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

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 33 (1941)

Heft: 4

Artikel: Contribution au problème de l'applicabilité générale des contrats collectifs

Autor: Schweingruber, E.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384263

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

33me année | Avril 1941 | N° 4

Contribution au problème de l'applicabilité générale des contrats collectifs.

Par M. le Dr *E. Schweingruber.*

Les discussions auxquelles le principe de l'applicabilité générale des contrats collectifs donnent lieu depuis quelques années viennent de rebondir. Non seulement les milieux politiques et économiques se penchent sur ce problème, mais encore les juristes, ce que l'on ne peut d'ailleurs que saluer.

La notion de force obligatoire générale des contrats collectifs est-elle nouvelle? N'en connaissons-nous pas déjà des applications dans le passé? Telles sont les questions auxquelles il importe tout d'abord de répondre.

Lors des travaux préliminaires qui ont précédé la promulgation du Code des obligations, des propositions avaient été développées en faveur de l'applicabilité générale; elles sont néanmoins demeurées en minorité[1]. Le projet du Conseil fédéral du 3 mars 1905 prévoyait d'étendre, éventuellement, aux employeurs et employés non assujettis (en tant que leurs conventions ne fixaient pas expressément de stipulations contraires) la validité des contrats collectifs rendus publics. La proposition de minorité de M. le conseiller national Scherrer-Füllemann avait la teneur suivante:

> « Les contrats collectifs passés entre les associations d'employeurs et de salariés de la même profession ou de la même région — et rendus publics par les autorités compétentes — sont également applicables aux employeurs et salariés non assujettis lorsque la majorité des employeurs et des salariés en ont accepté les dispositions. Demeurent réservés les contrats de service qui ont stipulé ou stipuleront autre chose. »

Le conseiller national Greulich demanda la suppression de cette dernière phrase. Cependant, le 26 octobre 1907, la grande commission d'experts, sur la proposition du professeur Eugène Huber, traça la disposition du projet fédéral prévoyant l'appli-

[1] Cf. Walter Ingold: « Auf dem Wege zur Arbeitsverfassung. »

cation des contrats collectifs aux non-assujettis; l'extension du principe des contrats collectifs demandée par la minorité était donc repoussée.

Le problème est demeuré en suspens jusqu'après la guerre mondiale. En 1919, il s'en est fallu de peu qu'une loi fédérale ne décrète la force obligatoire générale des contrats collectifs. Le Conseil national et le Conseil des Etats avaient accepté à l'unanimité une loi fédérale réglementant les conditions de travail et comportant quelques innovations fondamentales, entre autres choses l'autorisation donnée au Conseil fédéral de prononcer la force obligatoire générale des contrats collectifs. Cependant, cette loi fut repoussée en votation populaire par 256,000 voix contre 254,000. Les dispositions fixées depuis 1912 par le Code des obligations demeuraient donc en vigueur; en principe, les stipulations des contrats collectifs continuaient de n'être applicables qu'aux membres des associations contractantes, à l'exclusion des non-organisés ou des membres des associations dissidentes. Le Code des obligations ne permet pas de décréter la force obligatoire générale. Jusqu'à présent, les lois cantonales qui ont voulu promulguer le principe de l'applicabilité générale des contrats collectifs pour toute l'étendue du territoire cantonal ont été cassées par le Tribunal fédéral comme incompatibles avec la législation fédérale en vigueur; tel a été le cas pour les lois cantonales de Genève[2] et de Neuchâtel[3]. Le Tribunal fédéral a rendu une troisième sentence analogue, le 21 février 1941, en ce qui concerne la loi fribourgeoise sur les contrats collectifs. Dans ces conditions, il est donc évident que le Code fédéral des obligations doit être modifié ou complété si nous voulons avoir la possibilité d'introduire en droit suisse le principe de l'applicabilité générale des contrats collectifs. Cette revision est en préparation. On manifeste même l'intention d'insérer dans la Constitution fédérale un article *ad hoc* et de promulguer une loi fédérale réglant la matière dans son ensemble et remplaçant les deux articles 322 et 323 du C.O. Le projet de loi fédérale n'a pas encore été rédigé. Jusqu'à présent, les Chambres se sont bornées à mettre au point l'article constitutionnel qui fixera le principe de l'applicabilité générale.

