

Le Conseil fédéral et l'applicabilité générale des contrats collectifs

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **33 (1941)**

Heft 7

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384279>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

du droit régissant l'activité économique et les rapports du travail. Dans ces conditions, il me semble que les réserves faites ici et là pourraient être différées jusqu'à ce que nous disposions d'expériences suffisantes.

Nous sommes tous d'accord à penser que l'évolution économique et sociale dans laquelle nous sommes entrés — et tout spécialement l'évolution d'après-guerre — exigera de nouvelles méthodes et de nouvelles solutions. Il nous appartient de les préparer par des dispositions législatives permettant aux individus et aux associations de collaborer librement, tout en limitant l'ampleur des interventions de l'Etat. C'est, à mon avis, le meilleur moyen d'éviter les décisions et les solutions précipitées que les circonstances pourraient nous imposer plus tard si nous ne faisons pas preuve, dès maintenant, de prévoyance.

Le Conseil fédéral et l'applicabilité générale des contrats collectifs.

Après que la commission d'experts eut achevé l'examen du « projet d'arrêté fédéral permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail », l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail l'a soumis aux associations économiques et professionnelles intéressées, notamment à l'Union syndicale suisse. Le projet définitif a été établi sur la base des suggestions et des objections présentées et soumis au Conseil national qui, à son tour, l'a transmis au Conseil des Etats dans le texte publié plus loin. Le Conseil des Etats en délibérera à sa prochaine session de septembre.

Avant de reprendre les suggestions faites par les organisations syndicales, il nous semble utile, sur la base du message du Conseil fédéral, d'examiner l'attitude adoptée par le gouvernement en face du principe de l'applicabilité générale.

Le message souligne tout particulièrement et à plusieurs reprises que la déclaration de force obligatoire générale a pour objet « de faire régner *l'ordre et de maintenir la paix sociale* », « que la situation actuelle exige que l'on fasse tout ce qu'il faut pour éviter des conflits de travail ». Le Conseil fédéral justifie comme suit le recours à la clause d'urgence: l'arrêté « doit, en effet, contribuer tout particulièrement à *maintenir la paix sociale* dans les circonstances extraordinaires où nous nous trouvons présentement ». Il insiste plus loin: « Nous répétons ici que le recours à la clause d'urgence s'inspire, vu les circonstances extraordinaires, et *dans l'intérêt de la paix sociale*, du souci de mettre, le plus rapidement possible, à la disposition des branches économiques qui en éprouvent le besoin la procédure de déclaration de force obligatoire générale. »

De même, en corrélation avec diverses questions — limitation de la durée et la portée de l'arrêté — le message souligne que la *validité* de l'arrêté est limitée au 31 décembre 1943. Etant limité, cet arrêté doit donc « par sa nature même servir à faire, *pendant une période d'essai*, des expériences qui nous guideront dans l'élaboration de la législation future ». Le Conseil fédéral ajou-

tant qu'on « ne peut évidemment pas s'attendre que les dispositions prévues dans les articles constitutionnels d'ordre économique, articles qui doivent encore être soumis au vote du peuple, puissent être bientôt mises en vigueur », l'arrêté fédéral représente donc *une solution intermédiaire*.

En ce qui concerne les contrats collectifs et le principe de l'applicabilité obligatoire en général, le message s'exprime comme suit: « On doit admettre que les contrats collectifs de travail représentent bien, en général, ce qui, en des circonstances données, est possible et supportable dans les relations juridiques entre employeurs et salariés. Etendre l'application de ce *droit professionnel*, créé par les intéressés eux-mêmes, à des établissements et à des salariés restés en dehors des conventions et écarter, par là, en matière de conditions de travail, des différences de prix qui ne se justifient pas au fond, est *une chose plus que jamais nécessaire*. L'expérience de ces derniers temps a montré que souvent les employeurs accepteraient de conclure un contrat collectif de travail s'ils ne devaient pas craindre qu'il n'y ait des dissidents et que ceux-ci ne profitent de leur position à l'égard de leurs concurrents. La faculté de donner force obligatoire générale au contrat collectif est en pareil cas non seulement dans l'intérêt des salariés, mais encore, et tout autant, sinon plus, dans l'intérêt des employeurs. »

Par ailleurs, au cours des délibérations de la commission pour l'étude des articles économiques constitutionnels, aucune voix ne s'est élevée contre l'introduction de la faculté de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs. En outre, le message souligne nettement « qu'il ne sera recouru à l'application générale et obligatoire de contrats collectifs de travail *que dans les branches d'activité où une telle mesure répondra aux besoins des employeurs comme des travailleurs*. »

L'Union syndicale a insisté sur le point, très délicat, de l'octroi des compétences en exprimant les craintes que lui inspire la cession de trop larges compétences par la Confédération aux cantons; elle a même proposé que ces compétences soient réservées uniquement au Conseil fédéral.

