

Feuille Fédérale

Berne, le 10 septembre 1973 125^e année Volume II

N° 36

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois:
étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11744

M E S S A G E

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant
le projet d'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire
sur la participation et à un contreprojet
(art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. b^{bis} cst.)

(Du 22 août 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message relatif à l'initiative populaire sur la participation ainsi qu'à un contreprojet.

1 INTRODUCTION

Le 25 août 1971, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats chrétiens et l'Association suisse des salariés évangéliques ont déposé une initiative populaire munie de 162 052 signatures valables et intitulée "initiative sur la participation" (FF 1971 II 778). Elle demande qu'une nouvelle disposition, l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b^{bis}, soit insérée dans la constitution fédérale.

1973 - 616

11. Texte de l'initiative populaire

L'initiative populaire a la teneur suivante:

La Confédération a le droit de légiférer:

...

b^{bis} sur la participation des travailleurs et de leurs organisations aux décisions dans les entreprises et administrations.

L'initiative comprend une clause de retrait.

Du point de vue rédactionnel, il convient de relever que le terme allemand de "Mitbestimmung" a été traduit par "participation aux décisions" en français et par "partecipazione alle decisioni" en italien; ce qui correspond en fait au terme allemand de "Mitentscheidung". Cette différence s'explique du fait que la codécision constitue le degré le plus élevé de participation et comprend logiquement aussi le droit à l'information et le droit de consultation. De plus, le terme "Betrieb" n'a pas été traduit dans les versions française et italienne, probablement à cause des difficultés de traduction*). Toutefois, vu que les mots "entreprise" et "impresa" constituent des termes généraux qui comprennent le "Betrieb" (exploitation ou établissement), il est également possible de renoncer à une correction dans ce sens. En revanche, les points suivants du texte italien de l'initiative doivent faire l'objet d'une modification. La première phrase de l'article 34^{ter} a la teneur suivante: "La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni". A la place de "emanare disposizioni", le texte italien de l'initiative emploie le terme "legiferare", ce qui n'est pas correct, l'introduction ne pouvant être libellée différemment pour une seule lettre. De plus, la phrase de la lettre b^{bis} doit commencer par "sulla partecipazione" et non

*) Dans le présent message, nous avons traduit le mot "Betrieb" par "établissement".

par "in materia di ..." pour des raisons d'uniformité. Notons enfin que le texte allemand de l'initiative fait foi.

12 Résumé du message

Comme la participation constitue un problème d'une grande portée politique, il a été indispensable de donner certaines explications. Un premier chapitre traite du développement de l'idée de la participation dans l'histoire économique et sociale tant à l'étranger qu'en Suisse. Il ressort de ce chapitre que l'idée de la participation est née au siècle passé. Les divergences au sujet de la participation furent cependant essentiellement d'ordre théorique pendant longtemps. Sur le plan politique, l'idée de la participation n'a véritablement percé qu'après la seconde guerre mondiale et ceci avant tout dans les pays de l'Europe occidentale, en République fédérale d'Allemagne notamment. Dans un autre chapitre, il est question de l'état de la participation dans quelques pays. Cette étude comparative permet de constater que, eu égard aux caractéristiques nationales, le problème se pose différemment d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne l'état de la participation en Suisse, il n'existait pas jusqu'ici de données actuelles et représentatives. Nous avons donné mandat à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail de procéder à une enquête, en collaboration avec un institut d'études du marché, afin de connaître les conditions prévalant dans l'économie privée. Cette enquête a permis de constater que, si on considère la participation dans ses trois degrés, elle joue un rôle non négligeable dans notre économie. Il convient cependant de souligner que l'on rencontre le plus souvent le droit à l'information et le droit de consultation et que la codécision est rare. Le même office a mené une enquête ana-

logue sur l'état de la participation dans les cantons et les grandes villes. Pour l'administration générale et les régies de la Confédération, l'Office fédéral du personnel a fait un rapport. En outre, des recherches ont établi dans quelle mesure certaines formes de participation figuraient dans la législation et les conventions collectives de travail.

