

FEUILLE FÉDÉRALE

102^e année

Berne, le 12 octobre 1950

Volume III

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5921

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur les mesures propres à sauvegarder l'existence
de l'industrie horlogère suisse

(Du 6 octobre 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse.

I. L'importance de l'industrie horlogère suisse

L'horlogerie est une des principales branches de notre activité économique. Elle s'est concentrée dans les cantons de Neuchâtel, Berne, Soleure, Genève, Vaud, Bâle-Campagne et Schaffhouse, mais il existe aussi des entreprises horlogères au Tessin, en Valais, à Fribourg, en Argovie et même à Zurich.

La section de l'industrie horlogère, rattachée au secrétariat général du département de l'économie publique, tient un registre des entreprises horlogères; 2434 y étaient inscrites à fin juillet 1950.

Le tableau ci-après indique le chiffre des entreprises horlogères selon le nombre des ouvriers qu'elles occupent.

	En pour cent du total des entreprises	
Entreprises assujetties à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques et ayant le droit d'occuper <i>plus</i> de 50 personnes	269	11,05
Entreprises soumises à ladite loi et ayant le droit d'occuper 50 personnes au maximum.	657	26,99
Autres ateliers	1508	61,96
Total des entreprises horlogères	2434	100

Il est intéressant de connaître le nombre des ouvriers occupés, de 1929 à 1949, dans l'industrie horlogère, l'industrie métallurgique et l'industrie des machines. Le tableau suivant renseigne à ce sujet:

Ouvriers	Industrie horlogère	Industrie métallurgique	Industrie des machines
1929	48 378	38 464	76 512
1930	41 784	35 468	76 803
1931	34 679	33 178	69 241
1932	28 084	29 503	59 446
1933	25 393	29 142	57 546
1934	24 733	29 967	59 507
1935	25 375	29 397	58 131
1936	27 714	28 711	60 342
1937	37 685	35 173	74 378
1938	37 425	34 724	75 673
1939(*)	32 709	38 444	84 347
1941	39 248	46 359	109 041
1942	38 705	46 982	111 276
1943	40 710	43 453	110 281
1944	37 498	42 730	108 247
1945	42 171	43 063	106 157
1946	48 688	49 532	116 191
1947	49 932	55 864	124 169
1948	49 830	57 044	132 269
1949	48 623	55 520	116 993

Selon une évaluation digne de foi, l'industrie horlogère exporte environ 95 pour cent de sa production. C'est dire l'importance de cette industrie pour notre balance commerciale et notre balance des paiements avec l'étranger.

(*) En raison de la mobilisation, il n'y a pas eu de relevé statistique en 1940.

Le tableau ci-après montre la part des exportations horlogères dans l'ensemble de nos exportations au cours de ces dernières années:

Année	En pour cent
1938	18,30
1944	26,80
1945	33,45
1946	22,60
1947	23,53
1948	21,60
1949	20,30

Répartie par continents, l'exportation horlogère accuse pour les années 1938, 1947, 1948 et 1949 les chiffres que voici:

	1938	1947	1948	1949
	a) en millions de francs			
Europe	131,8	212,9	203,3	216,7
Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada, Mexique)	46,5	303,3	292,1	263,4
Amérique du Sud et centrale	22,3	135,9	116,3	80,6
Asie	23,2	70,9	81,1	108,5
Afrique	8,9	34,9	40,1	23,1
Océanie	8,6	10,9	10,5	10,9
Total	241,3	768,8	743,4	703,2
	b) en pour cent			
Europe	55	28	27	31
Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada, Mexique)	19	39	39	38
Amérique du Sud et centrale	9	18	16	11 ½
Asie	10	9	11	15
Afrique	4	4 ½	5 ½	3
Océanie	3	1 ½	1 ½	1 ½
	100	100	100	100

Les chiffres intéressant les principaux *pays* clients sont les suivants pour les années 1948 et 1949:

	1948	1949	en pour cent
	(en millions de francs)		
Exportation horlogère totale	743,4	703,2	100
1. Etats-Unis d'Amérique	267,1	229,2	32,6
2. Italie	42,8	50,0	7,1
3. Chine	28,7	42,9	6,1
4. Belgique	54,9	42,6	6,1
5. Brésil	49,6	32,2	4,6
6. Grande-Bretagne	34,8	29,8	4,2
7. Canada	16,6	24,6	3,5
8. Inde	22,8	22,6	3,9
Pakistan		4,8	
9. Allemagne	1,7	16,6	2,4
10. France	14,4	13,3	1,9
11. Vénézuéla	15,6	13,1	1,9
12. Espagne	13,1	11,6	1,6
13. Siam	5,9	10,9	1,5
14. Cuba	13,7	8,3	—
15. Union Sud-Africaine	22,9	3,0	—
16. Argentine	16,1	1,8	—

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord restent le principal client de l'industrie horlogère suisse. En 1948, nos exportations d'horlogerie aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord représentaient, *en valeur*, 35,9 pour cent et, en 1949, 32,6 pour cent du total de nos exportations d'horlogerie; en 1948, 58,6 pour cent, en 1949, 53,3 pour cent du total des exportations suisses dans ce pays.

Le tableau ci-après indique, pour les années 1926 à 1949, le nombre de pièces exportées (montres et mouvements finis) et la valeur moyenne d'une pièce :

Année	Nombre de pièces exportées (montres et mouvements finis)	Valeur moyenne d'une pièce fr.
1926	17 184 629	13.51
1927	18 454 165	13.20
1928	20 131 347	12.93
1929	20 757 653	12.88
1930	16 247 830	12.43
1931	11 553 588	10.48
1932	8 205 998	8.65
1933	10 598 944	7.40
1934	12 533 627	7.22
1935	15 191 749	6.74
1936	17 739 945	7.10
1937	23 915 818	8.57
1938	21 849 761	9.43
1939	16 816 072	9.90
1940	15 226 981	11.76
1941	14 440 557	14.19
1942	13 974 786	18.63
1943	14 536 595	21.88
1944	11 837 952	23.81
1945	18 819 504	24.04
1946	20 665 022	26.32
1947	24 007 267	28.03
1948	24 357 310	26.90
1949	23 545 257	26.65

Les tableaux qui suivent indiquent pour l'industrie horlogère, d'une part, et pour l'industrie des machines et engins mécaniques, d'autre part, la valeur des exportations et des importations durant les années 1920 à 1949 inclusivement:

Les exportations et importations de montres et de parties détachées

Année	Exportations	Importations
	on milliers de francs	
1920	325 849	6 583
1921	169 286	2 933
1922	180 047	1 472
1923	216 552	1 898
1924	273 150	2 585
1925	302 331	3 676
1926	258 260	3 482
1927	273 245	4 136
1928	300 437	5 840
1929	307 339	7 029
1930	233 453	6 826
1931	143 643	4 924
1932	86 304	2 866
1933	96 016	4 740
1934	109 081	4 857
1935	124 510	4 550
1936	151 570	4 720
1937	240 381	7 484
1938	241 318	6 976
1939	195 678	4 509
1940	214 177	2 241
1941	230 569	2 388
1942	284 642	2 142
1943	337 794	1 738
1944	303 359	1 011
1945	492 620	593
1946	605 171	1 283
1947	768 756	2 553
1948	743 372	5 183
1949	703 228	5 615
	8 912 138	116 833

Les exportations et importations de machines et engins mécaniques

Année	Exportations	Importations
	en milliers de francs	
1920	281 057	103 019
1921	232 648	57 424
1922	166 759	36 704
1923	150 797	39 036
1924	165 244	54 836
1925	185 156	66 399
1926	166 092	59 730
1927	182 218	72 094
1928	232 783	90 527
1929	241 256	106 566
1930	223 508	98 253
1931	150 356	85 346
1932	86 922	65 986
1933	90 198	61 811
1934	93 369	58 637
1935	97 865	47 809
1936	110 448	40 568
1937	168 759	61 125
1938	205 882	71 399
1939	200 090	77 392
1940	183 816	61 178
1941	216 943	61 023
1942	267 746	58 806
1943	312 308	54 613
1944	138 821	33 207
1945	220 701	13 484
1946	418 795	76 237
1947	571 396	182 932
1948	684 675	242 956
1949	772 267	195 814
	7 218 875	2 334 911

Pour les années 1920 à 1949, les exportations de produits horlogers représentent une valeur de 8 milliards 912 millions de francs, celles de machines et engins mécaniques une valeur de 7 milliards 218 millions de francs. La différence en faveur de l'horlogerie est donc de *1 milliard 694 millions de francs*.

De 1920 à 1949, la Suisse a importé des produits horlogers pour 116 millions de francs et des machines et engins mécaniques pour 2334 millions de francs.

Il en résulte que pour les 30 années considérées, le solde actif de la balance commerciale se monte à 8 milliards 796 millions de francs pour l'industrie horlogère et à 4 milliards 884 millions de francs pour l'industrie des machines.

Sans doute ces différents chiffres ne sont-ils pas comparables à tous égards, mais ils montrent l'importance de l'horlogerie suisse, industrie *spécifiquement exportatrice*. Elle contribue dans une large mesure à la prospérité non seulement des cantons de la région horlogère, mais du pays entier.

Les sommes considérables que l'horlogerie suisse fait entrer dans le pays constituent une matière imposable très importante pour le fisc de la Confédération, des cantons et des communes.

Une grande partie de ces sommes est convertie en salaires, puisque l'industrie horlogère utilise très peu de matières premières et que, dans les frais de production, le coût de la main-d'œuvre occupe la première place. Des documents établis par la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, il ressort que les salaires assurés dans l'industrie horlogère et la bijouterie ont atteint les chiffres que voici :

Année	En millions de francs
1944	131,7
1945	174,7
1946	236,9
1947	256,6

D'après un rapport sur la situation dans l'industrie horlogère, rapport qu'une commission d'experts présenta au Conseil d'Etat neuchâtelois en janvier 1928, le salaire entre pour 70 à 85 pour cent dans le prix de revient d'un mouvement de montre (cf. p. 93). Les salaires dans l'horlogerie comptent parmi les plus élevés de l'industrie suisse. Voici, pour chaque branche économique et chaque catégorie de salariés, les gains moyens à l'heure, en centimes, résultant d'une enquête faite en octobre 1949 par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail :

Branches économiques	Ouvriers qualifiés	Ouvriers semi et non qualifiés	Femmes	Jeunes gens
Arts graphiques	337	234	152	121
Horlogerie et bijouterie	330	262	201	157
Industrie chimique	304	258	170	135
Entreprises de transports privées . .	293	230	—	—
Commerce	291	245	174	17
Industrie du papier et du cuir . . .	288	249	156	38
Habillement et équipement	288	239	163	29
Aliments, boissons, tabacs	282	229	148	25
Transformation des pierres et terres	274	233	164	144
Machines et métaux	273	220	164	137
Entreprises artisanales	271	226	168	125
Industrie textile	266	222	164	125
Industrie du bois	256	211	152	127
Moyennes générales	283	234	167	134

II. Les crises dans l'industrie horlogère suisse

Travaillant presque exclusivement pour l'exportation — le marché intérieur absorbe à peine 5 pour cent de sa production —, l'industrie horlogère est très sensible aux remous qui se manifestent sur les marchés étrangers. Les chiffres figurant au tableau des exportations horlogères pour les années 1920 à 1949 (cf. p. 62) reflètent les fluctuations qui ont été enregistrées au cours de ladite période.

Le message que le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée fédérale le 11 septembre 1931 au sujet d'une aide à l'horlogerie ⁽¹⁾ donne des indications intéressantes sur les vicissitudes que traverse cette industrie de 1914 à 1931.

En 1921 et 1922, l'horlogerie connut un chômage intense. Les effets de la crise de 1921 furent d'autant plus funestes que, pendant la brève période de prospérité qui avait immédiatement précédé cette crise et en l'absence de toutes prescriptions légales, un grand nombre de nouvelles entreprises s'étaient ouvertes et beaucoup de celles qui existaient avaient été agrandies. Aussi le nombre des chômeurs dans l'industrie horlogère et la bijouterie passa-t-il de 100, qu'il était en 1920, à 30 000 en 1921.

En présence d'une crise aussi grave, la Confédération, à la demande de l'industrie horlogère, se vit obligée d'intervenir. Les chambres ouvrirent au Conseil fédéral, le 6 décembre 1921, un crédit de 5 millions de francs et,

⁽¹⁾ FF 1931, II, 193 s.

en automne 1922, un autre de 6 millions de francs, soit au total 11 millions. Cette aide revêtit la forme de subsides alloués aux fabricants exportant leurs produits à destination de pays à change déprécié. Elle devait compenser partiellement la perte résultant du cours des devises étrangères. Pendant les années 1922 et 1923, la situation s'améliora, de sorte qu'à partir de février 1923, la Confédération put cesser ses versements à l'horlogerie. Le montant des indemnités allouées avait atteint une somme globale de 9 millions et demi de francs sur les 11 accordés par les chambres.

Dès 1922, les exportations augmentèrent lentement et cette progression — le recul de l'année 1926 mis à part — s'affirma jusqu'en 1929. La valeur des exportations atteignit, cette année-là, le chiffre de 307 millions de francs, soit à peu près celui des années 1919 et 1920.

Or, à fin 1929, une nouvelle crise surgit. Les causes en étaient multiples ⁽¹⁾. Les barrières douanières élevées en Amérique et dans d'autres pays, la diminution du pouvoir d'achat et la raréfaction de la demande furent les principales. Notre industrie horlogère était moins à même que n'importe quelle autre branche de la production nationale de se soustraire aux conséquences d'une crise universelle. Outre ces causes d'ordre général, il y en eut d'autres qui aggravèrent la situation. Ce furent notamment le *chablonnage* et la *sous-enchère*.

On appelle *chablonnage* l'exportation des ébauches et des pièces détachées constitutives du mouvement. Cette exportation prenait des proportions inquiétantes, au grand détriment de l'exportation de la montre finie et du mouvement terminé. La politique douanière de l'étranger encourageait ce trafic. En effet, des droits d'entrée très élevés frappaient la montre finie, tandis que les pièces détachées n'acquittaient que des droits spécifiques légers.

(¹) Dans son rapport adressé au Conseil d'Etat neuchâtelois le 30 janvier 1928, une commission d'experts décrivit de façon impressionnante la grave situation dans laquelle se débattait l'industrie horlogère suisse. Ce rapport indiquait les causes du mal, leurs effets et les remèdes à appliquer pour mettre fin à la surproduction, à l'anarchie dans les prix, aux trop grandes facilités de crédits accordées par les banques, aux méthodes commerciales défectueuses, à la fabrication de montres de mauvaise qualité, à la vente des chablon et pièces détachées à l'étranger et à la concurrence déloyale. Les experts recommandaient, entre autres remèdes, « *des mesures permettant une limitation dans la création de nouvelles entreprises horlogères* ». A ce propos, signalons qu'en 1925 déjà, la chambre cantonale neuchâteloise du commerce s'exprimait en ces termes :

« Il est extrêmement difficile de demander à l'Etat, vu la liberté de commerce et d'industrie garantie par la constitution, les mesures immédiates, radicales, que la situation imposerait. Tout en laissant aux juristes le soin de se prononcer sur la possibilité de modifier les lois ou d'en édicter de nouvelles, nous ne voyons de remède vraiment efficace, les faits relatés étant constants, que dans des mesures générales, restreignant la liberté de s'établir comme fabricant d'horlogerie, de fonder de nouvelles maisons. A notre avis, ce qui a été fait en faveur de l'hôtellerie par la loi fédérale du 16 octobre 1924, pourrait l'être également à l'intention de l'industrie horlogère. » (Cf. rapport précité, p. 10.)

Le chablonnage se pratiquait déjà avant la guerre de 1914 à 1918; mais à cette époque, on n'exportait les chablons qu'après avoir procédé à l'assemblage de la montre, pour vérifier si elle marchait. La montre était ensuite démontée et exportée sous forme de chablon. Grâce à cette vérification faite en Suisse, les montres marchant avec quelque précision pouvaient être montées à l'étranger par des ouvriers moins expérimentés que les nôtres. Toutefois, la division du travail améliora la production et, lorsqu'on commença à fabriquer en série des ébauches très soigneusement travaillées, il ne fut plus même nécessaire d'assembler les montres avant de les exporter en pièces détachées. Le chablonnage privait la Suisse d'un travail rémunérateur et contribuait à la transplantation de notre industrie horlogère dans d'autres pays. D'autre part, au fur et à mesure que le chablonnage se développait, les possibilités d'exporter des montres finies diminuaient.

La *sous-enchère* poussée à l'excès avait, elle aussi, des conséquences désastreuses. Elle était favorisée par la facilité avec laquelle les banques accordaient des crédits aux personnes désireuses d'ouvrir une entreprise horlogère. Une fois établies, ces personnes, pour s'affirmer, vendaient à des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents, quitte à livrer à perte. Chacun pouvait alors créer une entreprise horlogère. Les nouveaux venus n'avaient pas toujours les aptitudes techniques ou commerciales nécessaires et ne se souciaient pas assez de la qualité de leurs produits. Ils ne pouvaient pénétrer sur les marchés étrangers qu'en avilissant les prix. Ces procédés malsains provoquèrent des faillites, des concordats, des liquidations et du chômage.

III. L'œuvre de réorganisation

A. LES MESURES PRISES PAR L'INDUSTRIE HORLOGÈRE

Les difficultés dans lesquelles se trouvait l'industrie horlogère tenaient, pour une grande part, au fait que les industriels n'étaient pas suffisamment organisés et manquaient de l'esprit de solidarité indispensable. Ils finirent par s'en rendre compte; le désir de conjuguer leurs efforts pour combattre la crise se manifesta de plus en plus.

