

Importance sociale et politique d'une loi fédérale sur le travail : projet 1950

Autor(en): **Zanetti, Bernardo**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **44 (1952)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384761>

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.

Importance sociale et politique d'une loi fédérale sur le travail¹

(Projet 1950)

Par *Bernardo Zanetti*

I. Considérations générales

Au début de l'année 1951, le Département fédéral de l'économie publique a soumis aux cantons et aux associations économiques du pays, pour préavis, un projet de loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires, projet connu sous l'expression plus brève de « loi sur le travail ». Ce projet vise non seulement à étendre la protection légale à de nouvelles catégories de travailleurs, mais aussi à apporter une grande unification du droit du travail en Suisse. C'est dire que le sujet est trop vaste et trop complexe pour qu'il puisse être traité d'une manière quelque peu complète dans le cadre d'un article comme celui-ci.

1. Il est question d'une législation sur le travail dans le commerce et les arts et métiers depuis la fin du siècle dernier déjà et, d'une façon concrète et précise, dès 1908. Nombreux ont été les projets de loi, officiels et privés, qui furent préparés en la matière et une quantité de conférences, d'études et d'articles de journaux ont traité ce problème.

On pourrait examiner le projet de loi sur le travail sous un aspect historique et étudier ainsi les différents essais de législation sur le travail dans le commerce et l'artisanat, essais qui remontent aux années 1880 ou, plus avant encore, aux années de la préparation de la loi de 1877 sur le travail dans les fabriques. On pourrait le considérer aussi sous l'aspect juridique et de la technique législative et étudier ainsi sa morphologie. Mais, dans le cadre de cette revue, nous préférons examiner sa portée matérielle, son importance sociale et politique. Sans vouloir minimiser le moins du monde l'importance que revêtent la forme d'une loi et les circonstances dans lesquelles elle a été élaborée, la question de sa portée matérielle est plus importante encore; elle revêt un intérêt politique primordial et immédiat, voire décisif pour l'adoption ou le rejet de la loi elle-même. Le citoyen appelé à voter une loi veut et doit savoir quelles innovations, quels avantages et quelles conséquences elle

¹ Résumé de la partie introductive d'une conférence tenue le 7 mars 1952, à Montreux, au cours d'information syndicale organisé par l'Union syndicale suisse.

apporte. Comme il s'agit d'une loi sur le travail, l'ouvrier-citoyen veut et doit savoir quelles seront les améliorations sociales que la nouvelle loi lui apportera, quel sera son apport au progrès de la politique sociale, à la défense et au développement de la personne du travailleur; de même, l'employeur doit, lui aussi, connaître les charges que les nouvelles dispositions de protection ouvrière lui feront assumer. Du reste, le peuple tout entier y est intéressé, car il s'agit, ici comme ailleurs, de trouver des solutions conformes à l'intérêt général. Il ne faut pas oublier qu'une bonne politique sociale constitue un élément essentiel de la paix sociale, de l'ordre économique, du progrès; elle est aussi de première importance pour la défense du pays contre les idéologies étrangères, importance qui a sa répercussion jusque sur le plan de la défense militaire du pays; elle est, en un mot, un élément de force pour le pays.

2. Le projet porte sur les matières suivantes:

- a) hygiène et prévention des accidents;
- b) durée du travail et du repos;
- c) protection spéciale des jeunes gens et des femmes;
- d) règlement d'entreprise;
- e) conciliation et arbitrage en cas de conflits collectifs de travail;
- f) mesures administratives concernant l'exécution de la loi;
- g) dispositions pénales;
- h) modifications et adjonctions au titre sur le contrat de travail du Code des obligations et à la loi fédérale d'assurance en cas de maladie et d'accidents.

3. Pour juger de la portée matérielle, de l'importance sociale du projet de loi précité, il faut le considérer en fonction de certaines données de fait:

- a) il y a lieu tout d'abord de connaître le cadre de la législation sur le travail actuellement en vigueur pour constater les lacunes que la nouvelle loi est appelée à combler;
- b) deuxièmement, il faut savoir quelle est sa portée quant au nombre des employeurs, d'une part, et des travailleurs, d'autre part, qui seront soumis à la nouvelle loi;
- c) enfin, il faut aussi connaître sa portée par rapport à la situation de fait actuelle, en particulier par rapport aux contrats collectifs de travail en vigueur pour constater, outre les innovations de nature législative, également les innovations effectives de la nouvelle loi.

