Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 43 (1951)
Heft: 9-10

Artikel: Loi fédérale sur le travail
Autor: Steiner, Arthur
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384727

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: 16.07.2025

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

et du travail, datée du 28 septembre 1951, à notre demande de procéder à une évaluation du nombre des entreprises actuellement soumises à la loi sur le travail dans les fabriques qui risqueraient de passer, sous le nouveau régime, dans la catégorie des entreprises artisanales. Cette réponse montre qu'il est nécessaire d'étendre encore cette définition de l'entreprise industrielle ou dangereuse si l'on ne veut pas provoquer l'opposition au projet jusque dans le mouvement syndical. Les syndicats devront s'efforcer de résoudre ce problème au mieux, car ils ont intérêt à une conclusion positive rapide, le retour éventuel à la notion de lois séparées impliquant de nouveaux retards pour la mise en vigueur d'une législation fédérale de protection générale des travailleurs dans le commerce et l'artisanat. Quarante-trois ans d'efforts et d'atermoiements constituent une limite à ne pas dépasser même dans la meilleure des démocraties.

Enfin, nous reproduisons une critique du projet par le Dr Arnold Gysin, publiée en avril dans la « Gewerkschaftliche Rundschau ». Nous avons retardé sa publication parce qu'elle avait sa place marquée dans ce numéro spécial de la « Revue syndicale suisse » que nous envisagions déjà à cette époque. Il n'est d'ailleurs pas trop tard pour faire entendre la voix d'un de nos collaborateurs spécialisés, même si certains de ses arguments sont déjà dépassés par les événements. La commission syndicale ad hoc a d'ailleurs retenu dans son projet de préavis, auquel nous consacrons une étude particulière dans ce même numéro, plusieurs de ses critiques ou suggestions, comme nos lecteurs s'en rendront compte en lisant « Un projet de préavis syndical ».

Ainsi nous espérons contribuer à l'information objective de nos lecteurs, en nous réservant de revenir sur le problème quand la position définitive des organes syndicaux compétents aura été arrêtée. *La rédaction.*

Loi fédérale sur le travail

Par *Arthur Steiner*

Le projet de *loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires* est d'une grande importance pour le développement de la protection ouvrière; à ce titre, il intéresse au premier chef les travailleurs et leurs organisations. Dans le *Journal suisse des Associations patronales,* M. O. Steinemann écrit: « Rien ne témoigne davantage du sérieux, de la volonté de ne rien laisser au hasard qui caractérisent chez nous l'élaboration des lois que la longue durée — elle s'étend sur une dizaine d'années — des travaux préparatoires qu'a exigés

et qu'exigera encore la loi sur la protection du travail. » M. Steinemann a raison, mais il convient d'ajouter que les employeurs n'ont guère contribué à abréger la difficile genèse de ce projet.

Bref historique

L'origine de cette loi remonte à plus de quarante ans. Le 5 juin 1908, le peuple suisse a adopté un article constitutionnel 34 *ter* conférant à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine des arts et métiers. Le 30 novembre de la même année, une conférence des associations patronales et ouvrières réunie par le Département fédéral de l'industrie arrêta un programme fixant l'ordre dans lequel devaient être promulguées les diverses lois prévues dans ce secteur de l'économie:

1. Loi fédérale sur la formation professionnelle.
2. Loi fédérale sur la concurrence déloyale.
3. Loi fédérale sur le travail dans le commerce et l'artisanat.

Il fallut attendre plus de vingt ans jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la formation professionnelle (du 26 juin 1930) et trente-cinq ans jusqu'à la promulgation de la loi fédérale sur la concurrence déloyale (du 30 septembre 1943).

Le mouvement syndical a jeté tout son poids dans la balance pour que ces deux lois soient acceptées. On peut dire que jamais la loi sur la concurrence déloyale n'aurait passé sans son appui. Nous avons encore à mettre sous toit la loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers.

Est-elle vraiment nécessaire? Cette question est d'importance. L'expérience démontre que seules ont une chance de trouver grâce devant le peuple les lois qui répondent à une nécessité absolue, des lois qui sont conformes non seulement aux intérêts d'un groupement économique ou social particulier, mais aussi à l'intérêt général. Les projets qui ne sont pas clairement formulés, ou encore qui « tendent trop sur la corde » comme on dit, sont généralement condamnés à rester lettre morte.

Examinons tout d'abord le problème sous l'angle de l'équité. Dans la démocratie, rien n'est plus condamnable que l'inégalité dans la législation. Et pourtant il faut reconnaître qu'en Suisse la loi est loin d'accorder aux travailleurs des arts et métiers la même protection qu'à ceux de l'industrie. La loi sur le travail dans les fabriques — à laquelle quelque 10 000 entreprises occupant environ 550 000 ouvriers sont assujetties — règle un certain nombre de points très importants relatifs aux conditions de travail et à la protection des salariés. En revanche, les quelque 700 000 travailleurs occupés dans les 200 000 entreprises du commerce et de l'artisanat

ne sont pas encore au bénéfice d'une réglementation analogue. Cet état de choses appelle une réforme.

Il ne faudrait cependant pas conclure de ce qui précède que le législateur fédéral a cherché à se soustraire à la tâche qui lui a été confiée. Le problème de l'extension de la protection légale des travailleurs des arts et métiers a été abordé. Enfin, en 1943, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'établir un nouveau projet en se fondant sur celui qu'avait élaboré naguère M. Pfister en sa qualité de directeur de l'Office fédéral du travail. Cette commission était présidée par M. Willi, décédé depuis, alors directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Cet avant-projet a été soumis en 1945 à l'appréciation des autorités, des partis et des associations économiques.

