Le rôle des accords de 1937 en droit collectif du travail

Autor(en): **Aubert, Gabriel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **46 (1988)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-139693

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Le rôle des accords de 1937 en droit collectif du travail

Gabriel Aubert, professeur à l'Université de Genève

Les discussions au sujet des accords signés en 1937 dans l'horlogerie et dans l'industrie des machines sont souvent faussées par l'oubli qui a enveloppé les événements de l'époque. Après avoir tenté de réfuter trois idées erronées qui persistent dans l'opinion commune, nous voudrions montrer l'originalité des accords en cause et leur rôle dans le développement des conventions collectives.

* * *

D'abord, on croit parfois que les accords de 1937 ont été les premières conventions collectives de travail dans notre pays. C'est évidemment inexact[1]. Les conventions collectives de travail (appelées autrefois tarifs ou contrats collectifs) sont beaucoup plus anciennes. Elles remontent au milieu du XIXe siècle: on aime à citer deux textes précurseurs en la matière, soit les tarifs adoptés dans l'imprimerie en 1850 à Genève et en 1861 à Saint-Gall[2]. Le premier législateur au monde qui ait réglementé ces accords semble avoir été le Grand Conseil genevois; ce dernier adoptait en effet le 10 février 1900 une loi *«fixant le mode d'établissement des tarifs d'usage entre ouvriers et patrons et réglant les conflits collectifs relatifs aux conditions de leurs engagements»*[3]. De nombreuses conventions furent conclues au tournant du siècle dans les arts et métiers, au niveau des entreprises et sur le plan cantonal. Il y avait même à cette époque des conventions nationales dans certaines branches, comme la brasserie (1906), la typographie (1907) ou la ferblanterie et l'installation sanitaire (1911)[4]. Après les Pays-Bas, la Suisse intégra dans sa législation des dispositions spéciales sur cette matière, lors de la révision du code des obligations en 1911. En 1929, 303 contrats collectifs s'appliquaient à plus de 70000 ouvriers[5].
En deuxième lieu, d'aucuns vont répétant que les accords de 1937 ont été les premiers à instituer une obligation de paix absolue, c'est-à-dire interdisant toute grève, tout lock-out ou tout boycottage quel que soit l'objet du conflit. On sait cependant que les conventions antérieures à 1937 représentaient souvent, elles aussi, des accords de paix. Le cas le plus connu est celui de la convention nationale de la ferblanterie, de 1911, qui disposait: *«Pendant la durée du contrat, aucune des parties ne fera quoi que ce soit de nature à troubler les conditions de travail ni ne procédera à des mesures de rigueur»*[6]. C'est à l'exemple de ce texte que, en 1929 déjà, Konrad Ilg, alors président de la FOMH (Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers) proposait aux employeurs de l'industrie des machines une convention de paix absolue[7].

Enfin (sur ce point, l'erreur paraît presque générale), on ne cesse d'entendre que la paix du travail daterait en Suisse de 1937, comme si elle avait naturellement et immédiatement suivi la signature de nos deux documents. Quelquefois, d'ailleurs, l'accord de l'horlogerie est ignoré: la paix du travail reposerait tout entière sur le «Friedensabkommen» de l'industrie des machines, qui serait en quelque sorte la convention de paix de tous les employeurs et de tous les travailleurs[8]. Les faits sont autres. Comme l'indiquent les statistiques, peu d'années ont été aussi marquées par les grèves que celles de l'après-guerre. On a recensé en 1946 55 conflits, causant 184483 journées perdues, et en 1947 29 conflits, causant 102209 journées perdues. Le lecteur comparera ces chiffres avec ceux concernant 1937 et les années antérieures: 1937, 37 conflits, 115648 journées perdues; 1936, 41 conflits, 38789 journées perdues; 1935, 17 conflits, 15143 journées perdues; 1934, 20 conflits, 33 309 journées perdues. Il faut remonter à 1930 pour trouver plus de journées perdues qu'en 1946 (31 conflits, 265695 journées perdues)[9]. Ce n'est qu'en 1950 que le total annuel des conflits tombe au-dessous de dix par an. Il est resté inférieur à ce nombre depuis lors, avec de notables exceptions en 1971 (11 conflits, 7491 journées perdues), 1976 (19 conflits, 10586 journées perdues) et 1978 (10 conflits, 5317 journées perdues)[10]. Ainsi, en vérité, la paix du travail en Suisse (c'est-à-dire la quasi-absence de grèves dans l'ensemble de l'économie) ne date pas de 1937, mais de 1950. Elle a subi des moments difficiles dans les années septante, mais s'est rétablie depuis lors. Pour célébrer le cinquantenaire de la paix du travail, nous devons attendre (si tout va bien) l'an 2000.