Si, contre toute attente, dit la requête de l'Union syndicale, cette précision ne suffisait pas, on pourrait admettre l'adjonction suivante:

« A titre exceptionnel, le Conseil fédéral, dans les professions où aucune concurrence intercantonale n'est à craindre, peut confier aux gouvernements cantonaux la compétence de déclarer de force obligatoire générale des contrats collectifs limités au territoire cantonal. »

Le Conseil fédéral n'a pas retenu notre première proposition. Cependant, il se trouve que la seule modification essentielle apportée à l'égard du projet concerne précisément la question des compétences. Dans le nouveau projet (définitif) les dispositions suivantes de l'article 3 du projet du 16 avril ont disparu:

« Les gouvernements cantonaux sont également compétents à l'égard de contrats collectifs de travail s'appliquant dans plusieurs cantons, mais n'ayant qu'une importance régionale. » De même, la phrase: « Il (le Conseil fédéral) l'est également (compétent) à l'égard de contrats collectifs régionaux applicables dans plus d'un canton, lorsque les gouvernements cantonaux ne peuvent parvenir à des décisions concordantes » est également supprimée.

L'article 3 a désormais la teneur suivante:

« Si les clauses auxquelles doit être donnée force obligatoire générale ne sont applicables que dans un canton ou une partie déterminée d'un canton, le droit de prononcer la force obligatoire générale appartient au gouvernement cantonal.

Le Conseil fédéral est compétent dans tous les autres cas. Il précisera, le cas échéant, dans sa décision si et dans quelle mesure les déclarations de force obligatoire générale déjà faites par les cantons sont annulées.»

La commission du Conseil national réunie à Bâle sous la présidence du collègue Max Weber a accepté cette réglementation de la répartition des compétences. Une proposition tendant à confier aux cantons la compétence d'octroyer l'applicabilité générale pour toutes les professions des arts et métiers est demeurée en minorité. De même, la commission a repoussé une autre proposition tendant à laisser cette compétence aux cantons dans tous les cas où aucune concurrence intercantonale n'est à craindre.

Le Conseil national a accepté le projet par 130 voix contre 31.

Après avoir souligné les points essentiels sur lesquels s'est appuyé le Conseil fédéral dans son projet (*ordre et maintien de la paix sociale, validité limitée, expérience à tenter*), nous reproduisons ci-dessous textuellement les passages principaux de la partie historique du message du Conseil fédéral.

A. Historique.

1^o Lorsque, par la revision du code des obligations de 1881, le contrat collectif de travail et le contrat-type de travail furent introduits dans la législation suisse, on se demandait déjà si et en quelle mesure on pouvait donner un caractère impératif à pareilles conventions sur les conditions du travail. Dans notre message du 3 mars 1905, nous disions:

Mais ces contrats modèles ne renferment que du droit permissif, alors qu'il est des cas dans lesquels des règles strictes sont indispensables. Celles-ci ne pourraient-elles pas être abandonnées aux autorités qui seront chargées de rendre les ordonnances d'exécution et qui, avec la collaboration des syndicats et associations désignés à l'article 1373, peuvent beaucoup mieux prendre en considération les besoins changeants ou les conditions nouvelles de l'industrie? Ce sont là des questions qui rentrent soit dans le droit public, soit dans la législation spéciale, et dont il valait mieux ne pas s'occuper dans notre projet (FF 1905, II, 31).

Nous exprimions ainsi l'avis que c'est par la voie de la législation spéciale que des règles impératives devraient, le cas échéant, être établies sur les conditions du travail, mais cela montre qu'alors déjà se posait la question de l'applicabilité générale des conventions collectives. Dans notre message complémentaire du 1^{er} juin 1909, nous proposons à l'Assemblée fédérale la disposition suivante:

Art. 1371^{ter}, 2^e al.

Des contrats collectifs rendus publics régissent aussi ceux des locateurs et patrons qui ne s'y sont pas soumis, mais qui travaillent dans la même profession et habitent la même contrée; cela dans la mesure où leurs propres conventions ne renferment pas des clauses y dérogeant expressément.

La signification de cette disposition, disions-nous, est que, « dans les limites indiquées, les contrats collectifs doivent être considérés comme le régime normal des conditions du travail » (FF 1909, III, 768). Dans la commission du Conseil national des voix demandèrent qu'on allât plus loin encore et que l'applicabilité générale des contrats collectifs de travail fût introduite dans la plus large mesure.