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il a été fort mal accueilli. Les objections, les propositions d'amendement constituent un document de quelque deux cent cinquante pages dactylographiées. D'aucuns, qui avaient des lettres, l'ont affublé du titre d'un roman fameux de Steinbeck: *Les Fruits de la Colère.* L'Union suisse des arts et métiers, en particulier, déclara le projet inacceptable.

En 1946, le congrès extraordinaire de l'Union syndicale, « après avoir pris connaissance avec satisfaction des sérieux efforts déployés par le Conseil fédéral pour créer une loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers », exprima le vœu que le champ d'application de la future loi « soit aussi étendu que possible et qu'elle règle les conditions de travail dans un esprit de progrès. Les syndicats exigent en particulier que les associations économiques, conformément à la responsabilité qui leur incombe, soient chargées dans une large mesure, conjointement avec les organes de l'Etat, de l'exécution de la loi. » Cette résolution, votée à l'unanimité, concluait: « La loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers doit être conçue de manière à donner aux contrats collectifs signés entre les associations patronales et les syndicats une place prépondérante dans la réglementation à laquelle vise le législateur. Ce dernier doit faciliter la conclusion de contrats collectifs. »

Comme je l'ai relevé dans l'exposé que j'ai présenté lors de ce congrès, « on est trop souvent enclin, au sein du mouvement syndical, à comparer le projet de loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers avec la loi sur le travail dans les fabriques, voire à limiter ces comparaisons aux faits matériels. C'est oublier que ces deux lois diffèrent fondamentalement sur certains points. Il est important pour les syndicalistes qu'une telle loi facilite leur activité au lieu de la gêner. Nous devons malheureusement constater que le projet de loi ne fait pas une place suffisante aux associations économiques et au contrat collectif. Certes, le projet le mentionne

de temps à autre; il recourt à cet instrument pour maintenir l'ordre et la paix, mais en réalité il n'y a rien de changé par rapport à aujourd'hui. »

Cela suffit à démontrer que les milieux syndicaux considéraient que le projet n'apportait pas une solution satisfaisante au problème des rapports entre la loi et le contrat collectif. En d'autres termes, ils souhaitaient que le projet tînt mieux compte de l'évolution des relations contractuelles. A leur avis, il importait de définir de manière plus précise les rapports entre la loi et le contrat, d'éliminer entre ces deux instruments du progrès social une concurrence préjudiciable au développement des conventions collectives.

Devant cette levée de boucliers, la commission d'experts décida, en novembre 1946, d'abandonner le projet. Une petite commission fut chargée de remettre tout l'ouvrage sur le métier. Le projet qu'elle a élaboré date de décembre 1950. L'Union syndicale a été appelée à se prononcer au même titre que les autres associations économiques.

Concentration législative

Le nouveau projet est assez sensiblement différent de l'ancien. Il vise à fondre en un tout la loi sur le travail dans les fabriques et la loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. A cet égard, la commission d'experts a débordé le cadre de son mandat. Elle ne pouvait faire autrement. Relevons cependant qu'elle a agi en plein accord avec la commission fédérale des fabriques. Du point de vue syndical, on doit enregistrer avec satisfaction cette tentative de fusion, étant donné qu'elle apporte une simplification notable. On peut toutefois se demander si elle est propre à faciliter l'acceptation de la loi par le peuple. En effet, on peut tenir pour certain qu'une loi appelée à régler les conditions de travail d'un million de travailleurs, qu'une loi à laquelle une centaine de milliers d'entreprises de toutes sortes seront assujetties ne conviendra pas à tout le monde, tant il est vrai qu'il est impossible de contenter tout le monde et son père. On peut craindre qu'elle ne déplaise à chacun sur un point ou sur un autre et que chacun en prenne prétexte pour repousser cette œuvre législative dans son ensemble. C'est pourquoi il importe que l'économie de la loi soit aussi simple et aussi claire que possible et que les diverses dispositions soient rédigées avec autant de prudence que de précision. Esquissons encore l'une des raisons qui ont rendu nécessaire une fusion des deux lois: il était impossible de concevoir une loi sur le travail dans les arts et métiers selon des conceptions modernes sans reviser dans le même esprit la loi sur le travail dans les fabriques. Les deux lois doivent s'inspirer des mêmes principes.

Champ d'application

Le projet de loi que nous avons à examiner aujourd'hui répartit les entreprises assujetties en deux groupes principaux: les entreprises industrielles ou dangereuses, d'une part, et les entreprises artisanales, de l'autre. La notion d'« entreprise industrielle » a été difficile à définir. Dans l'article premier du règlement d'exécution de la loi sur le travail dans les fabriques, la définition de l'entreprise industrielle est en quelque sorte taillée à coups de hache. On se fonde sur le nombre des ouvriers occupés, l'emploi de jeunes gens, de moteurs ou la présence de dangers extraordinaires. Aux termes du nouveau projet sont considérées comme industrielles — à la condition qu'elles occupent six travailleurs au moins — les entreprises qui font usage d'installations fixes pour produire, travailler au manipuler des biens et dans lesquelles l'emploi de machines ou d'autres installations techniques ou encore l'exécution d'opérations en séries influent d'une façon décisive sur la manière de travailler et sur l'organisation du travail. D'autre part, celles qui occupent six ouvriers au moins, qui font usage de machines ou d'autres installations techniques facilitant la production, ou celles qui ne disposent pas d'installations techniques, mais occupent dix ouvriers au moins.

Sans ce complément, un certain nombre d'entreprises actuellement soumises à la loi sur les fabriques seraient transférées dans la catégorie des entreprises artisanales. Ce qui serait un désavantage pour les travailleurs des entreprises en question.

