

S. 248 / Nr. 42 Derogatorische Kraft des Bundesrechts (f)

BGE 65 I 248

42. Arrêt du 15 décembre 1939 dans la cause Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers et autres contre Neuchâtel.

Seite: 248

Regeste:

Est contraire à la force dérogatoire du droit fédéral la loi cantonale qui autorise le Conseil d'Etat à rendre obligatoires pour l'ensemble d'une profession certaines clauses d'un contrat collectif de travail conclu par une majorité qualifiée d'employeurs et d'employés, car elle permet d'entraver ainsi la liberté contractuelle de la minorité, contrairement à la réglementation du contrat collectif dans le CO (consid. 4 à 9).

Compétence de droit public des cantons pour prendre par voie législative des mesures de police sociale protectrices des salariés pour les entreprises non assujetties à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques (consid. 10).

Gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstösst ein kantonales Gesetz, das die Verwaltung ermächtigt, bestimmte Abreden eines von einer qualifizierten Mehrheit von Arbeitgeber und Arbeitnehmern abgeschlossenen Gesamtarbeitsvertrages für einen Berufszweig verbindlich zu erklären, denn es gestattet auf diese Weise entgegen der Ordnung des Gesamtarbeitsvertrages im OR die Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit der Minderheit (Erw. 4-9).

Öffentlichrechtliche Kompetenz der Kantone zu gesetzgeberischen Massnahmen polizeilicher Art auf dem Gebiet des sozialen Arbeiterschutzes für dem eidgen. Fabrikgesetz nicht unterworfenen Betriebe (Erw. 10).

E contraria al principio della forza derogante del diritto federale una legge cantonale che autorizza il Consiglio di Stato a rendere obbligatorie per la totalità di una professione certe clausole di un contratto collettivo di lavoro concluso da una maggioranza qualificata di padroni e di lavoratori, poichè permette in tal modo di ostacolare la libertà contrattuale della minoranza, contrariamente alle norme sul contratto di lavoro sancite dal CO (consid. 4-9).

Competenza di diritto pubblico dei cantoni a prendere in via legislativa misure di polizia nel campo della protezione sociale dei lavoratori per le imprese non sottoposte alla legge federale sul lavoro nelle fabbriche (consid. 10).

Résumé des faits:

Le 17 mai 1939, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel A. édicté. une loi relative aux contrats collectifs de travail.

Seite: 249

Le présent recours de droit public tend à l'annulation de la loi pour cause de violation des art. 4, 31 et 64 CF et 2 disp.transit. La critique principale des recourants porte sur les art. 6 à 8 qui permettent au Conseil d'Etat de rendre obligatoires pour l'ensemble d'une profession certaines clauses des contrats collectifs de travail (art. 6) qui ont recueilli l'adhésion des deux tiers des employeurs et des deux tiers des employés de la profession, la majorité requise des employeurs devant occuper le 50% des employés de la profession (art. 7). L'incompatibilité de ces dispositions avec celles des art. 322 et 323 CO résulte d'emblée de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la loi Duboule (RO 64 I p. 16 et sv.). Les matières visées à l'art. 6: a) durée du travail; b) tarif minimum; c) vacances payées; d) service militaire, sortent du domaine de la police de l'industrie et du commerce; elles relèvent de la politique sociale et économique. Quant à la lettre e) de l'art. G, elle est conçue en termes si vagues et si généraux: «d'autres mesures d'ordre social», que le Conseil d'Etat pourra entendre par là toute mesure qui constituerait à son avis un progrès social.

Les employeurs recourants invoquent l'art. 31 CF. Il ne s'agit pas de mesures selon la lettre e dudit article. La libre concurrence est entravée pour des raisons d'économie politique, non pour des raisons de police, seules admissibles.

Tous les recourants se plaignent enfin d'une inégalité de traitement (art. 4 CF); ils reprochent au législateur neuchâtelois de mettre les entreprises du canton en état d'infériorité par rapport aux entreprises concurrentes des autres cantons.

