Urteilskopf

81 I 378

60. Arrêt du 16 décembre 1955 dans la cause Jaman SA contre Département fédéral de l'économie publique.
Regeste (de):
Art. 102 OG. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können dem Bundesgericht nur Angelegenheiten unterbreitet werden, mit denen sich schon die Vorinstanz zu befassen hatte (Erw. 1).

Art. 109 Abs. 1 OG.

Wirkliche Tragweite der Rechtsbegehren (Erw. 1).

Art. 4 Abs. 1 lit. d UB.

Unter welchen Voraussetzungen kann eine Unternehmung, die bisher einen Teil der für ihre Fabrikation erforderlichen Verrichtungen durch Unterakkordanten hat besorgen lassen, diese Arbeiten selbst ausführen?

- Wann steht dem der Ingress von Art. 4 Abs. 1 entgegen? (Erw. 2 und 3).

Regeste (fr):
Art. 102 OJ.

Le recours de droit administratif ne permet de déférer au Tribunal fédéral que les causes qui ont été préalablement soumises à l'autorité compétente (consid. 1).

Art. 109 al. 1 OJ.

Portée réelle des conclusions (consid. 1).

Art. 4 al. 1 lit. d AIH.

Dans quelles conditions une entreprise qui ne pratiquait pas toutes les opérations que nécessite sa fabrication, mais les confiait à des sous-traitants, peut-elle les entreprendre?

Regesto (it):
Art. 102 OG. Mediante il ricorso di diritto amministrativo possono essere sottoposte al Tribunale federale soltanto le cause che sono già state trattate dalle competenti istanze inferiori (consid. 1).

Art. 109 cp. 1 OG.

Portata reale delle conclusioni (consid. 1).

Art. 4 cp. 1 lett. d DISO.

A quali condizioni un'azienda che non si occupava di tutte le operazioni di fabbricazione ma le faceva in parte eseguire a cottimo può assumere direttamente questi lavori?

- Quando il preambolo dell'art. 4 cp. 1 DISO vi si oppone? (consid. 2 e 3).

Sachverhalt ab Seite 379

BGE 81 I 378 S. 379

A.- Jaman SA, fabrique de pierres pour l'horlogerie, à Lausanne, a succédé, en 1952, à une entreprise qui avait été mise en faillite. Elle avait alors le droit d'occuper 21 ouvriers, y compris les trois unités supplémentaires prévues par l'art. 10 al. 1 OIH. En 1953, le Département fédéral de l'économie publique (en abrégé: le Département), considérant que la recourante cherchait à améliorer la qualité de ses produits et devait pouvoir, vu l'extension prise par ses affaires, vérifier mieux le travail que lui fournissaient les sous-traitants, l'a autorisée à engager six ouvriers de plus pour développer le polissage et le visitage. En 1954, Jaman SA, faisant état d'un nouvel accroissement de son activité, demanda une seconde augmentation de son personnel pour entreprendre le grandissage, qu'elle avait précédemment confié à des sous-traitants. Le 18 janvier 1955, le Département admit une augmentation de trois unités, mais pour le visitage seulement. Enfin, le 24 mars 1955, Jaman SA demanda l'autorisation d'engager six nouveaux ouvriers, dont quatre seraient affectés au visitage et deux au polissage. Le 18 juillet 1955, le Département accorda l'autorisation de porter l'effectif de 30 à 32 unités pour le visitage, en bref par les motifs suivants: La requérante est en mesure de procurer une occupation de longue durée au personnel supplémentaire qu'elle demande. Cependant, l'industrie de la pierre pour l'horlogerie est dans une situation défavorable, à l'heure actuelle. Il ne serait pas indiqué de priver certains ateliers de façonnage des commandes de la requérante et d'accroître ainsi leurs difficultés. Jaman SA a du reste été, il y a peu de temps, autorisée à augmenter le nombre de ses ouvriers. Une nouvelle augmentation ne peut être accordée que pour le visitage, qui permet d'améliorer la qualité des produits.

