

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

le droit de légiférer en matière d'arts et métiers.

(Du 3 novembre 1905.)

Monsieur le président et messieurs,

En renvoyant à notre message du 25 novembre 1892, qui porte le même titre (*Feuille féd.* 1892, V. 721), nous rappelons que l'arrêté fédéral du 20 décembre 1893 visait à introduire dans la constitution fédérale l'article 34^{ter} ainsi conçu :

« La Confédération a le droit de statuer des prescriptions unificatrices dans le domaine des arts et métiers. »

Il ressort de notre message du 27 mars 1894 (*Feuille féd.* 1894, I. 1001) que l'adjonction du nouvel article constitutionnel a été repoussée le 4 mars de la même année par 158,492 voix contre 135,713 et par 14 1/2 Etats contre 7 1/2.

Par suite du résultat de cette votation, on cessa momentanément d'agiter la question, mais bientôt, en dépit de l'échec éprouvé, l'idée d'une législation industrielle fédérale s'imposa de plus en plus et, selon toute apparence, les raisons qui la justifient et la pression des circonstances en amèneront forcément la réalisation. Pour notre part, d'ailleurs, nous n'avons jamais pensé que cette votation eût enterré la question et, le 12 juin 1895, lorsque fut discutée la motion Bossy au Conseil des Etats, nous avons saisi

l'occasion pour faire déclarer par notre représentation que nous chercherions de nouveau dans une révision de la constitution le moyen de remédier à la situation fâcheuse de la petite industrie.

La première manifestation qui nous soit parvenue depuis la votation est celle de la commission de l'*assemblée des associations d'arts et métiers de la Suisse orientale* (associations d'Appenzell, de St-Gall, de Thurgovie) à *St-Gall*. Par lettre du 16 novembre 1896, elle nous a communiqué la décision suivante: « Les délégués des associations d'arts et métiers de la Suisse orientale réunis aujourd'hui 30 août 1896, à St-Gall, expriment aux autorités fédérales le vœu qu'elles procèdent le plus tôt possible à une révision de la constitution fédérale, sans instituer en même temps de syndicats professionnels obligatoires, mais en rédigeant simplement comme suit la dernière phrase de l'article 31 de la constitution fédérale: « Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie qu'autant que cela est nécessaire pour combattre les manœuvres déloyales et nuisibles. » Aucun exposé de motifs n'accompagnait cette décision; la pétition disait seulement que deux rapports avaient été présentés, l'un pour, l'autre contre les syndicats professionnels obligatoires, et que la décision ci-dessus avait été prise « à une majorité équivalant presque à l'unanimité ».

En connexion avec les tendances visant à une législation industrielle suisse, il s'en manifestait d'autres visant à l'établissement d'une *statistique des arts et métiers*. Nous renvoyons sur ce point à nos messages des 29 novembre 1898 (*Feuille féd.* 1898, IV. 845) et 7 décembre 1903 (*Feuille féd.* 1903, V. 186), ainsi qu'à l'arrêté fédéral du 24 juin 1904, concernant l'organisation d'un recensement général des entreprises industrielles, agricoles et commerciales (*Rec. off. nouv. série*, XX: 84).

C'est principalement l'*Union suisse des arts et métiers* (Gewerbeverein) qui a poussé à reviser la constitution en faveur d'une législation industrielle; durant ces dix dernières années, elle a poursuivi avec ténacité le but qu'elle s'était proposé. Nous renvoyons notamment à ses publications: « Révision de la constitution fédérale dans le sens d'une limitation de la liberté de commerce et d'industrie » (cahier XII des « Questions industrielles ») et « Postulats pour une loi fédérale sur les associations de métiers » (cahier XIII des « Questions industrielles »). Au Conseil fédéral même, le comité central du Gewerbeverein n'a adressé de requête que le 21 juillet 1903; en voici la teneur:

« L'assemblée des délégués du Gewerbeverein suisse du 7 juin 1903, à Coire, a pris à la quasi-unanimité la résolution suivante:

« Tout en reconnaissant le but humanitaire poursuivi par le projet qui réduit la durée du travail, le samedi, pour mieux protéger l'ouvrier, les sections aussi bien que l'assemblée des délégués ont déclaré par leurs votes que, en tant qu'il s'agirait des métiers et de la petite industrie, cette solution se heurterait dans la pratique aux plus grandes difficultés et compromettrait le bon renom de la loi sur les fabriques. En conséquence, le comité central est invité à insister derechef, seul, ou conjointement avec d'autres cercles intéressés, pour qu'il soit inséré dans la constitution fédérale un article relatif aux arts et métiers, sur la base duquel serait élaborée une loi industrielle suisse, laquelle, à côté de dispositions concernant la protection ouvrière, en contiendrait d'autres visant notamment au *développement* des arts et métiers. »