II. Le projet de loi dans le cadre de la législation sur le travail

Le droit du travail est une discipline juridique relativement jeune et en pleine évolution. Il comprend trois catégories:

- a) le droit privé régissant le contrat individuel de travail;
- b) le droit collectif;
- c) le droit public.

1. Les normes de *droit privé* régissant le contrat de travail sont comprises dans le Code des obligations au titre dixième. Elles s'appliquent à l'ensemble des employeurs et des travailleurs de l'industrie privée. Toutefois, pour des catégories déterminées de travailleurs, certaines dispositions du C. O. ont été modifiées, remplacées ou complétées par des dispositions de droit privé contenues dans des lois spéciales telles que la loi sur les fabriques, la loi fédérale restreignant le droit de résilier un contrat de travail en cas de service militaire, la loi fédérale sur les conditions d'engagement des voyageurs de commerce. Il est vrai que le titre sur le contrat de travail du C. O. doit être considéré aujourd'hui comme insuffisant sur plus d'un point, mais il ne faut pas oublier qu'il date de 1911, qu'il y a donc plus de quarante ans qu'il fut adopté. Au cours de ces quarantes années, deux guerres mondiales ont eu lieu qui ont contribué puissamment à faire évoluer le droit du travail, qui est en soi déjà, comme nous l'avons dit plus haut, une discipline juridique très jeune et sujette à une évolution rapide en raison de l'industrialisation toujours plus poussée. Son adoption, en 1911, constituait néanmoins un progrès des plus heureux. Son prédécesseur, le Code des obligations de 1881, ne comptait que douze articles sur le contrat de travail. La codification de 1911, qui compte quarante-trois articles, a apporté à la Suisse un droit privé du travail qu'on pouvait qualifier à ce moment-là de très moderne. Elle a introduit dans notre droit du travail notamment les dispositions sur le règlement de travail, le contrat d'apprentissage, le contrat-type de travail et une série de dispositions relatives aux obligations de l'employeur et du travailleur. Elle a aussi introduit, la première en Europe, le contrat collectif de travail, dont il est superflu de signaler l'importance. Bien que la nécessité de reviser le dit titre du C. O. soit aujourd'hui généralement reconnue, on peut prévoir que ses dispositions essentielles resteront néanmoins inchangées. C'est ainsi que le projet de loi sur le travail apporte, à son chapitre XII, des modifications et des adjonctions au titre dixième du C. O., mais elles ne concernent que certains points, tels que l'article 335 sur le paiement du salaire en cas d'empêchement de travailler pour cause d'accident, de maladie, de service militaire ou pour cause analogue,

et les articles 347, 348 et 351 sur les délais de congé et sur la résiliation du contrat de travail. Les modifications les plus importantes du titre dixième sur le contrat de travail du C. O. résident dans les nouvelles dispositions relatives au congédiement. Ces dispositions tiennent compte, dans la plus large mesure possible, de la nécessité de développer la protection légale en matière de congédiement et d'accroître la sécurité de l'emploi.

En effet, le congédiement est une mesure qui entraîne, en général, pour le travailleur des conséquences particulièrement graves. Il faut, par conséquent, veiller à ce qu'elle ne puisse être appliquée à la légère, sans justification suffisante, comme c'est pratiquement le cas à présent sur la base du C. O. en vigueur. C'est ainsi que le projet de loi, qui évidemment est, lui aussi, fondé sur le principe de la liberté de résiliation, fait une distinction entre une résiliation en temps inopportun et une résiliation abusive. La résiliation est inopportune si elle intervient durant le service militaire, durant les quatre premières semaines d'une incapacité de travail résultant d'une maladie ou d'un accident ou encore durant la période où la femme enceinte ou accouchée bénéficie d'une protection légale spéciale. Pendant la durée de ces états de faits, il est interdit de résilier le contrat de travail et les délais de congé déjà en cours sont suspendus. En d'autres termes, la résiliation en temps inopportun est frappée de nullité. Si l'employeur qui a résilié le contrat en temps inopportun refuse de poursuivre les rapports de service, le travailleur a droit à son salaire pendant cette période et pendant le délai de congé subséquent. La résiliation est abusive lorsqu'elle a pour motif le service militaire, l'exercice d'une charge publique, le fait de professer ou non telle religion, d'appartenir ou non à tel groupement licite de nature politique, professionnelle ou autre, ou d'exercer telle ou telle activité licite. A la différence de la résiliation en temps inopportun, la résiliation abusive n'est pas frappée de nullité. La partie lésée a par contre droit, si les intéressés ne parviennent pas à s'accorder pour maintenir le contrat, à une indemnité déterminée, qui varie suivant les différents cas. Comme on le voit, le projet s'efforce de réaliser, sans pourtant limiter de manière insupportable la liberté de résiliation, une protection efficace aussi dans ce domaine très important, mais très délicat du congédiement.