C'est ici le lieu de mentionner que nous connaissons quelques applications de ce principe à l'étranger. Au cours des dix dernières années notamment, le régime de la force obligatoire des contrats collectifs a été codifié par la législation de plusieurs pays, dont quelques-uns sont démocratiques comme le nôtre.

Mais, en Suisse aussi, la déclaration de force obligatoire générale s'est faufilée au cours de ces dernières années, passant un peu en contrebande à l'aide des arrêtés fédéraux dits de nécessité. Dans les exemples que nous allons mentionner, experts et

---

[2] Cf. Décisions du Tribunal fédéral. 64. I. 17.

[3] Cf. Décisions du Tribunal fédéral. 65. I. 236 et suiv.

juristes trouveront des exemples — d'une rédaction plus ou moins heureuse — dont ils pourront s'inspirer lors de la revision fondamentale qui s'annonce:

a) C'est dans l'industrie de la broderie que la déclaration de force obligatoire générale a fait sa première apparition par la promulgation de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1922 réglant l'aide de la Confédération à cette industrie. L'article 3 a la teneur suivante:

« Le Conseil fédéral est autorisé à déclarer applicables à l'ensemble des groupements intéressés les dispositions des contrats collectifs relatifs aux salaires passés entre les associations économiques. »

La loi ne précise pas les modalités selon lesquelles le principe de la force générale obligatoire devra être appliqué. En prévision des difficultés auxquelles pourrait se heurter la conclusion d'un contrat collectif s'étendant à l'ensemble de l'industrie de la broderie, l'arrêté fédéral précise:

« Il peut (le Conseil fédéral), en cas de nécessité, tenter par ses interventions, de faciliter la conclusion de contrats de ce genre. »

Cette directive, si elle témoigne de prudence, ne fait guère preuve de confiance dans le développement des contrats collectifs et de l'extension de leurs dispositions aux non-assujettis. Autant que nous sachions, cette disposition n'a jamais été appliquée, tout au moins en ce qui concerne la réalisation du principe de la force obligatoire générale.

b) Il semble également que l'article 28 de l'ordonnance d'application de la loi fédérale du 26 septembre 1931 sur le repos hebdomadaire soit demeuré sans résultat pratique. Cet article prévoit l'applicabilité générale pour quelques dérogations, en soi sans importance, prévues par les contrats collectifs, ou encore en vue de remplacer les exceptions autorisées par les autorités cantonales ou fédérales:

Art. 28: « Peuvent se substituer au régime prévu par l'article 27 les arrangements convenus entre groupements d'employeurs et groupements de salariés, à condition de se tenir dans les bornes de la loi et dans les limites fixées par les articles 13 et 25 et d'avoir été approuvés par l'autorité compétente. L'autorité compétente peut, s'ils répondent à l'intérêt public, déclarer pareils arrangements d'applicabilité générale pour la branche qu'ils concernent. L'autorité compétente est le gouvernement cantonal pour les arrangements qui ne dépassent pas la limite d'un canton, et le Département de l'économie publique pour ceux qui embrassent plusieurs cantons. »

Malheureusement, au lieu d'être appliqué sans détour, ce principe infiniment simple du repos hebdomadaire a été escamoté par l'épouvantable et indigeste rédaction de la loi fédérale et de son ordonnance d'application. Cet exemple montre comment le législateur s'applique parfois à faire des lois qui, dès le premier jour de leur entrée en vigueur, ne sont que maculature (peut-être parce qu'on n'a jamais eu sérieusement l'intention d'en appliquer le principe, réd.).

