l'indépendance de la SPR dans les bases juridiques, la portée de la haute surveillance parlementaire a également été déduite de la loi dans l'avis de droit. La SPR étant une unité de l'administration centrale, ses activités font l'objet de la haute surveillance exercée par le Parlement. Les CdG doivent toutefois faire preuve d'une grande retenue en ce qui concerne les prix administrés, la SPR jouissant d'indépendance en la matière. Sauf en cas de manquements avérés, la haute surveillance parlementaire connaît également des limites à l'égard de l'activité de la SPR relative aux prix fixés par les entreprises, étant donné que la SPR utilise les mêmes méthodes pour apprécier les prix fixés par ces dernières que pour les prix administrés (ch. 4.3).

6.2 Dans la pratique, la SPR est plus indépendante que ne le prévoit la loi

L'indépendance de la SPR est plus faible que celle de la COMCO et de la FINMA dans l'ensemble de ses dimensions, sur le plan juridique. Selon l'avis de droit, les différences constatées avec la législation régissant la COMCO ne sont pas justifiées objectivement, mais s'expliquent par des raisons historiques (ch. 4.2). Dans la pratique, en revanche, l'indépendance de la SPR est plus importante que ne le prévoit la loi. Cela vaut pour toutes les dimensions de l'indépendance (ch. 5.2).

La capacité de la SPR à accomplir ses tâches sans être soumise à des instructions (*indépendance fonctionnelle*) est faible sur le plan juridique par rapport à celle de la COMCO et de la FINMA, parce qu'elle n'est pas inscrite expressément dans la loi (ch. 4.2.1). Dans la pratique, celle-ci est garantie, car la SPR ne reçoit aucune instruction matérielle ni dans le domaine de la surveillance des prix administrés, ni dans celui des prix fixés par les entreprises. Les séances d'office organisées par le SG-DEFR servent uniquement d'information et de conseil (ch. 5.2.1).

La liberté de la SPR pour s'organiser (*indépendance institutionnelle*) est très faible sur le plan juridique en comparaison avec la COMCO et la FINMA, car elle n'est pas codifiée au niveau légal mais seulement au niveau de l'ordonnance (ch. 4.2.2). Dans la pratique, la SPR peut élaborer ses propres règlements et décider d'un grand nombre d'aspects liés à son organisation interne. En outre, la SPR doit désormais seulement rendre des comptes par le biais d'informations développées sur les prestations délivrées et pendantes (ch. 5.2.2).

La capacité de la SPR à agir sans que son personnel soit influencé (*indépendance en matière de personnel*) est faible sur le plan juridique par rapport à celle de la COMCO et de la FINMA. Contrairement à ces dernières, il n'existe pas d'exigences spécifiques dans la LSPr relatives aux compétences du préposé ou de la préposée à la surveillance des prix (ch. 4.2.3). La pratique est toutefois relativement similaire à celle de la

COMCO et de la FINMA : le Surveillant des prix, respectivement la Surveillante des prix est nommée en se fondant sur une idée de la fonction et la SPR a élaboré des prescriptions pour garantir l'indépendance du personnel (ch. 5.2.3).

La souveraineté financière et budgétaire (*indépendance financière*) de la SPR est très faible sur le plan juridique ainsi que dans la pratique, comparativement à la COMCO et la FINMA. Le budget de la SPR fait partie intégrante de celui du SG-DEFR. De plus, la SPR est entièrement dépendante des ressources de la Confédération, alors que les autres autorités examinées s'autofinancent entièrement (FINMA) ou au moins en petite partie (COMCO) par leurs émoluments et des taxes de surveillance. En pratique, la SPR peut tout de même disposer librement de son budget, dans les limites des ressources qui lui sont allouées par le SG-DEFR (cf. ch. 6.3). Des réflexions sont menées actuellement pour, d'une part, conférer à la SPR des sources de financement propres, afin de pouvoir planifier ses ressources et financer ses propres activités de manière indépendante. Il est d'autre part envisagé d'octroyer à la SPR un budget propre pour que le budget du SG-DEFR ne soit plus affecté par d'éventuels besoins supplémentaires en ressources de la SPR. Cela nécessiterait une modification de la loi, mais renforcerait en fin de compte l'indépendance fonctionnelle de la SPR (ch. 4.2.4 et 5.2.4).