* * *

Dans ce cadre, quelles sont l'originalité et la portée des accords de 1937?
On distingue entre l'arbitrage des conflits de droit et celui des conflits d'intérêts. Le premier vise seulement à dire quel est le droit existant, en l'interprétant et en l'appliquant à une situation donnée; le second vise à créer un droit nouveau, sur lequel les parties n'ont pas pu s'entendre elles-mêmes.
Le 27 septembre 1936, le Conseil fédéral dévaluait le franc suisse. Le même jour, désireux d'*«éviter une hausse injustifiée du coût de la vie et de faciliter l'adaptation de l'économie publique aux conditions résultant de la dévaluation de la monnaie»,* il autorisait le Département fédéral de l'économie publique à *«arbitrer d'office et sans appel les conflits de salaires collectifs qui s'étendraient à plus d'un canton et ne seraient pas résolus par l'accord des parties»*[11], c'est-à-dire les conflits d'intérêts portant sur les salaires. Du point de vue juridique, ce texte revêt une extrême importance: tandis que, jusqu'alors, l'Etat s'était tenu à l'écart des rapports entre syndicats et employeurs, le risque qu'il intervienne devenait réel.
Comme on va le voir pour chacun des deux secteurs en cause, le propre des accords de 1937 est d'avoir institué sur une base conventionnelle, soit hors de toute contrainte étatique, l'arbitrage des conflits d'intérêts portant, en particulier, sur les salaires. Ce faisant, ils ont détourné la menace, créée par l'arrêté de 1936, d'un arbitrage obligatoire imposé par l'Etat. Sauf exception, les tarifs et les contrats collectifs antérieurs ne prévoyaient pas un tel mécanisme de règlement des litiges.

Les circonstances qui ont conduit à la conclusion de ces conventions d'arbitrage ne furent pas les mêmes dans l'horlogerie et dans l'industrie des machines.
Dans l'horlogerie, l'arbitrage fut établi lors d'un grave conflit. Au printemps 1937 éclatait dans la branche du cadran métal une grève qui s'étendit sur les cantons de Neuchâtel et de Berne; les employeurs menacèrent de risposter au moyen d'un lock-out. Vu l'importance du différend, l'autorité fédérale fut invitée à intervenir: l'arrêté du 27 septembre 1936 lui permettait d'ailleurs d'arbitrer d'office le litige. Des contrats collectifs ayant été signés au cours des décennies précédentes par certaines organisations d'employeurs et la FOMH (Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers) dans diverses branches de l'horlogerie, le conseiller fédéral Obrecht, désireux de laisser leur autonomie aux partenaires sociaux, les incita à conclure eux-mêmes, pour toute l'industrie, une convention ne fixant pas les conditions de travail, mais instaurant la négociation et l'arbitrage à propos des matières en cause (salaires, vacances): la procédure devait être assortie d'une obligation de paix absolue. Il leur proposa un texte (dont il existe encore un exemplaire annoté de sa main). Ce texte fut accepté par les employeurs et les syndicats. Ainsi naquit le 15 mai 1937, pendant une grève, l'accord d'arbitrage et de paix dans l'horlogerie. En été 1937, le Tribunal arbitral horloger rendit plusieurs sentences fixant les salaires et la durée des vacances. La convention visait seulement le règlement du différend existant; elle était valable jusqu'à la fin de l'année 1937. Vu son bon fonctionnement, elle fut cependant prorogée par la suite, sans interruption[12].
Alors que, dans l'horlogerie, la FOMH avait déjà plusieurs fois été reconnue comme interlocutrice par les employeurs, la situation se présentait différemment dans l'industrie des machines. L'organisation patronale, dans ce secteur, rejetait fermement et depuis longtemps l'idée de conclure une convention collective avec le syndicat. Elle écrivait par exemple en 1929 à la FOMH, qui proposait la conclusion d'une convention collective renfermant une clause de paix absolue: *«Notre comité estime qu'une réglementation collective des conditions de travail n'est pas un moyen approprié pour développer la paix du travail»*[13]. Diverses circonstances, souvent rappelées, ont contribué à une modification de cette attitude: la FOMH abandonna en 1933 ses buts révolutionnaires; les conseillers nationaux socialistes renoncèrent en 1935 à combattre la défense nationale; les conflits collectifs affaiblissaient la capacité concurrentielle de la branche; devant les périls extérieurs, les organisations patronales et syndicales se trouvaient acculées à la concorde. Et l'arrêté du 27 septembre 1936 faisait régner la crainte que, conformément aux vœux des milieux corporatistes, l'Etat n'intervînt lui-même pour fixer les salaires. Aussi K. Ilg, président de la FOMH, parvint-il à persuader E. Dübi, président de l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie, que l'heure était venue de signer un accord. Les employeurs radicaux et le syndicat socialiste s'alliaient contre les milieux conservateurs corporatistes en vue de sauvegarder l'autonomie des partenaires sociaux vis-à-vis de l'Etat.
Comme celle de l'horlogerie, la convention de l'industrie de machines comporte deux volets. D'une part, elle institue une procédure de négociation ouvrant la voie à des discussions et, le cas échéant, à des accords sur les conditions de travail en général, lesquelles ne sont pas réglées dans le texte; en cas d'échec de la négociation s'agissant des augmentations générales des salaires, les parties se soumettent à

