Urteilskopf

91 I 69

13. Arrêt du 29 janvier 1965 dans la cause Baumgartner frères SA et Montre de sport Genève SA contre Commission fédérale de recours de l'industrie horlogère.
Regeste (de):
Art. 103 Abs. 1 OG. Formelle und sachliche Legitimation zur Beschwerde (Erw. 1).

Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 der Vollziehungsverordnung Ilzum Uhrenstatut. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts in der Auslegung der Rechtsbegriffe "traditionnelle Politik bezüglich der Ausfuhr von Erzeugnissen der Uhrenindustrie" und "allgemeine Interessen der schweizerischen Uhrenindustrie" (Erw. 2).

- Definition dieser Begriffe (Erw. 3).

- Verweigerung der Bewilligung, Rohwerke oder Teile von solchen zwecks Änderung in einer von der Gesuchstellerin beherrschten Unternehmung sowie Stanz- und andere Werkzeuge, Pläne und Zeichnungen, die für diese Bearbeitung bestimmt sind, im Freipassverkehr nach Italien auszuführen (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 103 al. 1 OJ. Qualité pour agir à la forme et au fond (consid. 1).

Art. 5 al. 1 et art. 6 de l'ordonnance d'exécution II de l'AF concernant l'industrie horlogère suisse. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral touchant l'interprétation des termes juridiques: "politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers", et "intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse" (consid. 2).

- Définition de ces termes (consid. 3).

- Refus d'autoriser l'exportation en Italie, sous passavant, soit d'ébauches brutes ou de parties d'ébauches aux fins de les faire transformer dans une entreprise contrôlée par la requérante, soit des étampes, outils, plans et dessins destinés au travail dans ladite entreprise (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 103 cpv. 1 OG. Qualità per ricorrere formali e di merito. Consid. 1).

Art. 5 cpv. 1 e art. 6 dell'ordinanza d'esecuzione II del DF concernente l'industria orologiera svizzera. Potere d'esame delTribunale federale quanto all'interpretazione dei termini giuridici: "politica tradizionale di esportazione orologiera", e "interessi generali dell'orologeria svizzera". (Consid. 2).

- Definizione di questi termini. (Consid. 3).

- Rifiuto di autorizzare l'esportazione in Italia, nel traffico con carta di passo, sia di abbozzi greggi o parti di abbozzi allo scopo di farli trasformare in un'azienda controllata dalla richiedente, sia di stampi, utensili, piani e disegni destinati al lavoro in detta azienda. (Consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 70

A.- L'art. 7 al. 1 du Statut légal de l'horlogerie du 23 juin 1961 autorise le Conseil fédéral, notamment pour soutenir la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers, à subordonner à un permis l'exportation de divers articles, qu'il énumère. Faisant usage de ce pouvoir, le Conseil fédéral, par son ordonnance d'exécution II du 26 décembre 1961 (art. 1er al. 1), a assujetti à un permis l'exportation d'ébauches complètes (lit. c), de parties d'ébauches sous forme de ponts, platines, pignons et roues (lit. d), d'étampes et outils de tous genres destinés à la fabrication d'ébauches et de fournitures (lit. k), de même que de plans de construction de calibres, et dessins d'étampes et d'outillages (lit. 1). Les demandes de permis sont soumises à la direction de la Chambre suisse de l'horlogerie (en abrégé: la direction de la Chambre). Cet organe autorise l'exportation en particulier d'ébauches complètes ou des parties d'ébauches mentionnées à l'art. 1er al. 1 lit. d à condition que la livraison soit conforme à la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers et qu'il soit notamment convaincu que le destinataire ne fera pas des produits horlogers obtenus en Suisse un usage contraire aux intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse (art. 5 al. 1). Lorsqu'il s'agit d'étampes, d'outils, de plans et dessins, la condition est que les livraisons soient conformes aux intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse (art. 6). Dans le premier cas, le Département fédéral de l'économie publique (en abrégé: le Département) donne des instructions à la direction de la Chambre, après avoir pris l'avis d'une commission composée de représentants des organisations horlogères (art. 5 al. 2). Dans le second, s'il y a doute, la direction de la

Chambre requiert des instructions du Département, qui consulte au préalable ladite commission.

