

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 33 (1941)
Heft: 7

Artikel: Le principe de l'applicabilité générale à l'étranger
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384280>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

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

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

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

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

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

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

les pays industriels, ce principe est inséré depuis longtemps dans la législation. En adoptant le projet du Conseil fédéral, le Parlement ne fera que combler une lacune du droit suisse.

Le développement des contrats collectifs devait nécessairement poser la question de l'applicabilité générale. En effet, un contrat collectif tend toujours à étendre son domaine d'application; plus sa portée s'élargit et plus ses dispositions ont des chances d'être respectées. La solution idéale: l'organisation intégrale des parties contractantes n'étant que rarement réalisable, l'aide de l'État et des dispositions législatives promulguant l'application des dispositions du contrat aux entreprises et aux personnes que les parties contractantes ne peuvent attendre apparaissait le seul moyen d'assurer un maximum d'efficacité aux contrats collectifs.

Si naturelle que nous semble aujourd'hui cette manière de faire, elle ne s'est imposée que très lentement. Au début, ce principe n'a enthousiasmé personne. Les employeurs craignaient que, sous le régime de l'applicabilité générale, les contrats collectifs ne donnent une place prépondérante aux organisations syndicales; quant à ces dernières, elles étaient peu disposées à favoriser une solution mettant les ouvriers non organisés au bénéfice d'avantages conquis souvent au prix de luttes très dures et de véritables sacrifices des syndiqués. En outre, pendant un certain temps, les organisations ouvrières ont craint que l'intervention de l'État n'ait pour elles des conséquences néfastes, n'entraîne un affaiblissement de leur position. Les travailleurs qui, à cette époque, n'avaient pour ainsi dire aucune influence sur le gouvernement, craignaient qu'il ne s'immisce outre mesure dans les rapports entre employeurs et salariés. Les organisations syndicales préféraient se mesurer elles-mêmes avec le patronat et lui imposer par leurs propres moyens leurs revendications.

Il est intéressant de rappeler comment, dans la patrie du syndicalisme moderne, en Grande-Bretagne, employeurs et organisations syndicales ont évité l'écueil de l'intervention de l'État. Afin de maintenir la liberté de contracter tout en évitant les dangers émanant pour les parties contractantes de l'organisation insuffisante de certains secteurs de l'industrie et des arts et métiers, employeurs et travailleurs organisés les abandonnèrent purement et simplement à l'État, le chargeant de prendre les mesures nécessaires afin d'adapter plus ou moins les conditions de travail des non-organisés à celles des travailleurs assujettis aux contrats collectifs. Au début, les pouvoirs publics demeurèrent assez fermés à cette suggestion. Toutefois, l'État modifia son attitude lorsqu'il eut — au cours de la dernière guerre mondiale — compris qu'il avait un intérêt évident et immédiat au maintien de la continuité de la production et de la paix du travail. A cette époque, le « Munition of War Acts » (loi sur la fabrication des munitions) mit fin au principe de la liberté de contracter en fixant obligatoirement les conditions de salaire et de travail, tout en donnant aux

organisations la possibilité de munir les tarifs de la clause de la force obligatoire générale. Ce système fut abandonné à la fin de la guerre; cependant, craignant à juste titre que les conditions de salaire et de travail ne deviennent chaotiques dans les secteurs mal organisés de l'industrie et des arts et métiers, le Ministère du travail créa, à cet effet, des tribunaux d'arbitrage ayant la compétence de fixer des salaires minima de caractère obligatoire. En théorie, le régime d'avant-guerre, c'est-à-dire la liberté de contracter, était rétabli. En fait, le résultat n'était pas très satisfaisant pour les organisations syndicales. Alors qu'avant 1914 elles pouvaient reprocher avec raison au gouvernement de ne pas faire un usage suffisant des moyens d'intervention à sa disposition, elles pouvaient craindre, la guerre achevée, que les pouvoirs publics ne tombent dans l'excès contraire et ne mettent ainsi en danger cette liberté de contracter à laquelle les organisations syndicales attachaient tant de prix. En effet, alors que les tarifs obligatoires promulgués par le gouvernement s'appliquaient à 3 millions de salariés, les contrats collectifs librement conclus ne s'étendaient qu'à 2,5 millions de travailleurs. Par la suite, ces interventions de l'Etat diminuèrent et furent sinon remplacées du moins complétées par une loi prévoyant l'applicabilité générale des salaires.