B.- Jaman SA a formé un recours de droit administratif. Elle conclut principalement à l'annulation de la

BGE 81 I 378 S. 380

décision entreprise et subsidiairement, à ce qu'une autorisation lui soit accordée d'augmenter son personnel de quinze unités, le nouveau personnel ainsi engagé devant être affecté essentiellement au visitage. Dans son recours et sa réplique, elle argumente en résumé comme il suit: L'augmentation sollicitée était destinée à renforcer le visitage et subsidiairement le polissage. La première de ces opérations est essentielle pour la qualité; actuellement et faute de personnel, elle ne peut plus être exécutée avec un soin suffisant, ce qui a entraîné des plaintes de la clientèle. L'entreprise, qui a des bases extrêmement solides, est en plein développement. La législation horlogère ne peut avoir pour but de freiner cette expansion. Le Département n'a pas non plus pour rôle de défendre les intérêts des sous-traitants. D'ailleurs, l'augmentation du personnel préposé au visitage ne saurait leur nuire. Les commandes qui leur sont faites ne diminueront pas. La recourante affirme, en produisant des statistiques, que jusqu'à la fin de 1954, ces commandes ont augmenté.

C.- Dans sa réponse et sa duplique, le Département conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Dans la procédure administrative, la recourante avait demandé l'autorisation d'augmenter le nombre de ses ouvriers, mais elle avait limité sa requête à six unités. Elle n'est pas recevable aujourd'hui à en réclamer quinze; le recours de droit administratif ne permet de porter devant le Tribunal fédéral que les causes qui ont été préalablement soumises à l'autorité compétente (RO 65 I 145, consid. 2; 69 I 100). La recourante critique la décision du Département dans la mesure où elle n'a obtenu qu'une augmentation de deux ouvriers - et non pas de six. Formellement, elle demande, il est vrai, l'annulation pure et simple de cette décision, mais celle-ci n'est pas, néanmoins, mise en cause dans la mesure où elle accorde deux ouvriers, vu les fins

réelles du présent recours (RO 69 I 260) et attendu que la Chambre suisse de l'horlogerie n'a pas recouru de son côté (RO 80 I 285, consid. 3; 287, consid. 4 c). Il s'agit donc uniquement de savoir s'il y a lieu d'accorder une augmentation supplémentaire de quatre unités.

2. La recourante est une fabrique de pierres pour l'horlogerie. A ce titre, elle a le droit de faire toutes les opérations que nécessite la fabrication, sauf le perçage. Elle ne les a effectivement pas toutes pratiquées, mais elle a le droit de les entreprendre pourvu que, ce faisant, elle n'augmente pas le nombre de ses ouvriers, car une telle augmentation ne peut avoir lieu sans une autorisation préalable (art. 3 al. 1 AIH), dont les conditions sont fixées par l'art. 4 al. 1 lit. d et 4 al. 2 lit. b AIH, sous les réserves formulées par les préambules de ces dispositions légales.

3. L'art. 4 al. 1 lit. d AIH autorise l'augmentation du nombre des ouvriers si le requérant "prouve qu'il est en mesure de procurer à ce personnel supplémentaire une occupation de longue durée". Lorsque les besoins de la clientèle augmentent et que la production, dans une branche donnée, s'accroît progressivement, il suffit aux entrepreneurs de cette branche de rapporter la preuve qu'exige l'art. 4 al. 1 lit. d pour obtenir l'autorisation d'augmenter le nombre de leurs ouvriers. Lorsqu'en revanche, le volume total des besoins reste stationnaire ou diminue, l'augmentation de la production dans une entreprise devrait nécessairement correspondre à une diminution dans d'autres. Celles-ci, cependant, s'efforceraient de rétablir leur ancien niveau de production. Il y aurait donc un accroissement excessif de l'appareil de production qui risquerait, en définitive, de porter préjudice à la plupart des entreprises de la branche. Or, l'un des buts de l'arrêté du 22 juin 1951 est précisément de prévenir un tel accroissement excessif. Dans de telles circonstances, on examinera donc toute demande d'augmentation du nombre des ouvriers sous l'angle du préambule à l'art. 4

al. 1 AIH qui réserve les "importants intérêts de l'industrie horlogère dans son ensemble ou d'une de ses branches dans son ensemble". Cependant, le statut de l'horlogerie n'a pas pour but de garantir sa clientèle à chaque entreprise, ni d'empêcher une certaine concurrence. L'intérêt de l'industrie dans son ensemble exige que les entreprises qui se distinguent par leurs qualités industrielles ou commerciales progressent aux dépens de celles dont l'exploitation est défectueuse. Il s'ensuit que, même dans une période où les affaires sont stationnaires, l'entreprise bien gérée et en plein développement doit être autorisée à accroître périodiquement son appareil de production dans la mesure où l'accroissement de sa clientèle est due à ses qualités particulières. Les augmentations seront échelonnées et progressives, afin d'éviter des bouleversements qui risqueraient de léser

la branche dans son ensemble. Cette mesure permettra en outre de mieux contrôler l'ampleur et la stabilité du besoin, ce à quoi incite le texte de l'art. 4 al. 1 lit. d, selon lequel le requérant doit prouver qu'il pourra employer son nouveau personnel pendant une longue durée.