B.- La société anonyme Baumgartner frères, à Granges, produit exclusivement des ébauches Roskopf. Elle est l'unique actionnaire de la société anonyme Montre de sport Genève, qui est une manufacture de montres ancre et fabrique ses propres ébauches. Elle a acquis en Italie trois fabriques d'ébauches et d'assortiments, qu'elle a groupées sous la raison Gewa S. p. a., à Stresa, et dont elle détient toutes les actions. Le 8 novembre 1963, la maison Baumgartner a sollicité de la Chambre l'autorisation de livrer à la maison Gewa, sous passavant, des ébauches brutes et des parties d'ébauches, d'importer ces articles après leur transformation par la maison Gewa, enfin de mettre à la disposition de la maison Gewa, sous passavant aussi, des étampes, outils, plans et dessins. Le 21 janvier 1964, tout en constatant que l'importation requise échappait au régime du permis, la direction de la Chambre écarta la requête pour le surplus, conformément aux instructions qu'elle avait reçues du Département. Le 1er octobre 1964, saisie d'un recours de la maison Baumgartner et de la maison Montre de sport Genève, contre cette décision, la Commission fédérale de recours de l'industrie horlogère rejeta les conclusions de la première purement et simplement, et celles de la seconde dans la mesure où elles étaient recevables. Si elle se déclare liée par la notion de politique traditionnelle de l'horlogerie, elle la prend pour une donnée de fait, qu'elle ne saurait modifier. De plus, elle s'estime incompétente pour définir les intérêts généraux de l'industrie horlogère. Par conséquent, elle se borne à examiner si les opérations envisagées par les recourantes sont conformes à la politique horlogère traditionnelle telle qu'elle résulte des faits, ou aux intérêts généraux de l'horlogerie tels que cette politique les exprime. Or, après avoir constaté qu'en accord avec les intérêts généraux de l'horlogerie, la politique traditionnelle de cette industrie tend à la conserver en Suisse, à favoriser la vente de montres complètes et à lutter contre l'extension de la production étrangère, la Commission de recours juge incompatible avec ces objectifs l'exportation d'ébauches et de parties d'ébauches à destination de la maison Gewa, ainsi que la mise à sa disposition d'étampes, outils, plans et dessins. Bien que la convention collective de l'industrie

horlogère suisse, dans sa version du 1er avril 1959, et l'accord horloger suisse du 1er juillet 1962 ouvrent aux maisons suisses la possibilité de s'intéresser à des entreprises étrangères, ces textes n'ont pas modifié la politique traditionnelle de l'horlogerie, mais simplement autorisé certains organes à y déroger pour des motifs que la Commission de recours n'a pas la compétence de contrôler. D'ailleurs, jusqu'à présent, aucune entreprise italienne n'a pu acquérir en Suisse les articles que la maison Baumgartner voudrait fournir à la maison Gewa.

C.- Par le présent recours de droit administratif, les maisons Baumgartner et Montre de sport Genève requièrent l'annulation de la décision de la Commission de recours et l'autorisation de livrer à la maison Gewa, sous passavant, des ébauches brutes et des parties d'ébauches, ainsi que des étampes, outils, plans et dessins. Invoquant la violation du droit fédéral et l'inexactitude ou l'insuffisance de constatations de fait, elles demandent de pouvoir prendre connaissance du dossier de la Commission de recours et déposer un mémoire complémentaire. En résumé, elles argumentent de la manière suivante: Il est erroné de considérer comme une entreprise étrangère la maison Gewa, qui forme une unité économique avec les recourantes. Si elle n'avait pas été acquise par la maison Baumgartner, elle serait en mains étrangères et concurrencerait l'industrie suisse. En revanche, les recourantes n'ont d'autre but que de mettre l'activité de la maison Gewa au service de l'horlogerie suisse. Aussi leurs projets, dont la réalisation est vérifiable, ne sont-ils pas contraires à la politique traditionnelle et aux intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse. Il n'y a aucun risque que la maison Gewa devienne une entreprise étrangère, la maison Baumgartner n'ayant pas l'intention de s'en dessaisir. Quoi qu'il en soit, les permis délivrés aux recourantes pourraient être immédiatement révoqués en cas de vente des actions de la maison Gewa. La direction de la Chambre et la Commission de recours interprètent extensivement le terme de chablonnage, au mépris de la volonté du législateur, qui visait à assouplir le statut de l'horlogerie. Par chablonnage, il faut entendre l'exportation définitive d'ébauches et de pièces détachées en vue de la fabrication, à l'étranger, de montres terminées au moyen de fournitures suisses. Or, après leur transformation, toutes les pièces livrées à la maison Gewa reviendront en Suisse. Il n'est donc pas