c) Lorsque au cours de la dernière crise, la Confédération se vit dans l'obligation de venir en aide à l'industrie hôtelière, l'Assemblée fédérale profita de l'occasion qui lui était offerte de ne pas se borner à verser des subventions mais de réglementer un peu mieux les conditions de travail du personnel de cette branche (arrêtés fédéraux des 30 septembre 1930 et 5 avril 1935). Encore une fois, comme lors de l'arrêté relatif à l'industrie de la broderie, le Conseil fédéral fut autorisé à déclarer d'applicabilité générale le contrat collectif passé entre la Société suisse des hôteliers et l'Union Helvetia, l'association centrale des salariés de l'industrie hôtelière. Le Conseil fédéral a effectivement fait usage de cette autorisation en promulguant, le 12 juin 1936, l'arrêté fédéral donnant force obligatoire générale à la convention sur la réglementation des pourboires dans l'industrie hôtelière. Cette ordonnance est encore en vigueur à l'heure actuelle. Cette décision peut être considérée sans autre comme un excellent exemple et comme un incontestable succès. La situation était propice à cette mesure; en effet, la Société suisse des hôteliers et l'Union Helvetia, après avoir conclu un accord relatif à la réglementation des pourboires, s'étaient livrées à de violentes polémiques sur l'opportunité de décréter la force obligatoire générale pour cette réglementation. Finalement, les deux associations avaient demandé l'intervention du Département fédéral de l'économie publique. C'est ce qui explique l'insertion, dans l'arrêté fédéral du 5 avril 1935, de l'autorisation donnée au Conseil fédéral de prononcer l'applicabilité générale. Cette mesure incita les deux associations à s'entendre sur la réglementation des pourboires. Après avoir procédé à quelques amendements, le Conseil fédéral, par arrêté, décréta cette convention d'applicabilité générale. Outre son importance pratique, cette décision du Conseil fédéral donnant force obligatoire générale à la réglementation des pourboires est intéressante à deux points de vue. Tout d'abord, le Conseil fédéral ne s'est pas borné à promulguer l'applicabilité générale du point de vue du droit civil seulement, mais il a encore renforcé l'efficacité de ce principe en menaçant de sanctions les employeurs qui ne se conformeraient pas aux dispositions de la convention. C'est un progrès fondamental. En effet, comme on le sait, un contrat collectif ne relève que du droit civil; les infractions n'en sont pas punissables. Secondement, il est intéressant de retenir que le même article qui stipule la force obligatoire générale de la réglementation des pourboires précise:

« Tout amendement à cette réglementation des pourboires nécessite l'autorisation du Conseil fédéral. »

Que signifie cette disposition? Que, lorsqu'elles veulent apporter une modification à leur convention, les associations contractantes doivent préalablement demander l'autorisation du Conseil fédéral? Sont-elles encore autorisées à dénoncer librement la convention passée? (L'accord que nous venons de mentionner

comporte cependant une clause de résiliation: la réglementation, valable du 1er juillet 1936 au 30 septembre 1937, est prorogée d'année en année lorsqu'elle n'est pas dénoncée trois mois avant son expiration et pour le 1er octobre). Comment une résiliation est-elle compatible avec la clause précisant que tout amendement apporté à la convention doit être ratifié par le Conseil fédéral? Les associations ont-elles encore pleine liberté de contracter ou sommes-nous déjà en face d'un « dictat » de l'Etat? Nous avouons que l'arrêté fédéral ne donne pas la clé de cette contradiction. Il s'agit d'une question d'une importance cruciale, non seulement pour la réglementation des pourboires dans l'industrie hôtelière, mais encore dans tous les cas similaires d'application du principe de la force obligatoire générale. Nous sommes également en présence d'une question pratique revêtant tout autant d'importance et pouvant être déterminante pour la voie à suivre en vue de réaliser les modifications d'ordre juridique ultérieurement nécessaires. Nous y reviendrons encore plus tard.

Les mesures d'aide à l'industrie hôtelière ont été prorogées par l'arrêté fédéral du 28 décembre 1940 « prolongeant l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse ». L'article 3 confirme, dans un texte d'une rédaction plus précise, l'application du principe de la force générale obligatoire des contrats collectifs passés entre les associations professionnelles représentatives:

« Le Département fédéral de l'économie publique, s'il le juge nécessaire pour assurer l'efficacité des mesures de soutien de l'industrie hôtelière, peut, après avoir consulté des experts impartiaux et les associations professionnelles intéressées, déclarer d'application générale obligatoire:

a) les décisions du groupement compétent de l'industrie hôtelière sur la réglementation des prix;

b) les conventions intervenues entre les associations d'employeurs et d'employés de l'industrie hôtelière sur la solution des questions professionnelles les concernant.