l'arbitrage. D'autre part, l'accord prévoit, à la charge des parties, une obligation de paix absolue. L'accord revêt ainsi une portée plus large que celui de l'horlogerie: il ne vise pas simplement le règlement d'un conflit en cours, mais reconnaît la FOMH comme un interlocuteur avec qui l'organisation patronale accepte de négocier; la liberté de coalition est d'ailleurs expressément garantie.
Obtenant d'être admise comme partenaire social dans l'industrie des machines, la FOMH satisfait une ambition patiemment nourrie durant de nombreuses années. Ainsi a cédé le plus important bastion de la résistance patronale à la conclusion d'accords avec les syndicats. Certes, la FOMH eût préféré la conclusion d'une convention déterminant en détail les conditions de travail, plutôt qu'un accord de procédure. Mais, malgré l'absence de telles dispositions, le texte signé allait plus loin que les contrats collectifs traditionnels: les négociations à venir pouvaient déboucher, à la demande des représentants des travailleurs, sur l'arbitrage des conflits de salaires.
De son côté, l'organisation patronale, bien qu'ayant fait une concession majeure en admettant de négocier désormais avec la FOMH, a su préserver ses intérêts. D'abord, l'arbitrage des conflits de salaires ne constituait pas une nouveauté extraordinaire, puisqu'elle était prévue par le droit fédéral; il paraissait toutefois nécessaire d'empêcher l'Etat d'intervenir directement sur la base de l'arrêté du 27 septembre 1936. En deuxième lieu, l'accord ne déterminait pas des conditions de travail détaillées, comme l'eût fait une convention collective ordinaire: on l'a vu, hors la question des salaires, il ne renfermait qu'une obligation de négocier; sur ce point, les employeurs ont tenu bon. En troisième lieu, la reconnaissance de la FOMH revêtait un caractère clairement délimité: les négociations avec le syndicat devaient se dérouler sur le plan central, au niveau de l'industrie, et non pas avec chaque entreprise; l'employeur, quant à lui, n'avait pour interlocuteur que la commission ouvrière, désignée par l'ensemble des travailleurs. Enfin, dans le domaine même des salaires, seule pouvait faire l'objet des procédures instituées une augmentation générale dans l'entreprise; il n'était pas question d'énoncer des salaires minimum ou moyens; la fixation des salaires restait décentralisée; sous réserve des augmentations générales, les employeurs conservaient donc une grande liberté.
Ainsi, les accords de 1937, tout autant que des conventions de paix, étaient des conventions d'arbitrage qui donnaient un pouvoir certain à la FOMH. Cette dernière devenait d'autant plus puissante que les deux textes régissaient des secteurs considérables de l'économie suisse. Pour sa seule part, l'industrie des machines n'occupait-elle pas un tiers des ouvriers dans le pays et ne fournissait-elle pas près du cinquième des exportations?[14]

* * *

La percée syndicale dans l'industrie horlogère et dans celle des machines contribua fortement à modifier les relations professionnelles en Suisse. Dans d'autres branches, souvent contraints par des grèves nombreuses, les employeurs durent peu à peu céder aux revendications des travailleurs et signer eux aussi des conven-

tions collectives. L'expansion de celles-ci se produisit rapidement. Si, en 1938, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail recensait 417 conventions collectives, le nombre, en 1946, dépassait mille; en 1955, il atteignait mille cinq cents[15].