2. Les normes essentielles du *droit collectif* de travail, étant donné qu'il s'agit, comme pour le contrat individuel de travail, de droit privé, sont aussi comprises dans le titre dixième du C. O., aux articles 322 et 323. Par l'adoption de ces articles, qui ont créé l'instrument juridique de la convention collective de travail, le législateur suisse de 1911 a fait un magnifique travail de pionnier, en Europe du moins. Cette courageuse et heureuse innovation a aplani le chemin aux contrats collectifs qui ont aujourd'hui l'importance qu'on sait. Une des tâches les plus importantes qui incombent

actuellement au législateur suisse dans ce domaine est celle d'adapter les dispositions légales régissant le contrat collectif de travail et sa déclaration d'applicabilité générale aux besoins du jour. Un projet de loi en la matière est actuellement à l'étude et il se peut que ce projet soit soumis cette année encore aux Chambres fédérales, car la loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1955 au plus tard. C'est pour ce motif que le projet de loi sur le travail ne contient pas de dispositions réglant le contrat collectif et la déclaration de force obligatoire générale. En soi, il serait possible d'inclure également dans la loi sur le travail les nouvelles dispositions sur le contrat collectif et son applicabilité générale. Seules des considérations d'opportunité et de politique législative suggèrent de ne pas fusionner les deux projets. Le projet de loi sur le travail ne mentionne pour ainsi dire jamais le contrat collectif; mais il serait tout à fait faux d'en conclure qu'il l'ait simplement ignoré. Le projet part au contraire de l'idée que le contrat collectif sera réglé dans une loi spéciale, conformément à son importance et son caractère. Il le suppose donc purement et simplement.

3. Les normes de *droit public* établies par l'Etat en vue de protéger les travailleurs, leur vie, leur santé et leur existence économique, c'est-à-dire les dispositions de protection ouvrière proprement dite, sont contenues dans la loi sur les fabriques de 1914, la loi de 1922 sur l'emploi des jeunes gens et des femmes dans les arts et métiers, la loi de 1930 sur la formation professionnelle, la loi de 1931 sur le repos hebdomadaire, la loi de 1938 sur l'âge minimum des travailleurs et la loi de 1940 sur le travail à domicile. Rentrant aussi — dans un sens moins strict, il est vrai — dans le domaine du droit de la protection du travail une bonne partie des dispositions sur les assurances sociales, en particulier la loi de 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents et la loi de 1951 sur l'assurance-chômage. Il y a lieu en outre de mentionner encore comme faisant partie de la législation sur le travail, la loi sur l'Office fédéral de conciliation de 1949 et la loi sur le service de l'emploi de 1951. Tandis que ces deux dernières lois, la loi sur l'assurance-chômage, la loi sur les fabriques et la loi sur le repos hebdomadaire se rapportent, dans les limites de leur champ d'application, à toutes les catégories de travailleurs, les autres lois n'atteignent que certaines catégories limitées, comme celles des jeunes gens et des femmes ou des ouvriers à domicile, et elles ne règlent que des aspects spéciaux des rapports de travail. C'est ainsi que les travailleurs de l'artisanat et du commerce ne jouissent pas, sur le plan fédéral, d'une protection aussi générale que celle dont jouissent les ouvriers soumis à la loi sur les fabriques. Tel est aussi le motif principal pour lequel les organisations ouvrières réclament depuis des décennies l'adoption d'une loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. Dans la plupart des autres pays, le travail dans