Le Département fédéral de l'économie publique établira les prescriptions, sanctions et dispositions pénales destinées à assurer l'observation des décisions et conventions déclarées d'application générale obligatoire. »

C'est la procédure antérieure, mais formulée d'une manière plus détaillée et plus précise. Cependant, l'arrêté dit plus loin:

« En outre, il (le Département fédéral de l'économie publique) édictera les prescriptions nécessaires sur le règlement des pourboires dans l'industrie hôtelière. »

Il semble que la destinée de cette réglementation des pourboires — qui, pour autant que nous sommes informés, a besoin d'être encore modifiée et complétée — ait été purement et simplement remise entre les mains du Département fédéral de l'économie publique, mais sans préciser autrement la limite des compétences de cette autorité, ce qu'elle est autorisée à faire et à ne pas faire. Il se peut que cette disposition soit interprétée en ce sens que le Département fédéral de l'économie publique, au cas

où les amendements proposés ne seraient pas réalisables au moyen d'une entente directe entre les associations professionnelles intéressées, soit autorisé à déclarer lui-même ces modifications d'application générale, ensuite d'une proposition unilatérale émanant soit des employeurs, soit des employés. Comme auparavant, la loi comporte une lacune: elle ne fait pas mention de la procédure à suivre et nous laisse dans l'ignorance sur les facteurs dont l'influence sera prépondérante.

d) L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 « concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles » (entré en vigueur le 15 août 1940) nous donne encore un autre exemple de l'application du principe de la force obligatoire générale, de même que la loi fédérale sur le travail à domicile du 12 décembre 1940 qui va entrer prochainement en vigueur. Ces arrêtés, eux aussi, donnent au Conseil fédéral la compétence de déclarer d'application générale — dans des conditions nettement déterminées — les contrats collectifs en vigueur passés entre les associations représentatives d'employeurs et de salariés. L'alinéa 2 de l'article 17 de l'arrêté concernant les transports routiers a la teneur suivante:

« Le Conseil fédéral encourage la conclusion de contrats collectifs de travail concernant les conditions de travail et de salaire de ces employés. Après avoir consulté l'association mentionnée à l'article 10, les organisations professionnelles intéressées et la commission des transports, il édictera dans les limites de la législation des prescriptions relatives à la conclusion et au contenu des dits contrats et au règlement des litiges naissant de leur application. »

En d'autres termes, le Conseil fédéral prévoit encore d'autres dispositions d'exécution en la matière. Quelle sera leur teneur? Nous l'ignorons encore. L'arrêté dit ensuite:

« Les contrats collectifs de travail visés au 2e alinéa doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral. »

C'est quelque chose de nouveau. Jusqu'à présent, nous n'avons jamais vu que les contrats collectifs de travail aient besoin d'une ratification officielle. Plus loin, l'arrêté stipule:

« Celui-ci (le Conseil fédéral) peut déclarer ces contrats ou certaines de leurs clauses obligatoires pour tous les intéressés, si une forte majorité des entreprises, compte tenu de leur importance, et des employés y ont adhéré, s'ils tiennent suffisamment compte des intérêts légitimes de la minorité, sauvegardent la liberté d'association et satisfont à l'intérêt public. Les présentes dispositions sont appliquées avec le concours des cantons et des associations professionnelles intéressées. »

(Le texte original allemand dit, en ce qui concerne la dernière phrase: « La collaboration des cantons et des associations professionnelles intéressées à l'application de ces dispositions demeure réservée. » Réd.)

e) L'article 12 de la loi fédérale sur le travail à domicile est encore plus explicite:

« Lorsque les salaires payés aux ouvriers à domicile d'une branche déterminée sont exceptionnellement bas et que les employeurs et ouvriers intéressés ne sont pas en mesure de les régler efficacement, le Conseil fédéral peut, dans les limites de l'intérêt général, et après avoir entendu la commission professionnelle compétente ainsi que les cantons intéressés, procéder à des fixations de salaires. A cette fin, il peut:

a) établir des salaires minima;

b) après avoir pris l'avis d'experts indépendants, déclarer des contrats collectifs de travail et des tarifs de salaire obligatoires pour tous les membres du groupe professionnel.

La fixation des salaires peut aussi porter sur l'indemnité pour le matériel et les fournitures, sur les allocations accessoires d'ordre social et sur la rémunération du sous-traitant.

Les salaires ainsi fixés peuvent être gradués par régions; la durée de leur validité doit être limitée.