Le Conseil d'Etat neuchâtelois demande que le recours soit déclaré mal fondé.

Extrait des motifs:

4.- Les recourants attaquent surtout l'art. 6 de la loi, qu'ils jugent inconciliable avec les art. 322 et 323 CO.

Seite: 250

L'art. 6 autorise le Conseil d'Etat à décréter la force obligatoire générale de certaines clauses de contrats collectifs de travail et d'ententes collectives. Celles-ci sont des accords qui ne portent pas sur tous les éléments essentiels d'un contrat collectif. Il n'est toutefois guère possible de tracer une limite nette entre ces deux sortes de conventions. La délimitation serait du reste sans importance pour le présent débat. Car il est hors de doute que l'art. 322 CO permet de conclure des contrats collectifs qui règlent seulement quelques points du rapport de travail. Les «ententes collectives» prévues par la loi neuchâteloise entrent dans le cadre des art. 322 et 323. Il en est en tout cas ainsi pour celles qui portent sur les matières énumérées à l'art. 6. Par les expressions de «contrats collectifs» et d'accords collectifs», la suite de l'arrêt visera donc aussi les ententes collectives de travail.

Les dispositions prévues à l'art. 6 ne peuvent être rendues obligatoires que si le contrat collectif a «recueilli, dans le canton, l'adhésion des deux tiers des employeurs et des deux tiers des employés de la profession» (art. 7). Et «la majorité des deux tiers des employeurs doit occuper le 50% des employés de la profession» (même article, al. 2). L'art. 9 tient compte des situations créées par l'exiguïté du canton de Neuchâtel et par le fait que certains contrats collectifs s'étendent sur le territoire de plusieurs cantons. En ce cas, les clauses visées à l'art. 6 ne peuvent devenir obligatoires pour la profession qu'«autant qu'elles sont obligatoires dans tous les cantons» en question.

La déclaration de force obligatoire selon l'art. 6 s'impose à «l'ensemble de la profession», à savoir aussi aux employeurs et aux employés qui n'ont pas conclu le contrat collectif, parce qu'ils sont membres d'autres associations que les associations contractantes, ou qu'ils ne font partie d'aucune organisation professionnelle.

5.- Les recourants s'appuient principalement sur l'arrêt RO 64 I p. 16 et sv. qui a déclaré la loi genevoise,

Seite: 251

dite loi Duboule, incompatible avec les art. 322 et 323 CO à deux égards:

a) En rendant un contrat collectif obligatoire pour l'ensemble d'une profession, on restreint la liberté des tiers quant aux contrats de travail qu'ils voudraient conclure, alors que la réglementation du contrat collectif dans le CO a précisément respecté leur liberté contractuelle et n'a voulu brider que celle des employeurs et des employés liés par un contrat collectif (art. 323).

b) Par suite de la force obligatoire générale d'un contrat collectif, ceux qui l'ont conclu ne peuvent en passer un autre, alors que les art. 322 et 323 CO le leur permettraient (c'est là une conséquence de la restriction indiquée sous lettre a).

Il n'y a pas lieu de modifier la jurisprudence établie par l'arrêt cité. Aussi le Conseil d'Etat ne le demande-t-il pas; mais il estime qu'entre la loi genevoise et la loi neuchâteloise les différences sont telles que l'arrêt de 1938 ne fait pas précédent.