En janvier 1923, la chambre suisse de l'horlogerie prit l'initiative de convoquer les représentants des organisations patronales régionales, en vue d'étudier la possibilité de grouper la fabrication nationale, de manière à pouvoir prendre des mesures propres à sauvegarder les intérêts généraux de l'industrie horlogère. Divers projets furent examinés. Pour finir, le comité central de la chambre retint les trois recommandations essentielles que voici:

1. Constitution d'un groupe des fabriques d'ébauches;
2. Conclusion de conventions entre les différentes branches de l'industrie horlogère;
3. Entente entre les banques de la région horlogère.

Les fabricants d'horlogerie furent les premiers à se grouper. Le 17 janvier 1924, la chambre suisse de l'horlogerie réunit les représentants des associations de fabricants d'horlogerie, à l'Hôtel de ville de Neuchâtel, en assemblée constitutive de la fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie (F. H.). Cette fédération groupe les « manufactures », produisant elles-mêmes tout ou partie des ébauches et pièces détachées nécessaires à la fabrication de produits terminés, ainsi que les « établissemens », qui achètent toutes les ébauches nécessaires à leur fabrication ⁽¹⁾.

Le 27 décembre 1926, les principales fabriques d'ébauches formèrent une société anonyme, sous le nom d'Ebauches S. A.

Le 12 décembre 1927, fut constituée l'union des branches annexes de l'horlogerie (UBAH). Celle-ci groupe les entreprises qui produisent les diverses pièces de la montre, à l'exception de l'ébauche. Elle englobe, par exemple, les entreprises qui fabriquent les balanciers, les spiraux, les assortiments, les pierres d'horlogerie, les ressorts, les cadrans, les aiguilles, les boîtes, les verres de montres et d'autres pièces encore.

Le 1^{er} décembre 1928, les trois groupements précités, soit la F. H., l'Ubah et Ebauches S. A., conclurent, sous les auspices du département de l'économie publique, les quatre conventions que voici :

- 1^o La convention entre Ebauches S. A. et les établissemens;
- 2^o La convention entre Ebauches S. A. et les manufactures;
- 3^o La convention entre les divers groupements de l'Ubah et de la F. H.;
- 4^o La convention entre les divers groupements de l'industrie horlogère, appelée « Convention chablonnage ».

Ces conventions tendaient à restreindre l'exportation des chablon et des pièces détachées, à favoriser l'exportation des montres et des mouvements complets et à empêcher autant que possible la création d'entreprises horlogères à l'étranger.

Aux conventions de 1928, renouvelées en 1931, se substitua, le 1^{er} avril 1936, une convention collective très détaillée, qui, à son tour, fut renouvelée le 1^{er} avril 1941, le 31 mars 1946 et le 1^{er} avril 1949. La convention du 1^{er} avril 1949 est valable jusqu'au 31 mars 1954.

A chaque renouvellement de la convention collective de l'industrie horlogère, le département de l'économie publique intervint, à la demande des parties, comme amiable compositeur et même comme arbitre pour aplanir certaines divergences. C'est ainsi que le chef du département de l'économie publique a rendu, le 25 mai 1949, une sentence arbitrale; cette sentence permet de renouveler la convention collective qui arrivait à expiration le 31 mars 1949.

⁽¹⁾ A fin juillet 1950, on comptait en Suisse 62 « manufactures » d'horlogerie et 452 « établissemens », membres de la F. H.

La convention collective a pour but de sauvegarder, de développer et d'assainir l'industrie horlogère. Elle est conclue entre les trois grands groupements, F. H., Ubah et Ebauches S. A., ainsi qu'entre tous leurs membres, pris individuellement. Ceux-ci, en la signant, se sont imposé, dans l'intérêt général, diverses restrictions en matière d'achat, de vente, de prix et d'exportation de leurs produits. Ainsi, les industriels conventionnels sont liés par la réciprocité d'achat et de vente. En conséquence, un fabricant de pièces détachées, partie à la convention, ne peut livrer ses produits qu'à un fabricant d'horlogerie également conventionnel. D'autre part, un fabricant d'horlogerie membre de la F. H. ne peut acheter ses ébauches qu'à Ebauches S. A. et les autres fournitures, dans la mesure où elles tombent sous les dispositions de la convention, qu'auprès d'une maison affiliée à l'Ubah. En outre, les maisons conventionnelles sont tenues de respecter les tarifs minima qui ont été adoptés selon la procédure prévue par la convention elle-même.

Dans le domaine de l'exportation, la convention impose aux industriels de l'horlogerie diverses restrictions, en vue d'empêcher le développement d'une concurrence étrangère. Les exportations des ébauches et pièces détachées n'ont pas été entièrement interdites. Elles ont cependant été limitée d'après le principe des situations acquises. Seules les maisons qui avaient entretenu depuis de longues années des relations avec nos industriels peuvent continuer à se ravitailler en Suisse, à la condition de s'engager à pratiquer une politique qui ne soit pas contraire au but que recherchent les organisations horlogères suisses. Nos fabriques d'ébauches et de fournitures s'interdisent toute livraison à des entreprises étrangères nouvellement créées.

De plus, les industriels conventionnels s'engagent à ne pas créer d'entreprises horlogères à l'étranger et à ne pas accorder d'aide, sous quelque forme que ce soit, à une maison non conventionnelle ou étrangère. Ils doivent tenir une comptabilité conforme à toutes les exigences fixées par la convention et fournissent, en espèces ou en crédits bancaires, des garanties destinées à assurer le paiement d'amendes conventionnelles. La convention impose encore d'autres obligations aux parties. Ainsi, les manufactures d'horlogerie renoncent au commerce des ébauches et des pièces détachées, afin de ne pas faire concurrence à Ebauches S. A. ou à l'Ubah, et les maisons appartenant à ces deux organisations s'engagent à ne pas fabriquer de produits terminés.

La convention institue divers organes et fixe leurs attributions.

Les délégations réunies sont l'organe d'exécution. Elles se composent par moitié de délégués des organisations de fournisseurs (Ebauches S. A. et Ubah) et de clients (F. H.). Elles sont présidées par une personne neutre, que désignent les trois organisations en dehors d'elles. Les délégations réunies sont chargées d'exécuter, d'interpréter et, même, lorsqu'elles l'estiment nécessaire dans l'intérêt général de l'horlogerie, de modifier la

convention. Elles sont compétentes pour autoriser des dérogations aux dispositions conventionnelles et pour ordonner des enquêtes à la fiduciaire horlogère suisse, qui a des droits d'investigation très étendus. Les délégations réunies connaissent des infractions, sous réserve de recours au tribunal arbitral. Celui-ci est composé de six personnes (trois juges de carrière et trois industriels). Il est compétent pour juger en dernier ressort toutes les contestations entre les organisations, ou entre organisations et membres, relatives à l'exécution et à l'interprétation de la convention, de même qu'à l'application des peines conventionnelles. Il est en outre compétent pour statuer sur les recours contre les décisions des délégations réunies. Les infractions aux prescriptions de la convention sont passibles d'une peine de 1000 à 5000 francs lorsqu'il s'agit de maisons individuelles. Quand la peine est prononcée contre une organisation ou un groupement, elle peut aller jusqu'à 10 000 francs.

Les commissions paritaires ont pour tâche d'établir et d'adopter les tarifs minima des pièces détachées auxquelles s'appliquent les dispositions de la convention. Elles se composent d'un président neutre et d'un nombre égal d'industriels désignés par les clients et d'industriels désignés par les fournisseurs.

Le tableau I annexé au présent message renseigne sur l'organisation de l'horlogerie suisse. Correspondant à la forte spécialisation du travail dans l'industrie horlogère, cette organisation apparaît assez compliquée, mais elle forme un édifice bien conçu et bien agencé; le régime légal appliqué à l'horlogerie depuis 1934 en constitue la clef de voûte; nous le montrerons. A côté des branches que mentionne ce tableau, il en est d'autres, qui ne font pas partie de la grande organisation, mais qui ont leur importance, du point de vue social et démographique, par exemple le terminage, le perçage, le grandissage, l'empierreage, le polissage de boîtes.

Mentionnons encore trois autres organismes de l'industrie horlogère:

1. *La chambre suisse de l'horlogerie*, qui a son siège social à La Chaux-de-Fonds. Son but est ainsi défini:

Etudier et défendre en toutes circonstances les intérêts généraux de l'industrie horlogère et des industries annexes, et faire entendre leurs vœux, notamment:

- a. Lors de la discussion des lois fédérales visant le commerce, l'industrie et l'organisation du travail;
- b. Lors de l'élaboration des traités de commerce;
- c. Lors de la préparation des expositions nationales ou internationales.

Surveiller les progrès de la concurrence étrangère.

Etablir un lien permanent entre les associations industrielles et commerciales de l'horlogerie suisse et des branches annexes.

Etre l'organe régulier autorisé auprès des autorités fédérales, de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, dont elle est une des sections, et se tenir en contact permanent avec les chambres de commerce, pour traiter les questions qui se rapportent aux intérêts industriels et commerciaux de l'horlogerie et des branches annexes.

Stimuler l'esprit de solidarité qui doit exister entre les divers intérêts de l'horlogerie suisse. — Réaliser le développement du principe de l'arrangement amiable des conflits entre les divers groupements de la famille horlogère.

2. *La fiduciaire horlogère suisse (Fidhor)*. Cet organisme est chargé de contrôler dans toutes les entreprises horlogères l'accomplissement des obligations qu'imposent à ces entreprises les conventions, les statuts, règlements et décisions des organisations et les prescriptions édictées par les pouvoirs publics fédéraux. Fidhor est à la disposition des organisations horlogères, des banques intéressées à l'horlogerie, des autorités et tribunaux, pour toutes enquêtes, recherches, vérifications relatives à l'industrie horlogère.

3. *Machor S. A.* Cette société anonyme à laquelle sont intéressées l'industrie horlogère suisse, l'industrie des machines et la fédération des ouvriers sur métaux et horlogers (F. O. M. H.), a pour objet l'achat de machines spécifiquement horlogères et leur location à l'étranger, en vue de sauvegarder les intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse. Elle assure l'exécution d'un arrangement conclu le 1^{er} juillet 1946 entre industriels anglais et industriels suisses et réglant la location à l'Angleterre de machines spécifiquement horlogères. Par ailleurs, cet accord donne à la Suisse la possibilité d'exporter en Angleterre un contingent déterminé de montres et de mouvements de montres.

B. L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Le régime que créèrent les conventions de 1928 ne donna pas entière satisfaction. A lui seul, il n'aurait pu enrayer le chablonnage. Un certain nombre d'industriels n'avaient pas adhéré à ces conventions; cette « dissidence », comme on l'appela, profitant des restrictions que les entreprises conventionnelles s'étaient imposées dans l'intérêt général, s'appliqua à leur enlever la clientèle. Afin d'atteindre ce but, les industriels non signataires des conventions vendaient leurs produits en dessous des tarifs conventionnels et développaient l'exportation des ébauches et des pièces détachées que les conventionnels s'étaient interdite. L'œuvre à peine commencée était sérieusement menacée. La situation devenait alarmante. Elle trouva son écho aux Conseils législatifs. On demanda au Conseil fédéral d'intervenir. Le porte-parole du gouvernement répondit qu'il incombait en premier lieu à l'industrie horlogère elle-même d'agir et que la Confédération ne pourrait

que seconder les efforts de l'initiative privée. La question fut aussi posée de savoir si, dans l'intérêt de l'économie nationale, il ne conviendrait pas de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie. Confirmant ses précédentes déclarations, le représentant du Conseil fédéral répéta qu'il était nécessaire d'insérer dans la constitution un nouvel article donnant à la Confédération le pouvoir de légiférer dans le domaine de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, de l'agriculture et du travail, sous réserve de certaines attributions concédées aux cantons, ce nouvel article constitutionnel devant autoriser, dans certains cas exceptionnels, des dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Un vaste mouvement populaire se forma dans la région horlogère et une pétition portant 56 000 signatures demanda au Conseil fédéral, en juillet 1931, d'intervenir d'urgence pour supprimer le chablonnage et assainir l'industrie horlogère, l'initiative privée s'étant montrée impuissante à résoudre ces graves problèmes. L'intervention des pouvoirs publics était donc demandée expressément. Elle se manifesta principalement sous deux formes : *le concours apporté par la Confédération à la création de la société générale de l'horlogerie suisse S. A. et la mise en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral protégeant l'industrie horlogère suisse.*

a. La société générale de l'horlogerie suisse S. A.

Pour enrayer le chablonnage, les milieux horlogers conçurent l'idée de former un organisme qui contrôlerait la fabrication des ébauches et des « parties réglantes de la montre » : les spiraux, les balanciers et les assortiments. C'est ainsi que fut fondée, avec la participation de l'industrie, des banques et de la Confédération, une superholding nommée « Société générale de l'horlogerie suisse S. A. » (ASUAG); cette société acquit la majorité des actions des fabriques d'ébauches, d'assortiments, de spiraux et de balanciers. Dans un arrêté fédéral du 26 septembre 1931, concernant l'aide à l'industrie horlogère, les chambres autorisèrent le Conseil fédéral à participer, au nom de la Confédération, à ladite société générale pour un montant de 6 millions de francs et à accorder à cet organisme un prêt sans intérêt de 7 500 000 francs. Ce prêt a été entièrement remboursé à la Confédération. La participation de 6 millions de francs était destinée à des amortissements sur l'actif non rentable de la société générale. En contre-partie, la Confédération a reçu 6000 actions d'une valeur nominale de 1 franc chacune. Le conseil d'administration de la société générale de l'horlogerie suisse compte 30 membres, dont 5 sont désignés par le Conseil fédéral. Des 5 délégués du Conseil fédéral, 2 représentent le monde ouvrier.

La société générale contrôle quatre groupements :

1. Ebauches S. A. ;
2. Les fabriques d'assortissements réunies, S. A. ;

3. Les fabriques de balanciers réunies, S. A. ;
4. La société des fabriques de spiraux réunis, S. A.

Le capital social de la société générale est fixé à 10 006 000 francs, divisé en :

1. 5000 actions série A, de 1000 francs chacune, souscrites exclusivement par les banques participantes ;
2. 5000 actions série B, de 1000 francs chacune, souscrites exclusivement par l'industrie horlogère ;
3. 6000 actions série C, souscrites par la Confédération suisse pour un montant nominal de 1 franc chacune, mais libérées de 1000 francs, soit au total de 6 millions de francs. La différence entre la valeur nominale et le montant libéré du capital série C de 6 millions de francs accuse un disponible de 5 994 000 francs, qui, aux termes de l'arrêté fédéral précité du 26 septembre 1931, devait être utilisé à l'amortissement des actifs de la société générale de l'horlogerie suisse S. A. Il s'agit donc d'une subvention accordée par la Confédération.

En 1933, la société générale devait :

- 15 500 000 francs aux banques participantes ;
- 7 500 000 francs à la Confédération ;
- 4 571 800 francs à divers créanciers de soldes des comptes de vente ;
- 4 286 000 francs aux obligataires.

Depuis lors, la dette envers les banques a été entièrement éteinte. Celle qui a été contractée envers la Confédération, de même que le solde des comptes d'achat d'entreprises, sont entièrement acquittés. Le dernier remboursement à la Confédération eut lieu au cours de l'exercice de 1943/1944. A fin juin 1949, la dette consolidée envers les obligataires ne s'élevait plus qu'à 2,75 millions de francs, alors qu'elle était de 4,3 millions en 1933.

Jusqu'en été 1937, le compte de profits et pertes de la société générale fut toujours déficitaire, de telle sorte que les soldes débiteurs atteignirent finalement un montant de 3 613 569 francs, mais, dès cette époque, des soldes créditeurs purent être comptabilisés et, en été 1942, il fut possible de compenser entièrement les pertes subies pendant les années de mise en train.

L'article 4 de l'arrêté fédéral du 26 septembre 1931 concernant l'aide à l'industrie horlogère est ainsi conçu :

Le bénéfice net de la société sera employé conformément aux dispositions suivantes :

Après la couverture des frais généraux et après les amortissements nécessaires, le bénéfice net servira à distribuer au capital social constitué par les fonds privés un dividende à concurrence de quatre et demi pour cent.

S'il reste un excédent et que celui-ci ne soit pas employé à des amortissements extraordinaires et à la constitution de réserves extraordinaires, il servira

à distribuer à la Confédération un dividende à concurrence de deux pour cent du capital de six millions de francs versé par elle à titre de subvention.

Tout solde restant du bénéfice net sera ensuite réparti proportionnellement entre le capital social constitué par les fonds privés et le capital de six millions de francs fourni par la Confédération à titre de subvention.

Le dividende total revenant au capital social constitué par les fonds privés ne dépassera pas le taux de six pour cent.

Durant les douze premières années de son existence, la société générale ne distribua aucun dividende. La première répartition n'eut lieu qu'au cours de l'exercice de 1943/1944. Les dividendes furent de 4 pour cent par action des séries A et B. Au cours de l'exercice de 1946/1947, on versa pour la première fois un dividende aux actions de la série C (2,5 pour cent). Au cours de l'exercice de 1947/1948, les dividendes furent de 5½ pour cent par action des séries A et B et de 3 pour cent par action de la série C. Pour l'exercice de 1948, un dividende de 3,5 pour cent par titre a été attribué aux actions de la série C. La subvention que la Confédération accorda à la société générale rapporta donc

en 1946/1947 . . .	150 000 francs
en 1947/1948 . . .	180 000 »
en 1948/1949 . . .	210 000 »
soit au total . . .	<u>540 000 francs</u>

L'administration fédérale des contributions a perçu le droit de timbre sur les actions de la Confédération non pas pour le montant nominal de 6000 francs, mais pour le montant de 6 millions de francs versés à titre de subvention. Ce droit de timbre versé par la société générale de l'industrie horlogère s'élevait à 180 000 francs environ. Dès lors, la subvention que la Confédération a allouée à ladite société a rapporté jusqu'ici à la caisse fédérale la somme de 720 000 francs. Le cas est peut-être unique en son genre⁽¹⁾.

