

### III. UHRENINDUSTRIE

#### INDUSTRIE HORLOGÈRE

#### 68. Arrêt du 5 décembre 1952 dans la cause Thiébaud contre le Département fédéral de l'économie publique.

*Conditions requises pour l'ouverture d'une nouvelle entreprise de l'industrie horlogère.*

1. Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1).
2. Rapports entre les al. 1 et 2 de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 22 juin 1951 (consid. 2).
3. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (art. 104 et 105 OJ) en ce qui concerne l'application de ces dispositions légales (consid. 2).
4. Refus de l'autorisation d'ouvrir une fabrique d'horlogerie (établissement); connaissances techniques exigées du requérant (consid. 3).
5. Peut-on, dans le cadre de l'art. 4 al. 2, suppléer un défaut de connaissances techniques en s'adjoignant un tiers ? (consid. 3 i. f.).

*Voraussetzungen für Betriebsbewilligungen.*

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1).
2. Verhältnis zwischen Absatz 1 und Absatz 2 des Art. 4 des Bundesratsbeschlusses vom 22. Juni 1951 (UB) (Erw. 2).
3. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Art. 104 und 105 OG) bei Anwendung dieser Gesetzesvorschriften (Erw. 2).
4. Verweigerung einer Betriebsbewilligung mangels der erforderlichen technischen Kenntnisse (Erw. 3).
5. Kann, im Rahmen von Art. 4, Abs. 2 UB., ein Mangel technischer Kenntnisse durch die Anstellung eines Dritten, der sie besitzt, ergänzt werden ? (Erw. 3 a. E.).

*Condizioni richieste per l'apertura di una nuova azienda dell'industria degli orologi.*

1. Ricevibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).
2. Rapporti tra i cp. 1 e 2 dell'art. 4 del decreto federale 22 giugno 1951 (consid. 2).
3. Sindacato del Tribunale federale (art. 104 e 105 OG) per quanto riguarda l'applicazione di questi disposti legali (consid. 2).
4. Rifiuto dell'autorizzazione di aprire una fabbrica di orologi; conoscenze tecniche richieste dall'istante (consid. 3).
5. Si può supplire, nel quadro dell'art. 4 cp. 2, alla mancanza di conoscenze tecniche assumendo al servizio dell'azienda un terzo che le possiede ? (consid. 3 i. f.).

A. — Paul Thiébaud, né en 1901, a fréquenté tout d'abord l'école primaire, puis l'école primaire supérieure,

à La Chaux-de-Fonds. Du 1<sup>er</sup> mars 1916 au mois de janvier 1920, il a travaillé pour la maison Paul Ditisheim S. A., tout d'abord comme apprenti, puis comme employé du bureau de fabrication, où, selon le certificat produit, « il s'est mis au courant des différents départements de sortie et rentrée du travail, calculs de prix de revient, comptes de salaires ouvriers, commandes de boîtes et de fournitures, comptabilité, correspondance, soins des commandes et tous travaux de bureaux ». Puis il est entré au service de la fabrique d'horlogerie Schild et C<sup>o</sup>., à La Chaux-de-Fonds, où il a travaillé une année. Du 30 mars 1921 au 30 juin 1923, il a été employé comme correspondant et traducteur technique chez Adolf Bleichert et C<sup>o</sup>., à Leipzig. De retour en Suisse, il a été engagé comme comptable par Fernand Prêtre, expert-comptable à La Chaux-de-Fonds, où il est resté pendant trois ans, après quoi il a passé une année chez MM. Frey et C<sup>o</sup>. S. A., à Bienne, comme employé de fabrication et voyageur pour l'Europe. Enfin, il a été pendant 23 ans chef-comptable de la fabrique d'horlogerie Era Watch C<sup>o</sup>. Ltd., C. Rueffi-Flury et C<sup>o</sup>., à Bienne. Actuellement, il est directeur du bureau de vente, à Bienne, de la fabrique d'horlogerie Dubois frères S. A., à La Chaux-de-Fonds.

