Urteilskopf

80 I 231

37. Extrait de l'arrêt du 13 octobre 1954 dans la cause Caisse paritaire d'assurance chômage de la Fabrique d'horlogerie de Fontainemelon SA et consorts contre Grand Conseil du Canton de Neuchâtel.
Regeste (de):
Rechtsgleichheit, Art. 4 BV.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit ist nicht verletzt durch eine kantonale Vorschrift, die allen Arbeitgebern, seien sie einer paritätischen Kasse angeschlossen oder nicht, die gleichen Beiträge an einen kantonalen "Arbeitslosenversicherungsfonds" auferlegt.

Regeste (fr):
Egalité des citoyens devant la loi (art. 4 Cst.).

Ne constitue pas une inégalité de traitement la disposition cantonale qui impose à tous les employeurs, qu'ils soient ou non affiliés à une caisse paritaire, une contribution uniforme à un fonds cantonal d'assurance contre le chômage.

Regesto (it):
Uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge (art. 4 CF).

Non costituisce disparità di trattamento la disposizione cantonale che imponga a tutti i datori di lavoro, affiliati o no ad una cassa paritetica, un contributo uniforme ad un fondo cantonale d'assicurazione contro la disoccupazione.

Sachverhalt ab Seite 232

BGE 80 I 231 S. 232

A.- Le 22 juin 1951, l'Assemblée fédérale a adopté une loi sur l'assurance-chômage (LFAC), qui confie certaines tâches aux cantons et leur impose notamment l'obligation d'accorder des subventions aux caisses d'assurances-chômage - qui peuvent être publiques, paritaires ou syndicales - et de faire certains versements à un fonds fédéral de compensation. Le 22 février 1952, le Conseil d'Etat neuchâtelois a présenté au Grand Conseil un projet de loi sur l'assurance-chômage, destiné à introduire dans le canton la loi fédérale précitée. Ce projet prévoyait que les dépenses à la charge de l'Etat, en particulier les subventions aux caisses et les versements au fonds fédéral de compensation, seraient supportées par un "fonds cantonal d'assurance contre le chômage". A ce sujet, les art. 16 et 17 disposaient ce qui suit: "Art. 16. - Ce fonds est alimenté:
a) par les contributions des employeurs,
b) par le produit net des patentes de vente des boissons fermentées..." "Art. 17. - Les contributions annuelles des employeurs sont de 15 fr. par employé occupé dans l'entreprise et assuré contre le chômage. Toutefois, lorsqu'un employé travaille pour le compte de plusieurs employeurs, chacun de ceux-ci doit payer une contribution annuelle de 7 fr. 50 pour cet employé." "Les employeurs qui versent à une caisse paritaire reconnue des prestations annuelles au moins égales à celles fixées à l'alinéa précédent, sont exonérés de toute contribution au fonds cantonal d'assurance contre le chômage pour ceux de leurs employés assurés qui sont membres de cette

caisse paritaire." "Lorsque la contribution annuelle de l'employeur à la caisse paritaire est inférieure à 15 fr. par assuré, une contribution égale à la différence doit être versée au fonds cantonal d'assurance contre le chômage."

BGE 80 I 231 S. 233

Cette loi a été adoptée par le Grand Conseil le 8 juillet 1952, les art. 16 et 17 étant devenus les art. 15 et 16. Elle a fait l'objet d'un referendum qui a abouti. Soumise au peuple le 5 octobre 1952, elle a été rejetée. Le 4 novembre 1952, le Conseil d'Etat a présenté un nouveau projet de loi au Grand Conseil. Comme le referendum avait été dirigé exclusivement contre les al. 2 et 3 de l'art. 16, ce second projet les a supprimés. Pour le surplus, il était identique à la loi repoussée. Adopté par le Grand Conseil, qui a réduit la contribution des employeurs au fonds cantonal, il a pris la date du 24 mars 1953 et a été promulgué le 12 mai 1953. Il dispose ce qui suit en son art. 16: "Les contributions annuelles des employeurs sont de 7 fr. 20 par employé assuré contre le chômage. Toutefois, lorsqu'un employé travaille pour le compte de plusieurs employeurs, chacun de ceux-ci doit payer une contribution annuelle de 3 fr. 60 pour cet employé." La suppression des al. 2 et 3 de l'art. 16 signifie que les employeurs doivent verser la même contribution au Fonds cantonal d'assurance, qu'ils soient ou non membres d'une caisse paritaire d'assurance-chômage.

B.- La caisse paritaire d'assurance-chômage de la fabrique d'horlogerie de Fontainemelon SA ainsi qu'un certain nombre d'autres caisses paritaires et d'employeurs du canton de Neuchâtel interjettent un recours de droit public contre cette loi. Se fondant sur les art. 4, 31 Cst. et 5 Cst. neuch., ils requièrent le Tribunal fédéral d'annuler l'art. 16 dans la mesure où il astreint "les employeurs affiliés à une caisse paritaire à payer au Fonds cantonal d'assurance une contribution égale à celle des employeurs non affiliés à une caisse paritaire". Ils soutiennent que cette disposition consacre une inégalité de traitement. Le Grand Conseil conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

2. Les recourants fondent leur pourvoi notamment sur l'art. 31 Cst. Mais, sur ce point, ils ne le motivent que

BGE 80 I 231 S. 234

par le grief d'inégalité de traitement. Le moyen tiré d'une violation de la liberté du commerce et de l'industrie se confond donc avec celui tiré de l'art. 4 Cst. Les recourants citent également l'art. 5 Cst. neuch., qui a le même sens que l'art. 4 Cst. Le moyen pris d'une violation de l'art. 5 Cst. neuch. n'a donc pas de portée propre. En définitive donc, le présent recours ne doit être examiné que sur le terrain de l'art. 4 Cst.