Sont considérées comme dangereuses, quel que soit le nombre des travailleurs qu'elles occupent, les entreprises dans lesquelles la vie, la santé ou la capacité de travail du personnel sont exposées à de graves dangers. L'Union syndicale demande que l'ordonnance précise la notion de l'entreprise dangereuse, en établissant une nomenclature des entreprises visées, comprenant aussi les usines électriques et les usines à gaz, ainsi que les minoteries.

Comme nous l'avons dit, ces définitions ont été extraordinairement difficiles à préciser, et cela d'autant plus que, étant donné leur importance, on tenait à ce qu'elles figurent dans la loi même et non pas dans l'ordonnance d'exécution. Si la définition de l'entreprise industrielle et de l'entreprise dangereuse ne ralliait pas les suffrages, il faudrait probablement renoncer à fusionner les deux lois. Dans les milieux syndicaux, la définition de l'entreprise industrielle arrêtée par les experts a causé quelque inquiétude. On craint qu'elle n'aboutisse à soustraire au contrôle du législateur des entreprises actuellement assujetties à la loi sur le travail dans les fabriques. Tant à la commission d'experts qu'à la commission fédérale des fabriques, nous avons déclaré de la manière la plus nette que nous ne saurions tolérer une réglementation permettant de soustraire à

cette loi des entreprises qui lui sont soumises aujourd'hui. Il est clair que cette précision doit figurer dans notre réponse à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et que nous ne pouvons nous déclarer d'accord avec un délai de cinq ans. Mais, d'autre part, il convient d'admettre que certaines entreprises ont été assujetties à la loi sur le travail dans les fabriques uniquement parce que nous n'avons pas encore de loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers. L'absence d'une réglementation légale dans l'artisanat a contraint les autorités à soumettre à la loi sur le travail dans les fabriques maintes entreprises n'ayant pas nettement un caractère industriel; mais les autorités ne pouvaient prendre la responsabilité de soustraire le personnel de ces entreprises à toute protection légale sur le plan fédéral. L'extension de la protection du travail à l'artisanat aura pour effet de modifier les modalités de la pratique de l'assujettissement. Il ne s'agit plus désormais — du moment que toute entreprise artisanale est soumise à la loi — de choisir purement et simplement entre l'assujettissement au contrôle et la libération de tout contrôle. Ainsi donc, l'extension, par la Confédération, de la protection ouvrière à l'artisanat suffit à modifier la pratique d'assujettissement à la loi sur le travail dans les fabriques.

Divers journaux syndicaux ont publié en Suisse allemande un article dont l'auteur étudiait tout particulièrement les problèmes posés par la délimitation du champ d'application de la loi. A propos de la pratique en vigueur sous le régime de la loi sur le travail dans les fabriques, il constatait « que l'on n'a pas fait de mauvaises expériences en laissant une appréciable liberté aux autorités responsables en ce qui concerne l'interprétation de la notion d'établissement industriel ». Cette affirmation est contestée. Mais ce n'est pas pour cette raison que je la cite ici. Si je le fais, c'est parce que je pense que les autorités doivent se persuader que le législateur et le citoyen entendent bien que la liberté d'interprétation ne dépasse plus désormais certaines limites. Même si la revision de la loi sur le travail dans les fabriques est entreprise indépendamment de l'élaboration de la loi sur le travail dans les arts et métiers, on peut être sûr que le législateur saisira cette occasion pour imposer une rédaction plus précise et pour restreindre sensiblement cette liberté d'interprétation. J'avoue franchement que l'article précité n'a pas laissé de m'étonner. D'un côté, on paraît témoigner une confiance aveugle aux autorités et, de l'autre, on ne perd pas une occasion de leur rappeler qu'elles ne font pas suffisamment appel à la collaboration des représentants du syndicalisme. Je n'ai jamais hésité à défendre le Conseil fédéral et l'OFIAMT lorsque j'estimais qu'ils étaient injustement attaqués. Je continuerai de le faire. Mais je ne suis cependant pas assez gouvernemental pour tolérer des textes de loi « caoutchouc » portant au-delà de ce qui est licite la

liberté d'interprétation des bureaux. C'est pourquoi je ne tiens pas pour idéal l'état de choses actuel.

Hygiène et prévention des accidents

Au chapitre qui traite de l'hygiène et de la prévention des accidents, l'employeur est tenu, en vue de protéger les travailleurs contre les dangers qui menacent leur vie, leur santé et leur capacité de travail, de prendre les mesures que la nature de l'entreprise, ses conditions d'exploitation et le progrès technique permettent d'appliquer et dont l'expérience a démontré la nécessité. L'employeur doit notamment aménager et entretenir les locaux de travail et leurs accès, les emplacements de travail, les machines, les installations et l'outillage; fixer la méthode, les procédés et le rythme de travail et régler la production et la manutention des biens de manière à préserver autant que possible les travailleurs des maladies, professionnelles notamment, des accidents et du surmenage. Au regard de l'article 5 de la loi sur le travail dans les fabriques, l'article 6 du projet présente un grand avantage: il donne au législateur la possibilité d'interdire le recours à des méthodes de travail qui s'opposent aux principes énoncés. Pour souligner l'importance de cette innovation, je rappelle les démarches entreprises naguère par la F. O. M. H. pour faire interdire le système Bedeaux, mais sans succès parce que la loi sur le travail dans les fabriques ne permettait pas à l'autorité d'intervenir. Sur ce point particulier, cette loi apparaît donc surannée. Elle a d'ailleurs été conçue à une époque où le régime du travail aux pièces n'était pas encore très répandu. Nous devons donc insister pour que la nouvelle loi donne à tous égards la possibilité d'en invoquer les dispositions pour combattre les méthodes de travail préjudiciables aux ouvriers. Nous les servirons mieux de cette manière qu'en revendiquant la suppression du travail aux pièces, ce qui équivaudrait à lutter contre des moulins à vent!