ces secteurs de l'économie bénéficient, depuis longtemps déjà, d'une protection légale plus générale, plus complète que chez nous. Notre législation actuelle se fonde encore sur la conception suivant laquelle un besoin de protection n'existe que pour les travailleurs exposés à des dangers spéciaux, comme par exemple les ouvriers de fabriques. Or, une telle conception ne satisfait plus à l'heure actuelle. En général, les ouvriers de fabriques ne sont pas, aujourd'hui où l'hygiène du travail et la prévention des accidents ont fait de grands progrès, exposés à des dangers plus graves que les ouvriers de l'artisanat, du transport et en partie du commerce. Au contraire, la défectuosité des installations et le manque d'hygiène dans certaines entreprises artisanales et commerciales risquent souvent d'être plus prononcés et de ce fait les dangers menaçant la vie et la santé des travailleurs dans le commerce et l'artisanat proportionnellement plus nombreux et plus grands que dans les fabriques. C'est donc à juste titre que les travailleurs de ces deux grands secteurs économiques demandent une protection adéquate et une certaine égalité de traitement par rapport aux ouvriers de fabriques.

Pour être complet, il faut toutefois dire que quelques cantons ont adopté des lois de protection du travail dans le commerce et l'artisanat. Quelques-unes de ces lois se bornent à régler tel ou tel point déterminé du rapport de travail, comme la durée du travail, les vacances, etc.; les autres sont des lois à statut complet. Rentrent dans le premier groupe par exemple les lois sur les vacances des cantons de Bâle-Ville, Soleure, Genève, Glaris, Zoug, Bâle-Campagne, Neuchâtel et Schwyz, tandis que dans le second groupe sont comprises les lois des cantons du Valais, du Tessin et de Vaud.

Ces législations cantonales apportent la meilleure preuve de la nécessité qu'il y a de protéger par une loi les travailleurs non soumis à la loi sur les fabriques.

Comme il ressort de son titre, la nouvelle loi s'appliquera aussi à l'industrie. Le projet prévoit en effet la fusion de la loi sur le travail dans les fabriques et de la loi premièrement projetée sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. Il est vrai que la nouvelle loi vise en premier lieu à apporter un minimum de protection légale aux travailleurs qui jusqu'à présent ne jouissaient pas, sur le plan fédéral, d'une protection légale, c'est-à-dire les travailleurs de l'artisanat et du commerce. Mais, d'autre part, il est depuis longtemps admis que la loi sur les fabriques doit être adaptée sur certains points aux besoins de notre temps. La commission d'experts chargée de préparer le projet de loi a, dès lors, décidé pour des raisons d'opportunité et de politique législative, de faire une seule loi au lieu de créer deux lois indépendantes avec des dispositions en grande partie identiques ou du moins semblables. Les innovations du projet les plus importantes pour les fabriques sont celles qui concernent la durée du travail et les vacances. Le régime

de la durée du travail est rendu plus souple, tandis qu'en fait de vacances le projet prescrit des minimums que la loi sur les fabriques ignore complètement.

III. La portée du projet quant au nombre des employeurs et des travailleurs qui seront soumis à la nouvelle loi

1. Pour se faire une idée plus concrète de la portée effective de la loi sur le travail, il serait bon de savoir à combien d'employeurs et de travailleurs elle s'appliquera. A ce sujet, comme il n'existe pas de chiffres officiels récents, nous devons nous en tenir à des approximations. La Suisse, sur une population de presque 5 millions d'habitants, compte environ 1 800 000 salariés, dont 150 000 à 200 000 sont des travailleurs régis par des dispositions d'un statut de droit public (fonctionnaires et employés de la Confédération, des cantons, des communes, etc.). Le nombre des ouvriers soumis à la loi sur les fabriques s'élevait au mois de septembre 1951 à 545 000; à peu près 55 000 ouvriers sont sujets à la loi sur le travail à domicile et environ 100 000 sont des travailleurs agricoles, pour lesquels une certaine protection est prévue dans le projet de loi sur l'agriculture. Il en résulte que le nombre des travailleurs occupés dans l'artisanat, le commerce, les transports et les branches similaires de l'économie privée, travailleurs auxquels la loi projetée veut avant tout apporter une protection, doit s'élever à environ 850 000. Du côté des employeurs, on peut compter qu'à peu près 230 000 entreprises seront soumises à la nouvelle loi.