question de chablonnage. De même, en attribuant un sens large aux expressions de politique traditionnelle et d'intérêts généraux de l'industrie horlogère, la décision attaquée méconnaît les intentions libérales du législateur. Son argumentation est d'autant moins fondée que les ébauches ont été soumises à la réglementation des exportations pour assurer l'efficacité du contrôle technique, qui n'est pas en cause ici. Contrairement à l'opinion de la Commission de recours, les définitions de notions légales par les organes de l'industrie horlogère, le Département ou la commission prévue à l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance II ne lient pas les juridictions administratives. Sinon, les voies de recours seraient inutiles. En permettant aux maisons suisses de s'intéresser à des entreprises étrangères, les groupements horlogers eux-mêmes ont modifié profondément leur politique traditionnelle, c'est-à-dire accepté la transplantation de certaines branches de l'horlogerie à l'étranger. Dès lors, les relations des recourantes avec la maison Gewa ne peuvent être considérées comme contraires à la politique traditionnelle et aux intérêts généraux de l'industrie suisse. Il y a lieu de relever que la maison Zénith a été autorisée à exporter les machines et les outils nécessaires à sa nouvelle succursale de Besançon et que les organisations horlogères suisses favorisent la fabrication de l'horlogerie dans divers pays. Si la livraison d'ébauches et d'autres articles à la maison Gewa peut être tenue juridiquement pour une exportation, il s'agit au point de vue économique d'un transfert passager d'un département à l'autre d'une même entreprise. De telles opérations ne tombent pas sous le coup du statut, qui s'applique aux exportations proprement dites, à savoir en cas d'acquisition définitive de l'objet exporté par une maison étrangère. Qu'elles occupent du personnel italien en

Suisse ou à Stresa, les recourantes ne lèsent pas les intérêts de l'horlogerie suisse. Au contraire, c'est le refus des permis sollicités qui pourrait obliger les recourantes à entreprendre une fabrication d'horlogerie complète en Italie et à concurrencer ainsi l'industrie suisse. Lorsqu'elle soupçonne la maison Baumgartner de chercher à bénéficier en Italie de coûts de production moins élevés qu'en Suisse, la décision attaquée émet une supposition gratuite et inexacte. En réalité, la main-d'oeuvre est plus onéreuse à Stresa qu'en Suisse.

De plus, il est faux de prétendre qu'en vendant comme suisses des ébauches fabriquées en grande partie à l'étranger, les recourantes feraient tort à l'industrie suisse. Personne ne s'aviserait de qualifier d'étrangers les articles fabriqués en Suisse par des ouvriers italiens. Les fournitures horlogères pouvant être librement importées en Suisse, il n'y a aucune raison d'interdire le trafic que les recourantes se proposent d'entreprendre avec la maison Gewa. Enfin, les recourantes ne peuvent se défendre de l'impression que leurs concurrents suisses cherchent à exercer contre elles un boycott illégal.

D.- La Chambre suisse de l'horlogerie conclut à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à son rejet.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Les recourantes ont qualité pour agir selon l'art. 103 al. 1 OJ, d'une part, à la forme, du fait qu'elles ont figuré comme parties dans la procédure devant la Commission fédérale de recours, d'autre part, au fond, parce qu'elles reprochent à ladite Commission d'avoir violé le droit fédéral en leur refusant les permis d'exportation sollicités et se prétendent ainsi lésées dans leurs intérêts juridiquement protégés. La direction de la Chambre estime à tort qu'en l'absence de violation du droit fédéral et d'erreur dans l'appréciation juridique des faits, le recours serait irrecevable. Car elle confond ainsi les questions de recevabilité et celles de fond. Pour qu'un recours soit recevable, il suffit, lorsque les autres conditions sont réalisées, que son auteur, à tort ou à raison, invoque la violation du droit fédéral (RO 87 I 476). Tel est le cas en l'espèce.

2. En vertu de l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance d'exécution II, les recourantes ont le droit de livrer des ébauches brutes et des parties d'ébauches à la Maison Gewa si ces opérations sont conformes à la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers, notamment si la Chambre est convaincue que le destinataire des produits ne les utilisera pas contrairement aux intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse. En outre, selon l'art. 6 de la même ordonnance, l'exportation d'étampes, outils, plans et dessins est admissible dans la mesure où elle répond aux intérêts généraux de l'horlogerie

suisse. Avant de se prononcer sur le sens de ces dispositions et leur portée en l'espèce, il y a lieu d'examiner si la Commission de recours et le Tribunal fédéral, dont les pouvoirs sont identiques sur ce point, ont la compétence d'interpréter librement les termes de politique traditionnelle et d'intérêts généraux. En principe, il faut répondre affirmativement. Ce sont là des notions juridiques, dont il incombe aux juridictions administratives de contrôler l'application. Peu importe que la direction de la Chambre soit tenue ou non de se soumettre aux instructions qu'elle reçoit du Département de l'économie publique suivant les art. 5 al. 2 et 6 de l'ordonnance II. A la