En définitive, la susdite disposition ne fut pas insérée dans le code des obligations révisé. Mais cette proposition montre, elle aussi, que dès l'abord la question s'est posée de savoir si l'on ne devait pas donner au nouvel instrument juridique qui s'appelle contrat collectif de travail un empire plus étendu. Depuis, les contrats collectifs de travail, qui représentent ce que dans telle ou telle branche les groupements professionnels regardent comme le droit, jouent pour la jurisprudence un rôle dont l'importance va sans cesse en croissant; ils servent à montrer en quoi consiste l'usage (on sait en effet que dans différentes de ses dispositions sur le contrat de travail le code des obligations renvoie à l'usage); ils servent aussi au juge à combler les lacunes de la loi ou des contrats de travail individuels. Ce qu'on appelle l'effet lointain des contrats collectifs de travail leur donne une importance qui va au delà des parties. Le conseil de prud'homme de la ville de Berne, par exemple, a déclaré dans un jugement:

« Le contrat collectif de travail est l'instrument qui fait régner le bon ordre dans la profession, c'est pourquoi l'on tend de plus en plus à lui donner une applicabilité aussi étendue que possible. »

Rapport de gestion de 1929, n° 13, page 23.

Le système des contrats collectifs de travail a pris d'autant plus d'importance que leur nombre a sensiblement augmenté ces dernières années. Du côté patronal on faisait autrefois une opposition de principe à ce moyen de régler les conditions du travail; on peut penser qu'aujourd'hui il n'y a plus là de véritable obstacle. Ce qu'on rencontre plus souvent à l'heure actuelle, ce sont les objections d'ordre technique. On peut dire néanmoins que le contrat collectif de travail est un instrument dont la valeur égale celle des autres espèces de contrats, lorsqu'il reste dans des bornes raisonnables et laisse assez de latitude pour qu'on puisse en adapter les normes aux circonstances particulières.

Le système du contrat collectif vient notamment du besoin qu'il y a de régler uniformément dans un même milieu économique les conditions du travail, en particulier sur les points importants, tels la durée du travail et le salaire, ce pour faire régner l'ordre et maintenir la paix sociale. Quand leurs clauses répondent aux intérêts légitimes des parties et tiennent compte de la situation économique du pays, les conventions collectives sur les conditions du travail constituent un précieux étai pour nos institutions démo-

cratiques, lesquelles reposent sur la concorde et la collaboration de toutes les classes sociales. La situation politique générale fait que ce sentiment de solidarité s'affirme aujourd'hui plus qu'auparavant encore. La conclusion de contrats collectifs s'appliquant à l'ensemble du pays a mis de l'ordre dans les conditions de travail de maintes catégories professionnelles, notamment dans celles de l'industrie du bâtiment. L'égalisation des conditions du travail, là où elle est possible, est un bon moyen d'apaiser les antagonismes sociaux et de faire régner la concorde.

Or, on s'aperçoit de plus en plus que ce qui forme un sérieux obstacle à ce que les conventions collectives du travail se répandent comme il serait souhaitable, c'est que, pareille convention étant conclue, une partie des ressortissants de la profession peuvent rester à l'écart; en effet, on peut craindre, lorsqu'il y a des dissidents, que ceux-ci n'exploitent à fin de concurrence la loyauté des adhérents à la convention. Il y a là un inconvénient qui rend sans cesse plus vif le besoin de mettre l'autorité en mesure de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail. Aussi, depuis que la guerre est survenue, réclame-t-on de plus en plus la réalisation de cette réforme. Atténuer la concurrence sur le terrain économique est aujourd'hui certainement dans l'intérêt de la communauté.

2° Pour justifier l'introduction de la faculté de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail, réclamée déjà lors de la revision du code des obligations, nous pouvons invoquer les vœux qui n'ont cessé d'être présentés à ce sujet dans l'une et l'autre des chambres. Mais nous pouvons faire valoir aussi que depuis la guerre de 1914/1918 ce moyen a été introduit chez nous par certaines dispositions et qu'il ne constitue donc plus tout à fait une nouveauté législative. L'aperçu ci-après montre les prémices de la réforme dont il s'agit aujourd'hui.

C'est sans doute par l'article 703 du code civil que le législateur fédéral a introduit chez nous par certaines dispositions et qu'il ne constitue donc plus tout à fait une nouveauté législative. L'aperçu ci-après montre les prémices de la réforme dont il s'agit aujourd'hui.

C'est sans doute par l'article 703 du code civil que le législateur fédéral a introduit pour la première fois le moyen de rendre général l'effet d'une manifestation collective de volonté. Cet article dispose que lorsque des améliorations du sol ne peuvent être réalisées que par une communauté de propriétaires et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par les deux tiers des intéressés possédant en outre plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision.