2. Etant donné que le projet de loi inclut aussi la loi sur les fabriques, loi qui s'applique à plus de 10 000 établissements industriels, la nouvelle loi sur le travail s'appliquera à environ 240 000 entreprises et à 1 400 000 travailleurs, c'est-à-dire à quatre cinquièmes de l'ensemble des travailleurs ou un tiers de la population suisse. C'est donc à juste titre qu'on peut parler d'une loi générale sur le travail. Elle n'est comparable, quant à sa portée, qu'au Code civil, au Code des obligations et au Code pénal.

IV. La portée du projet par rapport à la situation de fait actuelle

1. Pour juger en pleine connaissance de cause de l'importance de la future loi sur le travail, il ne suffit pas de connaître son « envergure », mais il faut aussi connaître sa « densité ». En d'autres termes, il ne suffit pas de connaître les lacunes que la nouvelle loi comblera dans la législation sur le travail ni de savoir combien d'employeurs et de travailleurs y seront soumis; il faut encore savoir quelles sont les innovations sociales qu'elle apporte dans les différents domaines par rapport à la situation de fait actuelle.

2. Nous avons vu plus haut que la nouvelle loi comblera de grandes lacunes dans la législation suisse du travail; elle amendera

les dispositions du C. O. sur le contrat de travail, étendra aux travailleurs des arts et métiers et du commerce la protection que l'Etat n'accorde pour le moment qu'aux ouvriers des fabriques, améliorera même en partie la protection accordée à ces derniers et soumettra à la loi sur l'assurance-accidents aussi les catégories de travailleurs qui ne bénéficient pas encore d'une assurance obligatoire en cas d'accidents. En se bornant à ces constatations qui touchent exclusivement le régime légal, il faut reconnaître que la nouvelle loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers répond à un véritable besoin. On s'étonne même qu'une loi semblable n'ait pas été adoptée depuis longtemps déjà et l'étonnement grandit encore de constater qu'il existe aujourd'hui des milieux qui combattent le principe même d'une loi générale sur le travail.

Comment expliquer une attitude pareille? Est-ce que la Suisse du point de vue social veut rester délibérément arriérée en comparaison des autres pays. Ou y a-t-il un motif plus plausible qui expliquerait pourquoi il a été possible en Suisse, durant ces derniers vingt ou trente ans, de maintenir la paix du travail malgré le renchérissement et malgré l'absence d'une protection légale de nombreuses catégories de travailleurs?

L'explication réside, à notre avis, dans le fait suivant: Il existe aujourd'hui deux formes de politique sociale en matière de protection ouvrière, deux formes qui sont en quelque sorte complémentaires; l'une est fondée sur l'intervention directe de l'Etat, sur la législation, et peut être considérée en quelque sorte comme la forme classique de politique sociale; l'autre, tout aussi importante que la première, peut être considérée comme la forme moderne, car elle s'est développée surtout ces dernières décennies; c'est la politique sociale des associations professionnelles. Celle-ci peut être qualifiée d'autonome, par opposition à celle de l'Etat. Elle est fondée juridiquement sur les dispositions régissant le droit collectif de travail, en particulier sur le contrat collectif et sur l'institution de la déclaration de force obligatoire générale. Ce n'est pas notre intention de nous étendre ici sur le contrat collectif de travail. Nous voudrions seulement rappeler la grande importance qu'assume cet instrument. Il existe actuellement en Suisse près de 1400 contrats collectifs de travail qui s'appliquent, d'une part, à plus de 120 000 employeurs et, d'autre part, à environ 800 000 travailleurs. D'autre part, un contrat collectif à statut complet règle pour ainsi dire tous les points essentiels des rapports de travail: durée du travail, travail supplémentaire, travail de nuit et du dimanche, vacances, salaires, suppléments de salaire, allocations familiales, indemnités pour jours fériés et autres jours chômés, les assurances sociales, les fonds de prévoyance en faveur du personnel, etc. Le contrat collectif à statut complet contient encore les dispositions concernant le contrôle et autres mesures d'exécution, les dispositions relatives à la concilia-