6.3 La SPR accomplit sa mission dans la limite de ses ressources, mais des incertitudes existent au niveau du pilotage

La LSPr, qui date de 1985, n'est plus à jour concernant les aspects de la personnification de la SPR, étant donné qu'il s'agit désormais d'une unité organisationnelle d'une vingtaine d'équivalents plein temps, ainsi que de la subordination de la SPR au DEFR. L'incohérence entre la loi et l'ordonnance correspondante, qui garantit plus d'indépendance à la SPR, mène à des incertitudes au niveau du pilotage. Cela est apparu clairement lorsque le DEFR a élaboré en 2023 une convention de prestations séparée, assignant à la SPR des objectifs chiffrés. La mise sur pied de cet instrument de pilotage a été jugée négativement au sein de la SPR, étant donné que l'OLOGA ne le requiert pas expressément. Le DEFR a rapidement décidé de l'abandonner (ch. 5.1).

D'autre part, des enjeux existent en ce qui concerne les ressources de la SPR. Ces dernières années, le volume des tâches découlant du mandat légal de la SPR a augmenté (plus de dénonciations et de déclarations des autorités à traiter, demandes d'implication de la SPR dans de nouveaux domaines). En raison de cette situation très tendue en matière de ressources depuis 2022, la SPR n'est plus en mesure d'accomplir toutes ses tâches légales dans des délais raisonnables. Dans les faits, un pilotage indirect des activités de la SPR s'opère par le DEFR à travers les ressources supplémentaires allouées ou non pour l'accomplissement des tâches de la SPR (ch. 5.1).

6.4 La SPR, autorité unique en Europe, est complémentaire à la COMCO

Les objectifs de la SPR sont clairement définis et complètent ceux de la COMCO : la tâche principale de la COMCO est de veiller au bon fonctionnement de la concurrence ainsi que de lutter contre la formation de cartels nuisibles et les restrictions de concurrence nuisibles ; la SPR vise quant à elle à éviter des prix abusifs découlant d'un manque de concurrence pouvant être lié à des accords en matière de concurrence ou à des entreprises puissantes sur le marché. En revanche, les compétences de la COMCO et de la SPR ne sont pas tout à fait clairement délimitées sur le plan juridique. En outre, selon l'avis de droit, la priorité accordée dans la loi aux procédures de la COMCO sur celles de la SPR pourrait empêcher cette dernière d'intervenir aussi rapidement et efficacement que le prévoyait le législateur. Toutefois, dans le peu de cas où la SPR et la COMCO pourraient être toutes les deux compétentes, elles se concertent adéquatement dans la pratique et clarifient de manière commune leurs tâches respectives. De plus, comme prévu par la loi, elles s'informent régulièrement de leurs activités (ch. 3.1).

Les instruments de la SPR sont opportuns, car ils lui permettent d'agir avec agilité et rapidité. Pour surveiller les prix fixés par les autorités, la SPR a pour seul moyen d'action un droit de formuler des recommandations. Cet instrument limité est toutefois opportun, dans la mesure où il permet à la SPR d'exprimer son appréciation sans se placer au-dessus d'autres autorités publiques. Pour surveiller les prix fixés par les entreprises, la SPR peut rendre une décision d'interdire une augmentation de prix ou de baisser un prix. Or, comme l'avait envisagé le législateur, la SPR privilégie le plus souvent une procédure plus informelle pour conclure un accord à l'amiable. Cet instrument est peu coûteux en temps et en ressources, notamment en comparaison avec les longues procédures formelles de la COMCO. En outre, pour assurer sa tâche de renseignement du public, il est adéquat que la SPR soit représentée par une personnalité reconnue. Cela renforce la visibilité de l'action de la SPR auprès du public et dans les médias, ce qui induit par ailleurs une certaine pression sur les entités surveillées (ch. 3.2).

La comparaison internationale 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, mais qu'aucun ne dispose d'une autorité ressemblant à la SPR suisse, ayant pour objet la lutte contre les prix abusifs. La conception institutionnelle de la SPR en tant qu'entité spécifique, petite, réactive et proche des autorités et des entreprises publiques qu'elle surveille, ainsi que des citoyennes et citoyens et des entreprises dont elle traite les dénonciations, correspond à la volonté du législateur de l'époque et s'avère toujours opportune (ch. 3.3).