Le 24 septembre 1951, Thiébaud a demandé au Département fédéral de l'économie publique (le Département) l'autorisation d'ouvrir une fabrique d'horlogerie pour montres à ancre avec un effectif de cinq à dix ouvriers. Au cours de la procédure, Thiébaud a exposé notamment qu'il estime avoir les capacités nécessaires pour se créer une situation indépendante comme fabricant de montres à ancre, qu'il a renoncé à reprendre une entreprise existante, qu'en effet une telle opération est exagérément coûteuse, même s'il s'agit d'une entreprise dont la situation n'est pas saine, qu'il connaît des clients sérieux dans les cinq continents et enfin qu'il veut engager un horloger complet pour assurer la surveillance technique de l'entreprise qu'il envisage de créer.

Le 11 juin 1952, le Département a rejeté la requête de Thiébaud, en bref par les motifs suivants :

Le requérant n'a pu prouver avoir exercé dans la fabrication de la montre une activité technique suffisante. L'autorisation ne peut donc lui être accordée en vertu de l'art. 4 al. 1 litt. a de l'arrêté fédéral du 22 juin 1951 sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse (AIH). L'autorisation ne peut pas non plus être accordée en vertu de l'al. 2 du même article, faute également de connaissances techniques suffisantes, car le point est capital pour la direction d'une fabrique de montres. On peut se demander aussi si l'ouverture d'une fabrique d'horlogerie lèserait en ce moment « des intérêts prépondérants de l'industrie horlogère considérée dans son ensemble » (al. 2 précité). Vu le grand nombre de requêtes dont le Département est saisi et l'incertitude où l'on est sur la durée de la prospérité où se trouve actuellement l'industrie horlogère, il convient de ne délivrer des autorisations qu'avec prudence si l'on ne veut pas développer à l'excès l'appareil de production horloger.

B. — Contre cette décision, Thiébaud a formé, en temps utile, un recours de droit administratif. Son argumentation se résume comme il suit :

Le recourant compensera le défaut de connaissances techniques qu'a retenu le Département en engageant un horloger complet qualifié « qui assurera de façon compétente la surveillance de l'entreprise ». L'importance attribuée à la question technique par l'autorité administrative est exagérée. Il est facile à un commerçant de s'assurer l'appoint de connaissances nécessaires en engageant un horloger, surtout lorsqu'il ne s'agit que d'« établissement », tandis que l'inverse ne peut se faire que très difficilement. Etant donné que n'importe quelle personne, sans aucunes connaissances commerciales et techniques, peut reprendre une entreprise existante, qui se trouvera souvent dans une situation défavorable et risquera de constituer un élément malsain pour l'industrie horlogère, il n'est pas équitable de refuser l'autorisation à un requérant qui travaille

depuis 35 ans dans la branche et possède toutes les aptitudes nécessaires (formation commerciale complète, connaissance des langues étrangères, des usages de l'industrie horlogère, des prescriptions internationales concernant la réglementation des paiements, ainsi que des connaissances en matière de fabrication de montres par établissement, connaissance d'une clientèle internationale et possession du capital suffisant).

C. — Le Département conclut au rejet du recours, en bref par les motifs suivants :

Il ne ressort pas du certificat de la maison Era Watch Co. Ltd. que, même dans le domaine commercial, le recourant ait exercé une activité dirigeante. Dans le domaine technique en tout cas, il n'a eu aucune activité quelconque. Il n'est pas juste de dire qu'un établissement puisse s'en passer. C'est lui qui met la montre sur le marché et en garantit la qualité en y apposant sa marque. Il ne peut le faire que s'il est capable de décider le calibre de l'ébauche, de choisir les pièces détachées les mieux adaptées, d'apprécier les livraisons qui lui sont faites et surtout de surveiller et vérifier le travail de ses termineurs. S'il n'est pas capable de le faire, la marque qu'il appose ne peut constituer une garantie. Le recourant n'en est pas capable et ne peut donc invoquer l'art. 4 al. 1 litt. a AIH. Le permis ne pourrait éventuellement lui être accordé qu'en vertu de l'al. 2 du même article. Mais le Département n'a pas cru devoir appliquer cette disposition légale. En effet, une personne qui ne peut s'assurer de la qualité des montres qu'elle produit ne doit pas être admise à en fabriquer. Enfin, le législateur a voulu, il est vrai, que l'acquisition d'une exploitation horlogère existante avec l'actif et le passif ne soit pas soumise au permis. Ce n'est toutefois pas un motif pour ne pas appliquer les règles de l'art. 4 AIH.