La société générale n'est pas une société anonyme ordinaire à but lucratif. On ne saurait parler, à son sujet, d'un trust dans le sens qu'on attribue d'habitude à ce mot. Elle n'a pas été mise sur pied pour servir uniquement les intérêts de quelques grandes entreprises ou de quelques grandes banques. Au contraire, son but est de veiller à l'intérêt général, y compris l'intérêt des petites entreprises et de la main-d'œuvre. Aux termes de ses statuts, la société générale a « pour principes fondamentaux de son activité et de sa gestion de rechercher et d'adopter toutes les mesures propres et utiles au maintien, à l'assainissement et au développement de l'industrie horlogère suisse ». La composition de son conseil d'administration, qui comprend des délégués de la Confédération (dont deux représentants du monde ouvrier), des banques et des industriels non pas seulement fournisseurs, mais aussi clients, constitue la meilleure garantie de sa fidélité à ce programme. Le comité de direction compte un représentant du Conseil fédéral.

(¹) Voir annexe 2.

Le président de la société générale de l'horlogerie suisse S. A. a lui-même défini, au cours de l'assemblée générale du 14 novembre 1942, le but de cet organisme comme il suit :

... Ce que la société générale de l'horlogerie suisse S. A. a voulu s'assurer en plaçant dans son portefeuille la majorité des actions des fabriques d'ébauches, d'assortiments, de balanciers et de spiraux, c'est une influence prépondérante dans la haute direction de ces entreprises, afin qu'elle soit conforme à la ligne de conduite tracée par les organisations horlogères. Et le premier objectif de cette ligne de conduite, c'est prévenir la transplantation de notre industrie à l'étranger, ce danger qui nous menaçait sérieusement il y a quelque vingt ans. Voilà pourquoi nous ne sommes pas une société financière dans le sens habituel de ce mot. Notre but est de poursuivre une politique d'industrie, comme beaucoup d'autres institutions le font sous la forme plus usuelle de l'association.

Les fondateurs de notre société eurent deux raisons pour s'écarter de cette tradition et choisir la forme de la holding. Ils voulurent d'abord qu'elle pût exercer son influence avec le maximum d'efficacité et ensuite qu'elle offrît des garanties de durée. En effet, on peut démissionner d'une association ou d'une société coopérative, mais non pas d'une société, comme la nôtre, à moins d'un effondrement de ses bases financières ...

b. Les mesures législatives propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère et à régler le travail hors fabrique dans cette industrie

Déjà en 1931, lors de la fondation de la société générale de l'horlogerie suisse S. A., le conseiller fédéral Schulthess, alors chef du département de l'économie publique, avait fait remarquer que, pour être opérantes, les mesures prises par les industriels et par la Confédération devraient être renforcées par des dispositions légales permettant d'entraver la création de nouvelles entreprises dissidentes et de contrôler l'activité de celles qui existaient déjà. Employant une formule imagée, M. Schulthess disait qu'il fallait « fermer le cercle ». Il estimait avec raison que les sacrifices financiers assumés par l'industrie, les banques et la Confédération en vue de concentrer la production de l'ébauche et des parties réglantes de la montre ne seraient pas entièrement efficaces tant que de nouvelles entreprises pourraient se créer librement et reconstituer une dissidence et tant que les entreprises existantes pourraient se développer de façon illimitée. Toutefois, les industriels estimèrent que l'exécution des obligations conventionnelles et la création de la société générale suffiraient pour leur permettre d'atteindre, à eux seuls, le but recherché, c'est-à-dire l'assainissement de l'horlogerie. Or, les faits ont démenti cet optimisme. Pendant trois ans, on assista à l'éclosion d'entreprises horlogères, qui vinrent grossir les rangs des dissidents, ne prirent aucun des engagements contractés par les entreprises dites conventionnelles et eurent, dès lors, toute liberté dans le domaine des prix et de l'exportation des chablons et des pièces détachées. L'activité de ces entreprises contrecarrait les efforts des organisations conventionnelles et risquait d'empêcher la réalisation des mesures qu'elles comptaient encore prendre.

Après avoir essayé de lutter par les moyens qui étaient à leur disposition, les trois principales organisations conventionnelles, soit la F. H., l'Ubah et Ebauches S. A. demandèrent au Conseil fédéral de prendre des mesures d'ordre législatif en vue de subordonner à une autorisation, *pendant la durée du régime conventionnel*, la création de nouvelles entreprises horlogères. Au cours des différentes conférences entre les représentants des autorités fédérales et les délégués des organisations horlogères, on constata qu'il fallait aussi restreindre l'augmentation du nombre des ouvriers, l'agrandissement, la transformation et le déplacement d'entreprises déjà existantes. Enfin, il apparut nécessaire d'étendre aux maisons dissidentes les restrictions que les conventionnels s'étaient imposées en matière d'exportation.

Dans l'intervalle, les exportations avaient baissé d'une manière inquiétante. De 307,3 millions en 1929, elles étaient tombées à 95,9 millions en 1933. Aussi le nombre des chômeurs avait-il augmenté en proportion. En 1929, on avait enregistré une moyenne annuelle de chômeurs complets de 245 unités. En 1933, cette même moyenne était de 13 379. A ces chômeurs, il fallait ajouter les chômeurs partiels, qui, selon les données statistiques des caisses d'assurance-chômage, avaient atteint la proportion de 34,1 pour cent en 1933, alors qu'en 1929, cette proportion n'avait été que de 5,5 pour cent.

La population des régions horlogères s'inquiétait de plus en plus et, dans de nombreuses réunions publiques, elle demandait aux autorités d'intervenir très énergiquement.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral édicta, le 12 mars 1934, un arrêté qui subordonnait à un permis l'ouverture de nouvelles entreprises de l'industrie horlogère, l'augmentation du nombre des ouvriers, l'agrandissement, la transformation (passage d'une branche de fabrication à une autre ou adjonction d'une nouvelle branche de fabrication) et le déplacement des entreprises existantes. Ce permis ne pouvait être délivré que s'il n'en résultait aucun préjudice pour les intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse.

Le même arrêté subordonnait également à un permis l'exportation et la vente en vue de l'exportation des chablons, des ébauches et des fournitures d'horlogerie.

Etant donné le caractère technique de ces mesures, le Conseil fédéral fit appel au concours de la chambre suisse de l'horlogerie, qui fut chargée de délivrer les permis d'exportation. La fraude dans ce domaine ne pouvant être combattue d'une manière efficace à la frontière, on a prévu un contrôle dans les entreprises elles-mêmes, et ce fut la fiduciaire horlogère suisse qui fut choisie pour l'exercer. La répression des infractions fut confiée aux cantons, qui étaient également tenus d'empêcher l'ouverture, l'agrandissement, la transformation ou le déplacement d'entreprises horlogères au mépris des dispositions de l'arrêté.

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934 fut fondé sur l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger, prorogé le 11 décembre 1935, le 23 décembre 1937, le 22 juin 1939, le 28 septembre 1942, le 28 mars 1945 et le 17 juin 1948.

L'article premier de l'arrêté fédéral est ainsi conçu :

En vue de combattre le chômage, de sauvegarder la production nationale là où ses intérêts vitaux sont menacés, d'augmenter les stocks destinés à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables et de développer l'exportation, dans l'intérêt de la balance des paiements de la Suisse, le Conseil fédéral est autorisé à prendre les mesures nécessaires.

L'arrêté fédéral du 28 mars 1945 et du 17 juin 1948 porte, comme ceux du 22 juin 1939 et du 28 septembre 1942, la clause référendaire. Le referendum n'ayant pas été demandé, le souverain a donné son assentiment tacite à cet arrêté. Il a donc force de loi, comme d'ailleurs les mesures qui se fondent sur cet arrêté, à condition qu'elles n'en débordent point le cadre.

L'horlogerie pouvait incontestablement être mise au bénéfice des dispositions du dit arrêté fédéral. Celui-ci avait du reste déjà servi de base à un arrêté du Conseil fédéral du 9 janvier 1934 concernant le poinçonnement des boîtes de montres d'or et de platine, arrêté qui avait pour but de soutenir le groupement professionnel intéressé, soit la fédération suisse des associations de fabricants de boîtes de montres en or (F. B.) dans sa lutte pour l'assainissement des prix des boîtes en or.

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934, dont l'application donna de bons résultats, arrivait à expiration à fin 1935. Il fut renouvelé par un arrêté du 30 décembre 1935, valable jusqu'au 31 décembre 1937. Ce nouvel arrêté précisait quelques points.

Les arrêtés du 12 mars 1934 et du 30 décembre 1935 permettaient aux autorités fédérales d'enrayer le développement de la dissidence et d'imposer aux entreprises non conventionnelles qui existaient déjà les restrictions que les maisons conventionnelles s'étaient engagées à respecter en matière d'exportation de chablons et de pièces détachées. Toutefois, dans le domaine des prix, les dissidents étaient libres de continuer à pratiquer des prix inférieurs aux prix minima adoptés par les organisations conventionnelles. La sous-enchère à laquelle ils se livraient provoqua un certain malaise dans les milieux conventionnels et pesa lourdement sur les pourparlers menés en vue de la mise sur pied de la convention collective de l'industrie horlogère du 1^{er} avril 1936. Après avoir vainement essayé, au cours de diverses entrevues avec les délégués de la dissidence, d'obtenir que les industriels non conventionnels pratiquent une politique de prix conforme à celle des conventionnels, le Conseil fédéral adopta, le 13 mars 1936, un arrêté qui conférait au département de l'économie publique le droit de rendre obligatoires, même pour les maisons dissidentes, les tarifs minima adoptés par les organisations conventionnelles. Afin de permettre un con-

trôle efficace du respect de ces tarifs, l'arrêté subordonnait à un permis également l'exportation des montres et des mouvements terminés. En outre, les entreprises non conventionnelles devaient se soumettre au contrôle de la fiduciaire horlogère suisse (FIDHOR) au même titre que les entreprises conventionnelles.

Un arrêté du 29 décembre 1937 réunit les dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1935 et de celui du 13 mars 1936.

La convention collective de l'industrie horlogère suisse du 1^{er} avril 1936 prévoyait que l'assainissement devrait englober également la fabrication de la montre *Roskopf*. A la suite de longs et laborieux efforts, on parvint à organiser les fabricants de cette montre à bon marché, qui, le 2 mai 1939, se groupèrent en une association d'industriels suisses de la montre *Roskopf*. Cette association demanda au département d'approuver et de rendre obligatoires ses différentes prescriptions internes relatives aux prix. Toutefois, l'arrêté du 29 décembre 1937 ne permettait pas au département de l'économie publique d'intervenir dans ce domaine. Aussi le Conseil fédéral adopta-t-il, le 30 juin 1939, un arrêté autorisant ledit département à approuver les différents tarifs *Roskopf* et à les déclarer obligatoires pour les dissidents. Par la même occasion, il précisa, d'accord avec la F. H. et l'association *Roskopf*, que la fabrication des montres *Roskopf* et celle des montres genre *Roskopf* avec grande moyenne au centre constituent chacune une catégorie spéciale de la production horlogère.

Le 29 décembre 1939, le Conseil fédéral renouvela son arrêté du 29 décembre 1937, en y englobant des dispositions de son arrêté du 30 juin 1939 concernant les montres *Roskopf*. En outre, il subordonna à un permis l'exportation des étampes, outillages et appareils spéciaux destinés à la fabrication des montres. Ces articles pouvaient en effet, selon le cas, favoriser la concurrence étrangère. Par la même occasion, fut aussi soumise au régime du permis l'exportation des pendules, pendulettes, réveils et fouritures de grosse horlogerie.

Un arrêté du Conseil fédéral, daté du 10 septembre 1940, confia au secrétariat général du département de l'économie publique certaines attributions qui avaient été jusqu'alors de la compétence de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Les dispositions en vigueur furent renouvelées le 14 décembre 1942, le 21 décembre 1945 et le 23 décembre 1948. Le Conseil fédéral profita de chacun de ces renouvellements pour apporter aux dites dispositions des modifications ou des allègements dont l'opportunité était apparue en cours d'application. Dans le domaine des assouplissements, il convient de relever la suppression du régime du permis pour l'extension de l'équipement mécanique, l'expérience ayant démontré que toute restriction en cette

matière risquait d'entraver le progrès technique. Ultérieurement, on supprima aussi l'obligation du permis pour les déplacements dans la même localité et pour les agrandissements des locaux.

Au fur et à mesure que progressait l'assainissement de notre horlogerie, on se rendait compte qu'il fallait régler également *le travail hors fabrique* dans cette industrie, c'est-à-dire le travail à domicile et dans les petites entreprises.

A cet égard, il ne faut pas oublier que nous trouvons précisément ces deux formes de travail à l'origine de la fabrication de la montre. Le perfectionnement technique et l'organisation rationnelle de la production conduisirent à une concentration de la fabrication horlogère dans de grands établissements. Le travail à domicile n'a cependant jamais complètement disparu. Les conditions dans lesquelles il se pratiquait provoquèrent des abus en matière de durée du travail et de rétribution, qui eurent leurs répercussions sur la qualité de la production. Une intervention législative dans ce domaine répondait donc au désir aussi bien du patronat que du monde ouvrier. Après avoir fait, en 1934, une enquête sur les abus dans le travail à domicile et les moyens d'y parer, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail prit contact avec les représentants des milieux patronaux et ouvriers ainsi qu'avec les autorités cantonales intéressées, après quoi cette administration créa une petite commission d'experts chargée d'élaborer un avant-projet d'arrêté réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère. Le texte préparé par cette commission fut soumis aux cantons et aux associations professionnelles intéressées, ensuite de quoi le Conseil fédéral adopta, *le 9 octobre 1936, son premier arrêté réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère*. Cet arrêté limitait la possibilité de donner du travail à domicile à certaines branches où la nature du travail le permettait sans inconvénients pour la sécurité de l'ouvrier et la qualité de la production. Il imposa aux patrons occupant des ouvriers à domicile l'obligation de rétribuer ces travailleurs d'après les mêmes normes que le personnel occupé en atelier, de ne pas leur donner une quantité de travail supérieure à celui qui est exécuté en fabrique et, afin de rendre plus difficiles les fraudes dans ce domaine, il interdit aux ouvriers à domicile de se faire aider par des tiers. Cette dernière mesure, dont on n'a pas toujours compris l'opportunité dans le public, doit empêcher certains patrons de donner à un ouvrier à domicile du travail pour plusieurs personnes, tout en ne le rétribuant que comme une seule unité ou un nombre d'unités inférieur à celui qui est réellement occupé. C'est donc pour protéger l'ouvrier contre les abus en matière de salaires et non pas pour entraver sa liberté que cette restriction a été édictée.

Le même arrêté contenait diverses dispositions assurant aux ouvriers occupés dans les petits établissements et dans les exploitations familiales

un minimum de protection, dans le sens de celle qu'accorde la loi sur le travail dans les fabriques. Il s'agit là également de la durée du travail, de la rétribution et des conditions d'hygiène dans les locaux de travail. Enfin, certaines dispositions plus sévères devaient protéger les femmes et les jeunes gens.

Cet arrêté devant, lui aussi, contribuer à l'assainissement de l'horlogerie, c'est-à-dire d'une industrie d'exportation, fut également fondé sur l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger. Il fut prorogé, avec certaines modifications, et est encore en vigueur aujourd'hui.

En renouvelant la législation horlogère à la fin de 1945, le Conseil fédéral a estimé qu'il était plus opportun d'incorporer le chapitre concernant le travail à domicile dans l'arrêté protégeant l'industrie horlogère suisse, de sorte que, depuis cette date, l'arrêté réglant le travail hors fabrique se borne à protéger les ouvriers travaillant dans les petits établissements et les entreprises familiales.

L'application de cet arrêté a pu être confiée aux cantons, puisqu'il n'était pas nécessaire, pour régler les problèmes pouvant se poser, de prendre en considération la situation dans toute l'horlogerie suisse ou dans l'ensemble d'une branche de cette industrie, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de statuer sur l'ouverture d'une nouvelle fabrique, l'adoption d'un tarif ou l'exportation de certaines pièces détachées. Les cantons sont tenus de faire rapport aux autorités fédérales sur la manière dont ils s'acquittent de leur tâche.

Parmi les mesures que le Conseil fédéral a prises en faveur de l'industrie horlogère depuis 1920, il faut encore mentionner *l'aide aux petits industriels en horlogerie, frappés par la crise*. Cette œuvre de secours, consacrée par l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1932 concernant une aide provisoire en faveur des petits industriels en horlogerie dans la gêne, a pris fin en 1936. L'office fiduciaire institué pour l'exécution de cette mesure n'a pas eu l'occasion d'utiliser la totalité de la subvention fédérale qui avait été mise à sa disposition et qui s'élevait à 1 200 000 francs. Seuls les deux tiers de cette somme ont été absorbés.

c. Le rachat des fabriques dissidentes qui produisaient des ébauches et des fournitures réglantes

Lors de la création de la société générale de l'horlogerie suisse S. A., il ne fut pas possible de racheter toutes les fabriques d'ébauches, de balanciers, de spiraux et d'assortiments; certains propriétaires de ces entreprises, notamment pour des raisons d'ordre sentimental, refusaient de se dessaisir de leurs maisons ou exigeaient un prix en disproportion avec la valeur réelle

de l'établissement. Ainsi subsista un noyau d'entreprises indépendantes, dites « dissidentes », qui combattirent pendant plusieurs années le régime conventionnel. Ces fabriques d'ébauches et de parties réglantes de la montre livraient leurs produits à des industriels de l'horlogerie qui purent, eux aussi, continuer à travailler en marge du régime conventionnel. Le développement de cette dissidence ne put être enrayeré qu'en mars 1934, lors de l'entrée en vigueur du premier arrêté du Conseil fédéral subordonnant à une autorisation du département de l'économie publique l'ouverture de nouvelles entreprises horlogères et l'agrandissement d'entreprises horlogères existantes.