6.5 Une décentralisation favoriserait l'indépendance de la SPR, mais remettrait en question ses atouts actuels

Pour garantir à la SPR une indépendance conforme à sa fonction, les auteurs de l'avis de droit suggèrent de faire de la SPR une unité de l'administration fédérale décentralisée. L'analyse de la pratique montre que la SPR bénéficie déjà d'une plus

grande indépendance que ne le prévoit la loi et qu'elle est traitée par le DEFR de manière similaire à la COMCO. Si cela semble adéquat au regard du mandat de la SPR, la légalité est mise en cause. Une décentralisation de la SPR vis-à-vis de l'administration fédérale nécessiterait une révision de la loi et engendrerait certains changements dans la pratique. D'une part, cela impliquerait une définition plus claire et extensive de l'indépendance de la SPR au niveau légal, et ce dans toutes les dimensions. En l'état actuel, l'indépendance n'est pas inscrite de manière explicite et diffère, selon l'avis de droit, entre son activité de surveillance à l'égard des prix fixés par les autorités et par les entreprises (ch. 4.1). En outre, pour que la SPR puisse avoir les ressources nécessaires à la réalisation de ses tâches, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement (ch. 5.1), des réflexions sont menées actuellement pour conférer à la SPR un budget et un financement propres. Une piste évoquée serait que le Parlement décide du budget de la SPR et que celle-ci s'autofinance au moins en partie à travers l'introduction de taxes perçues à la suite de la réalisation de certaines tâches.

D'autre part, faire de la SPR une unité de l'administration décentralisée entraînerait une gestion par la SPR, de manière indépendante, des diverses prestations assumées actuellement par le SG-DEFR, telles que la gestion du personnel ou de l'informatique (ch. 5.2). On peut toutefois se demander si la SPR dispose de la taille critique nécessaire pour fournir ces prestations de manière efficace. Une forte augmentation de sa dotation en personnel irait en outre à l'encontre de sa conception institutionnelle, toujours opportune aujourd'hui : une unité petite, agile et réactive et une personnification de la fonction. Au sein d'une entité plus indépendante et plus grande ou d'une commission extraparlamentaire, ces avantages risqueraient d'être perdus (ch. 3.1 à 3.3).

Abréviations

Al.	Alinéa
Art.	Article
BNS	Banque nationale suisse
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
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
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
LPD	Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1)
EPT	Équivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
Fig.	Figure
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LFINMA	Loi sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1)
LCart	Loi sur les cartels (RS 251)
LFC	Loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LSPr	Loi concernant la surveillance des prix (RS 942.20)
OGEmol	Ordonnance générale sur les émoluments (RS 172.041.1).
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)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SG-DEFR	Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
SPR	Surveillance des prix

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2025) : Budget 2026 avec plan intégré des tâches et finances 2027-2029 des unités administratives DEFR (Tome 2), efv.admin.ch > Rapports financiers > Bases Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances.

Administration fédérale des finances (site internet) : Comptes d'État des unités administratives du DEFR, efv.admin.ch > Rapports financiers > Bases Rapports financiers > Comptes d'État.

Andersson Elffers Felix (2020) : Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> (*en hollandais*).

Bovet, Christian (2013) : Intro. LSPr. In : Martenet, Vincent / Bovet, Christian / Tercier, Pierre (Eds.), Droit de la concurrence. Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce. Bâle : Helbing & Lichtenhahn.

Bundeskartellamt (2016) : Das Settlement-Verfahren des Bundeskartellamtes in Bußgeldsachen, bundeskartellamt.de > Infothek & Service > Rechtsgrundlagen & Materialien > Kartellverfolgung > Merkblätter (*en allemand*).

COMCO (2023) : Prise de position de la COMCO en vertu de l'art. 10, al. 3, LCart et recommandations conformément à l'art. 45, al. 2, LCart, 25.9.2023 (*en allemand*).

COMCO (site internet) : page d'accueil, www.weko.admin.ch/weko/fr/home.html (consulté le 16.07.2025).

Competition and Markets Authority (2024): Guidance on the CMA's investigation procedures in Competition Act 1998 cases, Ziff. 14, gov.uk > Business and industry > Business regulation > Competition > Competition Act and cartels (*en anglais*).