3. Les recourants se plaignent exclusivement d'une inégalité de traitement. Toute disposition légale créant une inégalité de traitement n'est pas nécessairement contraire à l'art. 4 Cst. Pour qu'il en soit ainsi, il faut ou bien que la règle critiquée fasse entre divers cas des distinctions juridiques qu'aucun fait important ne justifie ou bien qu'elle soumette à un régime identique des situations de fait présentant entre elles des différences

sérieuses et de nature à rendre nécessaire un traitement différentiel (RO 63 I 291, 51 I 77 s., 48 I 4, 41 I 64, 38 I 372 s.). En l'espèce, les employeurs affiliés à une caisse paritaire ne sont pas dans la même situation de fait que les autres employeurs. Les premiers versent en effet à leur caisse une cotisation à laquelle les seconds ne sont pas tenus. Il s'agit dès lors de rechercher si cette différence est telle qu'en l'ignorant et en imposant à tous les employeurs sans distinction une contribution uniforme, la disposition attaquée viole l'art. 4 Cst. Cette question doit être résolue négativement. Tout d'abord. les "cotisations" aux caisses paritaires ne visent pas exactement le même but que les contributions au fonds cantonal. Sans doute doivent-elles les unes et les autres permettre la lutte contre le chômage par le moyen des caisses d'assurance. Mais le fonds cantonal, en appuyant également toutes les caisses, tend à créer la sécurité sociale dans l'ensemble de la population et à prévenir ou atténuer les fluctuations économiques et politiques que provoquerait le chômage, où que ce soit dans le canton. Quant aux caisses paritaires, elles poursuivent des fins plus particulières

et cherchent à développer les institutions paritaires et à procurer la sécurité au sein de l'entreprise ou de la profession. On ne saurait donc dire que les employeurs affiliés à une caisse paritaire contribuent directement à la tâche propre du fonds cantonal en payant une "cotisation" à leur caisse. En outre, à cette différence de but semble correspondre une différence dans les avantages que procurent le fonds cantonal d'une part, les caisses paritaires de l'autre. En effet, le fonds cantonal présente un intérêt que n'offrent pas les caisses paritaires. Ainsi, par l'ampleur de ses ressources, il peut seul fournir, en cas de chômage généralisé, les moyens d'une lutte efficace à laquelle tous les employeurs sont également intéressés, même s'ils sont affiliés à une caisse paritaire. En revanche, les caisses paritaires ont des avantages que le fonds cantonal ne possède pas. Permettant d'abaisser le montant des cotisations des ouvriers et tendant à créer la sécurité au sein d'une ou de plusieurs entreprises de la même branche économique, elles garantissent de ce fait, et comme toute institution qui assure des prestations sociales, une plus grande stabilité dans la composition du personnel. Or cette stabilité, que le fonds cantonal est impuissant à fournir, est d'un grand intérêt pour l'employeur. D'autre part, on ne saurait perdre de vue que, en vertu des art. 43 et 44 LFAC et 8 ss. de la loi attaquée, le fonds cantonal alloue une subvention identique à toutes les caisses reconnues, qu'elles soient publiques, syndicales ou paritaires. De ce point de vue, les prestations qu'il verse ne sont donc pas diminuées du fait des "cotisations" des employeurs à leurs caisses paritaires. Enfin, il convient de relever encore qu'un même patron peut avoir des ouvriers affiliés à une caisse paritaire et des ouvriers membres d'une caisse syndicale ou publique. Si cet employeur ne versait qu'une cotisation à sa caisse paritaire, il ne contribuerait en rien à la prévention du chômage en ce qui concerne ses ouvriers appartenant à une caisse non paritaire.

Ces diverses circonstances pouvaient raisonnablement conduire le législateur à considérer que la différence de fait existant entre les diverses catégories d'employeurs n'était pas de nature à justifier un traitement différentiel. Sans doute aurait-il été plus équitable de prévoir une contribution réduite à l'égard des employeurs affiliés à une caisse paritaire, comme en ont décidé par exemple les cantons de Zurich et Thurgovie et comme le faisait du reste l'art. 66 du projet de LFAC et l'art. 17 de la première loi neuchâteloise, repoussée en votation populaire. Mais il faut convenir que le montant de la contribution au fonds cantonal est peu élevé. Cette modicité autorisait le Grand Conseil à adopter une solution qui, pour être moins nuancée et moins conforme à une répartition équitable des charges, est en revanche manifestement plus simple et a été adoptée d'ailleurs par d'autres cantons (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Glaris, Nidwald, ces deux derniers cantons n'ayant toutefois pas de caisse paritaire sur leur territoire). Ainsi, la disposition attaquée ne viole pas l'art. 4 Cst. Elle ne saurait donc

être annulée.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral
rejette le recours.