Le projet délimite de manière précise la compétence en matière de prévention des accidents. Cette compétence appartient désormais à la Caisse nationale suisse d'assurance-accidents de Lucerne. Les experts ont mis fin à une compétition absurde entre les inspecteurs des fabriques et les organes de la SUVAL. En matière de la prévention des accidents, la SUVAL dispose de moyens plus efficaces vis-à-vis des employeurs, sous forme d'augmentation des primes. En outre, la SUVAL a plus de possibilité que la Section pour la protection des travailleurs de l'OFIAMT en matière de prévention des accidents.

La loi innove en précisant que, dans les entreprises industrielles ou dangereuses, l'employeur est tenu de faire collaborer les travailleurs au service de sécurité contre les accidents. Cette disposition

doit contribuer à intéresser plus étroitement les travailleurs à la prévention des accidents, un domaine dont les syndicats devraient d'ailleurs s'occuper davantage, tant il est vrai que prévenir vaut mieux que guérir. Nous devons par conséquent demander que les plans de construction des entreprises dangereuses, même si celles-ci ne tombent pas dans la catégorie des fabriques, doivent être soumis à l'approbation de la Section de protection des travailleurs. Il faut en outre préciser qu'aucun changement ne saura être toléré quant aux entreprises actuellement soumises à la SUVAL.

Durée du travail

Le chapitre relatif à la durée du travail et du repos comporte, comme nous le désirons d'ailleurs, des dispositions plus souples que celles auxquelles la loi sur le travail dans les fabriques nous a habitués. Il s'agit donc de savoir si nous entendons maintenir la rigidité qui caractérise cette loi ou si nous préférons certains assouplissements, étant bien entendu qu'ils ne doivent pas dépasser une certaine limite. Ces assouplissements apparaissent pleinement justifiés dans quelques cas. Je songe en particulier à la répartition des horaires de travail dans le régime à deux équipes diurnes, aux heures supplémentaires qui doivent être accomplies — avant ou après — pour compenser un jour ouvrable inséré entre deux jours fériés, etc. En face des expériences faites, une certaine prudence est de rigueur.

La durée hebdomadaire maximum du travail est de:

a) quarante-huit heures pour les travailleurs des entreprises industrielles ou dangereuses, ainsi que pour le personnel de bureau, les techniciens et les employés similaires;

b) cinquante-quatre heures pour les travailleurs des entreprises de transport et des entreprises de construction non industrielles où l'organisation du travail dépend essentiellement de travaux de chantier;

c) cinquante-deux heures pour tous les autres travailleurs.

Malheureusement, il n'a pas encore été possible de s'entendre au sujet de la durée maximum du travail dans le bâtiment. L'U. S. S. demande de biffer la lettre *b* et de ne pas dépasser la durée maximum de cinquante-deux heures, avec d'autant plus de raisons que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi des années s'écouleront encore.

Le projet prévoit que les cantons sont compétents pour régler la durée du travail et du repos:

a) des travailleurs occupés dans des entreprises non industrielles au rayon d'activité restreint, lorsque la concurrence intercantonale ne joue qu'un rôle insignifiant;

b) du personnel occupé dans les établissements d'éducation et d'enseignement, des œuvres sociales et des établissements destinés au traitement des malades.

En revanche, c'est la Confédération, et non pas les cantons, qui règle les conditions de travail dans les branches artisanales telles qu'exploitations horticoles, entreprises de voiturage, boucheries, boulangeries, pâtisseries, etc. Sur proposition commune des associations professionnelles, la durée normale maximum du travail peut être abaissée. Nous sommes ici en présence de l'ordonnance dite qualifiée. Ces dispositions spéciales de droit public peuvent être arrêtées lorsque les associations patronales et ouvrières en font en commun la demande. Il faut cependant que la réglementation proposée soit approuvée par la majorité des employeurs et des travailleurs visés et que les employeurs acceptants occupent en outre la majorité des travailleurs intéressés; le consentement d'une association implique celui de ses membres soumis à la réglementation. Il faut aussi que la dite réglementation soit conforme à l'intérêt général. A la différence du texte de l'arrêté fédéral relatif à la déclaration de force obligatoire des contrats collectifs, le législateur a choisi une rédaction conçue en termes positifs.

Le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions spéciales. Toutefois, lorsque leur champ d'application est limité au territoire d'un canton, ce pouvoir appartient à l'autorité désignée par le droit cantonal.

L'autorité compétente peut abroger ces dispositions, soit à la requête de toutes les associations qui les avaient proposées ou de l'une d'elles, soit de son propre chef lorsqu'elles ne répondent plus à la volonté de la majorité des employeurs ou des travailleurs visés ou si l'intérêt public l'exige. L'autorité fixe la date de l'abrogation.

L'ordonnance qualifiée

fait l'objet de nombreuses critiques, dont la plupart émanent des milieux industriels et du Vorort de l'industrie et du commerce. On donne à entendre qu'il est douteux que cette innovation contribue au développement du contrat collectif et qu'elle est propre à créer une confusion entre le champ d'application du contrat collectif, instrument de droit privé, et la loi, instrument de droit public. Elle serait peu conforme avec la démocratie parce qu'elle donne aux associations professionnelles la possibilité de modifier après coup et de leur propre autorité des dispositions légales décidées par le Parlement et par le peuple; ces amendements peuvent être déclarés d'applicabilité générale sans que le Parlement et le peuple soient consultés. On conviendra que c'est là une argumentation bizarre, d'autant plus si l'on songe à la genèse de l'ordonnance qualifiée.