Un chapitre important est consacré aux résultats de la procédure de consultation menée par le Département fédéral de l'Economie publique auprès des cantons, de l'Union des villes suisses, de l'Association des communes suisses, des partis politiques et des organisations faitières de l'économie. La majorité des cantons refusent la participation en tant que droit du personnel de prendre des décisions au sein de l'administration publique. Les milieux de l'économie privée s'opposent surtout à la codécision au niveau de l'entreprise, ainsi qu'à la désignation dans les conseils d'administration de représentants syndicaux provenant de l'extérieur. Parmi les adversaires de l'initiative, le nombre des partisans d'un contreprojet est à peu près égal au nombre de ceux qui le refusent. Si l'on soupèse les voix, on constate cependant que la balance penche en faveur d'un contreprojet.

Compte tenu des différents éléments d'appréciation, nous exposons, dans un dernier chapitre, les motifs qui nous incitent à recommander le rejet de l'initiative sur la participation. Nous donnons en même temps des explications sur le contreprojet que nous proposons d'opposer à l'initiative. Il a la teneur suivante:

La Confédération a le droit de légiférer:

...

b^{bis} sur une participation appropriée des travailleurs, qui sauvegarde les possibilités de fonctionnement et une gestion économique de l'entreprise.

Contrairement au texte de l'initiative, le contreprojet ne mentionne pas les "organisations" et l'"administration". La participation doit être appropriée, c'est-à-dire qu'elle doit tenir compte de la personnalité du travailleur, de la taille de l'entreprise et des caractéristiques nationales. La clause sauvegardant les possibilités de fonctionnement signifie que la participation ne doit pas perturber le processus de décision au sein de l'entreprise. Par gestion économique de l'entreprise, il faut comprendre une direction conçue selon des principes économiques et axée sur le principe de la rentabilité. La rentabilité intéresse d'ailleurs tout autant le travailleur, puisqu'elle garantit la satisfaction de ses besoins.

13 Terminologie

Pour qu'une discussion objective puisse avoir lieu, il est indispensable de donner quelques explications sur les termes employés. Il ne s'agit pas de s'arrêter à des définitions scientifiques mais d'énoncer clairement ce qu'il faut entendre par certains mots. Pour les auteurs de l'initiative, le mot de "participation" constitue un terme général. Il doit couvrir toutes les variantes de la participation directe et indirecte des travailleurs ou de leurs organisations à l'élaboration des décisions dans les entreprises et les administrations.

Suivant le degré, on distingue trois formes de participation qui sont, en règle générale, les suivantes: le droit à l'information, le droit d'être consulté et le droit de co-décision. Le droit à l'information donne au travailleur le droit d'être renseigné sur les faits qui, de son point de vue, sont déterminants pour l'entreprise. L'information peut également avoir lieu lorsque la décision a déjà été prise.

A un échelon au-dessus se situe le droit d'être consulté qui permet au travailleur de se faire entendre et de participer aux discussions avant que l'employeur n'ait pris une décision. Le droit d'être consulté comprend aussi le droit de proposition et le droit de réclamation. Le droit de codécision, qui constitue l'échelon le plus élevé, donne le droit au travailleur de participer directement à la prise de décisions dans ses différentes phases. Le droit de codécision présuppose, en règle générale, qu'il existe un organe de décision collégial. A ce propos, il convient de mentionner les termes "minoritaire", "paritaire" et "majoritaire" qui caractérisent la codécision. Ils indiquent l'importance, par rapport aux autres membres, du nombre des travailleurs représentés au sein des organes collégiaux appelés à prendre des décisions.

Une distinction est également faite entre la participation au sein de l'entreprise et celle qui s'exerce en dehors de l'entreprise. La participation au sein de l'entreprise implique que les travailleurs d'une entreprise déterminée peuvent collaborer aux décisions qui expriment la volonté de cette entreprise. La participation en dehors de l'entreprise est en revanche exercée par des représentants d'organisations étrangères à l'entreprise, mais auxquelles sont affiliés en règle générale une partie des travailleurs de l'entreprise ou des entreprises concernées.

La participation est concevable sur divers plans. Elle peut s'exercer au niveau du poste de travail, de l'établissement ou de l'entreprise dans son ensemble.