Immédiatement après la guerre de 1914/1918 on entreprit l'élaboration de lois sur la matière. La loi fédérale du 27 juin 1919 portant réglementation des conditions de travail, rejetée par le

peuple, avait pour objet d'établir la base générale dont on avait besoin pour permettre de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail. Puis, en 1920, fut élaboré au Département de l'économie publique un projet de loi fédérale sur l'applicabilité générale des contrats collectifs de travail, mais ce projet ne fut pas mené plus loin. Par la suite, ladite faculté fut inscrite dans l'arrêté fédéral du 13 octobre 1922 concernant une aide de la Confédération à l'industrie suisse de la broderie.

Il est reconnu que les contrats collectifs de travail constituent une source où l'on peut aller puiser lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'est l'usage entre employeurs et salariés; cet acquit de l'expérience se trouve consacré dans l'arrêté du Conseil fédéral du 4 mars 1924 concernant les adjudications de travaux et de fournitures par l'administration fédérale, encore applicable aujourd'hui, lequel dispose que « par conditions de travail usuelles on entend avant tout celles qui sont fixées dans des contrats collectifs entre des groupements importants d'ouvriers ou d'employés et des groupements d'entrepreneurs » (art. 10, lettre *b*).

En 1928, deux postulats du Conseil national nous invitèrent à examiner, l'un, s'il n'y aurait pas lieu, afin d'éviter des conflits, de favoriser la conclusion de contrats collectifs dans l'industrie, et, plus spécialement, de rendre lesdits contrats obligatoires pour toutes les industries où ils sont conclus entre la majorité des ouvriers et la majorité des patrons (GrosPierre, n° 1293), l'autre, s'il n'y aurait pas lieu de déposer un nouveau projet de loi sur la réglementation du travail qui, notamment, favorise la conclusion de contrats collectifs de travail et prévoit l'arbitrage obligatoire (von Arx, n° 2278). Une série d'autres postulats furent présentés par la suite qui tendaient à ce que l'application générale obligatoire pût être décrétée aussi pour les décisions et conventions de groupements. Dans cet ordre d'idées, le règlement du 11 juin 1934 portant exécution de la loi fédérale sur le repos hebdomadaire dispose (art. 28, 2^e al.) que les arrangements convenus entre groupements d'employeurs et groupements de salariés relativement au régime dudit repos peuvent, s'ils répondent à l'intérêt public, être déclarés d'applicabilité générale pour la branche qu'ils concernent. Le projet d'une loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers établi en 1935 par M. le directeur Pfister prévoyait une même faculté. A la même époque, nous fûmes autorisés par l'arrêté fédéral du 5 avril 1935 prolongeant l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse à donner force obligatoire générale à la convention qui viendrait à être conclue entre les associations d'employeurs et les associations d'employés de l'hôtellerie au sujet du régime du pourboire, ce qui fut fait. Notre arrêté du 28 décembre 1940 prolongeant ladite œuvre de secours permet aussi de donner force obligatoire générale aux conventions et décisions des groupements.

Par message du 10 septembre 1937 nous avons proposé aux

chambres fédérales une revision des dispositions constitutionnelles d'ordre économique qui avait entre autres pour objet de donner à la Confédération le droit d'édicter des dispositions sur la force obligatoire générale de conventions ou décisions d'associations professionnelles ou de groupements économiques analogues. L'article 34^{ter}, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée fédérale le 21 septembre 1939, est ainsi conçu:

¹ La Confédération a le droit d'édicter des dispositions sur la force obligatoire générale de conventions ou de décisions émanant d'associations professionnelles ou de groupements économiques analogues.

² Des lois fédérales désigneront les domaines où la Confédération ou les cantons pourront donner force obligatoire générale à des conventions et à des décisions.

³ La force obligatoire générale ne pourra être donnée que sur l'avis d'experts indépendants et si les conventions et décisions tiennent suffisamment compte des intérêts légitimes des minorités et des diversités régionales, ne renferment rien de contraire à l'intérêt général et respectent l'égalité devant la loi, ainsi que la liberté d'association. Elles peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

La faculté de donner force obligatoire générale est prévue également dans deux actes législatifs de ces derniers temps, savoir à l'article 17, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles et à l'article 12 de la loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile; l'une et l'autre de ces dispositions nous permettent, sous certaines conditions, de donner force obligatoire générale à des contrats collectifs de travail.

Il faut mentionner enfin l'article 31, 3^e alinéa, de notre arrêté du 29 décembre 1939 réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère, disposition aux termes de laquelle les salaires fixés dans une branche de cette industrie par un contrat collectif de travail ou par une sentence arbitrale sont obligatoires pour les petits établissements et exploitations familiales de la branche. Porte le même effet l'article 5, 4^e alinéa, lettre *f*, de notre arrêté de même date tendant à protéger l'industrie horlogère suisse.