Au cours des années, l'opposition des indépendants, d'une âpreté extrême au début, diminua peu à peu d'intensité. Les principaux dirigeants de ce mouvement finirent par comprendre les grands avantages du statut que s'était donné notre horlogerie et ils prirent eux-mêmes l'initiative d'engager des pourparlers, en vue de faire englober les dissidents dans le régime conventionnel.

La société générale de l'horlogerie suisse S. A. se prêta à ces pourparlers, qui furent longs et laborieux. Ils aboutirent à toute une série de contrats et conventions.

Ebauches S. A., la F. H. et l'Ubah, les fabriques de balanciers, d'assortiments et de spiraux participèrent au rachat de la dissidence. Ce rachat exigea une dépense d'environ 3,3 millions de francs. La Confédération participa, elle aussi, à cette somme, par une subvention de 900 000 francs, dont elle subordonna l'octroi aux conditions énoncées ci-après :

1. La possibilité devait être donnée à tous les clients des fabriques d'ébauches et de fournitures réglantes rachetées par la société générale de l'horlogerie suisse S. A. d'entrer dans les groupements conventionnels, avec les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres membres de ces associations.
2. Les organisations horlogères durent s'engager à se montrer accommodantes dans les cas dignes d'intérêt en ce qui concerne les obligations d'ordre financier imposées aux nouveaux membres. Il s'agissait d'accorder notamment des délais équitables et, au besoin, de permettre que les versements initiaux soient opérés par acomptes.
3. Les groupements horlogers devaient s'engager à rechercher, en toute loyauté et dans un esprit de large compréhension, une solution à l'important problème du prix de la terminaison de la montre.

Cette dernière condition appelle les quelques explications que voici :

Certaines fabriques d'horlogerie ne « remontent » pas toutes les montres de leur production dans leurs propres ateliers. Parfois, elles remettent toutes les pièces nécessaires à la fabrication d'une montre à des « termineurs », c'est-à-dire à des chefs de petits ateliers qui font ce travail pour elles. Or,

le terminage a donné lieu à des abus. Les fabricants d'horlogerie ne rétribuaient pas toujours les termineurs d'une manière leur permettant de payer à leurs ouvriers des salaires convenables. Souvent isolés et économiquement faibles, les termineurs n'étaient pas en mesure de résister à la pression des fabricants d'horlogerie, dont ils acceptaient les conditions. Cette situation donna lieu à de nombreuses plaintes. C'est pour cette raison que le département de l'économie publique profita de l'occasion que lui offrait sa participation au rachat de la dissidence pour intervenir dans ce domaine. La F. H. élaborera ensuite, de concert avec les associations bernoise et neuchâtelaise des termineurs, un projet de prix de barrage pour le terminage. Ces prix devaient permettre aux patrons termineurs :

1. De payer à leurs ouvriers les salaires types prévus par le jugement du tribunal arbitral horloger du 21 juillet 1937, augmentés des différentes allocations de renchérissement;
2. De couvrir leurs frais généraux et
3. De réaliser un bénéfice normal.

Les prix de base devaient être augmentés, afin que le termineur fût en mesure de verser, en plus des allocations de renchérissement, les contributions à la caisse de compensation, les allocations familiales et faire face aux dépenses que lui causaient les vacances payées. Le département approuva ce projet par une ordonnance fondée sur l'arrêté protégeant l'industrie horlogère suisse.

Ainsi, le département de l'économie publique a pu, grâce à sa participation au rachat de la dissidence, étendre les bienfaits de l'organisation à une branche de l'industrie horlogère comprenant presque exclusivement des petits patrons; elle se trouvait en dehors du régime conventionnel et souffrait particulièrement de l'anarchie en matière de prix. Les ouvriers occupés dans les ateliers de terminage furent placés sur le même pied, en ce qui concerne la rétribution, que les ouvriers travaillant dans les grandes entreprises.

d. Le fonctionnement des arrêtés du Conseil fédéral concernant l'industrie horlogère

Les exportations de produits horlogers et d'outillages d'horlogerie sont subordonnées à un permis de la chambre suisse de l'horlogerie. Celle-ci accorde l'autorisation lorsque l'exportation est conforme à la convention collective de l'industrie horlogère. Toutefois, le département de l'économie publique peut, après avoir pris l'avis des organisations conventionnelles et de l'association Roskopf, charger ladite chambre de l'horlogerie de refuser ou d'autoriser également d'autres exportations. La chambre de l'horlogerie exerce cette attribution par délégation du Conseil fédéral.

Le département de l'économie publique approuve et rend obligatoires les tarifs minima qui lui sont soumis après avoir été adoptés d'un commun accord entre les organisations conventionnelles. Lorsqu'il s'agit de tarifs réglant les relations entre une branche conventionnelle et une branche qui ne l'est pas, comme par exemple le terminage de mouvements ou le perçage de pierres, le département exige que le tarif soit adopté par les fournisseurs et les clients. En cas de difficultés, il intervient, à la demande des intéressés, comme amiable compositeur. Cette intervention de l'autorité fédérale a permis à de nombreuses petites branches qui ne sont pas conventionnelles d'obtenir le bénéfice d'un tarif minimum, qui contribua sensiblement à assainir leur situation. Ces petites branches, par exemple le terminage, le perçage de la pierre, le pivotage, l'empierreage profitèrent, elles aussi — et cela n'était que trop juste —, des mesures d'assainissement au même titre que les branches importantes.

En statuant sur les demandes ayant pour objet des augmentations de prix, le département de l'économie publique a veillé, surtout ces dernières années, à éviter toute majoration pouvant affaiblir la capacité de concurrence de nos horlogers sur les marchés étrangers.

L'application du régime du permis en matière d'ouverture de nouvelles entreprises, d'agrandissement, d'augmentation du nombre des ouvriers, de déplacement et de transformation d'entreprises existantes donne parfois lieu à des critiques. D'une part, les organisations horlogères trouvent que le département de l'économie publique accorde trop de permis; d'autre part, les requérants, chacun d'eux ne voyant que son propre cas, ont de la peine à comprendre les refus qui leur sont opposés, alors qu'ils estiment remplir toutes les conditions nécessaires.

Il n'est donc pas inutile d'examiner de plus près la procédure suivie en matière d'autorisations.

Lorsque le département de l'économie publique ou son secrétariat général sont saisis d'une requête, ils chargent d'abord l'inspecteur fédéral des fabriques ou un expert de la section de l'industrie horlogère, qui relève du secrétariat général, de faire une enquête sur place et d'établir un rapport sur l'aspect technique du cas.

Avant de statuer sur la demande, le département, le cas échéant son secrétariat général, doit prendre l'avis d'une commission consultative, qui est composée des représentants des principaux groupements patronaux et ouvriers intéressés et qui se réunit en moyenne une fois par mois. Des fonctionnaires du département de l'économie publique assistent aux délibérations de cette commission. Les avis de celle-ci ne lient pas les autorités fédérales. Le département ou son secrétariat général s'écartent de ces avis lorsque des raisons sérieuses le justifient et ils ne le font presque toujours que dans un sens favorable au requérant.

Les branches de l'industrie horlogère qui ne sont pas directement représentées à la commission précitée sont consultées par écrit, de sorte qu'elles ont, elles aussi, la possibilité d'exprimer leur avis.

On reproche parfois à la commission consultative, dite « Consulthor », de tenir compte uniquement de l'avis des concurrents du requérant. Ce reproche n'est pas fondé. En effet, il ne faut pas oublier que la commission est composée de représentants de toute l'industrie horlogère. Les clients possibles du requérant et les délégués ouvriers ont aussi leur mot à dire. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de savoir s'il est opportun d'ouvrir une nouvelle fabrique de cadrans, on se renseigne non pas seulement auprès des fabricants de cadrans sur le degré d'occupation dans leur branche, mais aussi auprès des fabricants d'horlogerie sur les délais de livraison que leur imposent les fabricants de cadrans et sur l'opportunité de créer de nouvelles entreprises produisant ces articles. Les représentants des branches annexes au sein de la commission ont toujours fait un effort d'impartialité dans l'appréciation des cas qui leur étaient soumis. Néanmoins, s'il est compréhensible que des personnes qui n'assistent pas aux délibérations de la commission puissent soupçonner les porte-parole des fabricants de cadrans, pour en rester à notre exemple, de s'opposer à l'établissement d'un concurrent, même s'il apporte des idées nouvelles et un perfectionnement technique, on ne saurait prêter une telle attitude négative aux fabricants d'horlogerie, qui ont tout intérêt à recevoir des pièces détachées perfectionnées. D'autre part, on ne voit pas pourquoi les délégués ouvriers défendraient, en tout état de cause, les situations acquises des patrons établis.

Lorsqu'il s'agit de l'ouverture d'une fabrique d'horlogerie, ce ne sont pas seulement les représentants de la F. H. qui renseignent les autorités fédérales, mais également les fournisseurs des fabricants d'horlogerie, soit Ebauches S. A. et les branches annexes, qui ne peuvent pas être considérées comme des concurrents. De même, les délégués ouvriers interviennent en toute impartialité.

Quel est le critère dont doit s'inspirer l'autorité fédérale en statuant sur une demande ? Aux termes de l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'arrêté du 23 décembre 1948, protégeant l'industrie horlogère suisse, qui est actuellement en vigueur, « il ne sera accordé d'autorisation que s'il n'en résulte aucun préjudice pour les intérêts généraux de l'industrie horlogère ».

Cette formule est élastique et laisse, bien entendu, une grande latitude à l'autorité chargée de statuer. Celle-ci décide en tenant compte des circonstances particulières à chaque cas d'espèce.

Lorsqu'il s'agit d'une demande ayant pour objet l'ouverture d'une nouvelle entreprise, la première question qui se pose est celle de savoir si le requérant possède les qualités techniques ou commerciales et morales indispensables. Il serait certainement contraire à l'intérêt général de l'horlogerie d'introduire dans cette industrie des éléments qui ne pourraient que

lui nuire. Ensuite, il y a lieu d'examiner la situation dans la branche, les besoins de la clientèle et la nécessité de maintenir ou d'améliorer la qualité du produit.

Le régime du permis a pour but d'empêcher un développement inconsideré de l'appareil de production dans l'industrie horlogère. Pendant les années de prospérité qui succédèrent à la guerre de 1939 à 1945, les requérants avaient quelque peine à comprendre qu'en dépit de la situation favorable du moment, le département n'accordât pas toutes les autorisations demandées. Or, il s'agissait précisément d'éviter les erreurs de la période qui a suivi la guerre de 1914/1918, alors qu'en l'absence de toute restriction, une multitude de nouvelles entreprises furent créées, ce qui eut pour conséquence, dès 1921, une forte augmentation du nombre des chômeurs et des faillites. Si, depuis la guerre de 1939 à 1945, le département avait autorisé tous ceux qui lui en ont fait la demande à ouvrir un nouvel établissement, le nombre des entreprises horlogères aurait bientôt triplé; la qualité des produits en aurait souffert et le ralentissement des affaires enregistré actuellement aurait sans doute déjà pris de graves proportions. Grâce au régime du permis, les industriels ont échelonné l'exécution des commandes sur une période assez longue, de manière à assurer à notre industrie horlogère une occupation régulière pendant plusieurs années.

Il est bien entendu que le régime du permis ne doit pas avoir pour effet de transformer notre industrie horlogère en une profession fermée, à l'instar des corporations de l'ancien régime. Il faut autant que possible donner aux jeunes horlogers qui ont les capacités techniques ou commerciales requises et qui offrent les garanties morales indispensables la possibilité de se créer une situation en Suisse.

Lorsqu'il s'agit de demandes ayant pour objet l'augmentation du nombre des ouvriers, l'adjonction à une entreprise d'une nouvelle branche de fabrication, ou le passage d'une fabrication à une autre, on examine également la situation dans la branche, les besoins de la clientèle et la qualité des produits du requérant.

L'autorisation de déplacer une entreprise dans une autre localité n'a été refusée que dans des cas tout à fait exceptionnels.

Les statistiques établies par les services du département de l'économie publique prouvent que depuis 1937 à fin 1949, ce département a été saisi de 2569 requêtes ayant pour objet l'ouverture d'une nouvelle entreprise. Le permis fut accordé dans 639 cas. On ne saurait donc prétendre que les autorités auraient prêté leur appui à une politique de porte fermée dans l'industrie horlogère. Le rôle modérateur des autorités fédérales ressort tout particulièrement des chiffres ci-après, qui illustrent également l'accroissement du nombre des demandes en matière d'ouverture de nouvelles entreprises au cours de ces dernières années:

Année	Ouvertures de nouvelles entreprises	
	Demandes	Autorisations
1943	82	33
1944	119	34
1945	240	68
1946	394	66
1947	428	96
1948	452	92
1949	352	102
1950 (1 ^{er} semestre)	167	59

De 1937 à fin juin 1950, le nombre des ouvriers occupés dans l'industrie horlogère suisse s'est accru de 15 240 unités. On ne saurait donc prétendre que le département de l'économie publique ait considéré l'industrie horlogère comme une chasse gardée.

L'annexe 3 au présent message donne de plus amples renseignements sur les demandes d'autorisation présentées au cours des années 1937 jusques et y compris le 30 juin 1950 et sur la suite donnée à ces demandes. De ce tableau il ressort que, pendant cette période de 14 ans et demi, le département de l'économie publique a été saisi de 7755 demandes et qu'il a donné 4218 autorisations de tous genres.

Le concours que les autorités fédérales ont apporté à l'œuvre d'assainissement entreprise dans l'industrie horlogère a eu pour conséquence de consolider la situation des organisations dites conventionnelles, qui avaient pris l'initiative de cet assainissement. Il fallait, cependant, empêcher que cette situation ne donnât lieu à des abus. A ce propos, il convient de rappeler la clause de réciprocité syndicale (réciprocité d'achat et de vente) qui lie les signataires de la convention collective de l'industrie horlogère. Nous avons déjà exposé, sous lettre A, les effets de cette clause. Or, il est arrivé que les bénéficiaires d'un permis délivré par le département de l'économie publique contre l'avis de la commission consultative, ou simplement contre celui de l'organisation professionnelle directement intéressée, se soient vu refuser l'admission au régime conventionnel. Le permis devenait ainsi inopérant, puisque son titulaire, s'il s'agissait d'un fabricant d'horlogerie, n'était pas en mesure de se procurer les ébauches et les fournitures nécessaires à la production de montres ou, s'il s'agissait d'un fabricant de pièces détachées, ne pouvait pas livrer ses produits aux fabricants d'horlogerie, qui n'avaient pas le droit de les lui acheter. En général, les représentants du département ont pu arranger les choses à l'amiable. Toutefois, dans un cas — il s'agissait d'un atelier de fabrication de verres de montres —, l'opposition de l'association directement intéressée empêcha pendant plusieurs mois les bénéficiaires du permis d'en faire usage. Le département fédéral de l'économie publique finit par avoir raison de cette résistance inadmissible. L'arrêté protégeant l'industrie horlogère suisse a pour effet d'empêcher la renaissance de toute dissidence. Les associations profession-

nelles intéressées bénéficient de cet arrêté; on est donc en droit d'exiger d'elles qu'elles ne refusent pas d'admettre dans le groupement intéressé les titulaires d'un permis officiel accordé par exemple à des jeunes gens ou à des techniciens capables que le département a jugés dignes d'exercer une activité indépendante dans l'horlogerie. C'est pourquoi le Conseil fédéral a inséré, dans l'arrêté sur l'industrie horlogère, une disposition aux termes de laquelle le département de l'économie publique, lorsqu'il y a divergence de vues sur l'octroi d'une autorisation en matière d'ouverture d'une nouvelle entreprise, statue souverainement, après avoir fourni à l'association professionnelle directement intéressée l'occasion de se prononcer. Le groupement intéressé est tenu de recevoir le titulaire du permis.

En appliquant les dispositions protégeant l'industrie horlogère, le département fédéral de l'économie publique n'a jamais perdu de vue que toute l'industrie horlogère devait bénéficier d'une protection et non pas seulement les grands établissements. Aussi a-t-il voué une sollicitude toute particulière aux petites et moyennes entreprises qui procurent des possibilités de travail à la main-d'œuvre des localités éloignées des grands centres horlogers.

L'activité des autorités publiques dans ce domaine s'est exercée notamment sous les deux formes que voici :

Tout d'abord, le département fédéral et son secrétariat général se sont entremis comme amiables compositeurs lorsqu'il s'agissait de mettre sur pied des tarifs permettant à certaines branches telles que le terminage de mouvements, le polissage de boîtes, le pivotage et le perçage de pierres, de rétribuer équitablement leurs ouvriers, tout en réalisant un bénéfice convenable. Les pourparlers précédant l'établissement desdits tarifs ont parfois été très laborieux et il a fallu précisément que le département jetât dans la balance le poids de son autorité pour que les clients économiquement plus puissants que leurs fournisseurs consentent à faire les concessions nécessaires. Cette intervention a contribué dans une très forte mesure à l'assainissement de la situation dans les branches en question.

D'autre part, en vue d'empêcher une concentration malsaine de l'industrie horlogère dans les grands centres et dans les grandes entreprises, qui aurait pour conséquence de priver de leur travail les habitants des petites localités, le département de l'économie publique a décidé de considérer certaines professions de l'industrie horlogère comme des branches spéciales dont l'exploitation ne peut être ajoutée à une autre entreprise horlogère sans une autorisation expresse. Ainsi, il a déclaré, entre autres choses, que le polissage et le lapidage de boîtes de montres constituaient une branche spéciale de la fabrication des boîtes et le perçage des pierres une branche spéciale de la fabrication des pierres. L'empierrement de mouvements et la fabrication de pare-chocs ont également été déclarés branches spéciales. En conséquence, une fabrique de boîtes qui n'a jamais poli ses produits ou

qui a cessé de le faire depuis plusieurs années ne peut reprendre ce travail dans ses propres ateliers et priver ainsi de ces commandes ses polisseurs, sans en avoir obtenu le permis au préalable. Il en est de même pour le fabricant de pierres qui voudrait faire lui-même ses perçages et pour le fabricant d'horlogerie qui voudrait empierrier ses mouvements. Cette politique a été parfois critiquée par les grandes entreprises, gênées dans leurs projets de concentration, mais elle a indiscutablement sauvé l'existence d'une série de petits et moyens ateliers dont le travail donne satisfaction et qui, sans cette intervention des autorités, risquaient d'être privés de commandes.

e. Les résultats obtenus

L'œuvre de réorganisation a donné des résultats heureux. Les mesures prises par les associations professionnelles de l'industrie horlogère avec le concours des autorités fédérales se sont révélées bienfaisantes à de multiples égards.