Quant à moi, je continue de penser que l'ordonnance qualifiée peut contribuer efficacement au développement des conventions collectives. Il est probable que l'on n'aura pas souvent l'occasion d'utiliser cet instrument dans l'industrie. Cela a pourtant été le cas quand il s'est agi de relayer des lois cantonales sur les vacances par les contrats collectifs. Mais il n'en ira pas de même dans les arts et métiers. Dans ce secteur, la réglementation de la durée du travail joue un rôle important. Elle joue même un rôle décisif lors de l'élaboration des contrats collectifs. L'ordonnance qualifiée donne la possibilité d'appliquer aux dissidents les dispositions contractuelles relatives à la durée du travail et du repos, ce qui revêt une grande importance lors de la mise sur pied des contrats collectifs. L'ordonnance qualifiée est même plus efficace que la déclaration de force obligatoire générale parce qu'elle ressortit au droit public. Les objections de ceux qui prétendent que l'ordonnance qualifiée donne à l'Etat la possibilité de s'immiscer dans les contrats collectifs sont dénuées de fondement. On pourrait naturellement en dire autant de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques en ce qui concerne la durée du travail. Personne n'aura l'idée d'alléguer que cette loi exerce une influence fâcheuse sur le développement des contrats collectifs dans l'industrie! L'ordonnance qualifiée, telle qu'elle est conçue, est indépendante du contrat. C'est un instrument juridique autonome. De plus, les associations sont libres de proposer l'ordonnance qualifiée ou de s'en abstenir. Elles restent habilitées à passer entre elles des accords particuliers au sujet de la réglementation de la durée du travail et du repos, des accords de droit privé, applicables à leurs membres. Nous avons donc de bonnes raisons de tenir à ce nouvel instrument. L'ordonnance qualifiée jette en quelque sorte un pont entre le contrat et la loi. Elle permet en outre au législateur de rendre plus souple la réglementation relative à la durée du travail et du repos. J'ai montré que nous avons intérêt à un certain assouplissement de la législation et qu'il peut contribuer au développement des relations contractuelles.

Le projet prévoit aussi que, lorsque le chômage atteint sérieusement une branche économique, une ordonnance d'une durée de validité limitée peut réduire, jusqu'à la fin de la période de dépression au plus tard, la durée maximum normale du travail de certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs. Les milieux patronaux s'opposent à cette disposition. Pour ma part, je pense que le mouvement syndical doit exiger que cette innovation figure dans la loi. Le maintien de l'emploi risque, à une époque ultérieure, de jouer un rôle plus grand encore que pendant la crise des années trente. Le recul du volume des commandes peut exiger dans certaines branches une réduction générale de la durée du travail, ce qui n'est possible que par des dispositions de droit public.

Un autre article de la loi précise que la durée normale maximum du travail peut être réduite pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs lorsque cette mesure répond à un besoin impérieux en raison de l'influence des saisons, de la nature particulière des entreprises ou du travail.

Il importe de relever que les experts ont renoncé à l'article 41 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques qui autorise le Conseil fédéral à fixer, dans certaines industries, une durée du travail de cinquante-deux heures au plus lorsque des raisons impérieuses justifient cette mesure. Certes, l'article 51 du nouveau projet autorise l'employeur à porter temporairement à cinquante-deux heures la durée maximum du travail, mais à la condition de maintenir la durée maximum du travail quotidien dans des limites convenables, à la condition aussi que ces heures supplémentaires soient compensées à des intervalles réguliers.

Les prescriptions relatives aux heures supplémentaires revêtent également une grande importance. En aucun cas on ne peut exiger d'un travailleur plus de cent quatre-vingts heures supplémentaires par année civile. Sauf dans les cas où l'exploitation de l'entreprise est troublée ou menacée, la durée normale du travail quotidien ne peut être dépassée de plus de deux heures. L'employeur peut faire accomplir, sans autorisation spéciale, jusqu'à soixante heures de travail supplémentaire par année. Au-delà de cette limite, il doit demander l'autorisation du canton. Si les heures supplémentaires dépassent le nombre de cent vingt, il doit obtenir préalablement l'assentiment des travailleurs intéressés. Les heures supplémentaires bénéficient d'un supplément de 25%. La loi implique un assouplissement par rapport à la réglementation actuelle, en ce sens que l'employeur peut faire exécuter, dans certaines limites, des heures supplémentaires sans requérir une autorisation officielle. Le projet prévoit une tolérance de cent quatre-vingts heures supplémentaires au maximum par année, c'est-à-dire vingt heures de plus que la limite actuelle de la loi sur le travail dans les fabriques. C'est pourquoi nous revendiquons d'en revenir au maximum de cent soixante heures.

Le travail de nuit, c'est-à-dire entre 20 heures et 6 heures, est interdit. Des dérogations ne peuvent être ordonnées qu'avec l'assentiment des travailleurs intéressés. Un travail de nuit exécuté de manière permanente n'est autorisé que pour autant que des motifs techniques ou économiques rendent cette mesure indispensable. Le travail de nuit temporaire est subordonné à une autorisation du canton lorsqu'il s'étend sur plus de six jours en six mois, sur plus de trois jours dans les entreprises industrielles ou dangereuses. Les heures de travail de nuit bénéficient d'un supplément de salaire de 25%. Nous sommes d'avis que de tels suppléments devraient être payés dès 20 heures déjà et non pas seulement dès 22 heures.

Le travail par équipe est soumis à une autorisation, laquelle est accordée par le Département fédéral de l'économie publique pour les entreprises industrielles, par les cantons pour les autres entreprises.

Congés payés

Cette loi fédérale est la première qui généralise, dans l'économie privée, le principe des congés payés: de six jours ouvrables après une année de travail, de neuf jours ouvrables après cinq ans de travail et de douze jours ouvrables après dix ans de travail. L'employeur doit accorder aux travailleurs occupés régulièrement le dimanche, ainsi qu'au personnel de bureau, aux techniciens, aux employés similaires des vacances de neuf jours ouvrables après une année de travail et de douze jours ouvrables après trois ans.