Le principe de l'applicabilité générale par l'Etat des contrats collectifs conclus librement est ancré dans la législation des pays suivants: Union sud-africaine (depuis 1930), Brésil (1932), Canada (1934 et 1935), Mexique (1931). En Tchécoslovaquie, une loi de 1935 a promulgué la force obligatoire générale dans le textile. En France, la législation sociale de 1936 prévoyait l'application de ce principe sans aucune restriction. La législation grecque a introduit cette innovation en 1936.

« Dans tous ces pays », constate une étude du Bureau international du Travail, « Les conventions collectives », « la procédure d'extension aux tiers des conventions collectives est soumise à un certain nombre de conditions de fond et de forme qui peuvent varier dans les détails, mais sont les mêmes en substance; il suffira donc de les résumer.

La principale condition de fond, commune à tous les systèmes, est que la convention collective dont on demande l'extension aux tiers ait d'ores et déjà acquis, dans son champ d'application territorial ou professionnel, une importance prépondérante, soit en raison du nombre des personnes bénéficiaires (50 à 75 pour cent de la main-d'œuvre intéressée), soit en raison des matières qu'elle règle: salaires, durée du travail, etc.

La déclaration d'extension n'intervient pas d'office mais est faite sur requête des parties au contrat ou des organisations professionnelles, donc sur l'initiative des intéressés.

Afin d'avertir les tiers de la mesure qu'on envisage et de les mettre à même de formuler éventuellement leurs observations et

leurs objections, la requête en extension de la convention collective doit, dans la plupart des pays, être publiée. L'acte de publication prescrit un délai dans lequel les objections et les oppositions pourront être soulevées et devront être entendues.

A l'expiration du délai, l'autorité compétente se prononcera sur la requête d'extension en toute liberté: elle l'accueille ou la rejette, sans que sa décision puisse être attaquée.

La déclaration (ou le décret) d'extension peut, selon certaines lois, se borner à étendre l'accord collectif aux tiers, sans lui apporter des modifications, ou, au contraire, en modifiant la durée, prévoir des exceptions ou exemptions en faveur de certaines entreprises, autoriser la révision dans un certain délai et sous certaines conditions, etc.

L'extension peut aussi ne porter que sur certaines conditions de travail: les salaires en Grande-Bretagne, les salaires et la durée du travail au Canada, ou sur l'ensemble des conditions de travail.

Telle est, en bref, la procédure suivie dans les systèmes qui comportent l'extension facultative des conventions collectives aux tiers. Il convient de souligner que, dans tous ces pays, les parties y ont recours non pas à titre exceptionnel mais normalement. D'ailleurs toute une série de lois, notamment la loi britannique et les lois canadiennes, ont été spécialement instituées à cette fin. »

Parallèlement à la méthode exposée ci-dessus, nous en connaissons une seconde: la déclaration d'applicabilité générale au moyen de tribunaux d'arbitrage, en vigueur en Autriche (loi du 18 décembre 1919), en Australie et en Nouvelle-Zélande. Une troisième méthode enfin confie directement la déclaration de force obligatoire générale au législateur, notamment aux Etats-Unis et aux Pays-Bas (sous certaines conditions).

