

De l'élaboration d'une loi-cadre sur le travail dans le commerce et les arts et métiers

Autor(en): **Siegrist, W. / Zanetti, B.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **38 (1946)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384474>

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.

De l'élaboration d'une loi-cadre sur le travail dans le commerce et les arts et métiers

D^r W. Siegrist et D^r B. Zanetti,

juristes à l'Office fédéral des arts et métiers et du travail, Berne *

L'article ci-après a été traduit de la *Revue suisse de jurisprudence*. Les auteurs soutiennent une thèse intéressante sur l'application des contrats collectifs dans le cadre d'une loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. Réd.

I

Au cours de la discussion du projet de loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers présenté par le Département fédéral de l'économie publique, différents milieux demandèrent la refonte du projet dans le sens d'une loi-cadre. Il ne s'agirait pas de promulguer une loi étatique apportant une réglementation détaillée comme la loi sur les fabriques, mais bien plutôt de poser les fondements d'une législation dont les détails seraient réglés par des contrats collectifs de travail¹. Ainsi, le droit de légiférer ne serait pas délégué à l'exécutif par le pouvoir législatif, mais aux associations. Ce ne serait pas à l'Etat à édicter les ordonnances législatives complétant la loi-cadre, mais à des personnes du droit privé, précisément aux associations. La loi devrait fixer un cadre plus ou moins étroit dans lequel les associations professionnelles, par la conclusion de contrats collectifs de travail, pourraient édifier pour chaque branche une réglementation remplaçant l'ordonnance législative.

Les motifs principaux qui militent en faveur d'une telle solution peuvent être résumés comme il suit:

On fait valoir que, dans les quelque deux cent mille entreprises qui devraient être soumises à la loi, les conditions sont tout à fait trop diverses pour que chaque détail puisse être réglé par cette même loi. Il n'est que de penser à toutes les sortes d'entreprises qu'elle devrait embrasser, comme les banques, les sociétés d'assurance, les entreprises artisanales, le commerce de détail, les cinémas, les cirques, les bureaux d'avocats, l'industrie hôtelière, etc. L'Etat devrait renoncer à se mêler de régler les conditions de travail dans chaque profession alors que les intéressés, en d'autres termes les associations professionnelles, peuvent le faire eux-mêmes

* *Remarque*: Les auteurs n'entendent pas exprimer ici le point de vue de l'Office fédéral des arts et métiers et du travail; les idées exposées dans cet article doivent être considérées comme leur opinion propre.

¹ Il ne s'agira dans cet article que des contrats collectifs de travail conclus entre associations patronales et ouvrières.

aussi bien, sinon mieux. Il devrait bien plutôt se tenir à leurs côtés pour favoriser et soutenir leur administration autonome et la collaboration que celle-ci rend nécessaire entre associations patronales et ouvrières dans l'intérêt même de la paix du travail. Aux associations pourrait alors être confiée la tâche de veiller non plus seulement aux intérêts de leurs membres, mais à ceux de la profession tout entière. C'est ainsi qu'en dernier lieu les intérêts des membres des associations seraient le mieux protégés. On reconnaît ainsi que les associations, pour ce qui concerne les problèmes importants de leur branche économique, sont plus près de la réalité que l'Etat et qu'elles connaissent mieux que lui les besoins de la profession.

II

Cette nouvelle conception paraît s'imposer d'elle-même. La question subsiste cependant de savoir quelle sera la forme qui la rendra juridiquement irréprochable et qui lui facilitera son application pratique. En fait, on assisterait à la naissance d'une nouvelle procédure législative dans laquelle les associations professionnelles seraient appelées à collaborer directement et amplement à l'élaboration des normes juridiques réglant les rapports entre patrons et ouvriers, et qui leur permettrait d'apporter elles-mêmes, dans une large mesure, des solutions aux problèmes sociaux intéressant leur profession. Ce système aux facultés d'adaptation bien plus considérables qu'une loi étatique qui a la prétention de régler tous les détails, tiendrait mieux compte des différents besoins de chaque groupe professionnel². Il ne faut pas négliger, à notre avis, les forces nées de l'idée moderne de la collaboration entre associations patronales et ouvrières. Il sera même bien plus avantageux à l'Etat de favoriser leur développement autant que faire se peut. Estimées à leur juste valeur, ces forces devraient pouvoir faciliter grandement à l'Etat la solution des problèmes de politique sociale. Les associations sont en effet pour l'Etat des liens précieux entre lui et les citoyens. Il leur sera plus facile qu'à lui d'atteindre les membres des différentes professions; mieux au courant des besoins particuliers de chaque métier, elles pourront édicter des dispositions mieux adaptées aux circonstances et aux diverses professions.