Sur proposition commune des associations, une ordonnance peut fixer des vacances plus longues que celles que prévoit la loi. Les cantons conservent la compétence d'édicter, en matière de vacances, des prescriptions plus favorables aux travailleurs.

La réglementation légale des vacances ne laisse pas d'être préjudiciable au développement des conventions collectives, et cela d'autant plus que les cantons conservent le droit de légiférer dans ce domaine. Nous sommes donc en présence de trois sortes de réglementations: fédérale, cantonale et contractuelle. Leur coexistence fera peser à la longue une hypothèque sur les contrats collectifs. Plus la loi réglera les vacances de manière détaillée et plus la situation deviendra difficile. Si cette évolution se poursuit, on court le risque que la réglementation des vacances cesse de figurer dans les contrats collectifs, qu'elle soit entièrement soustraite aux associations. Il ne sera plus possible de fixer les congés payés dans le cadre de conventions nationales. Cette capitulation devant l'Etat implique des inconvénients. Une évolution qui fait disparaître des contrats collectifs la réglementation des vacances ou qui la réduit à n'être plus que l'ombre d'elle-même a automatiquement pour effet de dévaloriser la convention collective, de la dépouiller d'un élément précieux. Plus un contrat est limité à la réglementation des dispositions normatives et moins les parties sont incitées à conclure une convention collective — et plus aussi diminue l'influence des syndicats.

Il faut donc veiller à ce que la législation sur les vacances ne règle pas tous les détails, mais qu'elle se borne à établir des normes minimums. Il faudra aussi choisir entre une législation fédérale et une vingtaine de législations cantonales. A la longue, ces réglementations convergentes ne pourraient satisfaire. Quant à nous, nous donnons la préférence à une législation fédérale.

Protection des femmes et des jeunes gens

Un chapitre spécial règle la protection des jeunes gens. Sont réputés jeunes gens, les travailleurs des deux sexes de moins de 18 ans révolus. L'employeur doit veiller à ce qu'ils bénéficient de la protection qu'exige leur âge, leur santé, leur moralité et leur éducation. Lorsqu'il engage des jeunes gens, il doit exiger une attestation d'âge et un certificat médical constatant qu'ils ont été examinés au cours de leur dernière année d'école ou ultérieurement. Les jeunes gens ne peuvent être employés dans des entreprises soumises à la loi avant d'avoir atteint 15 ans révolus et terminé leur scolarité obligatoire. La durée du travail des jeunes gens, tous travaux accessoires compris, ne doit pas dépasser celle des autres travailleurs occupés dans l'entreprise. Dès la première année de travail déjà, l'employeur doit accorder à tous les jeunes gens dix-huit jours ouvrables de vacances, dont douze jours consécutifs au moins. Le repos quotidien accordé aux jeunes gens doit être de onze heures consécutives au moins. Les associations de jeunes gens demandent que la loi fixe des vacances plus longues que celles prévues par les experts et formulent encore d'autres revendications.

La loi prévoit, de plus, une protection spéciale des femmes. Comme pour les jeunes gens, le repos quotidien doit être de onze heures consécutives au moins. Des réductions de la durée du repos de nuit sont autorisées dans les entreprises avec deux équipes diurnes. Une ordonnance fixera les conditions auxquelles les femmes peuvent être occupées la nuit ou le dimanche, de façon permanente ou périodique. Le travail temporaire de nuit ou du dimanche peut être autorisé pendant soixante jours par an au maximum jusqu'à 22 heures, la durée du repos de nuit devant comporter dix heures au moins. Les femmes enceintes ne peuvent être occupées qu'avec leur consentement exprès et seulement dans les limites de la durée maximum normale du travail. Les accouchées ne peuvent être occupées pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement. A leur demande, l'employeur peut abaisser cette période, mais pas au-dessous de six semaines.

Primitivement, le projet comprenait un chapitre sur les institutions de prévoyance des entreprises privées. Je ne le commenterai pas parce que ces dispositions feront l'objet d'une loi spéciale, laquelle donnera lieu à de vives discussions. Les employeurs y sont, en effet, vigoureusement opposés.

Conciliation et arbitrage

Au chapitre relatif aux conflits collectifs, le législateur s'est inspiré de la nouvelle loi fédérale sur les conflits collectifs de travail. Le projet précise que les offices de conciliation conventionnels ou publics s'entremettent entre employeurs ou travailleurs et leurs

associations en cas de conflits collectifs portant sur les conditions de travail. Ils établissent les faits et s'efforcent de mettre les parties d'accord.

Les offices publics de conciliation doivent être composés paritairement et placés sous une direction neutre. Ils doivent, en outre, accorder des droits égaux aux deux parties. Pour être assimilés aux offices publics, les offices conventionnels doivent satisfaire aux mêmes conditions. Lorsque les employeurs et les travailleurs constituent un office conventionnel, cet office est seul habilité à trancher les différends. A défaut d'office conventionnel, ou si l'office institué par les parties n'intervient pas malgré la demande des intéressés et si la convention ne prévoit pas de procédure d'arbitrage, c'est alors à un office public, cantonal ou fédéral selon les cas, qu'il incombe de tenter la conciliation.

L'Office public de conciliation n'intervient qu'à la demande des intéressés et seulement si les négociations directes entamées entre les parties n'ont pas abouti. Le droit cantonal peut prescrire l'intervention d'office lorsque les intéressés ont déjà recouru à des moyens de combat.