Il n'est pas facile de porter un jugement d'ensemble sur les expériences faites à l'étranger dans le domaine de l'applicabilité générale des contrats collectifs. Tout d'abord, nous sommes en présence d'une méthode à laquelle personne n'est en mesure de se rallier sans réserve; dans le cas le plus favorable, on peut tout au plus la considérer comme un mal nécessaire. En outre, les expériences faites s'étendent sur une période trop courte ou, encore, elles ont été effectuées dans des conditions trop anormales — crises et guerres — pour que nous puissions nous faire un jugement objectif. En France, par exemple, la législation sociale de 1936 n'a jamais pu être appliquée sérieusement. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de constater que, vers la fin de 1937, sur un total de 5090 contrats collectifs, on enregistré 809 demandes d'applicabilité générale émanant presque toutes des organisations syndicales. Dans ces conditions, nous sommes autorisés à dire que le fait que, dans les pays avancés, ce principe se soit développé de plus en plus ne peut parler qu'en sa faveur. S'il n'a pas pris pied dans les pays scandinaves, c'est

pour la simple raison que les employeurs et les travailleurs sont organisés pour ainsi dire à 100 pour cent; dans ces conditions, la décision de force obligatoire générale est superflue.

Il en est de même — pour des raisons radicalement différentes — dans les Etats totalitaires, en Italie et en Allemagne. L'influence de l'Etat sur les conditions de travail et de salaire est si décisive qu'il ne peut plus être question d'ententes librement conclues. En outre, ces pays ont décrété l'organisation obligatoire des employeurs et des salariés dans l'industrie, le commerce comme dans les arts et métiers, si bien qu'il n'y a plus aucune dissidence. En Allemagne, avant l'arrivée au pouvoir du national-socialisme, l'applicabilité générale des contrats collectifs a joué pendant un certain temps un rôle très considérable. En 1923, par exemple, 83 des 127 contrats collectifs s'étendant à tout le Reich, 500 contrats locaux et 1200 contrats régionaux étaient munis de la clause de force obligatoire générale. Cependant, quelques années plus tard, les milieux syndicaux considéraient déjà l'évolution avec une certaine inquiétude: « La déclaration d'applicabilité générale a été refusée dans de nombreux cas, même là où l'importance du contrat collectif était incontestable. Cette impuissance à imposer la déclaration de force générale obligatoire a eu pour conséquence la désagrégation des associations d'employeurs. » (Rapport annuel de la Confédération générale allemande du travail, 1931.)

Le mécontentement des organisations syndicales qui ressort de cette constatation ne doit pas être négligé. Il n'était que trop justifié. A cette époque, le patronat allemand multipliait ses efforts afin de démanteler le système des contrats collectifs; parallèlement, le fait que l'Etat tendait à recourir de moins en moins à la déclaration d'applicabilité générale suffisait à faire comprendre aux organisations syndicales que c'est de cette manière que les employeurs entendaient rompre le réseau des contrats collectifs et les obligations qui en découlaient. Ce danger était d'autant plus grave que l'effectif des travailleurs organisés avait fortement diminué depuis 1918.

L'exemple allemand pourrait peut-être nous inciter à penser qu'à elle seule l'applicabilité générale ne constitue pas encore un avantage certain pour la classe ouvrière; l'élément décisif est de savoir quel usage le gouvernement est disposé à en faire. Cependant, en considérant l'exemple allemand, nous ne devons pas perdre de vue les conditions particulières — uniques même — qui ont permis le prodigieux développement des contrats collectifs en Allemagne. Rappelons tout d'abord que les contrats collectifs sont de date assez récente. Il est vrai que le premier qui ait été conclu en Allemagne, celui des typographes, l'a été bien longtemps avant la première guerre mondiale; cependant, il a été longtemps combattu dans les milieux syndicaux, qui y voyaient un abandon du principe de la lutte de classes auquel les syndicats allemands s'étaient ralliés avec le fanatisme que l'on sait. Pourtant, cette

