

BGE 91 I 69

Bundesgericht (BGE), 1965-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_91_I_69

FR: ATF 91 I 69

IT: DTF 91 I 69

Regeste

Regeste 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

"traditionelle 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 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 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 del Tribunale 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).

Erwägungen

E. 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.

E. 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 BGE 91 I 69 S. 75 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 BGE 91 I 69 S. 76 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.

E. 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. stén. 1961, CN p. 220 et CE p. 128). Au lieu de maintenir BGE 91 I 69 S. 77 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 objectif constant, 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.

E. 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 BGE 91 I 69 S. 78 été et serait à même de vendre sans aucune restriction 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 concurrentes étrangères japonaise, allemande, italienne ou des Virgin Islands, sans mentionner les quelques établissements 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. BGE 91 I 69 S. 79

E. 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. Dispositif

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.