

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 45 (1953)
Heft: 11

Artikel: La législation du travail
Autor: Steiner, Arthur
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384830>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

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

à renforcer l'esprit de collaboration. Mais on ne saurait nier qu'un rejet du projet et la période d'insécurité qu'il ouvrirait auraient pour conséquence d'aggraver les oppositions, de rendre plus violents les affrontements. Il est évident que si le vote était négatif, les syndicats ne renonceraient pas pour autant à lutter pour améliorer les conditions d'existence de leurs membres. Ils poursuivraient le combat avec autant et même avec plus d'énergie encore, sans se laisser rebuter par des circonstances défavorables.

Nous désirons continuer à collaborer avec d'autres milieux, poursuivre avec eux le travail constructif que nous avons entrepris. Mais ce travail n'est possible que si l'économie nationale et les finances publiques restent saines. L'acceptation du nouveau régime financier doit nous donner cette garantie. Ainsi donc, en luttant énergiquement pour qu'il triomphe, les syndicats remplissent une fois de plus leur devoir envers l'économie et le pays, manifestent leur volonté de promouvoir un développement harmonieux de notre Etat fédéral. C'est pourquoi les travailleurs syndiqués de toutes les professions voteront oui le 6 décembre.

La législation du travail

Par *Arthur Steiner*

Deux projets de loi relatifs au droit du travail — et qui intéressent tout particulièrement les organisations syndicales — sont à l'ordre du jour: la loi fédérale sur les conventions collectives et l'extension de leur champ d'application par décision administrative et la loi fédérale sur le travail. Ces deux projets sont depuis des années entre les mains des experts.

La loi fédérale sur le travail dans l'industrie, le commerce, les transports et les branches économiques similaires, si elle voit jamais le jour, prendra rang parmi les plus importantes de nos lois.

Si son titre est long, sa gestation ne l'est pas moins. Ses débuts datent de 1908. Cette année-là, le 5 juin, le peuple suisse avait décidé d'ajouter à sa Constitution un article 34^{ter} autorisant la Confédération à légiférer dans le domaine des arts et métiers. Mais à cette époque, les choses allaient plus lentement qu'aujourd'hui. On prenait son temps, comme on dit. L'administration a pris le sien, et très largement. En 1931 enfin, M. Pfister, directeur de l'Office fédéral du travail — l'Ofiamt d'aujourd'hui — mit au point un premier projet. Son auteur mourut. Une commission d'experts, présidée par son successeur, M. Willi, examina le projet, puis un autre. Ses travaux ont pris fin en 1945, ce qui donne une idée de la lenteur avec laquelle tournent parfois les moulins fédéraux. M. Willi est

mort. Son projet aussi. Personne n'en était satisfait; les syndicats notamment l'estimaient peu propre à donner toute l'impulsion nécessaire au développement des contrats collectifs.

En 1946, le Conseil fédéral chargea une nouvelle commission d'experts de remettre tout l'ouvrage sur le métier. Elle s'est d'emblée efforcée de tenir compte des objections que le projet enterré en 1945 avait suscitées. On conviendra qu'elle a eu fort à faire. En effet, ces critiques et suggestions ne remplissaient pas moins de deux cent cinquante pages dactylographiées. Enfin, en 1950, la commission accoucha du projet qui est actuellement en discussion. Il a été soumis à l'appréciation des cantons et des associations économiques. Nos fédérations et l'Union syndicale l'ont abondamment discuté. Et nous voici en 1953. L'administration s'emploie fiévreusement à compiler les centaines de pages de critiques, de propositions d'amendement que la publication de ce projet a inspirées à son tour. Peut-être l'administration s'emploie-t-elle aussi à tirer quelques leçons de ces échecs successifs? On le souhaiterait. Quarante-cinq ans se sont écoulés depuis le vote populaire de 1908 et nous en sommes encore à nous demander, à l'issue de cette longue et laborieuse gestation, si les associations et le Parlement prêteront vie au nouveau projet. Quelque attitude que l'on adopte à son égard, il faut avouer que cette lenteur a quelque chose d'inquiétant. Pour ma part, je ne connais pas au monde de véhicule doté de meilleurs freins. Mais quoi! un général français ne s'est-il pas écrié: « Allons lentement, nous sommes pressés! »

L'Union syndicale s'est prononcée sur le projet de 1945 lors de son congrès de 1946. Une résolution votée à l'unanimité demande que le champ d'application de la future loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers soit aussi étendu que possible et qu'elle règle les conditions de travail dans un esprit de progrès.