Conseil fédéral (1984) : message du 30.5.1984 à l'appui d'une loi concernant la LSPr.

Conseil fédéral (2002) : message concernant la révision de la loi sur la Banque nationale.

Conseil fédéral (2006) : Rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise).

CPA (2015) : Évaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée à l'intention de la CdG-E.

DEFR (2018) : Règlement du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche du 20.12.2018 (*en allemand*).

Département fédéral de l'économie (2004) : Bericht zur Organisation der Preisüberwachung im Auftrag des Bundesrates, 11.2004 (*en allemand*).

Government of the United Kingdom (Site internet) : UK Competition Network, gov.uk > government > groups > UK Competition Network.

Joller, Elisabeth / Stöckli, Andreas (2025) : Preisüberwachung: Unabhängigkeit und Aufsicht, avis de droit à l'intention du CPA, 10.3.2025 (*en allemand*).

Legislation of the United Kingdom (2024): Digital Markets, Competition and Consumers Act, legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2024 c. 13.

Politico (2025) : UK ousts antitrust chief, brings in former Amazon exec (uniquement *en anglais*), publié le 22.1.2025 sur www.politico.eu.

SG-DEFR (2024) : Leistungsgruppe 2, Provisorischer Leistungsnachweis 2024, 28.11.2024 (*en allemand*).

SPR (2022a) : Prévention de la corruption : Code SPR, 22.2.2022.

SPR (2022b) : Vade-mecum. 22.2.2022.

SPR (2023) : Règlement intérieur (RI-SPR), 10.1.2023.

SPR (2024a) : Rapport annuel de 2024, preisueberwacher.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports annuels.

SPR (2024b) : Règlement des signatures, 18.9.2024.

SPR (2024c) : Règlement d'organisation de la direction, 14.2.2024.

Weber, Rolf H. (2009): Preisüberwachungsgesetz (PüG). Berne : Stämpfli (*en allemand*).

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Bähler, André	Responsable politique et économie, Association pour la protection des consommateurs
Baltisser, Martin	Collaborateur personnel du chef de département, DEFR
Bien, Florian	Professeur, Université de Würzburg, Allemagne
Busché, Jean	Responsable économie, Fédération romande des consommateurs
Del Cont, Catherine	Maître de conférences, Université de Nantes, France
Ducrey, Patrick	Directeur, COMCO
Fankhauser, Stephanie	Cheffe suppl. du bureau, SPR
Goettsch, Wim	Professeur, Université d'Utrecht, Pays-Bas
Goumaz, Nathalie	Secrétaire générale, SG-DEFR
Gugger Bruckdorfer, Eveline	Secrétaire générale suppl., SG-DEFR
Hakkaart - van Roijen, Leona	Professeure, Université de Rotterdam, Pays-Bas
Jarvis, Tim	Directeur général, bureau pour les marchés du gaz et de l'électricité (Ofgem), Royaume-Uni
Jung, Manuel	Responsable du domaine santé, SPR
Kaiser, Patricia	Responsable du domaine droit, SPR
Ludwigs, Markus	Professeur, Université de Würzburg, Allemagne
Lustenberger, Thomas	Secrétaire du Conseil d'administration, FINMA
Meierhans, Stefan	Surveillant des prix, SPR
Meyer Fund, Agnes	Responsable du domaine TEEB, SPR
Müller, Larissa	Conseillère spécialisée, SG-DEFR
Newbery, David	Professeur, Université de Cambridge, Royaume-Uni
Niederhauser, Beat	Surveillant des prix suppl., chef du bureau, SPR
Pfister, Simon	Responsable du domaine EPT, SPR
Schaller, Olivier	Vice-directeur, COMCO
Stutz, Peter	Conseiller spécialisé, SG-DFF
Weingart, Tobias	Chef CEO-Office FINMA
Zibung, Oliver	Chef du service juridique, Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI)
Zirlick, Beat	Chef Centre de compétence droit, COMCO

Approche de l'évaluation

Objectifs de la politique :

La Confédération veut empêcher la fixation de prix abusifs par des entreprises ou des organisations de droit privé ou de droit public puissantes sur le marché.