différence des organismes privés chargés d'une tâche étatique, les juridictions administratives ne sauraient être liées par les directives de l'administration, du moins sur les questions de droit. Cependant, deux réserves se justifient.
D'une part, les expressions "politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers" et "intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse" sont imprécises ("unbestimmte Gesetzesbegriffe": WOLFF, Verwaltungsrecht, 4e éd., I, p. 140) en ce sens que, même circonscrites à l'aide de connaissances historiques et économiques spéciales, leur définition et leur application aux faits donnés laissent une certaine latitude de jugement à l'autorité. Sans doute s'agit-il néanmoins de notions purement juridiques et cette latitude n'est-elle pas assimilable à un pouvoir de libre appréciation qui implique la faculté de choisir entre deux ou plusieurs solutions également justes. En réalité, une seule interprétation sera correcte. Mais, vu son caractère particulier et notamment les connaissances spéciales qu'elle exige, les organes d'exécution sont mieux en mesure que les tribunaux de la déterminer. Dès lors, le juge ne s'écartera de l'interprétation donnée par ces organes qu'en présence d'une erreur manifeste de leur part. Dans des cas analogues, du reste, le Tribunal fédéral s'est constamment imposé une certaine retenue, considérant que son pouvoir d'examen était limité; il l'a fait, en particulier, sous l'empire de l'ancien statut de l'horlogerie, s'agissant des intérêts importants de l'industrie horlogère (AF du 22 juin 1951, art. 4 al. 1; RO 79 I 383). De plus, la Commission de recours le relève à juste titre, il n'appartient pas aux juridictions administratives de diriger la politique

horlogère et notamment de l'adapter aux circonstances changeantes. Elles doivent bien plutôt se borner à en constater le contenu, tel qu'il résulte des mesures prises par les autorités législatives et exécutives, ainsi que par les organes directeurs de l'horlogerie, puis à rechercher si les décisions contestées devant elles se conforment aux dispositions arrêtées par les agents compétents.

3. Dans les limites qui viennent d'être tracées, le Tribunal fédéral doit définir, selon le Statut légal de l'horlogerie et l'ordonnance d'exécution II, d'une part la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers, d'autre part les intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse. a) Comme toute politique, celle de l'horlogerie suisse est un ensemble de buts et de moyens. Cependant, si le législateur ne par le pas simplement de politique, mais de politique traditionnelle, c'est qu'il entend se référer à un élément durable. Or la constante de la politique horlogère en matière d'exportations, ce sont ses buts plutôt que ses moyens. En tout temps, cette politique a visé à favoriser autant que possible la vente de montres terminées en Suisse et, partant, à lutter contre la concurrence étrangère. Cela ressort clairement d'un exposé présenté par le directeur de la Chambre, dont la décision attaquée a repris les vues sans susciter de critique de la part des recourantes. Le Tribunal fédéral n'a aucune raison d'en juger autrement. Peu importe que la convention collective de l'industrie horlogère, dans sa version du 1er avril 1959 (sous II, ad art. 20 à 23), et l'accord horloger suisse du 1er juillet 1962 (art. 10 et 11) ouvrent aux maisons suisses la possibilité de s'intéresser à des entreprises étrangères. Réservant l'un et l'autre les intérêts généraux de l'industrie horlogère, ces textes ne s'éloignent pas de ses buts permanents. Quant aux moyens d'atteindre ces derniers, il s'agit en particulier de restrictions d'exportation. C'est ainsi que, successivement, les arrêtés du Conseil fédéral des 12 mars 1934, 30 décembre 1935, 29 décembre 1937, 29 décembre 1939 et 23 décembre 1948, puis l'arrêté fédéral du 22 juin 1951 ont subordonné à une autorisation la livraison à l'étranger d'ébauches, de chablons et de fournitures, ainsi que des opérations analogues. Certes, conformément à sa tendance libérale, le statut du 23 juin 1961 a atténué un peu la rigueur de ces mesures (cf. Bull. sten. 1961, CN p. 220 et CE p. 128). Au lieu de maintenir