Cependant, même s'il appert que les buts politiques et juridiques comme tels valent la peine qu'on s'efforce de les atteindre au moyen de cette nouvelle procédure législative, il faut encore examiner si, au fond, elle n'est pas en contradiction avec les principes même de l'équité: la fin, en effet, ne justifie pas les moyens.

Comme il a été exposé succinctement, d'une part, l'Etat, législateur public, aurait à établir le contenu de la loi-cadre, tandis

² Cf. à ce sujet: E. Schweingruber, « Das Arbeitsrecht der Schweiz », Zurich 1946.

que, d'autre part, le soin d'élaborer le contenu de l'ordre juridique destiné à remplacer l'ordonnance législative serait confié aux associations comme personnes du droit privé. Mais, l'exercice du droit de légiférer de l'Etat est différent de celui des personnes privées et ceci d'après la nature même de leur tâche. L'Etat ne peut légiférer qu'en vue de la réalisation de la justice, de l'intérêt général et de l'égalité devant la loi, alors que les personnes privées créent des rapports de droit en premier lieu en vue de la réalisation de leurs intérêts propres. Les associations qui, dans cette nouvelle procédure législative, resteraient et devraient rester des personnes privées, tendraient ainsi dans la création des normes juridiques à réaliser non pas tout d'abord l'intérêt général, mais les intérêts de leurs membres et de leur profession. Par conséquent, il est possible que le droit qu'elles auront créé soit, selon les circonstances, contraire à l'intérêt général. Si le contrat collectif de travail doit avoir le même effet qu'une loi, s'il doit être une loi pour la profession visée, l'Etat devra veiller à ce que les intérêts particuliers que l'on a fait valoir ne viennent pas porter préjudice à l'intérêt général. Il lui incombera donc de tracer des limites à l'activité des associations, limites qui sont nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général et de l'égalité devant la loi et il devra même intervenir là où pour les mêmes motifs le besoin s'en fera sentir.

III

Ensuite, il faut essayer d'exposer comment cette collaboration des associations, dans le cadre de la législation fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers pourrait être mise sur pied et quelles seraient les conditions à observer pour que cette « administration autonome des professions » n'aille pas à l'encontre des principes généraux de notre Etat. C'est à ce propos que surgissent les problèmes suivants :

1. Aujourd'hui encore, les contrats collectifs de travail n'embrassent qu'une part relativement faible de ceux qui appartiennent à une profession. Il y a de nombreuses branches de l'économie, des groupes professionnels, des domaines qui, par défaut d'organisation ou pour des raisons que nous n'avons pas à examiner ici, n'ont pas de contrats collectifs et qui, vraisemblablement, pour une grande part, n'en auront pas d'ici fort longtemps.

Les contrats collectifs de travail englobaient en 1944 approximativement 50 000 patrons et 300 000 salariés³, alors que la loi fédérale sur le travail dans le commerce, les arts et métiers, doit s'appliquer à environ 200 000 entreprises et 700 000 salariés. Si l'on considère que les chiffres cités sur le nombre de personnes soumises aux contrats collectifs comprennent également des fabriques

³ Cf. « La Vie économique 1944 », page 272 ss.

et des ouvriers de fabriques, on peut admettre qu'un tiers à peine des patrons et ouvriers qui seraient soumis à la loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers se trouvent aujourd'hui liés par des contrats collectifs⁴.

Les groupes qui ne sont pas liés par des contrats collectifs ou qui ne peuvent être liés par eux sont pourtant ceux qui ont un besoin urgent, même le plus urgent, d'une protection. Pour des raisons de justice — et abstraction faite totalement de considérations politiques — on ne pourra leur demander de se contenter de la seule protection d'une loi-cadre.