La concentration de la production des ébauches et des parties réglantes de la montre a permis aux dirigeants de notre horlogerie de coordonner leurs efforts dans la lutte contre la transplantation de leur industrie à l'étranger. Grâce à la société générale de l'horlogerie suisse S. A., il existe dans ce domaine une seule politique, que personne ne peut plus contrecarrer.

L'intervention en matière de prix donne à nos horlogers la possibilité de travailler à des conditions rémunératrices et de rétribuer leur personnel d'une manière équitable.

La série des faillites concordats et liquidations, qui troublaient la vie économique d'une partie importante de notre pays s'arrêta et les rapports de nos fabricants d'horlogerie avec leurs fournisseurs de pièces détachées se déroulent maintenant dans des conditions saines, qui profitent à tout le monde. Les prix de barrage et les conditions de paiement de la F. H. protègent nos fabricants d'horlogerie contre toute tentation de sous-enchère.

Rappelons que, le 15 mai 1937, fut conclue, sous les auspices de feu le conseiller fédéral Hermann Obrecht, qui était alors chef du département de l'économie publique, une *convention* instituant pour l'horlogerie un *régime de paix sociale*. Aux termes de cet accord, les employeurs renonçaient au lock-out et les ouvriers à la grève. Les deux parties s'engageaient, d'une manière générale, à s'abstenir de tout acte de nature à troubler les bonnes relations entre elles. Les patrons se déclaraient prêts en principe à relever, dans la mesure du possible, les salaires insuffisants et à réintroduire les vacances payées. Un tribunal arbitral fut constitué. Il statue souverainement sur les différends auxquels donnent lieu le montant des salaires, le régime des vacances et les mesures d'exécution.

La convention du 15 mai 1937 fut complétée par un accord le 1^{er} mars 1938, auquel se substitua, le 11 novembre 1943, une nouvelle convention, qui a été renouvelée par tacite reconduction et qui est toujours en vigueur.

Étaient parties à la convention du 15 mai 1937 les organisations patronales et ouvrières horlogères de Suisse romande et de Suisse allemande. Le 29 novembre 1943, un contrat collectif spécial a été conclu entre l'association des fabricants d'horlogerie et les fabriques d'ébauches de la Suisse allemande, d'une part, et les syndicats ouvriers, d'autre part. La paix du travail dans l'industrie horlogère suisse est donc l'objet de deux conventions. Celle qui concerne la Suisse allemande a été dénoncée; des pourparlers en vue de lui en substituer une nouvelle sont sur le point d'aboutir.

En vertu de ces conventions, des accords entre parties et des sentences arbitrales ont réglé, soit séparément par branche, soit d'une manière uniforme pour l'ensemble de l'industrie horlogère, les salaires, les allocations de renchérissement et de famille, les vacances payées, les jours fériés, ainsi que la participation des patrons à l'assurance-maladie et à l'assurance-chômage des ouvriers.

Depuis 1936, il n'y a plus eu de grève dans l'industrie horlogère, à l'exception de celle qui éclata en novembre 1946 dans la branche du cadran métal. Mais cette grève ne put être déclenchée qu'après résiliation de la convention de paix du travail. La résiliation porta uniquement sur la branche cadran métal; la convention resta en vigueur pour toutes les autres branches. A la demande des parties, le département de l'économie publique intervint. Les ouvriers consentirent à rentrer dans le régime conventionnel et à reprendre le travail, à la condition que le litige fût porté devant un tribunal arbitral autre que celui prévu dans la convention. Il en fut ainsi décidé et la grève prit fin avant que ce tribunal eût rendu sa sentence.

Les conventions dont nous venons de parler ont grandement contribué à la paix sociale dans l'industrie horlogère.

Les dispositions prises en vue de restreindre l'ouverture de nouvelles entreprises, l'agrandissement, l'augmentation du nombre des ouvriers, le déplacement et la transformation d'entreprises existantes furent également salutaires. Grâce à elles, il fut possible d'empêcher non seulement la renaissance d'une nouvelle dissidence, mais aussi un développement inconsidéré de notre appareil de production, notamment au cours des années de prospérité exceptionnelle de l'après-guerre. Sans le frein des dispositions de l'arrêté, le nombre des entreprises horlogères se fût considérablement élevé. Les commandes qui nous sont parvenues auraient pu être exécutées en un temps relativement court; mais, la capacité d'absorption des marchés étrangers n'étant pas illimitée, ces marchés eussent été bientôt saturés; aujourd'hui, le chômage sévirait peut-être dans notre industrie horlogère.

Du reste, le régime du permis a rendu service également à d'autres branches de notre activité économique, puisqu'il les a protégées contre un débauchage massif de leur main-d'œuvre, auquel n'auraient pas manqué de se livrer toutes les personnes qui se seraient établies dans l'horlogerie sous l'empire d'une liberté absolue. Ce débauchage aurait certainement

provoqué de graves perturbations dans l'agriculture et dans diverses entreprises industrielles.

Le régime légal appliqué depuis 1934 à l'industrie horlogère ne lui a pas été imposé contre son gré. Il est un fait qu'il ne faut pas perdre de vue: la Confédération n'est intervenue qu'à la demande expresse des milieux intéressés, monde patronal et monde ouvrier.

Il est inexact de parler, en l'espèce, d'économie dirigée, comme on l'entend dire quelquefois. Notre horlogerie ne possède pas une réglementation générale de sa production. Il n'a jamais été question d'établir pour elle un plan triennal ou quinquennal réglant la production et la qualité des montres d'après une estimation préalable des besoins. Ni les pouvoirs publics ni les organisations horlogères n'ont jamais imposé aux entreprises des contingents de production, tels qu'on en voit dans certains cartels. On ne trouve pas non plus dans l'horlogerie suisse trace d'un « cartel de débouchés » dans lequel une organisation centrale assignerait à chaque exportateur les marchés sur lesquels il pourrait livrer exclusivement ses produits. D'autre part, il n'existe pas, dans cette industrie, des conventions portant sur la répartition de la clientèle, comme on en voit dans certaines branches de production.

L'industriel n'est limité en rien dans ses recherches techniques. Il n'est pas tenu de produire en série; il lui est loisible d'innover, de donner libre cours à ses goûts, de s'adapter, à ses risques et périls, à la mode et aux exigences de ses clients. Le régime du permis n'a jamais eu pour but de diriger ni d'entraver le progrès technique. C'est le monde industriel et le monde ouvrier qui ont pris l'initiative des mesures édictées par les pouvoirs publics.

IV. Les raisons majeures pour lesquelles la législation horlogère doit avoir un caractère permanent

Le régime légal appliqué actuellement à l'horlogerie suisse et au travail hors fabrique dans cette industrie est fondé, nous l'avons dit, sur l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger. Après plusieurs prorogations, cet arrêté fédéral a été renouvelé, pour la dernière fois, le 17 juin 1948; il arrive à expiration le 31 décembre 1951. Il ne pourra donc plus servir de base à la législation horlogère au delà de cette date. Le maintien de ce régime doit se fonder sur les nouveaux articles dits « économiques » de la constitution fédérale et être l'objet d'un acte législatif soumis au referendum.

Dès le début de l'année 1949, le département de l'économie publique a prié les organisations patronales et ouvrières de l'industrie horlogère de lui faire savoir si elles désiraient que le régime appliqué depuis le 12 mars 1934 passât dans la législation ordinaire et eût désormais une base constitutionnelle. Sur le principe même, les organisations patronales et ouvrières déclarèrent qu'un régime qui s'était révélé efficace pendant 16 ans environ

ne pouvait pas être abandonné sans exposer l'horlogerie aux plus graves dangers.

Aussi la question se pose-t-elle de savoir s'il est nécessaire de maintenir sous sa forme actuelle ou sous une autre forme le régime légal appliqué à l'industrie horlogère. Pour répondre à la question, il suffit de se représenter ce qui arriverait si ce régime disparaissait en tout ou en partie.

Personne, croyons-nous, n'en réclame la suppression totale.

Si l'entier du régime disparaissait, une nouvelle dissidence ne tarderait pas à renaître. Des fabriques d'ébauches, de balanciers, d'assortiments et d'autres pièces détachées, des fabriques d'horlogerie (établisseurs et manufactures) pourraient se créer librement en dehors de l'organisation conventionnelle qui risquerait de s'écrouler ou à tout le moins perdrait son efficacité. L'expérience de 1931 à 1934 en est témoin.

Nous verrions renaître le chablonnage, dont nous avons déjà décrit les méfaits. De plus, les fabricants d'horlogerie dissidents, qui ne seraient pas liés par les tarifs minima des conventionnels, chercheraient à se créer une clientèle en se livrant à une sous-enchère malsaine. La qualité de la montre en souffrirait, ce qui porterait préjudice à l'ensemble de notre production horlogère et aurait une influence très défavorable sur les salaires; on risquerait fort de voir réapparaître la série noire des faillites, des concordats et des liquidations. Les fabricants de pièces détachées seraient tentés d'exécuter des commandes importantes pour la concurrence étrangère et les fabricants d'horlogerie auxquels les prescriptions en matière de prix ne permettraient pas de lutter contre la concurrence des dissidents pourraient bien, à la longue, sortir des associations conventionnelles et reprendre leur liberté. Ainsi, le résultat obtenu par un quart de siècle d'efforts acharnés serait irrémédiablement compromis.

Mais que se passerait-il si la nouvelle législation se bornait à maintenir, comme d'aucuns le préconisent, le régime du permis à l'exportation des ébauches et des pièces détachées, de nouvelles entreprises horlogères pouvant s'ouvrir librement ? Dans cette éventualité, on verrait surgir, en dehors de la société générale de l'horlogerie et en dehors du régime établi par la convention collective de l'industrie horlogère, de nouvelles fabriques d'ébauches, d'assortiments, de balanciers, de spiraux et d'autres pièces détachées, de nouvelles fabriques d'horlogerie qui saperaient dans ses fondements l'organisation établie au prix de longs et laborieux efforts. Les dissidents ne seraient liés par aucune des prescriptions auxquelles les conventionnels se sont soumis en ce qui concerne la production, l'exportation et les prix. Le chablonnage et la sous-enchère célébreraient de nouveaux triomphes.

D'aucuns préconisent un régime du permis à l'exportation des ébauches et autres pièces détachées et un régime subordonnant à un permis l'ouver-

ture des seules entreprises produisant les ébauches et les parties réglantes, soit les assortiments, les balanciers et les spiraux. Que se produirait-il très probablement en pareille occurrence ?

Toutes les entreprises horlogères autres que celles qui produisent les ébauches, les assortiments, les balanciers, pourraient s'ouvrir librement, fabriques d'horlogerie et fabriques de pièces détachées. On nous objectera peut-être que, par le jeu de la réciprocité d'achat et de vente (réciprocité syndicale), une nouvelle fabrique d'horlogerie n'aurait pas la possibilité de travailler tant que les entreprises que contrôle la société générale de l'horlogerie ne livreraient pas les ébauches, les assortiments, les balanciers et les spiraux. Cela est exact en théorie. L'ouverture d'une nouvelle fabrique d'horlogerie ne dépendrait plus d'une décision de l'autorité fédérale, mais du bon plaisir de la société générale de l'horlogerie. Cet inconvénient, à lui seul, suffirait, selon nous, à faire rejeter ce système. L'autorité est placée au-dessus des intérêts privés; elle décide en toute liberté et en connaissance de cause s'il y a lieu d'accorder ou non une autorisation d'ouverture. Cette autorisation une fois accordée, son titulaire doit pouvoir s'en servir et le groupement intéressé est tenu de le recevoir.

Et qu'advierait-il si l'autorité accordait des permis d'ouverture de fabriques d'ébauches, de balanciers, de spiraux et d'assortiments ? Un régime de permis institué par une loi ne saurait équivaloir à un régime d'interdiction absolue, sinon il serait loyal de le préciser dans l'acte législatif. En délivrant des permis d'ouvrir des fabriques d'ébauches et de parties réglantes de la montre, l'autorité fédérale contribuerait elle-même à faire renaître une nouvelle dissidence. L'édifice construit si péniblement ne tarderait pas à s'effondrer.

D'ailleurs, à supposer que l'autorité ne délivrât aucun permis d'ouvrir de nouvelles fabriques d'ébauches et de parties réglantes, des entreprises de ce genre pourraient fort bien s'ouvrir sur territoire étranger, à la frontière, et exporter leurs produits en Suisse pour alimenter les fabriques d'horlogerie. A la longue, il serait bien difficile d'empêcher en Suisse la création de manufactures d'horlogerie qui produiraient toutes ou presque toutes les pièces qui entrent dans la composition d'une montre.

Et puis, un projet limitant le régime du permis à l'ouverture des seules fabriques d'ébauches, d'assortiments, de balanciers et de spiraux rencontrerait-il l'appui de l'opinion publique, notamment celui des patrons et des ouvriers qui produisent toutes les autres pièces détachées de la montre, telles que les cadrans, les boîtes, les aiguilles, les verres de montres, etc. ? Un projet qui se heurterait à l'opposition de ces milieux ne serait-il pas compromis d'avance ?

On a beau retourner le problème sous toutes ses faces, on en revient toujours à cette constatation que l'horlogerie forme un tout, que le régime du permis officiel, tel qu'il existe aujourd'hui, est la clef de voûte de l'or-

ganisation horlogère et que s'il disparaissait, notre horlogerie irait au devant de graves difficultés.

Après un tel échec, il serait difficile de réunir des hommes de bonne volonté pour entreprendre un nouvel assainissement.

V. — Le commentaire du préambule et des articles de l'arrêté fédéral

I. — La constitutionnalité du projet

Le projet d'arrêté fédéral que nous vous soumettons repose sur les articles 31 *bis* et 64 *bis* de la constitution fédérale.

D'après l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *a*, de la constitution, la Confédération a le droit, lorsque l'intérêt général le justifie et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour sauvegarder d'importantes branches économiques menacées dans leur existence. D'après l'article 31 *bis*, chiffre 4, des dispositions de ce genre ne peuvent être édictées que si la branche a pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elle.

Lors de la discussion aux chambres de l'arrêté fédéral du 24 juin 1949 restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels, personne n'a contesté que les conditions d'application dudit article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *a*, fussent réunies dans le cas de l'industrie hôtelière, qui bénéficie de mesures protectrices ininterrompues depuis 1915 et de subventions fédérales depuis 1921. On a admis que l'hôtellerie aurait été menacée dans son existence si, du jour au lendemain, elle avait été livrée à elle-même dès le 1^{er} janvier 1950.

La situation est sensiblement la même dans l'industrie horlogère. L'application de principe de l'article 31 *bis* ne se discute pas en ce qui concerne l'intérêt général. En effet, l'intérêt général de notre vie économique et l'intérêt social justifient des mesures législatives propres à sauvegarder notre industrie horlogère. Que cette industrie constitue une branche importante de notre activité économique, nul ne saurait sérieusement le contester.

Economiquement, des mesures de contrôle à l'exportation de certains produits horlogers sont indispensables pour la sauvegarde de l'industrie horlogère.

Le contrôle des exportations a été la première mesure que le législateur fédéral a dû prendre pour sauver l'industrie horlogère en 1934. Il nous semble hors de doute que si actuellement une telle mesure était rapportée, l'existence de l'industrie horlogère suisse serait gravement menacée. Le danger provoqué par l'exportation des chablons, des ébauches, des pièces détachées, de l'outillage, bien loin de diminuer au cours des ans, ne ferait

que s'accroître. La preuve du caractère indispensable de ces mesures réside d'ailleurs dans le fait que les groupements patronal et ouvrier prévoient tous deux dans leurs projets des dispositions semblables.

L'industrie horlogère serait-elle menacée dans son existence si les mesures protectrices qui ont permis de l'organiser et de l'assainir avec l'aide des pouvoirs publics venaient à disparaître dès le 1^{er} janvier 1952 ? C'est là non pas une question de droit, mais avant tout une question de fait.

Nous croyons pouvoir affirmer que le retour au libéralisme absolu compromettrait l'existence de notre industrie horlogère. Tel est l'avis non seulement des principales organisations horlogères, patronales et ouvrières, mais aussi du département de justice et police et du Conseil fédéral. Le retour « à une liberté absolue et déréglée » présenterait de très gros dangers.

Consultés sur la constitutionnalité de notre projet d'arrêté, MM. les juges fédéraux Couchepin et Abrecht déclarent que le mot « menacé » ne signifie pas nécessairement qu'il y ait un danger immédiat et actuel. Menacé se dit, selon Littré, « des choses qui sont à craindre ». Une industrie est menacée dans son existence s'il est à craindre que, au cas où certaines circonstances se produiraient, par exemple en cas de suppression d'un régime légal spécial, cette industrie subirait des répercussions si graves que son existence même serait en danger.

En allemand, le mot « Gefährdung » a le même sens que le mot « menacé » en français. Il faut que la situation soit telle que si l'on ne prend pas des mesures particulières, la question de l'existence même de la branche économique menacée va, selon toute vraisemblance et dans le cours ordinaire des choses, se poser. Il ne suffira pas que la prospérité de cette branche économique soit sur le déclin, que son développement soit arrêté, que sa situation soit plus difficile, la concurrence plus serrée, les possibilités de gain plus réduites. Il faut vraiment que les circonstances soient telles que, sans mesures appropriées, la branche économique menacée ne pourra plus exister que dans des conditions si extraordinairement difficiles que l'on devrait envisager sa ruine dans un délai plus ou moins rapproché.