Les conventions sont nulles dans la mesure où elles dérogent à l'ordonnance du Conseil fédéral fixant des salaires. Les clauses nulles sont remplacées par celles de l'ordonnance.

Pendant la procédure engagée pour la fixation des salaires au sens du présent article, de même que pendant la validité des ordonnances, les parties doivent s'abstenir de troubler la paix dans les relations de travail. »

Ajoutons que les effets de droit civil des contrats collectifs de ce genre — comme en ce qui concerne la réglementation des pourboires — sont renforcés par des menaces de sanctions contre les entreprises qui ne paient pas les salaires dans le délai fixé, ou encore qui procèdent à des mesures coercitives à l'égard des salariés (en violation de l'obligation de respecter la paix professionnelle); de leur côté, les travailleurs s'engagent également à respecter la paix du travail[4].

Ainsi, les quelques cas spéciaux que nous venons de citer (industrie de la broderie, industrie hôtelière, loi sur le repos hebdomadaire, réglementation des transports routiers, loi sur le travail à domicile) jouent en quelque sorte le rôle de précurseurs de l'ordre qui vient, de la codification prochaine, dans le droit suisse, de la notion de l'applicabilité générale des contrats collectifs. Cependant, les réglementations que nous venons de citer ne sont pas seulement les premiers jalons d'un régime nouveau en matière de droit du travail, mais aussi des réalisations parallèles aux « articles économiques », c'est-à-dire au projet de revision des dispositions constitutionnelles d'ordre économique préparé par les Chambres fédérales. Dans sa rédaction la plus récente[5], l'article principal (31*ter*) a la teneur suivante:

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

La loi fédérale désignera les domaines où la Confédération et les can-

---

[5] Cf. Feuille fédérale 1940.

[4] Cf. art. 20, lettres *a)* et *b)* de la loi fédérale.

tons pourront donner force obligatoire générale à des conventions et à des décisions.

La force obligatoire générale ne pourra être attribuée que sur préavis favorable d'experts indépendants et que 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.»

Il apparaît de la manière la plus nette que les derniers arrêtés fédéraux (relatifs à l'industrie hôtelière [II], aux transports routiers, de même que la loi sur le travail à domicile) s'appuient fortement sur le texte du projet de revision des articles économiques. Ils traduisent aussi l'effort des autorités compétentes en vue de trouver une définition claire et pratique du principe de l'applicabilité générale et de mettre sur pied des modalités d'application simples. Pour le moment, nous sommes autorisés à dire que la situation a été éclaircie.

Comme le montrent les exemples cités — et comme le souligne d'ailleurs avec raison le Conseil fédéral dans son message du 10 septembre 1937 relatif aux articles économiques, la déclaration de force obligatoire générale ne diffère pas essentiellement d'un arrêté promulgué directement par l'Etat en vue de la réglementation des conditions de travail. Que le Conseil fédéral — après une entente préalable conclue de plein gré entre deux associations professionnelles, et à leur demande — décrète lui-même d'applicabilité générale la réglementation intervenue (généralement après y avoir apporté certains amendements ou compléments), ou que les associations professionnelles — après entente réciproque — invitent le Conseil fédéral à mettre certaines dispositions en vigueur par voie d'arrêté, ou encore que le Conseil fédéral soit autorisé, « après avoir entendu les associations intéressées », à promulguer lui-même des ordonnances en vue de la réglementation des conditions de travail, les résultats pratiques et les conséquences juridiques de ces diverses manières de procéder sont à peu près les mêmes. Ce ne sont que des nuances d'une même procédure légale autorisant un organe administratif à mettre sur pied, pour une branche déterminée, certaines dispositions légales après que ces dispositions ont déjà été discutées, proposées ou décidées par la majorité des intéressés de cette branche. Le message du Conseil fédéral invoque l'exemple de la loi fédérale sur la formation professionnelle qui prévoit des dispositions uniformes, promulguées par la Confédération, en vue de l'application des modalités relatives à la formation professionnelle; les associations professionnelles d'employeurs et de salariés doivent être entendues au préalable. L'article 56 de la loi fédérale du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle stipule:

« Les ordonnances prévues par la présente loi tiendront compte des dispositions sur la formation professionnelle prévues par des règlements profes-

sionnels d'associations communes ou adoptées d'un commun accord par les associations des employeurs et des travailleurs.