tion et à l'arbitrage en cas de conflits. Et, comme le contrat collectif de travail est encore en pleine évolution, il est probable que, dans un avenir pas trop lointain, il contiendra aussi des dispositions touchant d'autres questions importantes pour les travailleurs et les employeurs, comme la formation et le perfectionnement professionnels, la lutte contre le dumping social, le chômage, etc. Le contrat collectif à statut complet et applicable, éventuellement par le moyen de la déclaration obligatoire générale, à l'ensemble des travailleurs de la branche, présente pratiquement pour la profession dont il s'agit la valeur d'une loi sur le travail; il la dépasse même, car le contrat collectif peut régler des points qui ne sont pas ou peu accessibles à une réglementation par la loi; nous pensons en particulier aux salaires. A notre avis, c'est grâce au contrat collectif, au grand développement qu'il a pris et aux grands avantages qu'il offre par rapport à la loi qu'il a été possible à notre pays de se passer jusqu'à présent, sans trop de dommage, d'une loi sur le travail dans les arts et métiers. C'est pour ce motif aussi qu'à d'importantes catégories de travailleurs la future loi sur le travail n'apportera pas d'améliorations considérables par rapport aux conditions de travail dont elles jouissent déjà grâce au contrat collectif. Dans une large mesure, la loi ne fera que sanctionner un état de choses pratiquement déjà acquis par le contrat collectif. Il y a lieu, à ce sujet, de rappeler l'importance que revêtent les contrats collectifs non seulement par leur effet juridique immédiat et direct à l'égard des membres des associations signataires, mais aussi par leur effet indirect toujours croissant sur les conditions de travail dans la branche tout entière, c'est-à-dire même pour les employeurs et travailleurs non organisés. Ils déterminent pratiquement l'usage dans les différentes branches.

V. Loi ou contrat collectif?

1. Vu le grand rôle que jouent les contrats collectifs, il est permis de se demander si en somme il est encore indiqué d'adopter une loi sur le travail ou s'il ne vaudrait pas mieux laisser aux associations professionnelles, notamment aux syndicats ouvriers, le soin de pourvoir à la protection des travailleurs par la conclusion de contrats collectifs, munis ou non de la force obligatoire générale. N'éviterait-on pas ainsi une nouvelle immixtion de l'Etat, une considérable restriction de la liberté et un nouvel alourdissement de l'appareil administratif? Mais, ici comme ailleurs, il faut savoir distinguer. S'il est vrai que plus les conditions de travail sont réglées par conventions collectives, moins l'intervention du législateur sera nécessaire; il n'est pas moins vrai que le contrat collectif à lui seul ne saurait garantir aux travailleurs toute la protection dont ils ont besoin.

La question qui se pose est de savoir dans quel domaine déterminé des rapports de travail et, le cas échéant, jusqu'où la réglementation des conditions de travail par la loi doit primer celle par conventions collectives et vice versa. Il ne peut être question ici évidemment de priorité juridique, puisqu'il va de soi que juridiquement la loi prime le contrat. Il s'agit plutôt de la question politique de savoir ce qu'il faut régler par la loi et ce qu'il faut laisser au contrat collectif. Une chose, toutefois, est certaine : plus le législateur interviendra pour réglementer les rapports du travail et moins il restera aux principaux intéressés de matières à régler par conventions collectives. En effet, car s'il reste théoriquement possible de conclure des contrats collectifs dépassant les prescriptions minimales de la loi, ces contrats supplémentaires ont en réalité peu de chances de voir le jour, parce que les employeurs devraient alors appliquer à la fois la loi et les contrats collectifs. Pour des raisons d'ordre pratique déjà et dans l'intérêt de la sécurité juridique, on doit éviter autant que possible d'imposer aux employeurs l'application de deux réglementations superposées.

Pour trancher maintenant la question essentielle de savoir quand il y a lieu de donner la priorité à la loi ou au contrat, il faut examiner les raisons qui parlent en faveur de l'une et celles qui parlent en faveur de l'autre solution.

2. Dans un pays comme le nôtre, où la liberté individuelle est tenue pour un bien primordial dont la sauvegarde inspire toute la politique, il est évident que, d'une manière générale, la réglementation autonome des rapports de travail par conventions collectives passées entre associations professionnelles librement constituées doit primer la réglementation par l'intervention de l'Etat.