Moyen pour les atteindre :

La SPR est l'autorité de surveillance et de régulation qui lutte contre les abus de prix. Pour les prix fixés par les entreprises, elle dispose du règlement à l'amiable et, lorsque ce n'est pas concluant, de la décision d'interdire l'augmentation du prix ; pour les prix fixés par les autorités, elle peut émettre des recommandations. Elle doit également renseigner le public sur son activité.


Objet de l'évaluation :

La SPR a un statut hybride, entre indépendance dans son activité de surveillance et pilotage du DEFR. L'évaluation porte sur la conception institutionnelle de la SPR, l'étendue de son indépendance et le pilotage par le DEFR, ainsi que la haute surveillance parlementaire.


Questions d'évaluation :

La conception institutionnelle de la SPR comme autorité spécifique est-elle opportune, aussi en comparaison internationale ?

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 ?

L'indépendance de la SPR et son pilotage par le DEFR sont-ils mis en pratique de manière opportune ?


Analyses effectuées :

Comparaison internationale :
– Analyse documentaire
– Entretiens
Avis de droit

Avis de droit

Analyse documentaire
Entretiens

Critères d'évaluation

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Conception institutionnelle</i> (question 1)	
Opportunité de la conception institutionnelle de la SPR	Il existe un organe spécifique de surveillance des prix, indépendant des autorités de la concurrence. L'indépendance politique de la SPR est suffisamment garantie. Toute influence des entreprises concernées sur la SPR est exclue.
Opportunité des instruments de la SPR	Les parties prenantes de la politique de la concurrence estiment que les instruments de la SPR sont adéquats et opportuns. La SPR dispose d'instruments contraignants ; elle n'a pas seulement un caractère de recommandation. Si ses décisions ne sont pas suivies d'effet, la voie judiciaire lui est ouverte. Les bases juridiques prévoient une obligation de coopération des entreprises et des autres participants au marché.
Adéquation de la nomination d'une personne pour assumer la fonction de surveillant des prix, respectivement de surveillante des prix	La nomination d'une personne pour assumer cette fonction présente davantage d'opportunités que de problèmes. La personnification est perçue par les acteurs concernés comme un outil efficace de la SPR. Les bases juridiques relatives à la nomination d'un préposé ou d'une préposée sont pertinentes dans l'optique des acteurs concernés.
Adéquation de la délimitation des objectifs et des tâches ainsi que des règles de coordination avec la COMCO	Dans les bases juridiques, les objectifs et les tâches de la SPR, respectivement de la COMCO, sont clairs, de sorte qu'il n'existe pas d'ambiguïté dans la politique en matière de concurrence. De plus, la coordination de la SPR avec la COMCO y est clairement définie. Les bases juridiques relatives à la délimitation des objectifs de la SPR avec la COMCO sont pertinentes selon les acteurs concernés. Ces derniers ont une compréhension commune des mandats et tâches des deux autorités dans la pratique. La coordination entre la SPR et la COMCO est adéquate dans la pratique ; elle permet aux deux organes de remplir leurs mandats et de profiter de synergies.

Indépendance et (haute) surveillance dans les bases juridiques (question 2)

Clarté de l'étendue de l'indépendance de la SPR	Les bases juridiques traitent la question de l'indépendance. Elles la définissent clairement, de sorte qu'il n'existe pas d'ambiguïté sur son étendue. Les lois sont adéquatement précisées dans les ordonnances et directives, lorsqu'elles le sont, sans créer de doublons.
Clarté de l'étendue de la surveillance du DEFR	Les bases juridiques traitent la question de la surveillance du DEFR sur la SPR. Elles la définissent clairement, de sorte qu'il n'existe pas d'ambiguïté sur son étendue. La définition est cohérente avec celle de l'indépendance de la SPR.
Opportunité de l'indépendance de la SPR en comparaison avec d'autres organes de surveillance	Dans les bases juridiques, l'indépendance de la SPR dans ses différentes dimensions (fonctionnelle, institutionnelle, en matière de personnel et financière) correspond au mandat de la SPR, notamment en comparaison avec la COMCO et la FINMA.
Clarté de l'étendue de la haute surveillance parlementaire	L'étendue de la haute surveillance parlementaire sur la SPR ressort clairement des bases juridiques, de sorte qu'il n'existe pas d'ambiguïté. La définition de l'étendue de la haute surveillance parlementaire sur la SPR est cohérente avec celle de la surveillance du DEFR et avec celle de l'indépendance de la SPR.