Tant que la procédure de conciliation n'est pas introduite, les parties et leurs associations doivent, dans tous les cas, renoncer à la grève, au lock-out et à la mise à l'interdit. Les dispositions des contrats collectifs restent en vigueur. Pendant la procédure de conciliation, les parties doivent respecter la paix du travail. Elles en ont l'obligation absolue dès que l'office de conciliation est saisi du conflit par l'un des intéressés. A partir de ce moment, cette obligation de respecter la paix du travail est de vingt jours au maximum, de quarante-cinq jours en cas de conflit intercantonal. Si l'office de conciliation le propose à l'unanimité, ces délais peuvent toutefois être prolongés de trente jours au plus par le gouvernement cantonal ou par le Conseil fédéral. Après l'expiration de cette « trêve de Dieu », les parties recouvrent toute leur liberté d'action.

Exécution

Au chapitre « Exécution, mesures et procédure administratives », la loi donne mandat aux cantons de veiller à ce que les prescriptions de droit public de la loi et les dispositions fondées sur celle-ci soient exécutées sur leur territoire. La Confédération est chargée de la haute surveillance de l'exécution des prescriptions de droit public. En outre, d'accord avec les associations patronales et syndicales, les autorités d'exécution et de surveillance peuvent appeler les commissions paritaires instituées par ces associations à participer au contrôle de l'application des prescriptions de droit public et des dispositions fondées sur celles-ci. Les dispositions spéciales édictées quant à la durée du travail et du repos sur la proposition commune

des associations peuvent prévoir qu'une commission paritaire contrôlera leur application.

Contrat de travail

Mentionnons encore que le projet entraîne la modification de l'article 348 du C. O. qui règle le délai de congé au cas où le contrat de travail excède un an. Cet article aura désormais la teneur suivante pour ce qui a trait aux *ouvriers*:

« ... Le contrat de travail qui a duré plus d'un an peut être dénoncé de part et d'autre:

a) de la deuxième à la cinquième année, deux semaines d'avance pour la fin d'une semaine;

b) de la sixième à la dixième année, quatre semaines d'avance pour la fin d'une semaine;

c) de la onzième à la vingtième année, six semaines d'avance pour la fin d'une semaine;

d) à partir de la vingt et unième année, huit semaines d'avance pour la fin d'une semaine.

» Ces délais peuvent être modifiés par convention écrite, mais ils sont d'un mois au moins pour le personnel de bureau, les techniciens, les employés similaires et de deux semaines au moins pour les autres employés. »

Certes, les avis peuvent différer au sujet des délais de congé. Les uns les souhaitent courts, les autres longs. On sait que la situation, en matière de délais de congé, est encore très peu satisfaisante dans bien des branches. Je songe en particulier à l'industrie du bâtiment où ces délais sont de vingt-quatre heures pour les travailleurs dont la durée des rapports de service est inférieure à un an. C'est là un état de choses intenable. La commission d'experts a mis sur pied une solution parfaitement acceptable. Certes, les jeunes gens préféreront toujours les délais courts, mais il est évident que les travailleurs âgés sont mieux protégés par de longs délais; en général, ils ne songent plus guère à changer d'employeur. Il est donc équitable que la loi porte, pour ces travailleurs, les délais au-delà des normes actuellement en vigueur. Bien qu'il soit impossible, comme je l'ai déjà dit, de contenter tout le monde et son père, la loi répond assez bien aux désirs des diverses générations.

La loi ajoute au C. O. deux articles 351 *a* et *c* qui traitent de l'annulation de la résiliation des rapports de service prononcée en temps inopportun ou abusivement. Au sujet de ce perfectionnement du C. O., j'ai déclaré ce qui suit devant le congrès de la F. O. M. H. en 1948: « Sans aucun doute, la loi propose une solution satisfai-

sante des problèmes posés par la liberté d'association. Désormais, la résiliation du contrat par l'employeur sera considérée comme abusive non seulement quand elle a pour motif le service militaire obligatoire ou la maladie, mais encore quand elle est prononcée parce que l'employé exerce une charge publique, appartient ou non à un groupement licite: politique, syndical, religieux ou autre, ou encore remplit une fonction dans une délégation du personnel de l'entreprise. Il va cependant sans dire que la loi ne peut pas prévenir absolument tous les abus. Un employeur trouvera toujours des prétextes pour congédier un travailleur « dont la tête ne lui revient pas ». Seule une organisation syndicale forte peut l'en empêcher. En d'autres termes, un syndicalisme puissant reste le meilleur garant de la liberté d'association et des droits de la personne. »

Il n'en reste pas moins que nous devons nous rallier au nouveau texte du C. O. Le fonctionnement de la démocratie réclame cette réforme. Nous devons exiger que la loi affirme nettement le principe de la liberté d'association. La démocratie n'est réelle que dans la mesure où cette liberté est garantie. Notre Constitution fédérale ne connaît pas de « privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de famille ». Nous nous vantons, à tort ou à raison, d'être le pays le plus libre du monde. Mais si nous voulons qu'il en soit ainsi, il faut empêcher de la manière la plus absolue qu'un travailleur puisse être menacé de perdre son emploi parce qu'il remplit une fonction publique ou syndicale. Certes, on donne à entendre qu'un nombre considérable de travailleurs sont déjà membres de conseils municipaux ou cantonaux, ou exercent des fonctions syndicales. Mais on peut rétorquer que le nombre de ceux qui n'exercent aucune activité de ce genre, de crainte de perdre leur gagne-pain, est bien certainement tout aussi grand! Comme on voit, la loi peut donc mettre fin à un abus incompatible avec les principes démocratiques.