« La loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers, dit encore cette résolution, 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. »

Cette résolution n'a rien perdu de son actualité. En ce qui concerne la place qui doit être donnée aux contrats collectifs, on est, semble-t-il, en train de donner suite à nos revendications. Il ne fait aucun doute que la loi fédérale sur les conventions collectives de travail et l'extension obligatoire de leur champ d'application contribuera au développement des relations contractuelles.

Actuellement, quelque 1400 conventions collectives règlent les conditions de 800 000 travailleurs. Ces chiffres en disent long sur la place que le contrat collectif occupe aujourd'hui. Il a acquis droit

de cité dans tous les secteurs de l'économie privée. Seules les conditions de travail et de traitement des employés ne sont pas — sauf quelques exceptions — réglées collectivement. Il va donc sans dire que le législateur, en élaborant de nouvelles lois dans le domaine de la protection du travail, doit tenir compte de cette évolution. Les syndicats ont lutté longtemps, des dizaines d'années, pour imposer le régime des conventions collectives. Cette lutte, dont l'enjeu était la reconnaissance de l'organisation syndicale par les employeurs et leurs associations, a été dure et âpre. Si elle a exigé des sacrifices, elle a du moins contribué à renforcer le syndicalisme dans l'économie privée. L'essor de notre mouvement et le développement des conventions collectives vont de pair.

Alors que certains offices fédéraux et certains cantons dénieient aux syndicats tout droit de participer à l'exécution des mesures législatives, nos organisations coopèrent sur un pied d'égalité à l'application des contrats collectifs. Nous voyons dans cette réalité le début d'un droit de regard et de discussion qui revêt la plus grande importance pour le développement ultérieur du syndicalisme libre.

Le contrat collectif a un net avantage sur la loi: il a pour effet d'améliorer plus rapidement qu'elle les conditions de travail et la situation des salariés. Si les conventions collectives n'avaient pas existé, si les travailleurs avaient dû attendre l'intervention du législateur, les relations du travail ne seraient pas ce qu'elles sont aujourd'hui. Certes, elles laissent encore à désirer sur bien des points, mais elles constituent une tangible réalité. Et n'oublions pas que l'exécution des lois de protection ouvrière est essentiellement l'affaire des cantons. Sans exagérer aucunement, on peut donc dire qu'une convention collective de droit privé conclue entre des associations puissantes a plus de chances d'être appliquée strictement que les dispositions légales dans les cantons qui n'exercent qu'un contrôle insuffisant.

Les syndicats doivent peser mûrement celles de leurs conquêtes qu'ils sont disposés à céder au législateur. Laisser systématiquement l'Etat légiférer sur des points déjà réglés contractuellement, c'est saper les bases mêmes des conventions collectives, c'est dévaloriser ces accords, c'est affaiblir le syndicalisme et les relations paritaires. Ce danger, naguère minime, est considérable aujourd'hui. Les dommages qui peuvent en résulter pour les syndicats sont d'autant plus grands que les accords collectifs sont plus nombreux.

Nous ne prétendons cependant pas que les conditions de travail doivent être réglées entièrement par le contrat collectif *ou* entièrement par la loi. En liaison avec les deux projets de lois que nous venons de mentionner, le moment est venu de rechercher une solution propre à prévenir toute concurrence — préjudiciable aux travailleurs — entre la loi et le contrat. Un *modus vivendi* s'impose.

Certes, il sera difficile à trouver, mais ce n'est pas une raison pour jeter le manche après la cognée.