Considérée d'un point de vue éthique et psychologique, la réglementation autonome des conditions de travail est préférable à celle qui se fonde sur des prescriptions de l'Etat, pour le simple motif que les employeurs et travailleurs intéressés observeront mieux de leur propre chef les dispositions contractuelles que les prescriptions que l'Etat leur impose. Par le contrat, ils se sentent engagés moralement davantage que par les prescriptions policières de la loi. En outre, l'application de la loi est surveillée, en général, uniquement par les organes de l'Etat, tandis que celle du contrat collectif est surveillée non seulement par les organes contractuels, mais aussi, dans une large mesure, par les intéressés eux-mêmes, lesquels connaissent mieux le contrat régissant leur branche professionnelle qu'une loi générale. Pour ces motifs, on constate souvent, ce qui peut paraître paradoxal, que les dispositions de droit privé du contrat sont mieux respectées que celles du droit public de la loi.

Un point essentiel qui parle en faveur de la réglementation autonome des conditions de travail est le fait que par la conclusion d'un contrat collectif les associations contractantes et leurs membres sont

soumis à l'obligation de maintenir la paix du travail. Une telle obligation ne peut pas être imposée par la loi.

Le contrat collectif fixe avant tout les salaires, point cardinal des conditions de travail. Tel n'est pas le cas pour la loi; d'une manière générale, on n'admet pas que l'Etat prescrive des salaires. En outre, le contrat collectif permet d'établir les salaires et les autres conditions de travail conformément au rendement dans l'entreprise ou dans la profession et devient ainsi, par répercussion, un stimulant pour accroître la productivité, condition essentielle du progrès social. Cela, aucune loi ne peut le faire.

3. Tels sont les principaux avantages d'une réglementation autonome des conditions de travail par contrats collectifs. L'objectivité veut qu'on énumère également ses désavantages par rapport à la loi.

Rappelons tout d'abord que les contrats collectifs ne s'occupent pour ainsi dire pas de la protection spéciale des jeunes gens et des femmes. Ces deux catégories de travailleurs ont toujours eu une place à juste titre privilégiée dans la législation sur le travail et on ne saurait admettre que l'Etat n'accorde plus un minimum de protection spéciale aux jeunes gens et aux femmes.

En outre, la substitution d'une protection légale du travail par une protection fondée sur les conventions collectives n'est possible que dans les professions où il existe des associations patronales et ouvrières suffisamment développées pour conclure des contrats collectifs et suffisamment fortes pour en assurer l'application. Or, dans nombre de professions, notamment dans celles où la protection ouvrière est particulièrement nécessaire, l'organisation professionnelle fait défaut ou est trop faible pour assurer aux travailleurs un minimum de protection. Dans ces cas, c'est à l'Etat d'intervenir.

Enfin, l'existence de fortes organisations professionnelles et la conclusion de contrats collectifs ne suffisent pas à elles seules pour rendre superflue l'immixtion du législateur. Il faut encore que les associations contractantes aient la ferme volonté de collaborer loyalement, à longue échéance et en tout temps, sur la base du contrat collectif. Là où cette volonté de collaboration fait défaut, le contrat collectif devient fragile et à la longue l'intervention du législateur ne pourra être évitée.

Du point de vue de l'intérêt général, la réglementation autonome des conditions de travail par les associations professionnelles implique le danger qu'elles se créent une position de monopole imposant à l'économie du pays des prix trop élevés. Il faut donc que les associations contractantes fassent preuve de discipline envers l'intérêt général.

4. Nous arrivons ainsi aux conclusions suivantes:

a) Si les associations professionnelles ont la ferme volonté de collaborer d'une manière loyale et durable et si elles tiennent compte suffisamment de l'intérêt général, la réglementation des conditions

de travail par conventions collectives permet d'obtenir des résultats qui sont à la fois dans l'intérêt bien compris des intéressés d'abord, de la profession et, par répercussion, du pays tout entier.

Ainsi conçu, le contrat collectif devient un instrument précieux au service de l'économie, capable de promouvoir, dans le maximum de liberté possible, la justice et la paix sociale.

b) Une loi sur le travail est nécessaire malgré le rôle très grand que joue aujourd'hui le contrat collectif. Les deux instruments, loi et contrat collectif, sont indispensables et complémentaires. La loi est indispensable pour protéger les travailleurs qui, pour un motif quelconque, ne sont pas au bénéfice du contrat collectif; dans ce sens elle est complémentaire du contrat collectif. Nous pensons en particulier aux différentes catégories des employés. D'autre part, le contrat collectif est indispensable, lui aussi, puisqu'il constitue dans le régime du travail l'élément mobile qui s'intercale entre la loi et l'évolution économique et sociale.