Et MM. Couchepin et Abrecht de conclure :

Au vu de la notion juridique de la menace telle que nous l'avons définie plus haut et en raison des conséquences qu'entraînerait pour l'industrie horlogère la suppression des dispositions légales actuelles, nous considérons l'industrie horlogère comme menacée dans son existence si cette suppression est envisagée.

Le projet d'arrêté ci-annexé répond à une nécessité.

Enfin, on ne saurait contester que l'industrie horlogère ait pris elle-même des mesures d'entraide au sens de l'article 31*bis*, 4^e alinéa, de la constitution. Tout l'historique de l'assainissement de l'industrie horlogère, notamment les conventions, la création de l'ASUAG, l'action de cette dernière, établissent avec évidence que l'industrie horlogère a cherché

tout d'abord à se tirer d'affaire avec ses propres moyens et que c'est plus tard, en désespoir de cause, qu'elle s'est adressée aux pouvoirs publics (voir le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1931, p. 33).

Rappelons enfin que lors de l'élaboration des articles dits « économiques » de la constitution, l'aide à l'industrie horlogère a été citée en exemple comme un cas typique d'application de l'article 31 bis.

Le 27 avril 1938, M. Albert Rais, rapporteur de la majorité de la commission du Conseil national, déclarait, à propos de l'article 32 du projet du Conseil fédéral (devenu l'art. 31 bis actuel):

... L'article 32, litt. a, donnera la capacité d'adaptation nécessaire aux vicissitudes de notre situation nationale et la liberté indispensable à notre politique commerciale internationale. Mentionnons que les dispositions qui ont dû être édictées dans le domaine de l'horlogerie pour sauvegarder les intérêts généraux de cette industrie et procéder à son assainissement pourront trouver à l'avenir leur fondement et leur justification dans l'article 31 bis, alinéa 2, litt. a (actuellement article 31 bis, alinéa 3, litt. a), y compris la fixation des prix, puisqu'il s'agit d'une industrie d'exportation et que l'intérêt général ou celui des consommateurs ne s'y oppose pas. (BS 1938, p. 337.)

L'article 31 bis ne limite en rien les moyens mis à la disposition du législateur pour atteindre le but recherché. En principe, aucune mesure n'est exclue ni par la lettre ni par l'esprit de la constitution. Cet article peut donc servir de base à des dispositions sur le régime du permis d'ouverture de nouvelles entreprises horlogères, sur l'augmentation du nombre des ouvriers, la transformation et le déplacement d'entreprises existantes, sur le régime de l'exportation et des prix des produits horlogers.

L'article 34 ter de la constitution donne à la Confédération le droit de légiférer sur la protection des employés ou ouvriers, ainsi que sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers.

Cet article pourrait servir de base à des dispositions réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère. Ce domaine sera réglé par la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, les transports et les branches économiques similaires, loi qui est actuellement en voie de préparation. Il est certain que cette loi n'entrera pas en vigueur avant le 31 décembre 1951, date à laquelle arrive à expiration l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1948 réglant le travail hors fabrique. Il faudra donc reprendre ces dispositions à titre provisoire, dans un autre acte législatif. L'article 10, 2^e alinéa, de la loi du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile nous fournit, à cet égard, une base suffisante. Il autorise, en effet, le Conseil fédéral à soumettre à des restrictions spéciales le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère. Cette disposition a été insérée dans ladite loi intentionnellement, pour permettre au Conseil fédéral de légiférer en matière de travail hors fabrique dans l'horlogerie, au cas où il ne serait plus possible de se fonder sur les mesures de défense économique contre l'étranger. Cela ressort de l'exposé fait au Conseil des Etats le 27 mars

1940 par le rapporteur, M. Amstalden, qui a déclaré, au sujet dudit article 10, 2^e alinéa, de la loi sur le travail à domicile :

Absatz 2 nimmt Bezug auf die Bundesratsbeschlüsse vom 9. Oktober 1936 und vom 29. Dezember 1937 über die Ordnung der Arbeit in der nicht fabrikmässigen Uhrenindustrie. Da sich dieser Beschluss auf den befristeten Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Auslande stützt, muss dafür gesorgt werden, dass er auch nach Wegfall des Noterlasses eine gesetzmässige Grundlage besitzt. Das ist der Grund, weshalb hier für die Heimarbeit in der Uhrenindustrie ein besonderer Vorbehalt gemacht werden muss (BS 1940, 174).

S'agissant d'une mesure transitoire, nous préférons faire usage de la faculté que nous donne la loi sur le travail à domicile et nous réglerons la question séparément par un arrêté du Conseil fédéral.

L'article 64bis mentionné dans le préambule permettra d'insérer dans l'arrêté fédéral des dispositions dérogeant à celles du code pénal.

2. — Le commentaire des articles

Le projet d'arrêté fédéral ci-annexé contient des dispositions à caractère *impératif*, que le Conseil fédéral devra édicter en tout état de cause, et d'autres à caractère *facultatif*, qui, le cas échéant, ne seront reprises dans l'ordonnance d'exécution qu'à la demande des organisations patronales ou ouvrières intéressées et qui pourront être rapportées ou modifiées selon les circonstances.

Ad article premier

Le projet reprend la définition de l'industrie horlogère et de la montre qui figure actuellement dans l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1948 protégeant l'industrie horlogère suisse.

Ad article 2

1er alinéa. Vu l'importance que revêt la lutte contre la transplantation de notre industrie horlogère à l'étranger, le Conseil fédéral subordonnera à un permis l'exportation d'ébauches, de chablons et de fournitures.

2e alinéa. De même, le Conseil fédéral subordonnera à un permis l'exportation d'étampes et d'outils de tout genre, destinés à la fabrication d'ébauches, de boîtes, de fournitures et de sous-produits. En outre, les plans de construction de calibres et les dessins d'outils rentrant dans la fabrication horlogère, les appareils servant au montage et à la mise au point des ébauches, boîtes, fournitures ou sous-produits seront également soumis au régime du permis.

3e alinéa. Le Conseil fédéral pourra, si la demande lui en est faite, étendre le régime du permis aux exportations de montres, de pendules,

de pendulettes, de réveils, de mouvements de ces articles et de boîtes de montres.

4^e alinéa. Le Conseil fédéral pourra aussi subordonner à un permis l'exportation de machines spécifiquement horlogères. Il ne prendra une telle mesure qu'après entente entre les associations professionnelles représentant l'industrie horlogère et celle des machines. Si l'exportation de machines est subordonnée à un permis, cette mesure s'appliquera également aux machines livrées en location.

5^e alinéa. L'arrêté ne désigne pas les organismes chargés de délivrer les permis. Il appartiendra au Conseil fédéral de le faire dans son ordonnance d'exécution. Il aura recours, comme c'est le cas aujourd'hui, à la chambre suisse de l'horlogerie pour les produits horlogers et à la direction générale des douanes pour les machines horlogères. Mais il n'entend pas engager l'avenir.

Ad article 3

1^{er} alinéa. Le Conseil fédéral a la faculté de subordonner à un permis l'ouverture, la réouverture, la transformation et le déplacement d'entreprises horlogères, ainsi que l'augmentation du nombre des ouvriers occupés dans ces entreprises. Nous avons jugé qu'il fallait laisser au Conseil fédéral la latitude d'introduire, de modifier ou même de rapporter une mesure selon les circonstances, sans qu'il soit nécessaire de reviser l'arrêté et de recourir à la longue procédure parlementaire. Un système par trop rigide n'est pas recommandable. Le caractère facultatif de cette disposition permettra au Conseil fédéral d'adapter le régime du permis à l'évolution économique et de l'assouplir de lui-même. Nous ne ferons usage de notre pouvoir que dans la mesure indispensable. D'ailleurs, les chambres fédérales seront régulièrement appelées à se prononcer sur les dispositions que le Conseil fédéral aura édictées (cf. art. 10 du projet d'arrêté).

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la reprise d'une exploitation horlogère, avec l'actif et le passif, ne pourra être subordonnée à un permis.

2^e alinéa. Pour prévenir toute interprétation erronée, nous avons précisé que la transformation d'une entreprise horlogère s'entend non pas de l'agrandissement des locaux, mais du passage d'une branche ou d'une forme de fabrication à une autre, ou de l'adjonction d'une branche de fabrication à une autre (p. ex. passage de la fabrication de cadrans émail à la fabrication de cadrans métal, de boîtes argent aux boîtes métal, des montres cylindre aux montres ancre ou Roskopf ou bien passage du terminage à la fabrication proprement dite).

Ad article 4

1^{er} alinéa. Cette disposition est reprise de la législation actuellement en vigueur. Dans la mesure où le régime du permis sera introduit, l'organe chargé de statuer sur les demandes devra rechercher en premier lieu si

l'octroi de l'autorisation est compatible avec les intérêts généraux de l'industrie horlogère. Le département de l'économie publique l'a toujours fait depuis 1934. Il n'a jamais considéré l'horlogerie comme une profession fermée qui serait au bénéfice d'une sorte de monopole, mais il s'est toujours appliqué à lui assurer un apport de sang nouveau. Le nombre des autorisations accordées en fait foi. Mais si chacun avait pu ouvrir librement une entreprise horlogère, sans même posséder les aptitudes requises pour la gérer judicieusement, la branche n'eût pas tardé à être encombrée. La qualité des produits en eût souffert, la sous-enchère eût été à l'ordre du jour et l'horlogerie suisse, qui dépend pour ainsi dire entièrement des marchés étrangers, fût retombée dans le marasme et l'anarchie d'avant 1931 et 1934.

Les organes appelés à se prononcer sur les demandes d'autorisation devront interpréter de la même manière la notion des intérêts généraux de l'industrie horlogère.

2^e alinéa. Pour statuer sur les demandes ayant pour objet l'ouverture de nouvelles entreprises, le département de l'économie publique a toujours considéré, en premier lieu, les qualités techniques ou commerciales du requérant. Il continuera de le faire. Nous jugeons cependant opportun d'inscrire dans l'arrêté une disposition aux termes de laquelle l'autorisation d'ouvrir une nouvelle entreprise sera accordée de préférence aux requérants, particulièrement aux jeunes d'entre eux, qui justifieront de connaissances techniques ou commerciales. Cette disposition concrète précisera un des éléments dont il faudra tenir compte avant de statuer sur une demande. Une activité dans l'industrie horlogère ne devra pas être fermée aux jeunes gens bien qualifiés.

D'aucuns voudraient faire dépendre purement et simplement d'un certificat de capacité le droit d'exploiter une entreprise horlogère. Aujourd'hui déjà — nous venons de le dire —, le département de l'économie publique examine en premier lieu si le requérant possède les capacités nécessaires. La détention d'un diplôme est certainement un élément favorable. Toutefois, il ne saurait constituer le seul critère déterminant des capacités de l'intéressé. En effet, pour l'exploitation d'une petite fabrique dans une branche annexe, les connaissances techniques sont très importantes. Elles le sont déjà moins lorsqu'il s'agit d'une grande entreprise, où l'on demande au chef, avant tout, d'être un organisateur et un commerçant. Enfin, pour exploiter avec succès une fabrique d'horlogerie proprement dite, il faut être un commerçant capable de prospecter les marchés les plus éloignés. De telles connaissances, qui sont surtout le résultat d'une expérience pratique, ne peuvent être attestées par des diplômes. Pour la partie technique, le fabricant pourra toujours se faire assister de spécialistes.

Par ailleurs, des requérants peuvent se présenter qui, sans être porteurs d'un diplôme, justifient de qualités remarquables. Il existe des autodidactes

ayant fait des inventions qui marquent un réel progrès technique. On ne saurait éliminer d'emblée de tels requérants, étant bien entendu que les intérêts généraux de l'industrie devront toujours être sauvegardés.

3^e alinéa. Aux termes de l'article 3, le Conseil fédéral peut subordonner à un permis, entre autres choses, l'augmentation du nombre des ouvriers d'une entreprise horlogère. Actuellement, chaque entreprise a droit au nombre maximum des ouvriers qu'elle a occupés pendant la période de 1929 à 1933. L'autorisation d'augmenter ce maximum a été accordée dans de nombreux cas. Le Conseil fédéral se réserve de choisir une période plus rapprochée pour servir de base à la fixation du nombre maximum d'ouvriers qu'une entreprise est en droit d'occuper.

En vue d'assouplir le régime du permis en matière d'augmentation du nombre des ouvriers, nous avons inscrit dans l'arrêté une disposition qui permet au Conseil fédéral de fixer les limites dans lesquelles l'exploitant d'une entreprise horlogère sera en droit d'augmenter sans autorisation l'effectif de son personnel.

4^e alinéa. Cette disposition n'appelle aucun commentaire.

5^e alinéa. Comme par le passé, une commission consultative, que désignera le département de l'économie publique et qui comprendra des représentants des principaux groupements patronaux et ouvriers de l'industrie horlogère, sera appelée à donner son avis sur les demandes d'autorisation au sens de l'article 3. Cet avis ne liera pas l'autorité chargée de statuer.

6^e alinéa. Celui qui a obtenu une autorisation doit pouvoir s'en servir. Or, il serait inadmissible qu'un groupement professionnel ou une tierce personne la rendit illusoire, par exemple en refusant l'admission du titulaire dans l'organisation intéressée. La convention collective de l'industrie horlogère porte le principe de la réciprocité d'achat et de vente. C'est ainsi que, pour obtenir les ébauches et les pièces détachées, un fabricant d'horlogerie doit être membre d'une section de la Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie. Tant qu'il n'en fait pas partie, il est interdit aux producteurs d'ébauches et de pièces détachées, groupés eux-mêmes dans leurs associations, de lui livrer ces produits. Il faut donc que le titulaire du permis soit reçu membre du groupement intéressé. Si ce groupement refuse l'admission ou la subordonne à des conditions prohibitives, l'autorité fédérale doit avoir les moyens de faire cesser cette opposition.

7^e alinéa. Cette disposition n'appelle aucun commentaire; elle se justifie d'elle-même.

8^e alinéa. La question s'est posée de savoir si une décision administrative prise en application de l'article 3 du projet d'arrêté serait susceptible de recours non plus au Conseil fédéral, mais au Tribunal fédéral. Nous avons cru devoir consulter ce tribunal lui-même. Dans un rapport du

30 novembre 1949, adressé au département fédéral de justice et police, il s'exprime ainsi qu'il suit :

1. Das Bundesgericht hat sich in seiner Plenarsitzung vom 22. November 1949 mehrheitlich mit Entschiedenheit gegen die Unterstellung von Verwaltungsentscheiden über Errichtung und Veränderung von Betrieben der Uhrenindustrie unter die Verwaltungsgerichtsbeswerde ausgesprochen. Massgebend ist dabei die Feststellung, dass die Hauptfrage, um die es bei diesen Entscheiden geht, wirtschaftspolitischer Natur ist. Es handelt sich darum, ob das Vorhaben, um dessen Bewilligung nachgesucht wird, die allgemeinen Interessen der Uhrenindustrie nicht beeinträchtigt (« ne doivent pas porter atteinte aux intérêts généraux de l'industrie horlogère »). Die Bewilligungspflicht wird vorgesehen, um die Entwicklung der einzelnen Unternehmungen und Branchen zu überwachen und sie in den Schranken zu halten, deren Beobachtung als zur Sicherung der Gesamtheit der Berufstätigen der Uhrenbranche für notwendig angesehen wird. Die Frage wirtschaftlicher Notwendigkeit oder Wünschbarkeit steht im Vordergrund. Auf sie kommt es letzten Endes an. Ihr gegenüber tritt alles andere durchaus zurück, auch die Rechtsfragen, die sich bei den in Frage stehenden Gesuchen etwa stellen können. Unter diesen Umständen wäre es sachlich unrichtig, die Verwaltungsgerichtsbeswerde vorzusehen.

Übrigens läge die Einführung der Verwaltungsgerichtsbeswerde wohl auch nicht im Interesse der betroffenen Personen und Unternehmungen. Sie hätte zur Folge, dass die Betroffenen von der Anrufung des Bundesrates gegenüber Departementsentscheiden ausgeschlossen wären (Art. 126, lit. a OG). Das Verwaltungsgericht aber müsste sich bei der Beurteilung von Fragen der Wirtschaftspolitik naturgemäss grosse Beschränkung auferlegen, während der Bundesrat als Beschwerdeinstanz in der Ueberprüfung völlig frei wäre. Eine richterliche Ueberprüfung dürfte den Betroffenen kaum das bieten können, was die Urheber des Entwurfes und ihr wissenschaftlicher Berater von ihm erwarten.

Dagegen wäre die Verwaltungsgerichtsbeswerde im Einklang mit der bestehenden Ordnung vorzusehen gegenüber einer Verfügung, die den Entzug von Bewilligungen betrifft.