En principe, il convient de laisser à la loi et aux dispositions de droit public les réglementations qui sont d'intérêt général, c'est-à-dire qui ne sont pas uniquement dans l'intérêt des parties à une convention collective. La prévention des accidents, l'hygiène du travail, certaines branches des assurances sociales, la durée du travail et du repos, la protection des femmes et des jeunes gens appellent des réglementations de droit public. Toutes ces questions, en effet, sont d'intérêt général et ne concernent pas seulement les travailleurs assujettis à des conventions collectives. La sauvegarde de la santé est l'affaire de l'Etat. Un pays comme la Suisse, qui consacre — aux fins d'accroître la capacité de concurrence de son industrie — des sommes considérables à la formation professionnelle, a l'intérêt le plus évident à protéger efficacement la capacité de travail de la main-d'œuvre.

Il faut reconnaître que les auteurs du projet de loi sur le travail ont admis la nécessité d'une démarcation entre le champ des contrats collectifs et le domaine de la loi. Il s'agit maintenant de répondre à deux questions :

- 1° Une loi sur le travail répond-elle à un besoin?
- 2° Convient-il de réunir en une même loi les mesures de protection ouvrière dans les arts et métiers et la loi sur le travail dans les fabriques?

Nous pouvons répondre affirmativement à la première question : *la loi sur le travail répond à un besoin*. La législation fédérale en matière de protection du travail révèle une grave lacune; elle se limite aux quelque 550 000 ouvriers de l'industrie, mais elle néglige les 800 000 salariés occupés dans le commerce, l'artisanat, les transports privés et les branches économiques similaires. D'aucuns rétorquent, à l'emporte-pièce, qu'on s'est passé jusqu'à maintenant de cette législation dans ces secteurs et qu'on peut fort bien continuer à s'en passer. Ce n'est pas un argument. C'est comme si l'on opposait à l'électrification le fait que nos pères se sont très bien débrouillés à la lumière des chandelles!

Quant à la fusion des dispositions de protection ouvrière dans le commerce et l'artisanat et de la loi sur le travail dans les fabriques, elle a soulevé d'abondantes discussions. Cette idée est née de considérations d'ordre pratique. La fusion permettrait de renoncer à diverses lois spéciales, ce qui rendrait la matière plus claire pour ceux qui ne sont pas familiers des arcanes du droit. Elle aurait aussi pour effet d'empêcher que la protection du travail ne fût réglée selon les principes les plus évolués dans les arts et métiers, alors que les dispositions qui la régissent dans les fabriques demeureraient surannées à maints égards.

Du côté ouvrier, les adversaires d'une fusion craignent qu'ensuite de la nouvelle définition de l'entreprise industrielle donnée par l'article 4 du projet, des entreprises soumises aujourd'hui à la loi sur le travail dans les fabriques ne soient assimilées aux entreprises artisanales, pour lesquelles la durée du travail est plus longue. Nous répondrons tout simplement que si deux lois au lieu d'une règlent la protection du travail, une nouvelle définition de l'entreprise industrielle ne sera pas moins indispensable. En effet, si deux lois sont promulguées, la procédure d'assujettissement à la loi sur le travail dans les fabriques devra être modifiée, parce que la situation ne sera plus la même qu'aujourd'hui. Actuellement, nous avons à choisir entre un assujettissement à la loi ou la libération complète. Il s'agira alors de choisir entre la loi sur les fabriques et la loi qui régit la protection du travail dans les arts et métiers. Si le caractère de fabrique est refusé à une entreprise, elle sera soumise dans tous les cas à une réglementation légale. Cette évidence influencera certainement la procédure d'assujettissement.

Les fédérations affiliées à l'Union syndicale ont étudié très sérieusement les avantages et les inconvénients d'une fusion. Elles se sont prononcées pour la fusion, à la condition toutefois que le statut des entreprises actuellement assimilées aux fabriques reste sans changement. Mais la fusion pose encore une autre question: on peut craindre qu'il ne soit plus difficile de faire passer une loi unique et très étoffée que deux lois.