lui-même le régime du permis, il accorde au Conseil fédéral le pouvoir de le conserver "dans la mesure requise pour soutenir la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers et atteindre le but assigné au contrôle technique de ces produits" (art. 7 al. 1). A première vue, on peut s'étonner qu'au moment d'assouplir un système en vigueur depuis près de trente ans, le législateur manifeste l'intention de "soutenir la politique traditionnelle". Toutefois, pour résoudre cette contradiction apparente, il suffit de caractériser la politique horlogère traditionnelle par ses buts, qui n'ont jamais varié, et non par ses modalités d'application, qui sont susceptibles de modifications. En définitive, on entendra par politique traditionnelle de l'horlogerie son objectifconstant, à savoir le souci de développer la vente de montres fabriquées entièrement en Suisse. Dès lors, il est inutile de se prononcer sur la notion de chablonnage ou les motifs de soumettre les ébauches à la réglementation des exportations. Ces questions sont étrangères à la politique horlogère traditionnelle telle qu'elle se définit par ses buts. d) Quant aux intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse, ils coïncident avec ses buts, c'est-à-dire sa politique traditionnelle. Exprimée par le directeur de la Chambre, cette opinion n'est manifestement pas inexacte. A l'instar de la Commission de recours, le Tribunal fédéral ne peut que la faire sienne.

4. Appliquant ces principes, le Tribunal fédéral doit admettre avec la direction de la Chambre et la Commission fédérale de recours, d'une part, que la livraison d'ébauches brutes et de parties d'ébauches à la maison Gewa ne s'accorde pas avec la politique traditionnelle en matière d'exportation de produits horlogers, d'autre part, que la fourniture d'étampes, outils, plans et dessins à la même maison peut porter atteinte aux intérêts généraux de l'horlogerie suisse. Il y a lieu de craindre, en effet, qu'une fois en possession de ces articles, la maison Gewa ne les vende à des entreprises étrangères ou ne les utilise à leur service, favorisant ainsi les concurrents des fabricants suisses de montres finies. Dans le mémoire qu'elles ont adressé à la Commission de recours, les recourantes elles-mêmes paraissent en convenir. "Commercialement et du point de vue économique privé, disent-elles, Gewa eût

été et serait à même de vendre sans aucune restreinte ou difficulté les ébauches ancre ou Roskopf de sa production. Pour ce faire, elle n'aurait qu'à donner suite aux très nombreuses demandes de livraison émanant des concurrences étrangères japonaise, allemande, italienne ou des Virgin Islands, sans mentionner les quelques établisseurs suisses désirant s'installer en Italie." Sans doute les recourantes affirment-elles leur intention de rapatrier les produits mis à la disposition de la maison Gewa et contestent-elles dès lors aux opérations projetées le caractère d'exportations au sens économique du mot. Ce n'est pas là toutefois, une garantie suffisante. Les recourantes ne sont pas seules maîtresses de leur sort et, même sans le vouloir peut-être, pourraient être contraintes de modifier leurs plans. De plus, le contrôle qu'elles déclarent accepter ne serait qu'imparfait. S'il est possible de vérifier la réimportation des ébauches et des parties d'ébauches, il n'en est pas de même de l'emploi des outils, plans et dessins. Au surplus, en cas de vente des actions de la maison Gewa à une entreprise étrangère, toute précaution deviendrait vaine. En l'occurrence, les marchandises en possession de la maison Gewa pourraient passer dans les mains de tiers sans aucun contrôle. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que la délivrance des permis sollicités fasse le jeu d'entreprises étrangères aux dépens de l'industrie suisse de la montre terminée. La Commission de recours n'a donc pas violé les textes applicables en considérant les projets des recourantes comme contraires à la politique traditionnelle et aux intérêts généraux de l'horlogerie suisse. Les recourantes n'ont pas établi que, dans une situation similaire à la leur, d'autres maisons aient bénéficié de permis d'exportation. Si des parties de montres ont été livrées dans des pays où l'industrie horlogère s'est implantée et avec lesquels la Suisse peut être amenée à coopérer dans une certaine mesure, il ne s'ensuit pas qu'il faille autoriser la fourniture des mêmes articles en Italie, où la fabrication de l'horlogerie est pour ainsi dire inexistante. En tout cas, l'exemple de la maison Zénith n'est pas concluant; de notoriété publique, cette

entreprise a une succursale française depuis nombre d'années et jouit ainsi d'une situation acquise dont les recourantes ne sauraient se prévaloir.

5. Il est superflu de communiquer aux recourantes le dossier complet de la Commission de recours et de leur permettre de répliquer. A vrai dire, il se peut qu'elles n'aient pas eu connaissance d'une pièce du dossier, soit du rapport établi par le directeur de la Chambre. Toutefois, dans la mesure où la décision attaquée fait état de ce document, elle se réfère à des considérations toutes générales dont aucun fabricant d'horlogerie ne saurait discuter la pertinence, ni la justesse.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.