Ce fait a contribué fréquemment à faire abandonner, sans autre forme de procès, l'idée d'une réglementation au moyen d'une loi-cadre. Une telle solution ne nous paraît cependant pas pouvoir être admise aussi simplement. Il faut bien plutôt examiner s'il n'y a pas possibilité d'accorder la protection juridique désirée à ces groupes sur la base de la loi-cadre envisagée.

On pourrait concevoir que, dès le moment de l'entrée en vigueur de la loi, il soit donné à ces groupes un délai de deux ans, par exemple, pour permettre aux associations patronales et ouvrières qui en font partie de régler les conditions de travail par un contrat collectif. Ce délai s'écoulerait-il sans résultat qu'il incomberait alors à l'Etat de régler les conditions de travail par voie d'ordonnance. Cet ordre juridique subsidiaire présenterait cependant des lacunes partout où il est impossible de conclure un contrat collectif de travail.

Mais nous ne pouvons encore admettre cette solution, principalement parce qu'un principe important du contrat collectif est que les représentants des patrons et des ouvriers puissent librement et d'une manière indépendante négocier entre eux le contenu et la conclusion du contrat. Des contrats collectifs établis non pas librement, mais sous la contrainte indirecte de l'Etat, ne sauraient que difficilement contribuer à favoriser la collaboration entre patrons et ouvriers et à assurer la paix du travail. La conclusion d'un contrat collectif doit au contraire être considérée par les deux parties comme le meilleur moyen de régler les conditions de travail et elle doit être la manifestation d'une volonté librement exprimée.

Il faut ajouter encore que les contrats collectifs de travail déjà conclus au moment de la promulgation de la loi ne resteront pas en vigueur pour un temps absolument indéterminé. Il est possible que le système des contrats élaboré aujourd'hui avec tant

⁴ Comme le contrat collectif de travail n'est applicable aux parties à un contrat de travail, donc aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers, que si elles sont organisées dans l'une des associations parties au contrat collectif, même des membres organisés — à moins que le contrat collectif n'ait reçu force obligatoire générale — pourraient rester sans la protection recherchée par le contrat. Ce cas se présenterait en effet partout où l'une des parties au contrat de travail n'est pas membre d'une association.

de peine ne résiste pas à une évolution des conditions économiques actuelles. Dans ce cas, les intéressés n'auraient plus de protection, c'est-à-dire qu'ils ne bénéficieraient plus que de la protection des principes fondamentaux contenus dans la loi-cadre et qui sont en eux-mêmes insuffisants. Le résultat serait identique si dans une branche économique quelconque un contrat collectif de travail venait à être dénoncé et qu'il ne soit pas remplacé par un autre.

Comme les parties du contrat ont à décider librement non seulement de la conclusion et du contenu du contrat collectif de travail qui les liera, mais aussi de sa durée, il faudrait, par voie d'ordonnance législative, créer une réglementation subsidiaire embrassant tous les patrons et tous les ouvriers touchés par la loi-cadre. Il ne suffirait donc pas que seuls les professions et les domaines qui n'ont pas de contrats collectifs ou qui n'en élaborent pas soient soumis à une telle réglementation. Par contre, là où un contrat collectif est conclu, il devrait pouvoir se substituer à cette réglementation. Dans tous les cas où il existe un contrat collectif de travail, cette réglementation devrait s'effacer devant lui.

2. Selon notre droit actuel, le contrat collectif de travail relève du droit civil. Comme il est appelé à remplacer, ainsi que nous venons de le voir, l'ordonnance législative, c'est-à-dire à se substituer à elle, la question se pose de savoir si cette réglementation devrait et pourrait ne contenir que des dispositions de droit privé. Ceci nous paraît pratiquement inconcevable. Cet ordre juridique subsidiaire devant contenir principalement des clauses sur la durée du travail, des dispositions de droit civil, ainsi que le montre l'expérience, ne sont pas suffisantes. L'ouvrier, parce qu'il dépend de son patron, abstraction faite des liens étroits qui existent souvent entre eux dans les entreprises artisanales, renoncera dans la plupart des cas à porter un conflit devant les tribunaux. La réglementation devrait, par conséquent, avoir un caractère nettement de droit public et son observation être contrôlée par l'Etat.