Les conventions conclues après 1937 furent presque toutes de type classique. Elles renfermaient des clauses sur les conditions de travail; elles prévoyaient souvent l'arbitrage des conflits de droit, mais non pas celui des conflits de salaires, à la différence des accords de l'horlogerie et de la métallurgie.

Le cas le plus illustratif est sans doute celui de l'industrie chimique bâloise. En automne 1942, une pétition lancée sous l'égide du syndicat d'extrême gauche *Industriearbeiterverband* réclamait diverses améliorations des conditions de travail, ainsi que la conclusion d'une convention collective. L'organisation patronale répondit qu'elle était prête à faire des concessions matérielles, mais que, *«pour une question de principe, elle ne pouvait entrer en matière sur une revendication du personnel touchant la conclusion d'une convention collective»*[16]. Malgré une recommandation unanime de l'Office cantonal de conciliation, le *Verband der Basler Chemischen Industriellen* (VBCI) persista dans son refus. Les pressions exercées par les organisations de travailleurs continuant, l'organisation patronale proposa en automne 1943 un accord copiant presque intégralement celui de l'industrie des machines. Ensuite d'une nouvelle pétition, le personnel de plusieurs des entreprises concernées se prononça, par un vote, contre un accord d'arbitrage et de paix; il exigeait la conclusion d'une convention collective fixant précisément les conditions de travail. L'organisation patronale fut forcée d'entrer en matière. Après de difficiles négociations, un texte conforme aux vœux des travailleurs fut signé en janvier 1945. C'était probablement la première convention collective détaillée dans une branche importante de l'industrie suisse[17].

Depuis lors, on constate une double évolution. Avant 1937, faute d'accord contraire des parties, les conventions n'engendraient le plus souvent qu'une obligation de paix dite relative, c'est-à-dire limitée aux matières réglées dans la convention[18]. Acceptant l'arbitrage de certains conflits d'intérêts (comme dans l'horlogerie et les machines) ou la réglementation détaillée des conditions de travail (comme dans l'industrie chimique bâloise), les employeurs voulurent davantage en contrepartie, soit la renonciation par les syndicats à toute mesure de combat pendant la durée des accords, même si un litige surgissait quant à une matière non réglée dans ces derniers. Dans les diverses branches de l'économie, les partenaires prirent donc peu à peu l'habitude de convenir d'une obligation absolue, les liant quel que soit l'objet d'un éventuel différend.

Cette tendance est attestée notamment dans l'imprimerie; bien que le régime conventionnel s'y fût imposé dès le début du siècle, en 1950 encore la convention ne prévoyait qu'une obligation de paix relative; celle de 1953 rendit cette dernière absolue[19]. Semblablement, dans la maçonnerie, la première convention collective nationale, de 1938, ne contenait pas de clause de paix; en 1946, les parties convinrent d'une obligation de paix limitée aux matières réglées dans la convention; ce n'est qu'en 1958 que cette obligation devint absolue[20].

D'autre part, les accords qui, comme dans l'horlogerie et dans les machines, ne contenaient pas de dispositions sur les conditions de travail, furent complétés par