2. Eine Minderheit des Gerichtshofes erachtet die Einführung der Verwaltungsgerichtsbeswerde auch bei Verfügungen über Gesuche um Bewilligung von Veränderungen von Betrieben als möglich und zweckmässig. Sie geht davon aus, dass sich bei Prüfung der in Frage stehenden Gesuche auch Rechtsfragen stellen, die durchaus in den Bereich richterlicher Beurteilung fallen und dass bei der Hauptfrage wirtschaftlicher Wünschbarkeit rechtliche Gesichtspunkte wenigstens in einem gewissen Umfange mitspielen. Sie hält daher dafür, dass die Unterstellung dieser Verhältnisse unter richterliche Kontrolle den Betroffenen gewisse Garantien zu bieten vermöchte und dass diese den Interessenten nicht vorenthalten werden sollten. ⁽¹⁾

(1) Voici le texte français de ce passage :

1. Le Tribunal fédéral, réuni en séance plénière le 22 novembre 1949, a examiné s'il y a lieu d'admettre un recours de droit administratif contre les décisions de l'administration concernant l'ouverture et la transformation d'entreprises horlogères. La majorité des juges s'est prononcée négativement, d'une façon catégorique. Elle est arrivée à cette conclusion en constatant que la question principale sur laquelle portent ces décisions relève de la politique économique. Il s'agit de savoir si l'objet des demandes ne porte pas atteinte aux intérêts généraux de l'industrie horlogère. Le régime du permis est prévu pour contrôler le développement des diverses entreprises et branches et pour maintenir les unes et les autres à l'intérieur des limites estimées nécessaires à la protection de l'ensemble des personnes travaillant dans l'horlogerie. La question de la nécessité ou de

Vu la réponse du Tribunal fédéral, nous n'avons pas jugé opportun de prévoir dans l'arrêté une dérogation aux dispositions fédérales actuellement en vigueur en matière de recours administratif au Conseil fédéral. Rappelons que le département de justice et police est chargé d'instruire l'affaire introduite par un recours au Conseil fédéral. C'est à lui qu'il appartient de faire, en toute indépendance, ses propositions au Conseil, le département qui a rendu la décision dont est recours se bornant à présenter ses observations, lesquelles ne lient nullement le département de justice et police.

Il serait concevable d'inscrire dans l'arrêté une disposition aux termes de laquelle les décisions d'espèce prises par le département de l'économie publique en application de l'article 3 seraient portées devant une commission de recours. Le Conseil fédéral en fixerait la composition et réglerait la procédure. A notre avis, cette solution ne serait pas judicieuse à tous égards, mais nous nous en remettons sur ce point à l'appréciation des chambres.

Nous estimons toutefois que, s'agissant du retrait d'une autorisation pour abus, conformément à l'article 4, 7^e alinéa, de l'arrêté, toute décision y relative devrait pouvoir être portée devant le Tribunal fédéral par voie de recours de droit administratif. Il en va de même des décisions annulant une transaction commerciale ayant pour objet une autorisation accordée au sens de l'article 3.

L'opportunité économique se trouve au premier plan. C'est d'elle qu'il s'agit en définitive. Eu égard à son importance, toutes les autres considérations, y compris les problèmes de droit qui peuvent se présenter lors de l'examen de semblables requêtes, sont d'ordre secondaire. Dans ces conditions, un recours de droit administratif ne se justifierait pas en fait.

D'ailleurs, l'introduction de cette voie de recours ne répondrait à l'intérêt ni des personnes, ni des entreprises en cause. Elle priverait celles-ci de la possibilité de recourir au Conseil fédéral contre les décisions du département (art. 126, lettre a, O. J.). Or, par la nature même des choses, le Tribunal fédéral, jugeant en matière administrative, devrait s'imposer une grande retenue en appréciant des questions de politique économique, alors que le Conseil fédéral, statuant comme juridiction de recours, serait entièrement libre dans l'examen des cas. Un contrôle judiciaire n'offrirait guère aux intéressés les avantages que les auteurs du projet et leur conseiller scientifique en attendent.

En revanche, il y aurait lieu de prévoir, conformément au régime actuel, un recours de droit administratif contre les décisions concernant un retrait d'autorisation.

2. Une minorité des juges tient pour possible et opportun d'introduire le recours de droit administratif également contre les décisions relatives aux requêtes tendant à obtenir l'autorisation de transformer une entreprise. Cette minorité part de l'idée que, lors de l'examen de telles demandes, se posent également des questions de droit qui relèvent de l'appréciation des juges, et que des considérations d'ordre juridique interviennent au moins partiellement dans la solution de la question principale, celle de l'opportunité économique. C'est pourquoi elle estime qu'en subordonnant ce domaine à un contrôle judiciaire, on offrirait aux intéressés certaines garanties dont ils ne devraient pas être privés.

Ad article 5

L'article 10, chiffre 2, de la loi sur le travail à domicile, du 12 décembre 1940, donne au Conseil fédéral le pouvoir de soumettre le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère à des restrictions différentes de celles qui s'appliquent au travail à domicile en général.

C'est en se fondant sur cette disposition que le Conseil fédéral prendra des mesures en vue de régler le travail à domicile dans l'industrie horlogère. A cet effet, il tiendra compte des usages particuliers de cette industrie. L'ouvrier à domicile devra être rétribué selon les mêmes normes que l'ouvrier en atelier ou en fabrique.

Actuellement, le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère (petits établissements et exploitations familiales) est réglé par un arrêté du Conseil fédéral fondé, lui aussi, sur l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933, qui arrive à expiration le 31 décembre 1951 et ne sera pas renouvelé. Comme la loi fédérale projetée sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires ne sera pas en vigueur à cette date, le travail dans les petits établissements et les exploitations familiales de l'industrie horlogère, non soumis à la loi sur les fabriques, devra être réglé, nous l'avons dit, par une ordonnance du Conseil fédéral, laquelle se fondera également sur la disposition prérappelée de la loi sur le travail à domicile.

Les ordonnances que le Conseil fédéral édictera en exécution de cette loi auront un caractère social; il s'agit d'une matière qui n'a rien à voir avec les dispositions sur l'ouverture de nouvelles entreprises horlogères, ces dispositions s'appliquant à toutes les exploitations, grandes et petites.

Ad article 6

Les expériences faites depuis 1936 ont démontré que les autorités fédérales ne peuvent pas se désintéresser de la fixation des prix dans l'industrie horlogère. En effet, si la convention collective de l'industrie horlogère suisse permet aux associations qui l'ont signée de mettre de l'ordre dans ce domaine sans que les pouvoirs publics aient à intervenir, il n'en est pas de même pour les associations professionnelles qui ne font pas partie du régime conventionnel et qui groupent des industriels et artisans économiquement plus faibles que leurs clients. Souvent, ces associations ne bénéficient même pas de la réciprocité syndicale. Elles ont toujours beaucoup de peine à obtenir de leurs clients la reconnaissance d'un tarif permettant de rétribuer équitablement leur personnel et de réaliser un bénéfice minimum. Les difficultés que durent surmonter les termineurs de montres et les perceurs de pierres, pour ne citer que ces deux branches, ont été significatives à cet égard. Or, si l'horlogerie doit être protégée, il faut que tout le monde, dans cette industrie, le soit, les petites entreprises aussi bien que les grandes. Du reste, ces petites entreprises occupent,

dans leur ensemble, plusieurs milliers d'ouvriers, qui ne sauraient être rétribués moins bien que leurs collègues travaillant dans les maisons conventionnelles. C'est pour cette raison que le projet d'arrêté donne au Conseil fédéral la possibilité d'intervenir dans ce domaine. Il appartiendra, bien entendu, aux organisations patronales intéressées d'établir elles-mêmes les tarifs devant être approuvés et rendus obligatoires.

Ad article 7

En dehors des mesures à caractère obligatoire (exportation d'ébauches, de chablons et de fournitures d'horlogerie ainsi que d'étampes et d'outillage d'horlogerie et travail à domicile), l'arrêté donne au Conseil fédéral la faculté de prendre d'autres mesures appropriées aux circonstances, lorsque le besoin s'en fait sentir. Il délimite cependant d'une façon précise le cadre de ces mesures. Il ne s'agit donc pas d'un arrêté fédéral accordant des pleins pouvoirs. D'ailleurs, même dans les limites tracées par l'arrêté, le Conseil fédéral ne pourra intervenir que si les principales associations patronales ou ouvrières intéressées le lui demandent. Ainsi l'initiative des mesures appartiendra toujours à l'industrie elle-même. Toutefois, le Conseil fédéral décidera librement s'il convient de donner suite en tout ou en partie aux requêtes des milieux intéressés.

Ad articles 8 et 9

Ces articles reprennent des dispositions qui figurent déjà dans la législation actuellement en vigueur.

Ad article 10

La disposition de l'article 10 permettra aux Conseils législatifs de contrôler les mesures que prendra le Conseil fédéral en exécution de l'arrêté. Les chambres décideront si ces mesures doivent rester en vigueur, ou être complétées, ou modifiées. Ce contrôle parlementaire est de nature à apaiser ceux qui craindraient que le Conseil fédéral n'intervînt au delà de l'indispensable. Nous sommes résolus à appliquer l'arrêté avec toute la souplesse désirable et dans un esprit aussi libéral que possible.

Ad article 11

Les infractions aux prescriptions édictées en vertu de l'arrêté seront passibles de l'amende. Elles auront donc le caractère de contraventions et non pas de délits. Il est toutefois nécessaire de prévoir que l'action pénale se prescrit par cinq ans. Si l'on se contentait du délai de six mois que le code pénal fixe pour la poursuite des contraventions, il serait dans la plupart des cas pratiquement impossible de réprimer les infractions.

La chambre suisse de l'horlogerie pourra intervenir dans les procès pénaux comme partie civile; c'est déjà le cas aujourd'hui. Selon la procédure actuelle, son représentant sera en mesure de défendre devant les tribunaux l'intérêt général de l'industrie horlogère. Peut-être les représentants des

parquets cantonaux ne sont-ils pas tous familiarisés avec les problèmes très particuliers de l'industrie horlogère.

Ad article 12

Le Conseil fédéral édictera une ordonnance d'exécution qui reproduira les dispositions impératives de l'arrêté fédéral et introduira, le cas échéant, d'autres dispositions que cet arrêté l'autorise à prendre.

Il est bien entendu que le Conseil fédéral n'édictera pas de mesures facultatives de son propre chef, si l'industrie horlogère ne le demande pas expressément. C'est ainsi qu'il ne subordonnera pas à un permis l'exportation de montres et de mouvements terminés ou le déplacement d'une entreprise dans une autre localité, à moins qu'il n'en soit sollicité par l'industrie horlogère. Et encore se prononcera-t-il en toute indépendance. Si une telle mesure se révèle nécessaire, le Conseil fédéral pourra l'introduire sans qu'il faille recourir à la revision de l'arrêté fédéral et à la longue procédure parlementaire qu'elle exigerait. Inversement, le Conseil fédéral pourra rapporter des mesures facultatives, dès qu'elles seront devenues superflues.

Les mesures prises en vertu des dispositions de l'arrêté fédéral ainsi que leur modification ou leur abrogation devront être soumises à l'approbation des chambres, mais leur entrée en vigueur n'en sera pas retardée pour autant.

* * *

En vue de maintenir la paix sociale, les associations patronales et les syndicats ouvriers de l'industrie horlogère ont conclu une convention qui entrera en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral. Cette convention a un caractère subsidiaire; elle se substituerait automatiquement à toute convention particulière qui aurait été résiliée et cesserait d'être applicable à l'expiration du délai de dénonciation. La convention dont il s'agit impose aux parties la paix sociale pour une série de questions bien déterminées, qui peuvent être l'objet d'un arbitrage, ou pour toutes autres questions que les parties conviendraient de soumettre au tribunal arbitral. Ajoutons que la convention subsidiaire n'est pas dénonçable, mais pourra être l'objet d'une revision tous les trois ans, à la demande de l'une des parties, cette demande devant être formulée trois mois avant l'expiration de trois ans.

En cas de revision, la compétence du tribunal arbitral portera au moins sur les points arrêtés par la convention. Celle-ci garantit donc la continuité de la paix du travail. Nous avons pu, dès lors, nous dispenser d'insérer dans l'arrêté une disposition à ce sujet.

* * *

Se conformant aux dispositions de l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution, le département de l'économie publique, avant de présenter

son projet, a consulté les cantons et les groupements économiques intéressés. Il a pris également l'avis des associations économiques suisses les plus représentatives.

CONCLUSIONS

L'acte législatif que nous soumettons à votre approbation tend à sauvegarder l'existence d'une très importante industrie, qui fait vivre toute une région, est spécifiquement exportatrice et a grandement contribué au bon renom du produit suisse à l'étranger. Notre industrie horlogère a atteint un haut degré de perfection, grâce aux efforts, à l'ingéniosité et à la persévérance de nombreux industriels, techniciens et ouvriers qualifiés. Au cours des années, elle a traversé bien des crises, mais elle a su faire face à l'adversité avec l'appui des pouvoirs publics. Elle s'est adaptée aux exigences de la mode et n'a cessé d'innover.

C'est à la demande des intéressés, employeurs et ouvriers, que la Confédération est intervenue pour soutenir l'horlogerie suisse. Conscientes de la nécessité du régime légal appliqué à l'industrie horlogère, les chambres, après avoir adopté l'arrêté du 26 septembre 1931 concernant l'aide à cette industrie, ont donné leur approbation aux arrêtés du Conseil fédéral des 12 mars 1934, 30 décembre 1935, 13 mars 1936, 29 décembre 1937, 29 décembre 1939, 10 septembre 1940, 14 décembre 1942, 21 décembre 1945 et 23 décembre 1948. Les chambres ont assuré pendant plus de 16 ans la continuité d'un régime que l'horlogerie suisse juge indispensable à son existence.

Ce qui a été réalisé dans le domaine horloger depuis l'année 1931 prouve que l'intervention des pouvoirs publics en matière économique peut être efficace lorsqu'elle ne se substitue pas à l'effort individuel, mais se borne à seconder les libres initiatives, à prévenir et à combattre les abus et les injustices, à maintenir l'ordre et à appliquer des sanctions à ceux qui passent outre aux prescriptions.

Le département de l'économie publique traite tous les cas qui lui sont soumis en étroite liaison avec les organisations intéressées. Le régime établi d'un commun accord entre l'industrie horlogère et la Confédération a donné de bons résultats. Ajoutons que le département fédéral de l'économie publique est intervenu comme amiable compositeur et parfois même comme arbitre, lorsque les parties l'en ont sollicité. Ce système, lui aussi, a été fort utile. Il a mis fin à des conflits qui auraient pu avoir des conséquences néfastes et il a permis aux branches mineures de l'horlogerie de s'organiser, d'obtenir des tarifs raisonnables et de se protéger contre les plus forts.

Le retour à une liberté absolue et dérégulée serait une grave erreur. Il serait fort dangereux d'admettre l'ouverture illimitée de nouvelles entreprises et de tolérer le développement *ad libitum* de celles qui existent.

Une nouvelle dissidence surgirait, qui se développerait en marge des restrictions que les conventionnels s'imposent pour le bien commun. L'avenir de l'horlogerie suisse serait compromis. Les ouvriers ne seraient pas les derniers à pâtir de l'anarchie qui s'ensuivrait.

Des mesures particulières pour sauvegarder notre industrie horlogère s'imposent d'autant plus que l'étranger tend plutôt à mettre obstacle à l'importation de la montre suisse, qu'il ne considère pas comme une marchandise de première nécessité. Pour faire face à cette situation, l'horlogerie, très vulnérable puisque son existence même dépend de l'exportation, doit conjuguer tous ses efforts et former un front sans fissure. Or, le moment serait très mal choisi pour démolir le régime bienfaisant institué en 1934. Nous ne pourrions pas en assumer la responsabilité.

L'horlogerie compte de nombreuses petites entreprises à caractère artisanal; leurs exploitants appartiennent à la classe moyenne, si nécessaire à l'équilibre social et politique du pays. Ces petites entreprises disséminées dans les villages et bourgades donnent à nombre de personnes la possibilité de gagner leur vie sans devoir quitter la localité. Elles assurent en même temps à la commune une ressource fiscale appréciable. Dans la mesure où l'exploitant possède un modeste train de campagne, sa petite entreprise horlogère lui procure un appoint bienvenu. Il importe de protéger les moyennes et petites entreprises au même titre que les grandes et de maintenir dans l'horlogerie une certaine décentralisation, peut-être plus facile à réaliser que dans d'autres industries. La concentration de l'horlogerie dans quelques villes risquerait d'avoir de fâcheuses conséquences. Il y a tout intérêt à soutenir les petites branches de l'horlogerie, dont le sort serait compromis, si la protection que leur accorde le régime actuel venait à disparaître.

Il est indispensable que les organisations patronales continuent à travailler en bonne harmonie entre elles, avec les organisations ouvrières et avec les autorités fédérales. Bien entendu, les mesures législatives visant à sauvegarder notre industrie horlogère devront être appliquées avec souplesse. Il faudra toujours s'efforcer d'assurer aux jeunes gens qualifiés la possibilité de se faire une existence en Suisse.

Le souci des intérêts généraux de notre industrie horlogère, la nécessité de maintenir la cohésion dans l'organisation de cette industrie spécifiquement exportatrice, qui doit faire face à de nouvelles difficultés sur les marchés étrangers, les résultats heureux enregistrés jusqu'ici, les avantages que procurent à l'ensemble de l'horlogerie suisse: monde patronal et monde ouvrier, l'équilibre et la stabilité réalisés par le régime actuellement appliqué, les funestes conséquences qu'entraînerait la naissance d'une nouvelle dissidence sont autant de raisons de ne pas abandonner l'horlogerie suisse à son sort et de ne pas laisser s'écrouler l'édifice construit et peu à peu consolidé, grâce aux efforts et à la bonne volonté de tous.

Dans son livre, « La Suisse, démocratie-témoin », André Siegfried, le critique avisé et bienveillant de nos institutions, affirme que notre horlogerie « est peut-être la plus authentiquement suisse de toutes nos fabrications nationales ». Le même auteur déclare aussi: « A une époque où le temps se mesure de plus en plus, non sur l'heure comme autrefois, ni même sur la minute comme hier, mais sur la seconde, où le chronométrage des opérations militaires a immensément accru nos exigences, la montre sous toutes ses formes est devenue un élément essentiel de notre équipement moderne. »

C'est pour sauvegarder l'existence de ceux qui participent à la production de la montre suisse, cet élément essentiel de la technique et de la vie modernes, que nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé.