3^o Différents cantons, on le sait, ont de leur côté cherché à introduire l'applicabilité générale des contrats collectifs de travail. Le 26 mars 1904 déjà, le canton de Genève s'est doté d'une loi (« loi fixant le mode d'établissement des tarifs d'usage entre ouvriers et patrons et réglant les conflits collectifs pouvant naître entre eux ») qui faisait un premier pas dans cette voie. Mentionnons en outre la loi du même canton donnant force obligatoire aux contrats collectifs de travail du 24 octobre 1936 (dite loi Duboule), la loi fribourgeoise du 2 février 1938 sur les contrats collectifs et la loi

neuchâteloise du 17 mai 1939 concernant les contrats collectifs de travail; le texte de ces trois lois (la première en particulier a eu un fort retentissement dans l'opinion publique) est joint au présent message. Dans le même ordre d'idées nous rappelons la motion Malche du 21 octobre 1937, qui, s'inspirant de l'exemple de Genève, tend à ce que la réforme soit réalisée sur le plan fédéral et qui est actuellement devant le Conseil national. Elle est ainsi conçue:

« Le Conseil fédéral est invité à entreprendre les travaux préparatoires pour l'introduction en Suisse de l'obligation des contrats collectifs du travail (voir la loi genevoise du 24 octobre 1936) et à proposer éventuellement à l'Assemblée fédérale les mesures propres à accomplir cette réforme par voie législative. »

Appelé à statuer sur des recours formés contre ces lois cantonales, le Tribunal fédéral a reconnu à trois reprises que les cantons n'ont pas le droit de légiférer pour introduire la force obligatoire des contrats collectifs de travail (arrêts du 4 mars 1938 concernant la loi genevoise, *Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral*, vol. 64, I, p. 16; du 15 décembre 1939 concernant la loi neuchâteloise, *ibidem*, vol. 65, I, p. 284; du 21 février 1941 concernant la loi fribourgeoise).

Au grand Conseil de St-Gall, en février 1938, une motion fut présentée qui invitait le Conseil d'Etat à examiner la question de l'introduction de la force obligatoire des contrats collectifs de travail. Mais, vu la situation légale, elle fut rayée de l'ordre du jour.

On trouve dans la législation cantonale une autre manière encore de faire état des régimes fixés par les contrats collectifs de travail. Ainsi, aux termes de l'article 108 de la loi zurichoise du 21 mai 1939 sur les hôtels, restaurants et débits de boissons et sur le commerce de détail et de mi-gros des boissons spiritueuses, les dispositions de l'ordonnance d'exécution relatives aux conditions du travail dans l'industrie dont il s'agit ne doivent pas être « moins favorables pour les salariés que les clauses d'un contrat collectif de travail passé entre les groupements professionnels intéressés ». La loi du canton de Bâle-Ville sur la durée du travail du 8 avril 1920 prévoit directement l'applicabilité générale, bornée, il est vrai, aux clauses qui fixent la durée du travail (art. 13, 1^{er} al.).

4^o L'impulsion pour l'élaboration du projet que nous vous présentons, projet qui est destiné à remplacer des dispositions éparses par une base légale d'ensemble, est venue des considérations que voici: d'une part, on ne peut évidemment pas s'attendre que les dispositions prévues dans les articles constitutionnels d'ordre économique, articles qui doivent encore être soumis au vote du peuple, puissent être mises bientôt en vigueur; d'un autre côté, la situation actuelle exige qu'on fasse tout ce qu'il faut pour éviter des conflits du travail. On doit admettre que les contrats collectifs du travail représentent bien en général ce qui, en des circonstances

données, est possible et supportable dans les relations juridiques entre employeurs et salariés. Etendre l'application de ce droit professionnel, créé par les intéressés eux-mêmes, à des établissements et à des salariés restés en dehors des conventions, et écarter par là, en matière de conditions du travail, des différences qui ne se justifient pas au fond, est une chose plus que jamais nécessaire. L'expérience des derniers temps a montré que souvent les employeurs accepteraient de conclure un contrat collectif de travail s'ils ne devaient pas craindre qu'il n'y ait des dissidents et que ceux-ci ne profitent de leur position à l'égard de leurs concurrents. La faculté de donner force obligatoire générale au contrat collectif est en pareil cas non seulement dans l'intérêt des salariés, mais encore et tout autant, sinon plus, dans l'intérêt des employeurs. Il faut dire que l'autorité fédérale est en réalité saisie de différentes demandes tendant à ce que force obligatoire générale soit donnée à des contrats s'appliquant à l'ensemble du pays et auxquelles, faute de base légale, on ne peut pour le moment donner suite.

Dans les délibérations que la commission pour la législation d'ordre économique instituée par le Département fédéral de l'économie publique a tenues le 4 et le 5 mars dernier, aucune voix ne s'est élevée contre l'introduction de la faculté de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail. Le droit de la Confédération de légiférer en la matière n'a pas non plus été contesté.