*Considérant en droit :*

1. — Celui qui veut ouvrir une nouvelle entreprise de l'industrie horlogère et notamment une fabrique d'horlo-

gerie pour montres à ancre est tenu de se munir d'un permis (art. 3 al. 1 et art. 1<sup>er</sup> al. 1 litt. a AIH). En cette matière, les décisions du Département peuvent être déferées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 11 al. 1 AIH). Le présent recours est donc recevable, car il remplit par ailleurs les conditions de forme que pose la loi.

2. — L'art. 4 al. 1 AIH subordonne l'ouverture d'une nouvelle entreprise de la branche horlogère tout d'abord à la condition générale que l'ouverture projetée « ne lèse pas d'importants intérêts de l'industrie horlogère dans son ensemble ». Aux termes de l'art. 4 al. 2, l'autorisation d'ouvrir une entreprise peut même être accordée — si des circonstances spéciales le justifient — sous la condition moins stricte que des intérêts *prépondérants* de l'industrie horlogère considérée dans son ensemble ne soient pas lésés. Si l'administration refuse une autorisation en raison de l'industrie horlogère, elle doit établir le bien-fondé de ce motif.

En second lieu, l'art. 4 al. 1 AIH subordonne l'ouverture d'une nouvelle entreprise à la condition que le requérant « prouve qu'il a déjà exercé dans la branche dont il s'agit une activité technique et commerciale suffisante » et qu'il « justifie des connaissances nécessaires pour exploiter l'entreprise qu'il se propose d'ouvrir ». En ce qui concerne la réalisation de cette condition, la preuve incombe au requérant.

Ainsi, celui qui a exercé dans la branche une activité technique et commerciale suffisante et pour qui l'ouverture d'une entreprise à son propre compte constitue un avancement normal et mérité a le droit d'obtenir une autorisation lorsque, grâce à l'expérience acquise au cours de son activité et grâce éventuellement à d'autres facteurs, tels que les études spéciales qu'il a faites, il possède les connaissances nécessaires pour exploiter l'entreprise projetée. Il est clair que la nature et l'intensité des connaissances exigées du requérant varieront suivant la branche, le genre et l'importance de l'entreprise.

Les termes employés par le législateur à l'art. 4 al. 1 pour fixer les conditions que doit remplir le requérant ne correspondent pas à des notions précises : « activité technique et commerciale *suffisante* », « connaissances *nécessaires* pour exploiter l'entreprise ». Il incombera à la pratique et à la jurisprudence d'en déterminer exactement la portée. Cette détermination, cependant, qui repose sur l'interprétation du texte légal, est une question de droit, que le Tribunal fédéral peut en principe revoir librement. Mais l'application de la loi, sur ce point, pose des problèmes techniques. Il y a lieu d'estimer quelles sont, pour chaque espèce d'entreprise, les connaissances nécessaires et de juger si le requérant les possède grâce à l'activité qu'il a exercée ou aux études qu'il a faites. Pour trancher ces questions, le Département a été institué comme autorité compétente, apte à juger des problèmes techniques. Sur ce point particulier, les décisions du Département ont, pour le Tribunal fédéral, la même portée que l'avis d'un expert : elles ne le lient pas, mais il ne s'en écartera pas sans nécessité.

En vertu de l'art. 4 al. 2, l'autorisation d'ouvrir une entreprise peut encore être accordée dans d'autres cas que ceux qui sont fixés par l'al. 1. Ces autres cas ne sont pas définis par le législateur. Il appartient à la pratique et à la jurisprudence de les déterminer. Cependant, il faut toujours que la bonne marche de l'entreprise projetée soit assurée. Ainsi, le requérant qui fait preuve de connaissances techniques ou commerciales suffisantes ou d'une expérience suffisante peut recevoir l'autorisation, même s'il ne satisfait pas intégralement aux conditions fixées par l'art. 4 al. 1. L'autorisation sera accordée si des circonstances spéciales le justifient ; sinon elle sera refusée. C'est à la pratique et à la jurisprudence de définir ces circonstances spéciales. On peut se demander si cette définition est une question de droit ou si l'autorité compétente pour accorder les autorisations dispose à cet égard d'une certaine liberté d'appréciation. Ce point peut ne pas être tranché actuellement. Si la décision de l'auto-