6.- L'art. 4 de la loi genevoise prévoyait expressément les effets de droit privé d'un contrat collectif obligatoire (v. RO 64 I p. 17). La loi neuchâteloise ne le fait pas. Mais il n'est guère concevable que la loi qui permet de rendre obligatoires pour l'ensemble d'une profession ne fût-ce que certaines clauses des contrats collectifs de travail, n'admette pas implicitement que les effets de droit civil qui en découlent se produiront lors même qu'elle ne les statue pas expressément. Ainsi on comprendrait difficilement qu'un employeur qui ne se soumettrait pas à la disposition déclarée obligatoire pour le salaire encourût seulement la sanction prévue à l'art. 11 de la loi neuchâteloise sans être tenu de payer à l'employé le salaire minimum prescrit. L'art. 6 s'entend tout naturellement dans ce sens que les stipulations du contrat collectif «rendues obligatoires» valent à tous égards, avec tous leurs effets (de droit public et de droit privé), pour tous ceux qui appartiennent à la profession.

Seite: 252

Quoi qu'il en soit d'ailleurs, la compatibilité de l'art. 6 avec le droit civil fédéral ne doit pas être cherchée dans le fait que la loi neuchâteloise ne renferme pas une disposition analogue à l'art. 4 de la loi genevoise. Ce qui importe pour la validité des règles cantonales, c'est que les obligations de droit public prévues par le législateur neuchâtelois soient en harmonie avec la réglementation de droit civil du législateur fédéral. Or cette condition n'est pas réalisée lorsque la loi cantonale ordonne ou interdit sous menace de sanctions pénales ce que le droit fédéral permet aux intéressés de stipuler librement. La force obligatoire générale du contrat collectif décrétée en vertu de l'art. 6 se heurte alors à l'art. 322 CO, même si le législateur n'a pas voulu donner à la loi des effets de droit civil.

9.- Le Conseil d'Etat neuchâtelois insiste sur la différence qui existerait entre les deux lois quant à l'objet des règles obligatoires.

Le législateur genevois avait prescrit les matières à régler dans les contrats collectifs. Il visait, semble-t-il, à une réglementation aussi complète que possible du rapport de travail par le contrat. En

conséquence, il le rendait tout entier obligatoire.

Le législateur neuchâtelois prévoit lui aussi à l'art. 3 un certain nombre de points que le contrat doit régler. Mais il ne le fait qu'en vue de l'enregistrement de l'accord comme «contrat collectif» (si tous les objets prévus ne sont pas réglés, l'«entente collective» incomplète peut néanmoins être enregistrée, art. 4). Et la force obligatoire ne peut, aux termes de l'art. 6, être attribuée qu'aux règles concernant: a) la durée du travail; b) les taux minimum de rémunération; c) la durée et le paiement des vacances; d) le paiement de tout ou partie du salaire durant les périodes de service militaire; e) d'autres mesures d'ordre social. - Lorsque le contrat collectif renferme encore d'autres clauses, elles ne sont en principe pas imposées aux tiers. Cependant, la lettre e) est

Seite: 253

conçue en termes si généraux qu'elle permet d'étendre la force obligatoire à toute prescription jugée d'intérêt général, si bien que pratiquement le pouvoir du Conseil d'Etat neuchâtelois n'est guère inférieur à celui du Conseil d'Etat genevois. La différence signalée entre les deux lois n'est en tout cas qu'une différence de degré et de quantité, non d'objet. Or, dans le cadre fixé à l'art. 6, la force obligatoire décrétée par le Conseil d'Etat supprime la liberté contractuelle des non-adhérents; et il n'est pas possible de passer d'autres contrats collectifs. De la sorte, d'après l'arrêt concernant la loi Duboule, la loi neuchâteloise entreprend sur le droit civil fédéral. Cet empiètement est inadmissible, quelle qu'en soit l'étendue.

10.- Le Conseil d'Etat invoque aussi le pouvoir du canton d'édicter des dispositions protectrices du travail et, par conséquent, de légiférer sur les matières indiquées à l'art. 6, qui, dit-il, ressortissent toutes au législateur cantonal, les règles posées dussent-elles avoir pour conséquence d'entraver la liberté contractuelle des intéressés. A son avis, cette compétence législative implique (le plus comprenant le moins) celle de déclarer obligatoires pour l'ensemble d'une profession les clauses de ce genre, stipulées par une majorité qualifiée d'employeurs et d'employés de la branche.