Indépendance et pilotage dans la pratique (question 3)

Opportunité de la mise en pratique de l'indépendance de la SPR et du pilotage du DEFR	La mise en pratique de l'indépendance de la SPR permet à celle-ci de remplir son mandat légal et ses différentes tâches. Les acteurs concernés trouvent que l'indépendance de la SPR et son pilotage sont clairement définis dans les bases juridiques et mis en pratique conformément à celles-ci. Les éventuelles lacunes relevées dans les bases juridiques ne posent pas de problèmes dans la pratique ; les acteurs concernés ont établi des processus qui permettent à la SPR de bien remplir son mandat et ses différentes tâches.
Opportunité de la mise en pratique de l'indépendance de la SPR et du pilotage du DEFR en comparaison avec d'autres organes de surveillance	La mise en pratique de l'indépendance de la SPR et son pilotage est comparable à d'autres organes de surveillance. Les différences observées reflètent des différences de degré d'indépendance des organes dans les dimensions concernées (fonctionnelle, institutionnelle, en matière de personnel et financière).

Comparaison internationale

France

En France, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes est chargée de surveiller la concurrence. Il existe en outre différents régulateurs pour le secteur de l'énergie, de la poste et des télécommunications ou des transports, à l'instar de la Suisse. La France n'a pas d'autorité chargée de surveiller les prix dans tous les secteurs.

Il existe en revanche une autorité qui communique des informations sur les prix dans le secteur agricole, industrie de transformation comprise : l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Fondé en 2010, cet organisme publie chaque année un rapport sur les prix dans différents secteurs agricoles. S'il constate que des prix ont pu être formés de manière abusive, il saisit la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, l'équivalent français de la Commission de la concurrence. Selon une experte, ce cas de figure ne se présente qu'exceptionnellement, car souvent l'observatoire reçoit déjà ses informations de cette autorité. À cela s'ajoute le fait qu'il ne dispose que de cinq équivalents plein temps et n'a guère de droits à l'information. Selon l'experte, les entreprises invoquent le plus souvent le secret des affaires pour ne pas avoir à fournir d'informations détaillées. Cette experte estime que l'efficacité de l'observatoire s'en trouve fortement réduite. Le directeur ou la directrice de l'observatoire est certes nommée par le ministre compétent ou la ministre compétente. Selon l'experte, les bases juridiques ont été adaptées à plusieurs reprises au cours des dernières années, mais cela n'a guère amélioré l'efficacité de l'autorité.

Les tâches de l'observatoire français sont plus comparables à l'observation du marché prévue par la loi effectuée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) en Suisse qu'aux tâches de la SPR⁹¹. L'OFAG observe les prix des marchandises faisant l'objet de mesures fédérales de politique agricole de la production à la consommation, et publie ces informations⁹². Il ne peut toutefois pas agir sur les prix ou la formation des prix, comme peut le faire la SPR, y compris dans le domaine des prix des denrées alimentaires.

⁹¹ Art. 27 de la loi fédérale sur l'agriculture (RS 910.1).

⁹² Diverses interventions, qui demandent plus de transparence dans la formation des prix dans le secteur alimentaire, sont pendantes devant le Parlement. Le rapport en réponse au postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États 22.4252, « Concurrence sur le marché de l'alimentation », est attendu pour fin 2025. Le conseil prioritaire a en outre donné suite à l'initiative parlementaire Pasquier-Eichenberger 22.477, « Pour un observatoire des prix efficace dans les filières agroalimentaires » et a adopté la motion Munz 24.3295, « Améliorer la transparence du marché pour assurer une concurrence loyale et une répartition équitable de la valeur ajoutée ».