Le projet de loi est aussi succinct et aussi clair qu'on peut le souhaiter. C'est une réglementation de droit public. A la différence de la loi sur le travail dans les fabriques, le projet distingue nettement entre le droit public et le droit privé. Les questions qui ressortissent au droit privé sont laissées presque entièrement au Code des obligations. On laisse à la loi sur l'assurance-maladie et accidents le soin de décréter l'assurance-accidents obligatoire pour toutes les entreprises. Le personnel des entreprises qui ne sont pas assujetties à la Caisse nationale suisse d'assurance-accidents (Suval) sera assuré auprès de sociétés d'assurance privées. Le projet tient compte du développement pris par les conventions collectives. Dans la mesure du possible, les associations professionnelles seront associées à l'exécution de la loi, qui est l'affaire des cantons. Cette innovation a suscité des critiques dans certains milieux. Pour les syndicats, cette concession est essentielle. En effet, on ne peut exiger d'eux certains services et les exclure simultanément de certaines fonctions uniquement dans l'intention de les affaiblir, de freiner leur développement. D'ailleurs, comment contrôlerait-on, sans le concours des syndicats, l'exécution d'une loi applicable à plus de deux cent mille entreprises? Nous avons la conviction que seule leur coopération peut garantir le respect de la loi.

C'est sans contredit le chapitre relatif à la durée du travail et du repos qui appelle le plus d'observations. Nous tenons pour trop longue la durée du travail exigée des travailleurs du bâtiment et des entreprises qui assument le transport de personnes et de choses. L'Union syndicale estime également que la loi autorise en trop grand nombre les heures supplémentaires. Elle demande aussi que les catégories de travailleurs pour lesquels la durée du travail et du repos est réglée par les cantons soient assujetties à la loi fédérale.

Au chapitre de la durée du travail et du repos, le projet précise que, si les associations le proposent d'un commun accord, la durée maximum du travail fixée par le contrat collectif — inférieure à la durée légale — peut être déclarée d'applicabilité générale. Il s'agit de l'ordonnance qualifiée édictée par le Conseil fédéral. A la différence du contrat collectif, qui ressortit au droit privé, l'ordonnance qualifiée est de droit public. Cette solution fait l'objet des critiques les plus acerbes. Certains milieux d'employeurs en font un véritable bouc émissaire. On donne à entendre qu'elle est contraire à la démocratie parce qu'elle permet aux associations professionnelles de prendre des décisions en marge du Parlement et sans se soucier de l'avis des citoyens, qu'elle crée une confusion entre la loi et le contrat de droit privé. Ces critiques sont dénuées de fondement. Cette solution est d'autant plus justifiée qu'elle confère à la loi une certaine souplesse en matière de réglementation de la durée du travail et du repos; elle vise à concilier les avantages de la loi et ceux du contrat collectif.

Mais pour l'instant, les travaux sont bloqués. Ils doivent être poursuivis. Que faire? L'opposition est vive, du côté patronal surtout. La résistance des cantons est loin d'être aussi marquée. Mais à la longue, ces objections sans cesse renouvelées, cette politique systématiquement dilatoire deviennent lassantes. On ne peut se défaire de l'impression que certains milieux d'employeurs — nous disons bien certains, sans généraliser — ne veulent ni loi ni conventions collectives. On paraît rêver, rêver à l'âge d'or déjà lointain où le renard libre régnait sur le poulailleur libre. Dans un Etat industriel où la protection assurée par la loi et le contrat figure parmi les éléments de la politique du plein emploi, ces temps sont révolus depuis longtemps.

Lorsque l'examen du cahier des doléances aura pris fin, l'administration invitera les groupements intéressés à remettre une fois encore l'ouvrage sur le métier afin de prévenir d'infructueux débats parlementaires, voire un échec devant le peuple. Il appartiendra ensuite à une commission d'experts d'établir le projet définitif destiné au Parlement. Cette procédure exigera du temps, et le temps presse. Il serait bon que le congrès l'exprimât fortement. Disons cependant que l'administration n'est pas le moins du monde responsable de ces malencontreux retards.