La réglementation par la loi est nécessairement rigide, à grands traits, insuffisamment différenciée, difficilement adaptable et apportant un nivellement inévitable des conditions de travail par le bas, vu qu'elle doit se conformer aux possibilités économiques des branches les plus faibles. Le contrat collectif, par contre, peut suivre en tout temps l'évolution sociale de la branche qu'il concerne; il doit moins tenir compte de la situation économique dans les autres branches. Il complète la réglementation de la loi générale selon les possibilités des différentes professions. C'est ainsi que le contrat collectif est complémentaire de la loi. Les deux instruments, loi et contrat, ont donc chacun leur fonction particulière à remplir: la loi est un élément de stabilité et de sûreté, le contrat collectif un élément de souplesse et d'adaptation. Il serait faux et nuisible à la politique sociale de vouloir attribuer à la loi des tâches qui de par leur nature appartiennent au contrat collectif et vice versa. La loi doit se borner à établir les dispositions générales de protection minimum applicables en tout temps et dans toutes les professions, tandis qu'au contrat collectif doivent être réservées les dispositions relatives aux conditions particulières de la profession et les dispositions qui doivent pouvoir être adaptées au fur et à mesure aux fluctuations économiques et sociales dans la profession, comme par exemple les dispositions relatives aux salaires. Pour parler en langage figuré, la loi peut être comparée aux véhicules des grandes routes de la plaine, aux véhicules du grand trafic, et le contrat collectif à ceux des chemins de montagne. Les deux types de véhicules, chacun dans son domaine, sont indispensables et complémentaires.

5. Il faut reconnaître qu'en pratique il n'est pas toujours facile de fixer quel minimum de protection doit être garanti par la loi dans telle matière déterminée, comme par exemple en matière de durée du travail et de vacances. Nous insistons qu'il doit s'agir d'un

minimum qui puisse être appliqué en tout temps et dans toutes les professions sujettes à la loi sans qu'il constitue une charge économique qui risque de devenir à la longue, pour l'une ou l'autre de ces professions, insupportable. C'est dire que le législateur doit faire preuve de beaucoup de prudence et de réserve en établissant la loi et doit éviter les réglementations trop détaillées. En agissant ainsi, il fait, d'une part, œuvre durable et réduit au minimum l'intervention de l'Etat et il favorise, d'autre part, les ententes directes entre employeurs et travailleurs qui sont en fin de compte la solution la meilleure et la plus efficace; la meilleure parce qu'elle implique l'adoption de moyens de raison, d'équilibre, de souplesse et non de mesures tracassières; la plus efficace parce qu'elle facilite et favorise au maximum le progrès social.

Nous le répétons, la formule n'est pas facile, mais y a-t-il, en démocratie du moins, une formule facile pour résoudre l'éternel problème de la justice sociale, qui est en même temps un problème de liberté et de dignité de la personne humaine, d'une part, et d'ordre et d'intérêt général, d'autre part?

L'homme est ainsi fait: il a besoin de liberté et puisqu'il a besoin de liberté, il a besoin de contrats et de lois. Le tout est une question de mesure. Dans le domaine du travail, ce qui importe tout particulièrement est de rendre plus étroites et plus confiantes les relations entre employeurs et travailleurs. En effet, c'est d'elles que dépend en premier lieu non seulement une plus juste répartition des fruits du travail, une meilleure protection de la main-d'œuvre, notre richesse nationale par excellence, et le relèvement du standard de vie, mais aussi l'équilibre politique et économique du pays tout entier. Une bonne collaboration entre employeurs et travailleurs permet en outre de réduire à un minimum les interventions inévitablement tracassières de l'appareil administratif de l'Etat, d'accroître la productivité, qui est en définitive la base du progrès social, et enfin de renforcer la concorde entre les citoyens. Ces moyens pour y parvenir sont les contrats et les lois dans le rapport d'un maximum de contrats et d'un minimum de lois.