* * *

Nous vous prions d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse et nous vous renouvelons, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 octobre 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max PETITPIERRE

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

SUR

les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31 *bis* et 64 *bis* de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 6 octobre 1950,

arrête :

I. DÉFINITION

Article premier

¹ Font partie de l'industrie horlogère au sens du présent arrêté:

- 1^o La fabrication et la terminaison de montres, mouvements de montres et porte-échappements;
- 2^o La fabrication de l'ébauche, des fournitures et des boîtes ou sous-produits, y compris toutes les opérations nécessaires entrant dans cette fabrication;
- 3^o La fabrication d'étampes et d'outillages de tous genres destinés à la fabrication d'ébauches, de boîtes, de fournitures ou de sous-produits utilisés dans l'industrie horlogère, ainsi que la fabrication de tout appareil servant au montage et à la mise au point desdits ébauches, boîtes, fournitures ou sous-produits.

² Par montres ou mouvements de montres au sens du présent arrêté, il faut entendre les appareils à mesurer le temps dont le mouvement ne dépasse pas 60 millimètres de largeur, de hauteur ou de diamètre ou dont l'épaisseur, mesurée sur la platine et les ponts, ne dépasse pas 30 millimètres. Ne sont prises en considération que les dimensions techniquement nécessaires. Tout mouvement d'horlogerie dont une seule dimension dépasse ces limites est considéré comme faisant partie de la grosse horlogerie.

II. EXPORTATION

Art. 2

¹ Le Conseil fédéral subordonnera à un permis la vente en vue de l'exportation, l'exportation et la vente à un client domicilié à l'étranger d'ébauches, de chablons et de toutes fournitures de grosse et de petite horlogerie, qu'il s'agisse de parties détachées ou de parties assemblées (638 a, 925, 926, 928 a [à l'état de chablons], 928 b (porte-échappements et pièces détachées de mouvements et de porte-échappements), 929 [à l'état de chablons], 930 a, b, c, 934 a et c, du tarif douanier).

² Il subordonnera à un permis la vente en vue de l'exportation, l'exportation et la vente à un client domicilié à l'étranger d'étampes et d'outils de tous genres, aussi bien neufs qu'usagés, destinés à la fabrication d'ébauches, de boîtes, de fournitures ou de sous-produits, ainsi que de plans de construction de calibres et de dessins d'outils entrant dans la fabrication horlogère, de même que de tous appareils servant au montage et à la mise au point desdits ébauches, boîtes, fournitures ou sous-produits.

³ Le Conseil fédéral peut subordonner à un permis la vente en vue de l'exportation, l'exportation et la vente à un client domicilié à l'étranger de montres, de pendules, de pendulettes, de réveils, de mouvements de ces articles et de boîtes de montres (927, 928 a et 929 [à l'état de mouvements finis], 931 jusques et y compris 933 c, 934 b, 935 a jusques et y compris 936 i, du tarif douanier).

⁴ Il peut en outre subordonner à un permis la vente en vue de l'exportation, l'exportation et la vente à un client domicilié à l'étranger de machines spécifiquement horlogères. Il ne prendra une telle mesure qu'après entente entre les associations professionnelles représentant l'industrie horlogère et celle des machines.

⁵ Le Conseil fédéral désigne les organismes chargés de statuer sur les demandes d'autorisation au sens des alinéas premier à 4 du présent article et fixe les conditions de leur octroi. Les décisions que prendront ces organismes pourront être portées par voie de recours devant l'autorité que désignera le Conseil fédéral.

III. FABRICATION

Art. 3

¹ Le Conseil fédéral peut subordonner à un permis l'ouverture d'une nouvelle entreprise de l'industrie horlogère, l'augmentation du nombre des ouvriers, la transformation et le déplacement d'une entreprise existante. La réouverture d'une entreprise qui a interrompu son activité industrielle peut aussi être soumise à une autorisation. La reprise d'une exploitation horlogère, avec l'actif et le passif, n'est pas subordonnée à un permis.

² La transformation s'entend non pas de l'agrandissement des locaux, mais du passage d'une branche ou d'une forme de fabrication à une autre ou de l'adjonction d'une branche de fabrication à une autre.

Art. 4

¹ Il ne sera accordé d'autorisation au sens de l'article 3 que s'il n'en résulte aucun préjudice pour les intérêts généraux de l'industrie horlogère suisse.

² L'autorisation d'ouvrir une nouvelle entreprise sera accordée de préférence aux requérants qui justifieront de connaissances techniques ou commerciales, particulièrement aux jeunes d'entre eux.

³ Le Conseil fédéral pourra fixer les limites dans lesquelles l'exploitant d'une entreprise horlogère sera en droit d'augmenter sans autorisation l'effectif de son personnel.

⁴ Le Conseil fédéral désignera l'autorité chargée de statuer sur les demandes d'autorisation visées à l'article 3.

⁵ Avant de se prononcer, l'autorité compétente prendra l'avis d'une commission consultative composée des représentants des principaux groupements patronaux et ouvriers de l'industrie horlogère. Le département de l'économie publique désignera les membres de cette commission, après avoir consulté les organisations qui y seront représentées.

⁶ Le Conseil fédéral prendra les mesures nécessaires pour qu'un permis délivré au sens de l'article 3 ne puisse être rendu inopérant par un ou plusieurs groupements professionnels.

⁷ Les autorisations accordées au sens de l'article 3 peuvent être retirées en cas d'abus. Elles ne peuvent être l'objet d'une transaction commerciale. Toute opération de ce genre est juridiquement nulle.

⁸ Toute décision prise en application des dispositions de l'alinéa 7 pourra être portée devant le Tribunal fédéral par voie de recours de droit administratif.

IV. TRAVAIL A DOMICILE

Art. 5

Le Conseil fédéral prendra des mesures en vue de régler le travail à domicile dans l'industrie horlogère. A cet effet, il tiendra compte des usages particuliers de cette industrie. L'ouvrier à domicile sera rétribué selon les mêmes normes que l'ouvrier en atelier ou en fabrique.

V. PRIX

Art. 6

Dans l'intérêt d'une saine exploitation des entreprises horlogères et d'une rétribution équitable des travailleurs, le Conseil fédéral peut autoriser

le département de l'économie publique à rendre obligatoires pour toutes les entreprises d'une branche les tarifs minima et les conditions de vente adoptés par les associations patronales intéressées.

VI. EXÉCUTION

Art. 7

Le Conseil fédéral ne peut prendre les mesures visées à l'article 2, 3^e à 5^e alinéas, à l'article 3, à l'article 4, 3^e alinéa, et à l'article 6 que si les associations patronales ou ouvrières intéressées le demandent.

Art. 8

¹ Le Conseil fédéral peut autoriser le département de l'économie publique à faire appel, pour l'exécution des prescriptions édictées en vertu du présent arrêté, au concours des autorités cantonales et de la chambre suisse de l'horlogerie.

² Il peut en outre charger le département de l'économie publique d'enquêter ou de faire procéder aux investigations nécessaires pour établir si lesdites prescriptions sont observées.

Art. 9

¹ L'octroi des diverses autorisations prévues par le présent arrêté (art. 2 et 3) peut être soumis à un émolument. Le Conseil fédéral en fixera le montant.

² Le produit des émoluments devra atteindre la somme nécessaire pour subvenir à toutes les dépenses que l'exécution du présent arrêté imposera à la Confédération.

Art. 10

Les mesures prises par le Conseil fédéral en vertu du présent arrêté seront portées à la connaissance de l'Assemblée fédérale qui décidera si elles doivent rester en vigueur, ou être complétées, ou modifiées.

VII. RÉPRESSION DES INFRACTIONS

Art. 11

¹ Les infractions aux prescriptions édictées en vertu du présent arrêté sont passibles de l'amende. Toutefois, l'action pénale se prescrit par cinq ans. Pour le surplus, les dispositions générales du code pénal du 21 décembre 1937 sont applicables.

² La poursuite et le jugement des infractions incombent aux cantons. La chambre suisse de l'horlogerie a la faculté de présenter des conclusions

dans le procès, d'y intervenir comme partie civile pour la défense des intérêts généraux de l'industrie horlogère et, en cas de condamnation, de réclamer le remboursement de ses dépens et des frais de l'enquête, ordonnée conformément à l'article 8, 2^e alinéa.

³ Si l'infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif, d'une société en commandite ou d'une maison exploitée sous raison individuelle, les dispositions pénales s'appliquent aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom. Toutefois, la personne morale, ou la société, ou le titulaire de la maison exploitée sous raison individuelle est tenu solidairement de l'amende et des frais.

⁴ Les faits qui se sont passés sous l'empire des dispositions abrogées demeurent régis par elles; toutefois, les infractions aux dispositions abrogées seront réprimées conformément au 1^{er} alinéa du présent article.

⁵ Les gouvernements cantonaux communiqueront au département de l'économie publique toute décision pénale ou ordonnance de non-lieu.

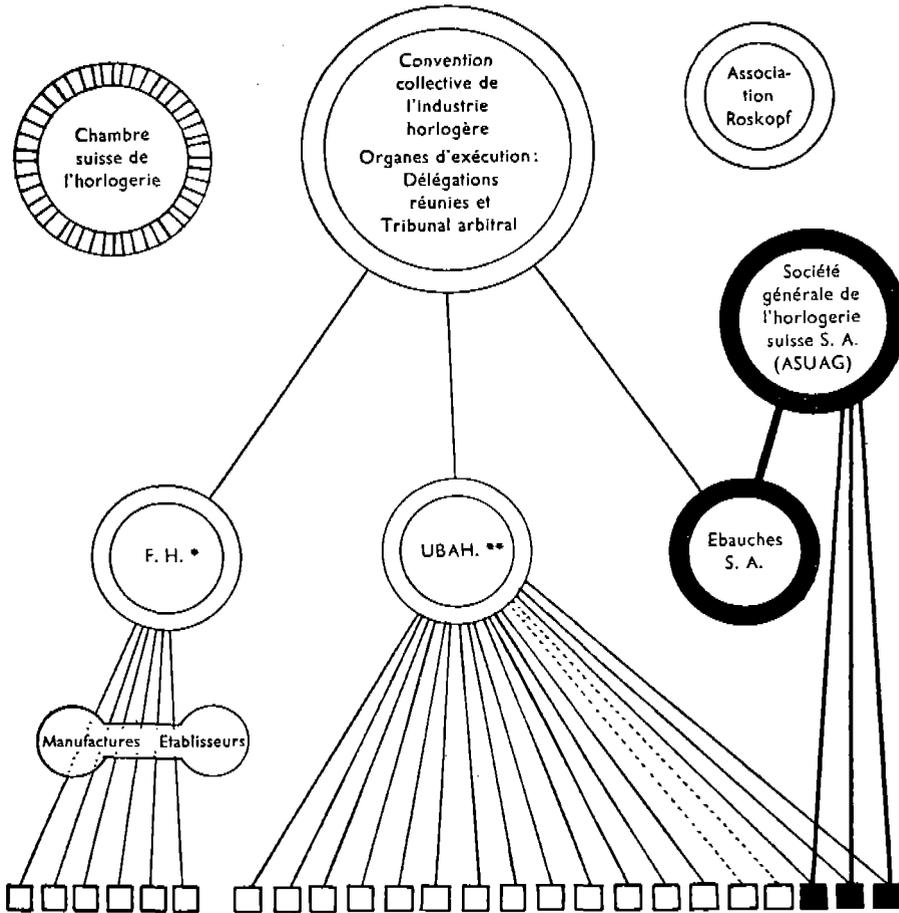
VIII. ENTRÉE EN VIGUEUR ET PUBLICATION

Art. 12

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Le Conseil fédéral est chargé de son exécution. Il édictera les dispositions nécessaires à cet effet.

² Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

ORGANISATION DE L'INDUSTRIE HORLOGÈRE



Association des fabricants d'horlogerie du district du Locle
 Syndicat patronal des producteurs de la montre, La Chaux-de-Fonds
 Société des fabricants d'horlogerie de Fleurier
 Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie, Biene
 Verband deutschschweizerischer Uhrenfabrikanten, Solothurn
 Union des fabricants d'horlogerie de Genève et Vaud

Assortiments cylindre
 Pierres
 Ressorts
 Dorage, argentage et nickelage
 Cadrans métal
 Cadrans émail
 Aiguilles
 Boîtes métal et acier
 Boîtes argent
 Boîtes plaqué or laminé
 Boîtes or
 Verres de montres
 Pivotsage

Pignons (non conventionnel)
 Décolletage (non conventionnel)
 Assortiments ancre
 Balanciers
 Spiraux

* Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie
 ** Union des branches annexes de l'horlogerie

Le Conseil fédéral a chargé la chambre suisse de l'horlogerie de délivrer les permis d'exportation des produits horlogers. Pour l'octroi de ces permis, elle perçoit un émolument. Le département de l'économie publique perçoit aussi des émoluments sur les autorisations qu'il délivre.

Le tableau ci-après indique les sommes que la Confédération a obtenues de la société générale de l'horlogerie suisse, de la chambre suisse de l'horlogerie et des titulaires d'autorisations délivrées par le département de l'économie publique et son secrétariat général ⁽¹⁾:

<i>ASUAG</i> (dividende):	Fr.	Fr.
Exercice 1946/1947	150 000.—	
» 1947/1948	180 000.—	
» 1948/1949	210 000.—	
» 1949/1950	210 000.— ⁽²⁾	
Droit de timbre perçu par l'administra- tion fédérale des contributions sur les actions <i>ASUAG</i> de la Confédération, au montant nominal de 6000 francs		
	<u>180 000.—</u>	930 000.—

Chambre suisse de l'horlogerie :

Part de la Confédération aux émoluments que la chambre suisse de l'horlogerie perçoit sur la délivrance des permis d'exportation:

	Fr.	
1947	750 000.—	
1948	1 152 464.99	
1949	298 519.46	
1950	486 531.13	2 687 515.58
	<u>A reporter</u>	<u>3 617 515.58</u>

⁽¹⁾ Il n'est pas question ici des impôts, notamment de l'impôt sur les bénéfices de guerre, que l'industrie horlogère a versés aux communes, aux cantons et à la Confédération.

⁽²⁾ Ce montant sera versé cette année encore.

Report 3 617 515.58

Produit des émoluments perçus pour les autorisations
que délivrent le département de l'économie publique
et son secrétariat général:

	Fr.	
1947	17 655.—	
1948	23 495.—	
1949	19 702.—	
1950 (I—VIII)	11 975.—	72 827.—
	<hr/>	
	Total	<u>3 690 342.58</u>

Branches	Ouvertures		Agrandissements Locaux (*)		Accroissement Effectif	
	de- mandes	accordées	demandes	accordés	demandes	accordés
Ebauches	10	5	31	30	26	15
Manufactures	25	2	55	52	83	67
Etablisseurs-fabricants	487	85	91	82	382	249
Termineurs	629	190	13	12	236	148
Boîtes or	31	10	16	16	38	30
» argent	1	1	—	—	2	1
» métal, acier et plaqué or	82	21	39	37	163	116
» assortiments	22	8	5	5	9	7
» polis., lapidage, chromage	264	59	9	9	121	81
Cadrams émail	5	1	2	2	12	8
» métal	32	6	29	27	98	66
Ressorts	6	—	9	8	65	56
Spiraux	8	—	2	2	10	7
Balanciers	15	5	3	3	7	7
Assortiments	10	1	13	13	20	18
Décolletages	73	14	17	17	29	21
Pignons et roues	36	12	23	21	48	36
Pivotages	29	5	9	9	67	51
Raquettes et coquerets	3	1	4	4	5	4
Aiguilles	3	1	4	3	15	11
Dorage, nickelage, argentage	25	6	5	5	32	21
Verres de montres	98	17	9	9	120	70
Etampes et outillages	48	4	3	3	25	16
Pierres:						
préparages	69	20	8	7	51	35
perçage	355	86	27	19	243	137
grandissage	35	22	5	3	52	33
tournage et creusage	21	8	2	2	22	15
creusage	81	31	3	3	61	39
levées et ellipses	2	—	—	—	11	5
Fabricants	54	12	41	41	114	78
Empierrage	42	10	—	—	24	21
Divers	135	55	2	2	93	60
	2736	698	479	446	2284	1529

(*) Ne sont plus subordonnés à un permis depuis le 1er janvier 1949.

accordés depuis le 1^{er} janvier 1937 au 30 juin 1950

Transformations (**)		Déplacements		Autres objets tels que scindements, fusions, chan- gements raison sociale		Totaux		Augmen- tation du nombre des ouvriers
demandes	accordées	de- mandes	accordés	demandes	accordés	nombre de cas	autorisations	
21	10	6	6	8	7	102	72	406
47	25	20	14	16	14	246	175	1404
173	57	183	169	166	116	1483	758	2983
194	46	71	65	76	63	1219	524	1297
22	14	14	13	18	10	139	93	291
8	6	1	1	1	—	13	9	7
80	42	36	30	41	34	441	280	1 321
10	3	6	6	5	5	57	34	152
37	17	43	38	33	27	507	231	502
12	8	4	4	2	1	37	24	62
8	7	19	19	20	18	206	143	952
1	1	11	11	8	8	100	84	321
1	1	1	1	—	—	22	11	90
1	—	5	5	5	5	36	25	229
7	3	7	7	8	5	65	47	542
8	4	13	13	20	15	160	84	104
17	5	10	10	20	17	154	101	463
13	9	10	10	17	16	145	100	256
6	1	—	—	12	8	30	18	136
2	2	6	6	1	1	31	24	60
20	13	19	17	19	16	120	78	123
26	15	20	20	21	20	294	151	424
5	1	5	5	7	6	93	35	42
17	10	22	20	24	22	191	114	390
12	6	57	53	59	49	753	350	934
13	4	4	4	11	9	120	75	157
9	4	3	3	6	6	63	38	61
20	6	15	15	20	14	200	108	237
7	1	5	5	5	3	30	14	22
36	8	30	26	32	28	307	193	796
5	2	15	15	11	11	97	59	124
20	9	17	17	27	23	294	166	362
859	340	678	628	719	577	7755	4218	15 240

(**) C'est-à-dire adjonction d'une nouvelle branche de fabrication ou passage à une autre forme d'exploitation.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse (Du 6 octobre 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5921
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.10.1950
Date	
Data	
Seite	57-117
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 077

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.