« Le comité central du Gewerbeverein suisse, en accomplissant la mission dont l'a chargé l'assemblée des délégués, formule la présente requête, qu'il motive encore par les considérations suivantes :

« Il y a environ dix ans déjà que les Chambres fédérales ont voulu donner à la Confédération le droit de légiférer en matière d'arts et métiers. La nécessité de cette compétence a été démontrée à fond au sein de cette autorité et généralement reconnue. Si le peuple a rejeté alors l'article sur les arts et métiers à une majorité relativement faible, on ne saurait en conclure qu'une nouvelle tentative aurait aujourd'hui le même résultat. Ce sont les cercles industriels eux-mêmes qui firent à cette époque la plus forte opposition. Ils désiraient que la revision constitutionnelle portât sur les articles 31 et 34, alors que seul l'article 34 était modifié ; ils craignaient ainsi qu'on ne visât à autre chose qu'à étendre la protection ouvrière aux arts et métiers et que les questions touchant le développement de la petite industrie ne demeurassent sans solution. Cette opposition d'une grande partie des industriels a dû, lors de la votation, influer d'une manière défavorable sur les citoyens désintéressés.

« La nécessité d'une intervention législative dans les conditions industrielles est encore mieux reconnue aujourd'hui qu'alors. Depuis longtemps, on est persuadé de plus en plus que le libre jeu des forces dans la vie économique conduit à des excès, dont une partie au moins de la population souffre injustement.

« En conséquence, on a commencé à recourir à la législation pour créer un *état de choses mieux ordonné*. La Confédération ou les cantons sont intervenus ou sont en train d'intervenir dans le

domaine des fabriques, des boissons alcooliques, du contrôle des matières d'or et d'argent, dans l'activité des voyageurs de commerce, dans le domaine du colportage, des liquidations, des marques de fabrique et de commerce, du repos du dimanche, de l'apprentissage, du commerce des denrées alimentaires, des habitations, etc. Toutes les mesures prises sont cependant loin de suffire pour l'amélioration qu'exigerait le bien public. Il faudrait que sur certains points la Confédération pût aller plus loin que ne le permet la lettre de la constitution. Il faudrait en première ligne que *la Confédération eût le droit de légiférer en matière d'arts et métiers.*

« Dans sa décision sur un recours, en 1890, le Conseil fédéral dit très justement (*Feuille féd.* 1890, III. 981) : « Depuis la fin des années soixante-dix, la jurisprudence fédérale a dû, en ce qui concerne le principe de la liberté de commerce et d'industrie, abandonner de plus en plus la notion et l'application de la liberté, qui dominait précédemment, mais qui était purement théorique et par conséquent trop rigide et ne répondait plus aux besoins réels de la vie. L'idée qui a dirigé les autorités dans cette nouvelle jurisprudence a constamment été que la liberté a nécessairement des limites et que, accordée dans une mesure excessive, elle dégénère en un privilège de quelques-uns au détriment de la grande masse. » »

« Comme toute prescription légale entraîne une limitation de la liberté individuelle, on ne pourra guère créer de législation industrielle suisse sans restreindre dans une certaine mesure le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

« A l'appui de notre requête tendante à la reprise du projet de reviser la constitution en vue de la création d'une loi industrielle suisse, nous renverrons aussi au message du Conseil fédéral du 25 novembre 1892, dans lequel la promulgation d'une loi sur les arts et métiers, se rattachant, il est vrai, à l'article 34 de la constitution, est amplement motivée tant au point de vue historique que matériel et qualifiée d'urgente. Si la Confédération tenait, il y a onze ans déjà, cette loi pour urgente, à plus forte raison doit-on la considérer aujourd'hui comme nécessaire.

« Nous ferons remarquer encore que la population ouvrière organisée a demandé deux fois déjà une loi industrielle suisse (assemblée de la société suisse du Grütli en 1888; rapporteur : M. Greulich; et congrès ouvrier suisse en 1890; rapporteur : M. Scherrer). Bien que dans le détail, ses postulats ne soient pas les mêmes que les nôtres, il doit y avoir un moyen de donner satisfaction aux vœux justifiés des uns et des autres.