L'avant-projet a été élaboré par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail; avait été nommée pour l'examiner une commission d'experts qui se composait des personnes suivantes:

- MM. Dr G. Willi, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, à Berne (président);
- H. A. Dolde, 1^{er} secrétaire de l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie, à Zurich;
- Ch. Duboule, directeur de l'Office cantonal des contrats collectifs de travail, à Genève;
- Dr A. Homberger, professeur, à Berne;
- Dr H. Huber, juge au Tribunal fédéral, à Lausanne;
- Dr J. Lorenz, professeur, à Fribourg;
- Dr J. Piller, député au Conseil des Etats, conseiller d'Etat, à Fribourg;
- Dr Max Weber, député au Conseil national, président de la Fédération des ouvriers du bois et bâtiment de la Suisse, à Berne.

Prirent part en outre aux délibérations de la commission le Dr E. Alexander, représentant du Département fédéral de justice et police, et le Dr J.-L. Cagianut, délégué pour la création de possibilités de travail.

Avant d'être arrêté définitivement, le projet a été soumis aux gouvernements cantonaux et aux groupements centraux des employeurs et des salariés; les observations, propositions et critiques présentées ont été examinées à fond.

On a établi le projet en s'inspirant sur maints points des lois suisses et étrangères que l'on possédait. Mais on s'est surtout attaché à créer quelque chose de pratiquement applicable et supportable.

B. Principes directeurs du projet.

Diverses questions de principe se posent lorsqu'on envisage de réglementer par voie législative l'application à titre général et obligatoire de déclarations de volonté collectives.

1^o La première des questions de principe que souleva le projet dont il est question ici fut de savoir si l'arrêté futur permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail devait être limité à ces contrats ou s'il convenait de l'étendre également aux conventions ou décisions d'autre espèce émanant d'associations professionnelles. Il semblait logique de donner cette large portée à la réglementation en projet et on envisagea d'ailleurs sérieusement de le faire. Toutefois, en fin de compte, on a préféré n'instituer actuellement le régime de l'application générale et obligatoire que pour les contrats collectifs de travail. Parmi les raisons qui ont dicté ce choix, les considérations de caractère technique n'ont pas été les moins importantes. En effet, l'introduction d'une réglementation semblable pour les autres conventions et décisions d'associations professionnelles présente à divers égards plus de difficultés que nous n'en devons rencontrer dans l'élaboration du projet ci-joint, de portée plus restreinte. Ce projet représente une première tentative de réglementation fédérale de l'extension obligatoire des conventions collectives, et cet essai doit permettre de faire des expériences. Quant à l'application à titre général et obligatoire des conventions et décisions d'associations professionnelles autres que les contrats collectifs de travail, la question, du point de vue juridique, ne se présente pas encore avec une netteté suffisante, de sorte qu'il est préférable de renvoyer une telle mesure à plus tard.

2^o Nous avons dû ensuite déterminer avec précision quelle serait la base légale de l'arrêté fédéral.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'institution juridique que le projet tend à créer est prévue dans l'article 31^{ter} de la Constitution fédérale, qui attend, avec d'autres articles révisés, d'être soumis au vote du peuple. Cependant, comme cette disposition constitutionnelle, pour le moment, n'a pas force de droit, on s'est trouvé dans la nécessité de rechercher pour le projet d'arrêté d'autres bases légales.

Le projet ci-joint se fonde en conséquence sur les articles 64 et 34^{ter} de la Constitution fédérale, dont le premier fixe la compétence de la Confédération en matière de droit civil, et le second donne à l'autorité fédérale le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers. Les décisions du Tribunal fédéral déjà citées montrent que l'article 64 notamment peut légitimement être invoqué. Que représente avant tout, en effet, l'application à titre général et obligatoire de contrats collectifs de travail, si ce n'est un développement des normes très succinctes arrêtées précédemment au sujet du contrat collectif de travail par le Code fédéral des obligations? D'ailleurs, la loi fédérale du 27 juin 1919 portant réglementation des conditions de travail se fonde également sur les articles 34^{ter} et 64 de la Constitution fédérale. Puisqu'on a pu fonder déjà sur ces dispositions constitutionnelles, sans provoquer d'objections, une série de textes législatifs actuellement en vigueur qui prévoient expressément l'application à titre général et obligatoire de contrats collectifs de travail, il est permis de penser que ces dispositions assureront une base constitutionnelle convenable au projet en discussion.

Vu les conditions actuelles, nous vous proposons de déclarer l'arrêté fédéral d'application urgente. Il doit en effet contribuer tout particulièrement à maintenir la paix sociale dans les circonstances extraordinaires où nous nous trouvons présentement.