opposition apparaît plus compréhensible si l'on se souvient que l'Allemagne impériale était une monarchie semi-absolue; le mouvement ouvrier n'avait aucune influence non seulement sur la conduite des affaires de l'Etat, mais encore sur l'opinion publique. Dans ces conditions, il est compréhensible que les travailleurs aient considéré que seule la lutte la plus énergique contre le régime pouvait leur permettre de conquérir et d'imposer leurs droits légitimes. Ils considéraient la paix du travail résultant d'un contrat collectif comme un renoncement à la lutte alors qu'elle n'était, en réalité, qu'une pause. Les organisations syndicales ont révisé ultérieurement leurs conceptions; c'est alors à l'opposition des employeurs que l'extension du système des contrats collectifs s'est heurtée; ils y voyaient une insupportable atteinte au principe du « patronat de droit divin ». Cet état de choses s'est maintenu jusqu'à la chute de la monarchie et à la proclamation de la République de Weimar. Le développement rapide du régime des contrats collectifs date de l'entente passée le 15 novembre 1919 entre les organisations centrales des travailleurs et des employeurs; par cet accord, ces derniers reconnurent les syndicats comme les représentants autorisés des salariés. Parallèlement, une décision du Reichstag donna aux contrats collectifs un caractère de droit public et autorisa le ministre du travail, à la demande de l'une des deux parties, de les munir de la clause d'applicabilité générale.

Malheureusement, les circonstances ne permirent pas à ce système de se développer pacifiquement et normalement. L'économie allemande glissa d'une crise à l'autre; à l'intérieur, les conflits politiques se faisaient de plus en plus graves. Ensuite de cette entente, les organisations syndicales furent entraînées, au début, à confier à l'Etat des compétences trop étendues dans le domaine de la protection ouvrière et des contrats collectifs. Progressivement on passa, en Allemagne, de la liberté de contracter au système de l'arbitrage et des tarifs obligatoires. Et lorsque le mouvement ouvrier fut écarté du pouvoir et que la bourgeoisie eut repris en main les rênes du gouvernement, elle se trouva en possession de tous les éléments propres à lui permettre de réduire les droits des travailleurs, de démanteler leurs conquêtes sociales, et cela de la manière la plus légale du monde, sans avoir besoin de modifier en quoi que ce soit la législation existante. Ainsi, des lois qui avaient été un instrument de progrès social tant que l'influence ouvrière avait été prépondérante, devinrent du jour au lendemain un instrument de la réaction sociale dès que cette influence eut été éliminée.

Ce court aperçu historique n'est pas une critique à l'adresse des organisations syndicales allemandes. Si nous avons rappelé ces faits, c'est tout simplement pour que nous ne nous laissions pas aller à de fausses analogies. Les expériences faites en Allemagne dans le domaine de l'applicabilité générale des contrats collectifs ne permettent aucune comparaison, pour la simple raison que les circonstances qui les ont accompagnées, l'atmosphère dans laquelle

elles ont baigné différent radicalement de celles constatées dans les autres pays. En Allemagne, non seulement les transformations économiques et sociales ont été brusques et hâtives, mais le temps nécessaire a manqué pour qu'elles puissent mûrir, pour que les diverses tentatives — dont quelques-unes sont des plus intéressantes — puissent se développer normalement. Finalement, le régime démocratique était de date trop récente pour que ses décisions puissent prendre une valeur d'expérience, pour qu'elles puissent être considérées comme des modèles et des exemples. La situation différait trop profondément de celle des pays ayant un long passé démocratique.

Si nous voulons tirer des comparaisons dans le domaine de l'applicabilité générale, nous devons donc éliminer de prime abord l'Allemagne et nous borner à étudier les expériences des pays où l'évolution des contrats collectifs est analogue à la nôtre. Et ces expériences sont telles que, tout en observant la prudence indispensable, nous pouvons nous en inspirer.

Projet d'arrêté fédéral

permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail, tel qu'il ressort des délibérations du Conseil national du 11 juin 1941, où il fut adopté par 130 voix contre 31. Ce projet est actuellement soumis à l'examen du Conseil des Etats.

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 64 et 34^{ter} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 21 mai 1941,

arrête:

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Article premier.

Règle.

Des conventions passées entre associations d'employeurs et de travailleurs sur des questions relatives aux conditions du travail (contrats collectifs de travail et accords analogues) peuvent être déclarées d'application générale obligatoire selon les dispositions ci-après.

Art. 2.

Conditions.

¹ Force obligatoire générale ne sera donnée que si la mesure répond à un besoin, si les clauses visées tiennent équitablement compte de la diversité des conditions d'exploitation et des diversités régionales, ne renferment rien de contraire à l'intérêt général et respectent l'égalité devant la loi, de même que la liberté d'association.