« En partant de la supposition que les autorités fédérales, avant d'élaborer une loi industrielle, voudront sans doute en avoir le droit constitutionnel et que, conformément à ce qui a eu lieu en 1894, elles feront d'abord voter sur ce droit, nous n'entrerons pas aujourd'hui dans l'exposé détaillé de ce que devrait renfermer cette loi. Une partie des documents y relatifs se trouvent déjà entre les mains du Conseil fédéral, grâce aux requêtes que nous lui avons adressées jusqu'ici, et nous sommes prêts à les compléter.

« Nous comptons fermement, toutefois, que cette loi industrielle ne sera pas exclusivement une loi de protection ouvrière. Nous croyons qu'une loi rationnelle pourra considérablement améliorer les rapports entre patrons, ouvriers et apprentis, atténuer les contrastes sociaux, développer l'enseignement professionnel, combattre le chômage, encourager le commerce et augmenter les moyens de production. Certes, ce sont là des buts dignes d'être poursuivis et qui vont ouvrir à la législation fédérale de nouveaux et féconds domaines.

« En l'absence d'une loi industrielle, la loi sur les fabriques a été de plus en plus étendue aux métiers, bien qu'elle ne convienne pas à cette forme d'entreprise et n'ait pas été faite pour elle. En outre, comme elle ne peut s'appliquer à toutes les exploitations, elle tend à traiter d'une manière très inégale des entreprises de même nature. Toute nouvelle extension de la loi fait pousser les hauts cris ; on compromettra ainsi le bon renom de la loi sur les fabriques sans obvier au fâcheux état de choses dont souffrent les arts et métiers. Le remède serait de créer à côté de la loi sur les fabriques une loi industrielle suisse.

« Nous joignons à la présente requête un tableau des efforts faits depuis plus de cent ans, surtout par les cercles industriels, à l'effet d'obtenir une loi industrielle suisse, tableau d'où il ressort que nous avons affaire ici au plus ancien postulat sans doute qu'on ait formulé dans la Confédération.

« Nous vous prions de vouloir bien examiner la pétition de notre société, à laquelle nous joignons le procès-verbal de l'assemblée des délégués de Coire. »

Plus tard, le comité central songea à demander par voie d'initiative la révision de la constitution fédérale. Il inscrivit cet objet à l'ordre du jour de l'assemblée ordinaire de 1905 (4 juin) et, par circulaire du 17 avril de la même année, il soumit aux sections, en l'accompagnant de remarques, la proposition suivante :

« *L'article 31* est modifié comme suit : La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

« Sont réservés :

- e. Les dispositions *des cantons* touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes. Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

f. *La législation industrielle fédérale.*

« L'article 34 reçoit l'adjonction suivante :

La Confédération édictera une loi industrielle suisse.

« *Remarque* : Les mots en *italiques* sont nouveaux. Les réserves sous lettres a à d demeurent telles quelles.

« Ces propositions ont une grande portée ; les sections les examineront donc avec un soin tout particulier. Las d'attendre une législation industrielle fédérale, le Gewerbeverein suisse veut amener les autorités fédérales à établir cette législation sous une forme qui réponde aux vœux et aux besoins des artisans et des petits industriels suisses. Cette démarche exige du Gewerbeverein et de tous ses membres un effort énergique. Il ne suffit pas que l'assemblée annuelle se prononce en faveur d'une révision de la constitution fédérale. Pour assurer le succès de la demande d'initiative, il nous faut réunir en peu de temps environ 100,000 signatures. Le comité central n'agira que s'il est certain d'avance de réussir. Nous invitons par conséquent les sections à examiner sérieusement cette question et à se renseigner mutuellement encore avant l'assemblée des délégués sur les dispositions des membres de la société. »

Entre temps, nous avons chargé (11 avril 1905) notre département de l'industrie, comme il nous le proposait, « de présenter un rapport et des propositions touchant la révision de la constitution fédérale aux fins de permettre à la Confédération d'édicter une législation industrielle ».

De son côté, pour gagner du temps en ce qui concernait l'attitude à prendre à l'égard des grèves, le comité central raya l'initiative de l'ordre du jour de l'assemblée annuelle du Gewerbeverein suisse, se réservant, suivant la résolution que prendrait le Conseil fédéral sur la question de révision, de convoquer dans l'automne de 1905 une assemblée extraordinaire des délégués.