Une autre commission d'experts a préparé un projet de loi sur les conventions collectives. Les travaux ont pris fin en janvier dernier. Le projet est entre les mains du Conseil fédéral. Le message est en préparation et la loi sera soumise aux Chambres fédérales à la fin de l'année. Les débats pourront commencer en mars prochain. Comme il n'est pas indiqué de soumettre ces deux lois simultanément au Parlement, la loi sur les conventions collectives aura la priorité. Et c'est bien ainsi, l'arrêté fédéral qui permet de conférer force obligatoire générale aux contrats collectifs arrivant à expiration à la fin de 1954. Cet arrêté a institué une réglementation provisoire. Il a permis de faire les expériences qui sont nécessaires pour établir un régime définitif. Quels seront les résultats des débats parlementaires? Des pronostics sont prématurés. Rappelons cependant que la commission d'experts n'a pas eu la tâche facile; les débats parlementaires s'achopperont aussi à toutes sortes de difficultés, mais qui paraissent surmontables. En effet, après des années de travail, la commission d'experts a mis sur pied un compromis raisonnable, mais qui ne satisfait évidemment pas « tout le monde et son père ». Les résultats des délibérations parlementaires exerceront certainement une influence sur l'aménagement de la loi sur le travail.

Le projet de loi fédérale sur les conventions collectives comprend deux parties; la première traite des contrats collectifs de travail et la seconde de l'extension obligatoire de leur champ d'application. Cette seconde partie correspond à peu près à l'arrêté fédéral sur la déclaration de force obligatoire générale. La première partie, en revanche, élargit les dispositions du Code des obligations relatives aux contrats collectifs; elle codifie notamment le droit de plainte et de contrôle des associations. A cet effet, les parties contractantes peuvent constituer une communauté contractuelle qui a des droits et des obligations définies par la loi. Cette communauté peut alors ester en justice, mais elle peut aussi y être déférée. Malheureusement, le projet se borne à conférer à la communauté contractuelle une action en constatation de droit. Dès que nous serons en possession du projet définitif du Conseil fédéral, il conviendra que les fédérations de l'Union syndicale adoptent une position commune en prévision des débats parlementaires. La nouvelle loi revêt une importance fondamentale pour le développement ultérieur des contrats collectifs. Elle leur donne enfin la base légale qui leur manque encore. Nos contrats collectifs débordent aujourd'hui largement le cadre du Code des obligations, qui ne répond plus aux besoins, notamment en matière de contrôle et d'exécution. La nouvelle loi corrige cette situation.

J'ai analysé de manière succincte ces deux projets de loi. Le temps m'a manqué pour entrer plus avant dans les problèmes. Mais ils ont été abondamment discutés au sein des fédérations. Je crois

cependant avoir montré combien il est difficile d'élaborer des lois qui n'aient pas qu'une valeur déclaratoire, des lois aptes à affronter un vote populaire. Et, en fin de compte, c'est cela seul qui est déterminant. Les syndicats ne négligeront rien pour que ces deux lois, d'une grande importance pour nous, deviennent une réalité sociale. Toutes deux doivent assurer de nouveaux droits aux travailleurs, l'une par le truchement du contrat collectif, l'autre par l'intermédiaire de réglementations de droit public. Ces deux lois sont complémentaires.