On ne peut pas conclure toutefois que le remplacement d'une réglementation de droit public par des contrats collectifs de travail de droit privé viendrait favoriser la conclusion de tels contrats⁵. La promulgation d'une loi-cadre, loin de permettre d'atteindre le but recherché, conduirait ainsi à un échec. Au lieu de voir se développer l'administration autonome des professions par les principaux intéressés, on assisterait à un ralentissement des conclusions de contrats collectifs de travail. Pour que la loi-cadre atteigne son but, il faudrait que le remplacement de l'ordonnance

⁵ Alors que l'exécution de l'ordonnance législative est contrôlée par l'Etat et que les contraventions sont punies par lui, les intéressés devraient veiller eux-mêmes à l'observation des contrats collectifs de travail. Les patrons qui n'observeraient pas les clauses du contrat collectif devraient répondre devant les tribunaux à la plainte qu'aurait à déposer contre eux le travailleur lésé, qui devrait supporter toutes les conséquences qui en découleraient.

législative par une réglementation au moyen de contrats collectifs offre les mêmes garanties d'exécution effective que l'ordonnance subsidiaire du droit public.

De quelle manière le contrôle du droit public pourrait-il être effectué, en cas de remplacement de l'ordonnance législative, par un contrat collectif de travail? On pourrait concevoir que ce remplacement ne soit prévu que si le contrat collectif va plus loin que l'ordonnance, c'est-à-dire s'il offre pour les ouvriers une réglementation plus avantageuse. Dans ce cas, les organes publics de contrôle devraient se borner à examiner si les dispositions de la loi-cadre et de l'ordonnance législative sont observées et ils n'auraient pas à s'occuper des autres stipulations plus avancées du contrat. Une telle solution aurait cependant pour conséquence que seuls pourraient subsister les contrats collectifs de travail qui par chacune de leurs dispositions iraient au moins aussi loin que la loi, et non pas ceux qui, dans leur ensemble, sont plus avancés qu'elle. Ainsi, le contrat collectif ne viendrait pas se substituer à la loi, mais marcherait de pair avec elle ou la dépasserait⁶. A la place de l'élaboration d'une loi-cadre et d'une ordonnance législative subsidiaire, il serait alors tout aussi bon de réunir toute la matière dans une seule loi. Pour que la loi-cadre ait un sens et une valeur, il faut que le contrat collectif de travail se substitue à l'ordonnance législative et qu'aussi bien qu'elle, c'est-à-dire par le droit public, ses clauses soient exécutées. La manière d'y arriver peut être exposée brièvement comme il suit:

3. Il serait contraire à l'égalité des citoyens devant la loi que certains d'entre eux, membres d'une association, soient soumis à un ordre juridique déterminé, soit le contrat collectif de travail, alors que les autres qui font partie du même groupe professionnel, du même domaine, mais qui ne sont pas affiliés à une association, soient soumis à un autre ordre juridique, soit la loi-cadre et l'ordonnance législative subsidiaire. L'Etat ne peut pas admettre que les membres d'une association soient soumis à un autre droit — qu'il leur soit plus avantageux ou non — que les non-membres, ni veiller à son application. Une transposition du contrat collectif de travail lui-même dans le droit public ne nous paraît pas possible même si l'Etat devait, par exemple, dans l'hypothèse où les contrats devraient être soumis à son approbation, examiner si les dispositions du contrat ne sont pas contraires à l'intérêt général. La conséquence inévitable est que les contrats collectifs de travail ne peuvent se substituer à l'ordonnance législative subsidiaire que si force obligatoire générale leur est donnée pour tous les membres de la profession. La force obligatoire ne pourrait être déclarée par les associations, mais devrait l'être, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui, par l'Etat. Mais, de plus, ce dernier devrait

⁶ Sans compter que les associations patronales ne verraient plus aucun intérêt à conclure de tels contrats collectifs.

ensuite — ce qui alors manque dans notre législation actuelle en matière d'attribution de la force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail — veiller à l'exécution des dispositions qui ont reçu force obligatoire et qui se substitueraient aux dispositions de droit public de l'ordonnance législative⁷.

4. Une telle déclaration de force obligatoire relevant du droit public n'exigerait nullement un contrôle de la part des organes de l'Etat. Cette tâche pourrait et même devrait être confiée aux intéressés directs, c'est-à-dire aux commissions paritaires constituées par eux. Les associations participeraient ainsi non seulement à l'élaboration du droit, mais encore à son exécution.