Nous mentionnons encore la décision suivante prise par le *congrès ouvrier suisse* le 24 avril 1905, à Olten, et formant un élément des thèses concernant la révision de la loi sur les fabriques :

« On s'efforcera d'obtenir une revision de la constitution fédérale qui donne à la Confédération le pouvoir de régler par voie législative le domaine entier des arts et métiers, et l'on appuiera toutes les demandes qui tendront à ce but. »

Nous ne connaissons pas les considérants de cette décision ; il est probable qu'ils ne coïncident pas en tous points avec ceux du Gewerbeverein suisse.

Il y a d'autant plus lieu de s'occuper sans retard de cette question qu'on est en train de reviser la législation sur les fabriques et que bien des choses qui ont besoin d'être réglées ne peuvent l'être par la législation sur les fabriques, mais par une législation en matière d'arts et métiers.

Sur le fond même de la question, il n'est pas nécessaire d'entrer dans de plus amples développements. C'est au point de vue de la forme qu'elle présente le plus de difficultés. A cet égard, voici l'avis que notre département de justice et police exprimait, le 6 juillet 1905, à notre département de l'industrie :

« La proposition du Gewerbeverein d'ajouter une disposition à l'article 34 ne nous paraît pas répondre à la nature des conditions à régler. Nous croyons aussi qu'elle a été surtout dictée par le besoin d'insister d'une manière particulière sur un côté de la question, savoir sur la situation des métiers à l'égard de la législation actuelle touchant la protection ouvrière.

« A la vérité, l'article 34, interprété largement, fait partie de la législation sur les métiers ; au premier alinéa, il règle le droit de la Confédération de statuer des prescriptions concernant les fabriques et la responsabilité civile et il représente la base constitutionnelle de la loi sur les fabriques, de la loi sur la responsabilité civile des fabricants et de la loi sur l'extension de la responsabilité civile.

« Au deuxième alinéa, il établit le droit de la Confédération de légiférer sur les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat. Ce deuxième alinéa est la base des lois fédérales sur les opérations des agences d'émigration (1880, révisée en 1888) et sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance (1885).

« Il est hors de doute que ces lois ont réglé certains domaines importants des arts et métiers. Bien que la législation sur les fabriques s'étende, en partie au moins, à des conditions qui regardent davantage l'industrie, la ligne de démarcation est très incertaine. Mais la loi fédérale sur l'extension de la responsabilité civile s'applique sans conteste à un grand nombre de métiers qui ne rentrent certainement pas dans l'industrie.

« Si donc il faut admettre d'emblée que l'article 34 donne à la Confédération le droit de régler par voie législative certains domaines spéciaux des arts et métiers, on ne saurait prétendre toutefois que cet article 34 lui confère une compétence législative générale en matière d'arts et métiers. Cette nouvelle compétence ainsi postulée sans réserve embrasse un si vaste domaine que les branches spéciales, précisément parce qu'elles sont spéciales, passent à l'arrière-plan. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la législation industrielle allemande, ou sur l'une des lois industrielles cantonales pour se rendre compte de la révolution qu'opérerait une loi industrielle dans l'état de choses actuel des cantons, surtout si l'on songe combien ont augmenté le nombre et l'ampleur des questions que devrait régler aujourd'hui une loi de ce genre.

« Le message du Conseil fédéral concernant la tentative, faite dans les années 1892 à 1894, d'étendre la compétence législative de la Confédération en matière d'arts et métiers énumère comme suit les matières qui pourraient être l'objet de la législation industrielle fédérale :

« Les syndicats (syndicats professionnels des employeurs et des employés), les conseils de prud'hommes, les contrats d'apprentissage, y compris les examens d'apprentis, le contrat de travail, la législation sur la protection ouvrière (voir *Feuille féd.* 1892, V. 739).

« A cela viendraient s'ajouter, avec le développement de la réglementation des arts et métiers, le contrat collectif (tarif), les tribunaux d'arbitrage en cas de grève, la concurrence déloyale, y compris les grands bazars, le colportage, sans compter qu'avec une réglementation générale des arts et métiers, il faudrait régler d'une manière uniforme l'obligation pour les métiers de demander une concession et les conditions requises pour l'obtenir.

« Il suffit de jeter un coup d'œil sur ce programme sommaire d'une législation industrielle pour comprendre que le principe constitutionnel qui doit servir de base à une législation aussi étendue ne saurait constituer l'appendice d'un autre article, mais doit former un article à part.

Lors de la revision tentée précédemment, on avait formulé ce principe dans un article spécial ; nous recommandons de faire de même aujourd'hui et d'adopter une rédaction aussi générale que possible, semblable à celle qui avait été proposée alors pour l'article 34^{ter} :

« La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers. »

Nous sommes tout à fait de cet avis et nous proposons encore de formuler le nouveau principe dans un article spécial de la constitution (art. 34^{ter}).