Lorsqu'il existe des associations distinctes d'employeurs et de travailleurs, le droit de proposition reconnu par la présente loi n'est pas subordonné, en principe, à leur accord commun. Cependant, toutes les associations intéressées doivent être consultées avant l'adoption d'une ordonnance. »

Bien des points demeurent encore obscurs en ce qui concerne la loi fédérale qui deviendra ultérieurement nécessaire en application des revisions constitutionnelles en matière économique. Ces points doivent être éclaircis. Il appartient à la discussion publique de faire de la lumière. Certaines questions — malheureusement négligées dans les exemples de réglementation cités plus haut — aujourd'hui encore terre inconnue, sont susceptibles d'être décisives pour la réforme qui vient, aussi bien du point de vue juridique que politique.

L'un de ces points concerne la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'autorisation de déclarer la force obligatoire générale peut être confiée *aux cantons*. Jusqu'à présent, toutes les réglementations citées confient sans exception cette compétence au Conseil fédéral. Cependant, l'article constitutionnel laisse ouverte la question de la compétence des cantons. (« La loi fédérale désignera les domaines où la Confédération, ou les cantons, pourront donner force obligatoire générale à des conventions et à des décisions. ») Il laisse à la loi fédérale qui suivra cet amendement constitutionnel le soin de la régler. En Suisse romande tout particulièrement, on constate une forte tendance en vue d'octroyer aux cantons la compétence de décréter l'applicabilité générale. Nous considérons cette tendance comme dangereuse; elle risque entre autres choses de mettre en danger la liberté d'établissement, tout en entraînant encore d'autres difficultés d'ordre juridique et social. Les milieux qui se prononcent si catégoriquement et si énergiquement en faveur d'une application cantonale de la force obligatoire générale des contrats collectifs (et qui veulent passer comme chat sur braise sur les obligations découlant du C.O.) ne semblent plus compter avec les associations centrales d'employeurs et de salariés, avec les organisations qui représentent l'ensemble des employeurs et des salariés suisses. Ce qu'ils veulent, ce sont des associations locales, ou tout au plus cantonales, d'employeurs et de salariés, de caractère corporatif. Les gouvernements cantonaux favoriseraient les associations exclusivement cantonales au détriment de celles dont l'activité s'étend à l'ensemble du territoire de la Confédération. Les cantons, si on les laissait faire, finiraient par déclarer qu'il n'est pas possible de déclarer d'applicabilité générale les dispositions d'un contrat dont l'effet dépasse le territoire du canton.

Il est inutile d'ajouter que cette tendance est absolument contraire à la politique actuellement suivie par les associations d'employeurs et de salariés en matière de contrats collectifs. Comme on le sait, ces associations tendent à conclure, dans la mesure du pos-

sible, des conventions nationales. L'action de ces associations est basée sur le principe de la solidarité qui doit unir tous les employeurs et tous les salariés d'une même branche. Jamais nos organisations syndicales n'admettront l'atomisation qui serait la conséquence de la réalisation de l'applicabilité générale sur le plan cantonal. Leur force repose sur les conventions et contrats de portée nationale. Elles savent qu'une politique sociale locale est incompatible avec cette économie dirigée dans laquelle nous sommes entrés. La communauté professionnelle dont il est actuellement question ne peut demeurer limitée au canton. L'extension du principe des contrats collectifs n'est possible que sur le plan fédéral.