4. a) Le Tribunal fédéral retient que, dans l'industrie de la pierre, la situation actuelle est défavorable et précaire, notamment en raison de la concurrence étrangère. Le Département l'a affirmé dans les considérants de sa décision et l'a rappelé dans la réponse au recours. La recourante n'a pas contredit cette affirmation. C'est dès lors en tenant compte de cette situation générale que la demande d'augmentation du nombre de ses ouvriers présentée par la recourante doit être examinée.
b) Le Département a considéré en premier lieu qu'une augmentation du nombre des ouvriers ne doit pas être accordée lorsque le requérant se propose, par ce moyen, d'entreprendre dans ses ateliers des opérations qui rentrent dans la fabrication, mais que, jusqu'ici, il confiait à des sous-traitants. Dans sa décision du 18 janvier 1955, le

Département avait en outre réservé le cas où les soustraitants ne sont pas en mesure de fournir un travail satisfaisant dans des délais normaux. Ces principes se justifient du point de vue de l'art. 4 al. 1 AIH (préambule). En effet, s'il était admis d'une manière générale que les fabricants ont le droit d'augmenter le nombre de leurs ouvriers, afin d'effectuer dorénavant dans leurs propres ateliers les travaux précédemment confiés à des sous-traitants, les catégories professionnelles auxquelles ceux-ci appartiennent se trouveraient lésées dans leur ensemble. Or ces catégories constituent presque toujours des branches distinctes de l'industrie horlogère, branches dont les intérêts généraux doivent être protégés de par le préambule à l'art. 4 al. 1 AIH. Dans le cas visé, l'application de la lit. d se heurte à ce principe. Au surplus, l'augmentation du nombre des ouvriers, dans ces circonstances, ne serait pas la conséquence d'une augmentation des commandes; elle résulterait simplement de l'intention de modifier l'organisation interne de l'exploitation en diminuant, au profit du travail exécuté dans les propres ateliers de l'entreprise, la part confiée aux sous-traitants. Même si les commandes externes sont en hausse, il convient, en accordant une demande d'augmentation du nombre d'ouvriers, de veiller à ce que l'entreprise maintienne, pour les nouvelles commandes, la même répartition entre ses ateliers propres et les sous-traitants, tant que la capacité de production de la branche à laquelle ceux-ci sont rattachés n'est pas utilisée entièrement. En effet, une augmentation de l'appareil de production, affectant une branche dont la situation est précaire, lèse les intérêts de la branche dans son ensemble. c) En revanche, dans la mesure où la nouvelle maind'oeuvre est affectée à des travaux qui étaient précédemment déjà effectués dans les propres ateliers de l'entreprise, l'augmentation du nombre des ouvriers ne lèse pas les sous-traitants, mais les concurrents directs, c'est-à-dire

ceux de la même branche. A leur égard, on appliquera les principes posés plus haut (consid. 3).

5. Le Département ne s'est pas écarté de ces principes dans ses décisions sur les diverses demandes d'augmentation du nombre des ouvriers que lui a soumises la recourante et notamment dans la décision attaquée. Jaman SA a commencé son exploitation propre en 1952. Après un peu plus d'un an, à la fin de 1953, et vu l'accroissement très sensible des commandes, le nombre des ouvriers a été porté de 21 à 27, cette augmentation devant affecter essentiellement le terminage. L'effectif a été ensuite et successivement porté à 30 unités, en janvier 1955, puis

à 32, le 18 juillet 1955, compte tenu des besoins du terminage. Cette dernière décision fait l'objet du présent recours. Il y a donc eu des augmentations échelonnées et progressives. Elles devaient être mesurées à la nécessité, d'une part, de ne pas empêcher le développement d'une entreprise qui manifestait des qualités particulières et, d'autre part, de ne pas porter atteinte aux intérêts importants de la branche en autorisant un accroissement excessif de l'appareil de production. Comme l'a relevé le Département, la mesure exacte dans laquelle une telle augmentation doit être accordée est essentiellement une question d'appréciation, qui, le litige ne concernant pas le domaine des impôts (art. 104 al. 2 OJ), échappe à la censure du Tribunal fédéral saisi par la voie du recours de droit administratif. La Cour de céans ne pourrait intervenir que si l'autorité avait excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire. Tel n'est pas le cas dans la présente espèce.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.