des annexes plus tard intégrées aux accords initiaux, de manière à former des conventions collectives détaillées.
Ainsi par exemple dans l'horlogerie, où les sentences arbitrales sur les salaires et les vacances avaient tenu lieu pendant plusieurs années de convention collective. Ces sentences furent cependant complétées par des conventions particulières. En 1951, par exemple, une telle convention fut conclue, qui prévoyait une augmentation générale des salaires. Une autre suivit en 1957 à propos de la réduction de la durée du travail. Les textes complémentaires se trouvèrent rassemblés en 1961: avec l'accord de paix, ils constituent depuis lors une convention collective au sens classique du terme. Dans l'industrie des machines furent également signés des accords séparés sur les conditions de travail (par exemple les vacances en 1944, 1949 et 1954; les allocations familiales et les délais de congé en 1954). Ces documents ne renfermaient à l'origine que des recommandations ne liant pas les employeurs. Dès 1969, ils furent rédigés de manière à déployer un effet normatif auquel les signataires des contrats individuels ne pouvaient pas déroger; en 1970, les parties les intégrèrent à l'accord de paix[21]. En outre, dans cette branche, les partenaires sociaux accrurent le domaine de l'arbitrage en 1974: depuis cette date, le syndicat peut demander que soient fixées par un tribunal arbitral les conséquences d'un licenciement collectif, c'est-à-dire le contenu du plan social établi à cette occasion. C'est le lieu de signaler que l'arbitrage des conflits de salaires a fonctionné à de nombreuses reprises, évitant ainsi des affrontements qui eussent pu déboucher sur des grèves.

* * *

Dans une telle perspective, l'originalité des accords de 1937 réside dans l'instauration de l'obligation de paix absolue avec, comme contrepartie principale pour les travailleurs non pas des conditions de travail détaillées, mais l'arbitrage des conflits de salaires. L'obligation de paix absolue s'est répandue[22]; l'arbitrage des conflits de salaires reste largement l'apanage de l'horlogerie et de l'industrie des machines. Les conventions collectives fixent toutes des conditions de travail.
Il ne semble pas exagéré de dire que la conclusion de ces textes représente une victoire syndicale, qui a imprimé un élan décisif à l'expansion des conventions collectives dans la plupart des branches importantes de l'économie suisse. D'où est née la paix sociale dès 1950.
A compter de cette décennie, sur le plan cantonal comme sur le plan fédéral, la «formule magique» de la coalition des grands partis (y compris le parti socialiste) dans les gouvernements approfondit ses racines. La Suisse n'est-elle pas le seul pays d'Europe qui ait pratiqué un tel régime de coalition nationale sans interruption depuis 1959? Si l'on se rappelle le rôle que jouent les syndicats dans la vie politique au sens large (procédures de consultation, participation à de nombreuses commissions officielles, influence exercée par l'intermédiaire des parlementaires et des conseillers fédéraux, usage ou menace d'usage de l'initiative populaire et du referendum), on mesure que la paix du travail engendrée par les accords de 1937 n'est probablement qu'un aspect de la démocratie de concordance qui s'est instaurée dans notre pays à cette même époque.

Aujourd'hui, les employeurs célèbrent les accords de paix. Dans l'horlogerie et dans l'industrie des machines, ils ne se rappellent pas exactement que leurs prédécesseurs ont résisté longtemps à la pression de la FOMH, avant d'accepter le régime conventionnel dont on se félicite maintenant. Dans les autres branches, le patronat ignore le plus souvent que la contrepartie concédée à l'époque fut l'arbitrage des conflits de salaires; il n'est d'ailleurs guère favorable à une telle limitation de ses prérogatives.

La FTMH (nouvelle appellation de la FOMH), pour sa part, défend son œuvre avec ténacité non plus contre les employeurs, mais contre les critiques d'autres syndicats, en particulier dans la chimie et dans le bâtiment. A certains égards, ces derniers peuvent se flatter d'avoir obtenu plus vite que la FOMH la conclusion de conventions collectives réglant les conditions de travail; mais ils oublient qu'ils ont été rattrapés et que, surtout, les conventions de paix qui les lient ne leur donnent aucunement l'avantage de pouvoir demander l'arbitrage des conflits de salaires. Le malaise en leur sein est évident. La paix absolue du travail ne paraît plus les satisfaire. Ils voudraient qu'elle ne fût dorénavant que relative aux matières réglées, comme si cette solution pouvait contribuer à les libérer quelque peu; il s'agit probablement d'une illusion, car les conventions sont maintenant si détaillées que les conflits qui surgissent ne touchent pas des domaines nouveaux, mais des points déjà fixés dans les textes: absolue ou relative, l'obligation de paix déploie pratiquement les mêmes effets.

Il n'appartient pas au juriste de dire dans quelle voie doivent s'engager les relations entre les partenaires sociaux. Tout au plus peut-il, en rappelant des faits devenus historiques, dissiper certaines erreurs et mieux faire comprendre la situation présente. Tel était l'objet de nos observations.