L'arrêt relatif à la loi Duboule a déjà rappelé la compétence des cantons pour statuer des prescriptions de police sociale, même si elles ont une conséquence de droit privé, parce que, tout en protégeant les intéressés, elles restreignent leur liberté contractuelle. En ce cas, le but de police est si prédominant que l'influence sur le droit civil fédéral est considérée comme secondaire et tolérable (v. les auteurs cités RO 64 I p. 38 consid. 11). Ces dispositions règlent notamment la durée du travail (p. ex. l' «Arbeitszeitgesetz» de Bâle-Ville, du 8 avril 1920, reproduit dans «Volkswirtschaft, Arbeitsrecht u. Sozialversicherung in der Schweiz», II p. 428), ou les vacances et le paiement du salaire pendant ce temps (RO 58 I p. 26),

Seite: 254

ou encore le paiement du salaire pour l'après-midi du 1er août déclaré férié (arrêt Schild du 31 mars 1939, cf. Note de jurisprudence, G. R. LORÉTAN, JdT 1939 p. 324 et sv.), etc.

D'une manière générale, on peut donc dire que, dans les matières énumérées à l'art. 6 de la loi neuchâteloise, le canton possède une certaine compétence législative. Mais deux réserves doivent être faites d'emblée:

a) Le canton ne peut prétendre un pouvoir général de régler ces matières. Sur le terrain de la protection du travail, la limite entre le domaine du droit cantonal et celui du droit civil fédéral est encore mal définie. Chaque cas doit être considéré pour lui-même et, pour savoir si une mesure protectrice cantonale avec répercussion de droit privé est compatible avec le droit civil fédéral, il faudra examiner la prescription édictée (ainsi une disposition genevoise instituant le droit au salaire pour tous les jours fériés a été déclarée inadmissible parce que non justifiée par des motifs de protection des salariés, 61 II p. 353). On ne saurait donc reconnaître au canton de Neuchâtel une compétence sans restriction dans le cadre de l'art. 6. (Il est p. ex. très discutable que des salaires minimum puissent en général être imposés aux intéressés, lettre b.) Quant à la disposition sous lettre e), elle est si vague qu'elle ne fournit aucune indication utile sur la compétence revendiquée. De toute façon, il est impossible de dire d'ores et déjà que l'art. 6 reste dans les limites assignées au pouvoir législatif cantonal; pour savoir si, oui ou non, il y a empiètement inadmissible sur le domaine réservé au droit civil fédéral, il faudrait attendre qu'une mesure fût rendue obligatoire en vertu de cette disposition; la réponse dépendrait de l'application qui en serait faite.

b) La compétence législative cantonale prémentionnée n'existe que pour les rapports de service qui ne sont pas réglés par la loi fédérale sur le travail dans les fabriques. Sans doute n'appartient-il pas au Tribunal fédéral d'examiner

Seite: 255

cette question, mais il n'est pas superflu de constater qu'indiscutablement, lorsque la loi sur les fabriques est applicable, les mesures cantonales protectrices du travail se heurtent au droit public fédéral. (v. Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 1920 p. 20). Ainsi donc, supposé que

l'argument tiré de la compétence législative cantonale puisse fournir quelque appui à l'art. 6 de la loi neuchâteloise, il serait inopérant pour les entreprises et les rapports de travail soumis à la loi spéciale. Ce seul fait diminuerait singulièrement le champ d'application de l'art. 6.

La déclaration qui rend un contrat collectif obligatoire pour l'ensemble d'une profession a force légale, elle impose aux dissidents des règles qui, d'après les auteurs de langue allemande, sont du «droit objectif» (haben den Charakter von objektivem Recht, RO 40 II p. 526; OSER-SCHÖNENBERGER, art. 322 CO n. 25); mais si la déclaration fait loi, elle n'est pas une loi.