rité compétente est fondée uniquement par des motifs de droit, le Tribunal fédéral la revoit librement. Si, au contraire, l'autorité compétente dispose, pour décider, d'un certain pouvoir d'appréciation, son pouvoir demeure cependant régi, dans une certaine mesure, par des règles de droit dont le Tribunal fédéral peut revoir l'application : notamment le choix des facteurs déterminants pour fixer l'appréciation de l'administration doit se fonder sur le but de l'arrêté du 22 juin 1951 et sur son système.

3. — Dans la présente espèce, il est constant — et le recourant admet lui-même — qu'il n'a exercé aucune activité technique dans la branche horlogère en question. C'est dès lors à juste titre que le Département a retenu que Thiébaud ne possède pas les connaissances techniques nécessaires pour exploiter l'entreprise qu'il se propose d'ouvrir.

Le recourant allègue en vain qu'il n'y aurait pas lieu d'exiger du titulaire d'une fabrique d'horlogerie (établissement) des connaissances techniques dans la branche. Le Département estime au contraire que de telles connaissances sont indispensables, qu'en effet l'établissement doit pouvoir non seulement choisir les pièces détachées qui se prêtent le mieux à la fabrication des différentes montres qu'il veut produire, mais encore et surtout juger du travail des termineurs auxquels il s'est adressé. Car il ne saurait, autrement, garantir la qualité des montres qu'il livre sous sa propre marque de fabrique. Le Tribunal fédéral n'a aucune raison de s'écarter de cet avis. L'art. 4 al. 1 lit. a AIH exige du reste clairement que celui qui veut ouvrir une entreprise horlogère possède « dans la branche dont il s'agit » des connaissances aussi bien techniques que commerciales. L'autorisation demandée ne peut donc être accordée à Thiébaud en vertu de cette disposition légale.

Il était légitime que, par les mêmes motifs, le Département refuse l'autorisation sur la base de l'art. 4 al. 2

AIH. En effet, si les connaissances techniques de celui qui désire ouvrir une fabrique d'horlogerie font défaut, la bonne marche de l'entreprise n'est pas assurée. Il n'y a pas, en l'espèce, de circonstances spéciales qui justifieraient une solution différente.

Le recourant, il est vrai, déclare qu'il se propose d'engager un horloger complet qualifié, qui assumerait la surveillance technique de l'entreprise. Mais, outre que ce collaborateur n'est pas nommé et qu'on ne peut, par conséquent, se prononcer sur ses aptitudes, on ne saurait, du point de vue de l'art. 4 al. 2 AIH, admettre qu'il soit possible de suppléer un défaut de connaissances techniques ou commerciales en s'assurant les services d'un tiers par un contrat de travail qui n'offre pas les garanties suffisantes du point de vue de la durée.

4. — Enfin, le recourant estime qu'il serait injuste de refuser l'autorisation d'ouvrir une entreprise à une personne qui, comme lui, travaille depuis 35 ans dans la branche, alors que le premier venu peut, sans justifier d'aucunes connaissances spéciales, reprendre une entreprise existante avec l'actif et le passif. Cependant, s'il y a là une différence, elle a été voulue par le législateur lui-même et inscrite à l'art. 3 al. 1 AIH. Le Tribunal fédéral est lié par cette disposition légale.

*Par ces motifs, le Tribunal fédéral*

Rejette le recours.

**69. Arrêt du 23 décembre 1952 dans la cause Jaquet contre le Département fédéral de l'économie publique.**

*Fabrication de cadrans en métal.* Quelles sont les connaissances techniques requises ?

*Fabrik für Zifferblätter in Metall :* Welche technischen Kenntnisse werden von dem Bewerber um eine Betriebsbewilligung gefordert ?

*Fabbricazione di quadranti in metallo.* Quali sono le conoscenze tecniche richieste ?