3^o Une seconde question de principe est celle-ci: la réglementation nouvelle doit-elle être incorporée au Code des obligations et plus précisément à son titre dixième, relatif au contrat de travail? Le projet qui vous est soumis ne suit pas cette voie. Il n'est pas apparu désirable de lier directement ce nouveau texte au Code des obligations, car, d'une part, on a fixé un terme à la validité de la réglementation nouvelle et, d'autre part, si l'on touchait au Code des obligations en vue d'en compléter les dispositions relatives au contrat de travail, on provoquerait presque inévitablement l'ouverture d'autres problèmes touchant à la réforme de ce code. Or, il est bien évident que l'adoption de la réglementation dont nous nous occupons ici n'aurait pu être que retardée si l'on avait voulu suivre la voie de la revision du Code des obligations. Dans ces conditions, la méthode la plus opportune a semblé être l'élaboration d'un texte législatif indépendant. D'ailleurs, dans la grande majorité des autres Etats aussi, cette matière a été attribuée à la législation spéciale. C'est déjà aux mêmes considérations que nous avons obéi pour le statut des voyageurs de commerce, en vue de la réglementation duquel on a préféré également édicter une loi spéciale.

Le recours à un acte législatif spécial s'impose donc. Par contre, il serait inopportun d'introduire dans l'arrêté plus de dispositions qu'il n'est absolument nécessaire pour atteindre le but visé. On s'est demandé, par exemple, s'il ne convenait pas de profiter de cette occasion pour compléter le projet par certaines prescriptions con-

cernant les contrats collectifs de travail en tant que tels et pour y ajouter également quelques dispositions sur le droit d'association, notamment sur la capacité juridique des associations professionnelles et les conditions que devraient prévoir les statuts de telles associations au sujet de la conclusion de contrats collectifs de travail. Ainsi qu'on pourra le voir en consultant les annexes I et III, on trouvait dans les lois genevoise (art. 2) et neuchâteloise (art. 6) certaines prescriptions relatives au contenu des contrats. Toutefois, après mûres réflexions, nous avons renoncé à édicter une réglementation spéciale sur ce point, de sorte que les dispositions du droit commun sont applicables en la matière. Le projet contient exclusivement des prescriptions touchant strictement à l'application des contrats collectifs de travail à titre général et obligatoire. A cet égard, il va donc beaucoup moins loin que la loi genevoise (annexe I) qui, à son article 5, prévoyait la possibilité d'arrêter par voie d'autorité un contrat-type obligatoire et, à son article 6, instituait une procédure obligatoire d'arbitrage en cas de conflits collectifs.

4^o Une autre question de principe, d'importance considérable, était de savoir si la déclaration par laquelle un contrat collectif de travail serait rendu d'application générale et obligatoire devait être réservée à la seule compétence de l'autorité fédérale ou si, et d'après quels critères, certains pouvoirs devaient être ménagés également sur ce point aux cantons.

Les indications que nous avons fournies sous lettre A, chiffre 3, montrent que divers cantons s'étaient déjà intéressés de façon active à la question de l'extension des contrats collectifs de travail. On constate une fois de plus qu'une institution nouvelle a déjà pris racine dans certains cantons au moment où l'on se préoccupe d'en doter le droit fédéral. Mais il serait à craindre que, en donnant aux cantons le pouvoir de décréter dans leur territoire certains contrats collectifs de travail d'application générale, on favorisât le compartiment de l'aire économique suisse et que les décisions de ce genre compromissent l'unité du droit civil suisse. Ces craintes ne doivent pas être prises à la légère. On ne saurait d'entrée de cause ouvrir dans l'édifice de notre droit civil, fondé sur la primauté de la Confédération, une brèche si large qu'il fût permis aux cantons de décréter d'application générale, sans réserves et en pleine indépendance, tous contrats collectifs de travail pour lesquels une telle mesure leur apparaîtrait opportune. Mais, d'un autre côté, on ne saurait pas davantage priver les cantons de tout pouvoir de ce genre. Les cantons possédaient et possèdent en effet, dans la sphère du droit de travail, une compétence active très étendue. L'application des lois fédérales du travail leur est confiée, sous la haute surveillance de la Confédération. Dans les domaines de la protection des travailleurs où il n'existe pas de telles lois, ils ont conservé toute leur souveraineté législative. De plus, ils sont compé-

tents pour régler les procédures de conciliation des conflits du travail et la juridiction du travail. Enfin, l'article 324 du Code des obligations les autorise sans autre à rédiger des contrats-type de travail. On ne s'écarte donc pas de la tendance générale du droit suisse en leur donnant certains pouvoirs, dans les limites de la réglementation nouvelle, si concurremment les intérêts de l'autorité fédérale sont suffisamment garantis. A ce propos, nous devons signaler que le deuxième alinéa de l'article 31^{ter} révisé de la Constitution fédérale se fonde sur l'hypothèse que non seulement la Confédération mais également les cantons peuvent donner force obligatoire à des conventions collectives.