Le législateur qui légifère édicte et maintient en vigueur, par son libre pouvoir, les règles de droit applicables dans tous les cas où les prévisions de la loi sont réalisées. Or le décret qui donne force obligatoire à un contrat collectif crée, il est vrai, du «droit objectif», mais avec une certaine restriction quant aux personnes, quant à la matière et peut-être aussi quant à l'étendue du territoire cantonal placé sous son régime. Le champ d'application de ce droit dépend de la conclusion d'un contrat collectif par la majorité requise des membres d'une profession pour une région donnée. Et l'autorité ne peut statuer librement, comme le ferait le législateur, les conditions de travail obligatoires; elle doit s'en tenir aux clauses stipulées dans les contrats collectifs passés par les intéressés.

En outre, les lois durent tant que le législateur ne les abroge pas. Qu'en est-il des contrats collectifs déclarés obligatoires? L'art. 322 al. 3 CO permet de dénoncer le contrat collectif en tout temps, moyennant un avertissement de six mois, après l'expiration d'une année, si les

Seite: 256

intéressés n'en ont fixé la durée. Le canton ne saurait leur enlever cette faculté légale ou contractuelle, même si l'on entendait l'art. 6 dans ce sens que l'obligation générale de droit public s'ajoute à l'obligation de droit privé qui lie déjà les parties contractantes. Car il s'agit d'une prérogative instituée expressément par la loi civile fédérale en leur faveur. Dès lors, la dénonciation du contrat collectif par les contractants devrait aussi délier ceux qu'il régit en vertu de la seule décision du Conseil d'Etat. Il serait contraire à l'art. 4 CF que la minorité d'employeurs et d'employés d'une profession restât liée après libération de la majorité. La durée de la force obligatoire générale dépendrait donc de la volonté des parties au contrat collectif.

Ces considérations montrent que l'on ne peut mettre sur le même pied l'acte par lequel l'autorité rend un contrat collectif obligatoire pour les tiers et l'acte du législateur cantonal qui statue des règles de portée générale dans une loi ou une ordonnance.

L'attribution de la force obligatoire générale à un contrat collectif se ramène à ceci: la réglementation du rapport de travail adoptée par une certaine majorité des membres d'une profession s'impose aussi, tant qu'elle est en vigueur, aux autres membres de la profession, soit à la minorité. Cette extension constitue le but et le résultat de la déclaration de l'autorité. Les règles des actes législatifs ordinaires (lois, règlements, ordonnances) en revanche ont une tout autre base et d'autres fins. La compétence du canton pour étendre ainsi le régime du contrat collectif existe ou n'existe pas indépendamment du pouvoir qu'on reconnaîtrait au législateur cantonal. Celui-ci pourrait par exemple prescrire à des entreprises non sujettes à la loi sur les fabriques les vacances payées (RO 58 I p. 26); tous les patrons seraient alors liés en vertu de la loi. Mais par la seule déclaration de force obligatoire du contrat collectif on ne pourrait imposer ces règles si l'extension de leur portée à la minorité est

Seite: 257

inadmissible. En revanche, cette extension étant considérée comme possible, soit que l'on interprète différemment les art. 322 et 323 CO, soit que ce code renferme une réserve dans ce sens, la décision de l'autorité pourrait aussi établir dans une profession la force obligatoire pour les rapports de travail soumis à la loi sur les fabriques (pourvu naturellement qu'elle ne se heurte pas à une disposition impérative du droit public fédéral de travail).

11.- L'admission du recours en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral rend inutile le moyen tiré de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 CF).

12.- Les recourants invoquent à tort l'art. 4 CF. La garantie de l'égalité de traitement ne s'oppose pas à ce que les cantons légifèrent différemment les uns des autres.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours dans ce sens que les art. 6 et 7 de la loi neuchâteloise du 7 mai 1939 concernant les contrats collectifs de travail sont annulés; rejette le recours pour le surplus