J'ai lu cette semaine dans la *Nouvelle Gazette de Zurich* que le projet de loi sur les conventions collectives inquiète fort les syndicats minoritaires, dont les intérêts seraient passés sous jambe par des gens puissants. « Il convient de déclarer avec la plus grande netteté, conclut cet article, que l'existence des syndicats minoritaires est liée à l'issue de la lutte pour la loi sur les conventions collectives et l'extension de leur champ d'application par décision administrative... Cette issue dira si les quelque cent mille travailleurs organisés dans les syndicats non socialistes pourront rester fidèles à leur *conception du monde* ou s'ils seront « avalés » par les syndicats de tendance socialiste. »

Relevons que les représentants des syndicats minoritaires ont participé aux travaux de la commission d'experts. D'ailleurs, la loi protège chacun contre l'arbitraire et les « monopoles » syndicaux. Le projet précise en effet :

« Est illicite toute clause destinée ou de nature à provoquer l'affiliation d'employeurs ou de travailleurs à une association contractante. Sont en outre illicites toutes mesures de contrainte destinées à provoquer la participation d'un employeur ou d'un travailleur à la convention collective, si elles exposent celui qu'elles visent à de sérieux inconvénients d'ordre économique. »

Voilà qui est suffisant. Je suis entièrement d'accord avec ces dispositions. Je m'opposerais d'ailleurs catégoriquement à toute affiliation obligatoire au syndicat, au recrutement de travailleurs qui ne viennent pas de plein gré au syndicalisme. Quelle serait pour nous la valeur de telles recrues ? Poser la question, c'est y répondre. Quant aux syndicats minoritaires, ils n'ont pas besoin d'une protection plus marquée encore. Ils sont déjà suffisamment « choyés » par les employeurs. Les protecteurs intéressés ne leur manquent pas. Grand bien leur fasse. Mais ce sont ici les conventions collectives qui sont visées. Je tiens à rappeler que ce sont les syndicats dits majoritaires, *nos* syndicats, qui ont préparé le terrain, qui ont donné aux relations contractuelles l'essor que l'on sait. Vous savez comme moi que ce sont *nos* syndicats qui mènent les pourparlers, qui affrontent les difficultés. Et comme les grenadiers d'Offenbach, les organisations minoritaires apparaissent quand tout est terminé — pour apposer leur signature au bas du contrat. Pour ma part, j'au-

rais quelque vergogne à signer une convention qui est l'œuvre d'autrui. Ces pratiques sont étrangères à la F. O. M. H., mais elles sont courantes parmi les syndicats minoritaires. Une fois le contrat sous toit, ils peuvent plastronner: voyez ce que nous avons obtenu, et au prix de quelles peines! Nous laissons dire. Et malgré notre mansuétude, ces gens-là ne cessent de jouer les martyrs, les opprimés, les victimes des méchants syndicats « rouges ». Mais non, nous n'en voulons pas à leur existence. Nous nous demandons simplement quelle peut bien être l'utilité de ces mouches du coche. Qu'elles continuent de bourdonner, pourvu que le coche poursuive sa route! Et il avance gaillardement.

Reconversion de l'économie après la période du réarmement

Par *Claude Roland*

Deux des objectifs de la Charte des Nations Unies sont l'instauration du plein emploi et la stabilité économique. La déclaration de Philadelphie, élaborée par la Conférence internationale du travail en mai 1944, alors que la trilogie totalitaire hitlérienne, mussolinienne et japonaise était encore puissante, reconnaît également l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du travail de seconder la mise en œuvre de programmes propres à réaliser entre autres *la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie*.

Dans le cadre des Nations Unies, c'est le Conseil économique et social (ECOSOC) qui, sous l'autorité de l'Assemblée générale, fait le travail préparatoire pour atteindre les objectifs du plein emploi, du relèvement des niveaux de vie et s'efforce de conduire au progrès général dans l'ordre économique et social. Il peut faire dans ce but des recommandations et présenter des projets de conventions pour les soumettre à l'Assemblée générale, coordonner l'activité des institutions spécialisées, instituer des commissions pour les questions économiques et sociales. C'est ainsi qu'il créa par exemple une commission permanente des questions économiques et de l'emploi.

Le Conseil économique et social est composé de dix-huit membres, élus par l'assemblée générale, dont chacun dispose d'une seule voix. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Dès sa création, le Conseil économique et social s'est activement occupé du plein emploi. C'est ainsi que, dans une résolution du 11 août 1949, il relevait que même si le fléchissement de la production et de l'emploi dans certains pays était peut-être temporaire,