Royaume-Uni

L'autorité de la concurrence au Royaume-Uni est la « *Competition and Markets Authority* » (autorité de la concurrence et de la surveillance du marché). Réunissant une autorité chargée de la surveillance du marché (« *Office of Fair Trading* ») et une autorité chargée de mener des enquêtes en cas d'infractions présumées (« *Competition Commission* »), elle n'existe sous cette forme que depuis 2013. Cette fusion devait permettre un contrôle plus fort et plus indépendant des marchés et une meilleure prise en considération du lien entre les enjeux du marché et les intérêts des consommateurs et des consommatrices. Outre des tâches comparables à celles de la COMCO suisse, l'autorité est également active dans le domaine de la protection des consommateurs et des consommatrices et du contrôle des subventions. Depuis 2024, elle dispose également d'une unité spécifique chargée de surveiller les marchés numériques⁹³.

La « *Competition and Markets Authority* » est dotée de son propre budget dans le budget de l'État et ne dépend pas directement d'un ministère, l'objectif étant qu'elle puisse exercer sa fonction de surveillance et de régulation indépendamment de toute influence politique. La direction de l'autorité est toutefois nommée par le ministre compétent ou la ministre compétente. Les médias ont rapporté début 2025 la démission inattendue du directeur en raison de désaccords avec le gouvernement sur l'orientation de l'autorité⁹⁴. Il n'existe pas d'organe comparable à la SPR suisse au Royaume-Uni. Selon un expert interrogé par le CPA, les prix pour les clientes et clients finaux ne donnent lieu à une enquête de la concurrence que s'il existe des indices clairs de défaillance du marché.

Outre l'autorité de la concurrence, il existe au Royaume-Uni huit autres régulateurs qui échangent des informations au sein du « *UK Competition Network* »⁹⁵. L'« *Office of Communications* » (bureau des communications) est par exemple chargé de garantir une desserte postale universelle à des prix identiques dans toutes les régions du pays. Il peut en outre fixer des prix maximaux pour certains envois et infliger une amende aux prestataires qui pratiquent des prix trop élevés à ses yeux. Dans le secteur de l'énergie, le régulateur compétent, l'« *Office of Gas and Electricity Markets* » (bureau pour les marchés du gaz et de l'électricité) peut fixer des prix maximaux pour les ménages. Les régulateurs et la « *Competition and Markets Authority* » doivent coordonner leurs tâches et en rendre compte chaque année au Parlement. Concrètement, selon un expert, cette coordination signifie que l'on arrive souvent à la conclusion que les instruments d'un régulateur sectoriel sont plus opportuns que ceux d'une autorité de la concurrence, car celui-ci peut intervenir plus directement. Une enquête de l'autorité de la concurrence entraînerait une charge plus élevée et présenterait un risque plus important qu'une décision rendue soit contestée en justice. Les experts estiment que la collaboration entre les autorités est bonne et efficiente.

⁹³ Legislation of the United Kingdom (2024) : Digital Markets, Competition and Consumers Act, legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2024 c. 13.

⁹⁴ Politico (2025) : UK ousts antitrust chief, brings in former Amazon exec (uniquement en anglais), publié le 22.1.2025 sur www.politico.eu.

⁹⁵ Government of the United Kingdom (Site internet) : UK Competition Network, gov.uk > government > groups > [UK Competition Network](https://gov.uk).

Allemagne

En Allemagne, la surveillance de la concurrence incombe au « *Bundeskartellamt für die Wettbewerbsaufsicht* » (office fédéral des cartels). Il se prononce en cas de concentration d'entreprises ou peut prendre des mesures en cas de cartels. Il n'existe pas de tâches légales comparables à celles de la SPR : une concurrence qui fonctionne devrait donner lieu à des prix adéquats.

Le « *Bundeskartellamt* » se coordonne avec la « *Bundesnetzagentur* » (agence fédérale des réseaux). Cette dernière a réuni au fil du temps les autorités de régulation des industries de réseau, à savoir les télécommunications, la poste, l'infrastructure ferroviaire et le secteur de l'énergie. Autorité indépendante, la « *Bundesnetzagentur* » est rattachée à un ministère et sa présidente ou son président est nommé par le gouvernement. Elle est financée en grande partie par des taxes et des redevances. Elle est certes régie par une loi (« *Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* »⁹⁶), mais celle-ci est d'ordre purement organisationnel. Pour chaque secteur, les compétences et l'indépendance de la « *Bundesnetzagentur* » sont réglées par des lois spéciales. De ce fait, son indépendance par rapport à toute influence politique est inscrite dans la loi de manière différente selon le domaine.