En ce qui concerne le rapport de ce principe avec celui de la liberté de commerce et d'industrie, il importe d'examiner avant tout si la loi industrielle doit contenir des dispositions contraires au principe posé à l'article 31. A la demande de notre département de l'industrie, la direction du Gewerbeverein suisse, dans un mémoire détaillé du 22 septembre 1905, a précisé les matières qui, à son point de vue, devraient être l'objet de ce travail législatif. Outre celles indiquées dans notre message du 25 novembre 1892, il énumère les suivantes : concurrence déloyale, colportage, soumissions, lutte contre les causes du chômage, mesures pour prévenir les grèves, encouragement des arts et métiers en général. Nous tenons ce mémoire à votre disposition. Il n'a sans doute de valeur que par les indications qu'il fournit, et il se peut que les intéressés n'en approuvent pas tous le contenu (les patrons non organisés, la population ouvrière). Lors de l'élaboration de la loi, il faudra naturellement entendre les diverses parties.

Pour le moment, il n'est pas possible de dire dans quelle mesure la législation fédérale portera atteinte au principe de la liberté de commerce et d'industrie. Il est certain qu'un certain nombre des dispositions que l'on prévoit ou qui seront réellement adoptées sont contraires à ce principe. Le législateur se réservera en tout cas, comme en 1902, la liberté d'outrepasser les limites tracées par le principe de l'article 31. Il y aura lieu de le faire, comme l'écrivait notre département de justice et police le 29 septembre 1905, pour la raison déjà que la notion de la liberté d'industrie est loin d'être claire et qu'il règne sur ce point des opinions très divergentes. Quant à savoir si l'exception posée en principe à l'article 34^{ter} doit être mentionnée ou non à l'article 31, c'est là une simple question de rédaction. Nous estimons aujourd'hui qu'il convient d'introduire une réserve à l'article 31, le rapport du nouvel article 34^{ter} à l'article 31 ne pouvant être saisi clairement dès l'abord par ceux qui ne connaissent que le texte du premier ; il serait donc plus correct d'ajouter une disposition à l'article 31 indiquant nettement que la législation fédérale en matière d'arts et métiers n'est pas liée d'une manière absolue au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet ci-joint d'arrêté fédéral, et nous saisissons cette occasion

pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 3 novembre 1905.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

RUCHET.

Le 1^{er} vice-chancelier,

SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

complétant

la Constitution fédérale en ce qui concerne
le droit de légiférer en matière d'arts et métiers.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 8 novembre 1905,

arrête:

- I. Il est ajouté à l'article 31 de la Constitution fédérale, comme lettre *f*, la disposition suivante:
« La législation fédérale en matière d'arts et métiers, conformément à l'article 34 *ter*. »
 - II. Il est introduit dans la Constitution fédérale, comme article 34 *ter*, la disposition suivante:
« La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers. »
 - III. Le présent arrêté fédéral sera soumis à la votation populaire et à celle des cantons. Le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures d'exécution nécessaires.
-
-

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la garantie fédérale aux articles 25, alinéa 3, et 78 révisés de la constitution du canton d'Argovie du 23 avril 1885.

(Du 10 novembre 1905.)

Monsieur le président et messieurs,

Par office du 30 septembre 1905, le conseil d'Etat du canton d'Argovie nous a fait savoir qu'à la votation populaire du 24 septembre 1905, l'article 25, alinéa 3, révisé de la constitution avait été adopté par 24,296 voix contre 6,820 et l'article 78 révisé par 18,952 voix contre 12,029. Le conseil d'Etat demandait que la garantie fédérale soit accordée aux nouvelles dispositions constitutionnelles.

L'article 25, alinéa 3, de la constitution argovienne avait précédemment la teneur suivante :

« La votation populaire a régulièrement lieu dans les communes d'habitants deux fois par année, au printemps et en automne, le dimanche. Avant la votation, la discussion sera ouverte. Dans les cas urgents, le grand conseil peut ordonner une votation extraordinaire. »

La nouvelle disposition est rédigée comme suit :

« La votation populaire a régulièrement lieu deux fois l'an, au printemps et en automne, le dimanche. Dans les cas urgents,

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant, le droit de légiférer en matière d'arts et métiers. (Du 3 novembre 1905.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1905
Année	
Anno	
Band	6
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1905
Date	
Data	
Seite	26-37
Page	
Pagina	
Ref. No	10 076 578

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.