IV

Nous arrivons de la sorte à la conclusion qu'une réglementation par une loi-cadre du travail dans le commerce et les arts et métiers n'est possible que sous les conditions suivantes:

1. A côté de la loi cadre, il devrait exister une réglementation subsidiaire plus ou moins détaillée édictée par voie d'ordonnance.

2. Cette réglementation subsidiaire devrait s'étendre à tous les patrons et ouvriers à qui la loi-cadre est applicable et non pas seulement aux groupes professionnels qui, à un moment donné, ne disposent pas d'un contrat collectif de travail.

3. Les contrats collectifs de travail auxquels l'Etat a donné force obligatoire générale devraient pouvoir se substituer à l'ordonnance législative. Cette dernière devrait ainsi s'effacer devant eux.

4. Les dispositions ayant acquis force obligatoire devraient avoir les mêmes effets, pour ce qui concerne leur exécution, que la réglementation subsidiaire, c'est-à-dire que certaines dispositions devraient être transformées en normes du droit public.

Cette procédure législative peut paraître compliquée à première vue. Il ne faut pas oublier cependant que dans une réglementation étatique, faisant donc abstraction d'une loi-cadre, il faudrait élaborer une loi cherchant à régler tous les détails de fond et d'exécution; à côté de cela, et d'une manière plus ou moins indépendante, l'institution qui existe déjà aujourd'hui de la déclaration de force obligatoire générale des contrats collectifs de travail subsisterait. La réglementation au moyen d'une loi-cadre n'apporterait en soi de nouveau que le fait que la loi et l'institution

⁷ Les auteurs se sont exprimés d'une façon plus complète dans un ouvrage sur l'avenir de la déclaration de force obligatoire générale des contrats collectifs de travail (« Zukunft der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen »), paru à Zurich en 1946 aux Editions polygraphiques, de sorte que l'on peut s'abstenir ici d'examiner la question plus à fond.

de la déclaration de force obligatoire seraient liées ensemble d'une façon organique; il en résulterait que les contrats collectifs de travail ayant acquis force obligatoire se substitueraient à l'ordonnance législative au lieu — comme c'était le cas jusqu'ici — de vivre indépendants à côté de la loi et de l'ordonnance législative. Le centre de gravité se déplacerait ainsi de la réglementation étatique vers une réglementation par contrats collectifs.

Syndicalisme et christianisme

Par *Pierre Reymond*

Sous le titre « L'Eglise et la Paix sociale », notre ami Pierre Reymond, président depuis un quart de siècle de l'Union syndicale de Neuchâtel et environs, a fait, récemment à la radio suisse romande, une remarquable causerie religieuse protestante. En quelques minutes, il a réussi à dire l'essentiel du syndicalisme, de la communauté professionnelle, du problème social, tels que doit les concevoir tout véritable chrétien. *Réd.*

Voilà une question de tout repos, n'est-il pas vrai? Il paraît impossible qu'elle provoque la moindre passion!

Car, pendant si longtemps, l'Eglise a dit: « Paix, paix » — alors qu'il n'y avait point de paix. Car, si souvent, ce qu'on appelait « paix sociale », c'était la décision, plus ou moins avouée, de fermer les yeux sur les vices de notre système économique et, par conséquent, sur les injustices qu'il entraîne dans les relations entre les hommes.

Eh bien, non! Aujourd'hui, il ne s'agit plus de cela! On sent que, peu à peu, l'Eglise est saisie par un immense désir de voir l'Evangile reprendre sa puissance de transformation des sociétés humaines.

Un grand nombre de chrétiens, de jeunes chrétiens en particulier, se sentent poussés, irrésistiblement, à s'intéresser aux problèmes sociaux et à chercher à les résoudre à la lumière de l'Evangile.

Il n'est, pour s'en rendre compte, que de lire la « Vie protestante », le « Messenger social », sans même avoir à mentionner l'« Essor ».

Nous souhaitons tous, n'est-il pas vrai, que ces interventions soient efficaces, qu'elles ne s'éparpillent pas en poussière de bonnes intentions mal coordonnées.

Pour cela, me semble-t-il, il faut que chacun se rende compte à la fois des moyens dont dispose l'Eglise, afin de les utiliser au maximum, comme des limites que son action ne peut dépasser sans se heurter à des obstacles infranchissables.