Assurance contre les accidents

La question de l'assurance-accidents des travailleurs qui ne sont pas assujettis à la SUVAL a causé maintes difficultés. Il ne saurait être question de soumettre les employés de bureau, le personnel des magasins, etc., aux dispositions de la loi sur l'assurance-maladie et accidents. A moins de risquer un rejet de la loi par le peuple, on ne peut assurer les salariés du commerce et des arts et métiers auprès de la SUVAL. Il faut recourir aux compagnies privées. En ce qui concerne les prestations, elles devront encore être améliorées. Nous nous heurtons au fait qu'on accorde des indemnités en capital au lieu de rentes, bien que la possibilité de les transformer en rentes soit partiellement admise.

J'ai ainsi analysé dans ses grandes lignes le projet de loi sur le travail. Je rappelle que maintes des questions réglées par ce projet le sont déjà par la loi fédérale sur le travail dans les fabriques ou par une autre loi. Le projet apporte diverses innovations; les unes sont heureuses, les autres sont contestables. Dans l'ensemble, c'est un compromis, avec ses avantages et ses inconvénients. D'ailleurs rien n'est encore définitivement tranché. La discussion continue.

Elle a été particulièrement vive au sein de la commission d'experts pour ce qui a trait aux rapports entre le contrat collectif et la loi. Au regard de la loi sur le travail dans les fabriques, le projet assure une place plus large, un champ d'action plus grand aux réglementations contractuelles, à l'initiative et à la coopération des associations.

J'ajoute que les organisations syndicales repoussent le dilemme: loi ou contrat. Il s'agit pour nous de préciser dans quelle mesure le contrat *et* la loi doivent coopérer à l'établissement de l'ordre économique auquel nous aspirons, de délimiter le rôle de chacun de ces deux instruments. Nous devons donc trouver une réglementation qui non seulement permette au contrat de subsister à côté de la loi, mais aussi de se développer normalement. Le contrat ne doit pas être réduit au rôle de parasite, de parent pauvre. Il ne doit pas y avoir de rivalité entre la loi et le contrat. Ceux qui croient pouvoir confier toutes les réglementations au contrat seul se trompent tout aussi lourdement que ceux qui pensent qu'il serait préférable que l'Etat les assume seul. Si nous nous opposons à la loi fédérale sur le travail, nous ne ferions que pousser les cantons à développer leur législation. La législation sociale deviendrait alors semblable à un habit d'arlequin fait de pièces et de morceaux; sa diversité serait préjudiciable au développement des contrats collectifs, des conventions nationales au premier chef, nuisible à l'influence des syndicats.

Mais quelles sont les questions dont la réglementation doit être laissée à la loi et celles dont la solution peut être laissée aux contrats collectifs? Je pense que toutes les dispositions visant à protéger la santé et la capacité de travail des salariés doivent être du ressort de l'Etat; en revanche, tous les domaines qui se prêtent à une raisonnable collaboration entre les associations doivent être laissés au contrat. La sauvegarde de la santé et de la capacité de travail doit être assurée par une réglementation raisonnable de la durée du travail et du repos, par une organisation rationnelle de l'hygiène et de la prévention des accidents. Il s'agit là de prescriptions fixes et permanentes; elles ressortissent donc au droit public. En revanche, la paix du travail est commandée par l'état des relations entre employeurs et travailleurs et leurs associations tout autant que par les normes matérielles des conditions de travail. La prospérité éco-

nomique et la productivité sont de plus en plus étroitement liées à la paix du travail. Les démocraties ne peuvent pas imposer cette paix par la loi. C'est à l'économie elle-même qu'il appartient de l'assurer par des accords relevant du droit privé, par des accords commandés par l'état des relations entre les deux parties, par leurs conceptions et par leur mentalité. La loi ne doit pas intervenir dans ce domaine.

Mais cette manière de considérer les choses peut rendre difficile l'application des contrats collectifs. Je pense que dans un pays démocratique le travailleur a le droit d'exiger que ses conditions de travail soient clairement réglées. L'absence de loi ou de contrat peut être préjudiciable à la collectivité. Or, on constate que les relations contractuelles ne s'étendent pas à toutes les branches et à toutes les professions. Dans divers secteurs, les contrats collectifs n'ont pas encore acquis droit de cité. Dans d'autres, les relations contractuelles qui se sont développées en période de prospérité cessent ou menacent de cesser en phase de dépression. Nous ne devons pas céder à l'illusion de croire que les contrats collectifs ont atteint partout le même degré de développement. Dans les branches où le contrat collectif n'a pas encore acquis droit de cité, ou encore où il est tenu pour une institution négligeable, où les représentants des employeurs et des travailleurs n'examinent pas ensemble leurs problèmes communs, les travailleurs donneront naturellement la préférence à la loi. Ils verront toujours dans cette dernière un instrument plus efficace et, surtout, plus durable qu'un contrat qui peut être dénoncé en tout temps. A leurs yeux, le droit public deviendra synonyme d'équité et le droit privé synonyme d'arbitraire. Pour ces travailleurs, le contrat collectif n'est que l'antichambre de la loi, un instrument provisoire en attendant que les conditions de travail soient réglées par l'Etat. Il est clair que, dans ces conditions, la loi pèse davantage que le contrat. Tant que l'on négligera ce qui permettrait à ces travailleurs de croire aux vertus de la coopération fondée sur le contrat, on ne pourra raisonnablement pas espérer qu'ils modifient leur manière de voir. Les organisations syndicales doivent se convaincre que le développement des contrats collectifs a été suivi d'une augmentation des effectifs et qu'une régression des contrats serait suivie d'un recul des effectifs.

Tels sont les écueils qu'il a fallu chercher à éviter en élaborant le projet de loi sur la protection du travail. On y est parvenu en grande partie. Dans tous les cas, on s'est efforcé sérieusement de mettre sur pied des solutions claires et nettes. En lisant plus loin « Ce que pensent les syndicats du projet de loi fédérale sur le travail », nos lecteurs verront comment la commission spéciale désignée par le Comité syndical suisse envisage de combler les lacunes de cette loi.