Dernièrement, un tribunal a par exemple conclu que la « *Bundesnetzagentur* » n'avait pas suffisamment protégé son indépendance par rapport au ministère lors de l'attribution des fréquences de téléphonie mobile 5G, et que le ministère avait influencé la procédure. Selon le tribunal, l'impression de partialité des membres de la « *Bundesnetzagentur* » suffit pour justifier sa décision⁹⁷. En 2021, la Cour de justice européenne a conclu que, dans le domaine de l'énergie, la loi ne garantissait pas à la « *Bundesnetzagentur* » « la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels [son] indépendance doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute influence extérieure »⁹⁸. Dans les débats, l'application de l'arrêt se heurte à la légitimité démocratique d'une autorité de régulation indépendante tant des instances politiques que du législateur. Un expert a affirmé au CPA que ces incertitudes quant à l'indépendance de la « *Bundesnetzagentur* » ne limitaient toutefois pas indûment ses activités.

Enfin, il existe en Allemagne une structure fédéraliste dans certains domaines de la surveillance. Par exemple, pour les petites entreprises énergétiques qui ont une clientèle réduite, ce sont les autorités des Länder qui sont compétentes. De même, pour l'approvisionnement en eau, qu'il soit privatisé ou public, les autorités du Land concerné sont compétentes en la matière.

⁹⁶ Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen du 7.7.2005 (BGBl. I S. 1970, 2009), qui a été modifiée en dernier lieu par l'art. 6 de la loi du 6.5.2024 (BGBl. 2024 I N° 149; <https://www.recht.bund.de>)

⁹⁷ Arrêt du Tribunal administratif de Cologne du 26.8.2024 (1 K 1281/22, <https://nrwe.justiz.nrw.de>)

⁹⁸ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2.9.2021 (C-718/18, <https://curia.europa.eu>)

Pays-Bas

De tous les pays considérés, les Pays-Bas ont la structure la plus centralisée. La surveillance de la concurrence et les autres régulateurs sont regroupés au sein d'une seule autorité (cf. fig. 5, ch. 3.3). Celle-ci a été créée en 2013, lorsque l'autorité de la concurrence, la protection des consommateurs et des consommatrices et l'autorité de surveillance de la poste et des télécommunications ont été réunies en un seul organe baptisé « *Autoriteit Consument en Markt* » (autorité pour les consommateurs et les consommatrices et le marché). Le gouvernement de l'époque a justifié la concentration par des gains d'efficacité. Il a estimé que la réglementation *ex ante* dans des secteurs spécifiques pourrait être combinée avec une surveillance du marché *ex post*. En outre, selon le ministre en poste à l'époque, il n'était pas possible, en pratique, de distinguer complètement les activités de surveillance générale de la concurrence et les activités de régulation sectorielle.

L'« *Autoriteit Consument en Markt* » est rattachée administrativement à un ministère qui décide de son budget et de ses ressources en personnel. Pour les acquisitions importantes, par exemple dans le domaine de l'informatique, elle doit donc négocier avec le ministère. La direction de l'autorité est également nommée par le gouvernement. Selon une évaluation de 2020⁹⁹, cela n'a toutefois pas d'impact négatif sur son indépendance. La loi dispose que l'autorité est indépendante dans ses activités et qu'elle ne rend pas de comptes au ministre ou au gouvernement. Elle publie ses études, ses analyses ou ses décisions indépendamment de toute considération politique. Selon le rapport d'évaluation, la rotation régulière du personnel des différents secteurs garantit en outre que les assujettis à la surveillance ne peuvent pas exercer une influence indue. Il n'existe cependant pas d'autorité comparable à la SPR suisse ni de bases juridiques correspondantes relatives à la surveillance des prix.

⁹⁹ Andersson Elffers Felix (2020) : Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> (en hollandais).

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direction de projet)

Dr. Luzia Helfer, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)

Avis de droit des experts externes

Prof. Dr. Andreas Stöckli, Institut du Fédéralisme (direction de projet)

Dr. Elisabeth Joller, Institut du Fédéralisme (autrice)

Remerciements

Le CPA remercie la SPR pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour l'avis de droit et la bonne collaboration. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont participé aux entretiens et qui lui ont fourni des informations.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/fr/cpa

Langue originale du rapport : français (allemand : chap. 3 et ch. 4.1 et 4.3)