D'ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, l'arrêté fédéral prévu ne doit, selon le projet, avoir effet que pendant une période limitée (voir art. 26, 1^{er} al.); il doit donc par sa nature même servir à faire, pendant une période d'essai, des expériences qui nous guideront dans l'élaboration de la législation future. C'est pourquoi il ne semble pas inopportun de faciliter en un certain sens la déclaration d'application générale et obligatoire des contrats collectifs de travail, pendant cette période d'essai, en donnant par exemple certains pouvoirs aux cantons, qui ont déjà pris des initiatives dans ce domaine. L'autorité centrale, en raison du droit d'approbation que lui réserve l'article 4, garde tous pouvoirs pour empêcher qu'un canton ne prenne une décision contraire en quelque manière que ce soit aux principes de l'ensemble du droit suisse. Puisque chaque décision cantonale sera examinée par l'autorité fédérale, on peut sans crainte tenter d'associer dans ce domaine les cantons, sous certaines conditions, à l'application du droit fédéral.

5° Quant à l'étendue du texte du projet, c'est intentionnellement que nous avons adopté une forme concise, dans l'idée que l'Assemblée fédérale laissera au Conseil fédéral le soin d'édicter par voie d'ordonnance toutes les prescriptions de pure exécution.

La construction du projet est aussi simple que possible. Les conditions de base qui doivent être remplies pour que force obligatoire générale puisse être donnée à des contrats collectifs de travail sont énoncées dès le début. Viennent ensuite les dispositions de procédure, auxquelles s'ajoutent les prescriptions concernant la décision de l'autorité compétente. On trouve aux titres suivants l'énoncé de principes concernant les effets de la décision, la réglementation des cas de suppression, modification, extension et prorogation des clauses déclarées d'application générale obligatoire. Enfin, le texte est complété par des dispositions pénales, par quelques règles de compétence en cas de différend et par les dispositions relatives à l'entrée en vigueur.

6° Nous ajouterons encore quelques mots au sujet du caractère juridique de la décision donnant force obligatoire générale.

La nature de cet acte est controversée. Les contrats décrétés d'application générale sont déterminés par deux éléments: par la

volonté juridique de l'association ou des parties au contrat collectif et par la décision de l'autorité qui, en vertu d'une norme juridique qui lui en donne la compétence, a conféré à la déclaration de cette volonté privée la valeur d'une règle de droit objectif à l'égard de tous, c'est-à-dire également pour les personnes qui n'ont pas participé à l'énoncé de cette volonté. La décision décrétant d'application générale un contrat collectif de travail est un acte d'administration, qui a cependant des effets semblables à ceux d'une ordonnance législative. Les actes de ce genre ont fait l'objet, de la part des théoriciens du droit, de constructions qui diffèrent selon que l'accent a été mis sur l'élément contrat ou sur l'élément acte administratif. Nous citerons notamment la théorie de la loi et la théorie du contrat. Mais ces diverses théories, dont aucune n'est pleinement satisfaisante, n'expriment au fond qu'une seule chose, à savoir que la déclaration d'application générale obligatoire est un nouveau mode de création du droit, qui ne correspond exactement ni aux conceptions du droit civil ni à celles du droit public.

Le législateur peut d'ailleurs faire abstraction de cette querelle dogmatique. Pour l'élaboration du projet, on ne s'est pas laissé guider par des doctrines préconçues, mais par le souci de construire une institution simple, claire, pratique, conforme aux postulats de la sécurité du droit.

7° Nous désirons bien marquer qu'il ne devra être fait usage de l'arrêté fédéral futur qu'avec retenue et après un examen consciencieux des circonstances de chaque cas. Il n'est aucunement question de mettre fin au système de légifération suivi jusqu'à présent. La méthode de la législation normale gardera ses prérogatives pour la création de règles de droit objectif dans le domaine de la réglementation du travail. Il ne sera recouru à l'application générale et obligatoire de contrats collectifs de travail que dans les branches d'activité où une telle mesure répondra aux besoins des employeurs comme des travailleurs.

Le principe de l'applicabilité générale à l'étranger.

Par son projet d'arrêté permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs, le Conseil fédéral aborde, comme il le reconnaît dans son message, un domaine qui n'est plus entièrement nouveau. Cependant, en ce qui concerne la Suisse, ce principe n'avait été appliqué que très sporadiquement jusqu'à ce jour et à des cas très spéciaux (arrêté fédéral pour l'aide à l'industrie de la broderie). En revanche, l'étranger recourt depuis longtemps à l'applicabilité générale des contrats collectifs. Dans tous