Le second point encore obscur, susceptible, lui aussi, d'avoir une influence déterminante sur la réforme à venir, a déjà été évoqué plus haut en ce qui concerne la réglementation des pourboires dans l'hôtellerie. Jusqu'à présent, on s'est limité à définir aussi exactement que possible les conditions nécessaires à la déclaration d'applicabilité générale d'un contrat collectif, de même qu'à rechercher des modalités pratiques d'application. Mais on ne s'est pas encore hasardé à étudier la question de savoir, au cas où la situation serait modifiée, ce qu'il adviendrait d'un contrat collectif déclaré d'applicabilité générale. Comment un contrat collectif de ce genre peut-il être modifié? Les associations contractantes sont-elles encore libres de le dénoncer ou n'ont-elles plus la faculté de le faire? Qui a la compétence de modifier la réglementation à laquelle les autorités ont octroyé force obligatoire générale? Les parties contractantes ou l'Etat? Quelle est la partie qui doit se soumettre à l'autre? Qui prend l'initiative nécessaire? Qui décide en dernier ressort? L'Etat a-t-il le droit de déclarer: aucune modification ne peut être apportée sans mon autorisation? *Serons-nous en présence d'associations agissant et décidant librement ou d'associations contrôlées par l'Etat?* Les réglementations promulguées jusqu'à aujourd'hui ne sont pas encore en mesure de répondre à ces diverses questions. Ou bien faudra-t-il prévoir un arbitrage obligatoire? Il semble que les exemples déjà cités n'aient pas retenu cette possibilité. On a plutôt tendance, en cas de conflit — lorsque les associations intéressées ne réussissent pas à s'entendre de plein gré — de laisser à l'Etat le soin de trancher[6]. Ce serait une nouvelle forme de législation. Et qui tracera aux autorités compétentes les directives auxquelles elles auront à se conformer si nous voulons éviter l'arbitraire?

Ces questions nécessitent donc la plus grande attention. Pour le moment, les réserves faites par nos organisations syndicales apparaissent justifiées. Ceux qui seraient tentés d'accepter sans autre une législation confiant sans réserve à l'Etat le droit de déclarer d'applicabilité générale les ententes passées entre les associations

---

[6] Cf. le nouvel arrêté fédéral relatif à l'industrie hôtelière, la loi fédérale sur le travail à domicile et la loi fédérale sur l'apprentissage.

— en pensant que les choses s'arrangeront d'elles-mêmes — sont semblables à des voyageurs qui s'embarqueraient dans un train sans en connaître la destination. C'est plus que jamais le moment de peser les conséquences que peuvent comporter nos décisions.

Le problème de l'assistance à la vieillesse et de l'assurance-vieillesse en Suisse.*

Par M. le Dr *A. Saxer*,
directeur de l'Office fédéral des assurances sociales.

I.

L'assurance sociale se développe très lentement en Suisse. Il a fallu des dizaines d'années pour instaurer l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance-chômage. En cette matière, le peuple souverain a toujours agi avec beaucoup de retenue. Il s'est opposé surtout aux solutions centralisatrices. Cette opposition s'est manifestée également à l'égard du problème de l'assurance-vieillesse et survivants. Bien qu'il parût aller de soi, sitôt après la guerre mondiale, que cette assurance deviendrait à bref délai une réalité, le peuple rejeta, en date du 6 décembre 1931, la loi du 17 juin 1931 qui devait l'instituer. La raison très probable de cet échec est celle-ci: plus que les autres branches d'assurance, l'assurance-vieillesse fait appel à la prévoyance: les jeunes générations sont astreintes à payer des primes pendant des dizaines d'années avant d'entrer en jouissance d'une rente. Au contraire, les assurances-maladie, accidents et chômage supposent des événements qui peuvent se produire chaque jour, voire à toute heure. Elles garantissent aux assurés durant toute leur vie, nombre de prestations souvent à court terme. Chacun est acquis d'avance à une telle prévoyance, mais pour verser des primes à une institution qui ne donnera quelque chose qu'après des dizaines d'années, ou qui peut-être ne payera jamais rien à celui-ci ou à celui-là, les bonnes volontés sont plus rares. D'autres raisons, trouvées dans le projet lui-même, expliquent encore le rejet de la loi: cotisations assez lourdes et prestations fort modestes pendant le régime transitoire, lente accumulation de capitaux sans effet immédiat.

Le sort fait au projet d'assurance-vieillesse obligea la Confédération à s'engager *dans la voie de l'assistance,* car, malgré le rejet de la loi, il était impossible de laisser sans secours la détresse indéniable des vieillards. En 1929 déjà, la Confédération avait oc-

---

* Note de la rédaction: En nous autorisant à publier la conférence qu'il a faite à l'assemblée des délégués de la fondation suisse « Pour la vieillesse », M. le Dr Saxer tient à dire qu'en tant qu'elle ne touche pas à la législation en vigueur, elle ne lie ni le Département fédéral de l'économie publique, ni le Conseil fédéral.