Pour ce qui touche le champ d'application quant au fond, la participation peut se rapporter à des questions de personnel et à des questions sociales et économiques. Les questions de personnel concernent, par exemple, l'engagement, la rétribution, la mutation, le perfectionnement professionnel, la promotion et le licenciement de travailleurs; les questions

sociales englobent l'assistance au personnel et les oeuvres sociales, la prévention des accidents, l'hygiène du travail, etc., alors que les questions économiques portent notamment sur la production, les prix, la gestion financière, les investissements et la politique générale de l'entreprise.

La participation peut se fonder sur une base légale ou contractuelle.

2 L'ORIGINE DE L'IDEE DE LA PARTICIPATION ET SON EVOLUTION

21 Généralités

Le problème de la participation ne peut être bien compris que dans le contexte de l'histoire économique et sociale dans son ensemble, notamment au cours des deux derniers siècles.

L'idée de la participation semble avoir germé durant la période située entre la seconde paix de Paris de 1815 et le début de la révolution de mars 1848, période connue en Allemagne sous la désignation d'"Avant-mars" (Vormärz) et, en Suisse, sous celle de "Restauration". Malgré l'image trompeuse d'une paix presque totale, cette période a été caractérisée par une fermentation politique sous-jacente et des tensions sociales naissantes. Les rapports de l'homme avec les institutions traditionnelles de l'Etat et de l'économie étaient en train de se transformer profondément, encore que ce phénomène ne se manifestât pas partout. Le Siècle des lumières et la Révolution française avaient donné à l'homme une nouvelle optique de la vie qui se traduisit souvent par une révolte contre des institutions étatiques figées, héritées pour la plupart de temps révolus. Pendant ces décennies de la première moitié du 19e siècle, l'industrialisation de l'Europe occidentale, avec des décalages d'un pays à l'autre, avait commencé sur une grande échelle. Il en résulta de nouveaux phénomènes d'une large portée historique, économique et sociale. Mentionnons par exemple le problème du prolétariat dans les fabriques, accompagné de l'appauvrissement de couches entières de la population (paupérisme), ainsi que le processus de dépersonnalisation des relations entre l'employeur et le travailleur que Marx a qualifié d'"aliénation".

Avant même que l'industrialisation eût pris des proportions notables en Allemagne, on commença sur le plan intellectuel à discuter de problèmes qui s'y rattachaient. L'Angleterre et la France offraient à ce sujet suffisamment d'exemples pratiques. Il est significatif que les traductions d'auteurs anglais et français aient prédominé dans la littérature sociale de l'Allemagne jusqu'au début des années trente du siècle passé. Aux yeux de tous les sociologues allemands de cette époque, à commencer par Hegel (1770-1831) et Marx (1818-1883), les conditions qui régnaient dans l'industrie en Angleterre et en France constituaient l'exemple même de la misère du prolétariat. Il est frappant de constater que le terme "association", dont le sens aujourd'hui n'est pas compréhensible sans plus, apparaît alors dans de nombreux ouvrages. L'"association" est considérée comme un moyen propre à combattre le manque de travail industriel et la pauvreté des masses. On entendait par là la réunion volontaire d'ouvriers et d'artisans en vue de fonder des caisses de secours et des sociétés de bienfaisance ainsi que des entreprises à but lucratif gérées en coopération ("association" destinée à la production).

Dans le cadre de ces idées d'"association", Franz von Baader (1763-1835) fut le premier à faire en Allemagne des propositions concrètes en vue d'un droit de participation des ouvriers sur le plan économique. Il revendiqua en leur faveur le droit d'exposer leurs opinions dans les parlements, les assemblées des Etats et les parlements des "Länder" ainsi qu'un droit de représentation dans les organes exécutifs inférieurs et moyens du gouvernement et dans les sous-préfectures des districts et provinces. Il demanda en outre la création d'un conseil régional spécial des ouvriers et des pauvres composé d'ouvriers et de représentants du clergé.

Une autre proposition concernant la représentation des

intérêts des ouvriers fut présentée en relation avec le problème général du "paupérisme". Immanuel Wohlwill (1799-1847) en est l'auteur. Il tenta de démontrer que l'inégalité de la fortune ne constitue pas une "conditio sine qua non" de la société bourgeoise. A son avis, la pauvreté ne procède pas d'un destin immuable, mais de causes dont les hommes sont eux-mêmes responsables, et qu'ils peuvent parfaitement corriger ou éliminer. L'Etat ne devrait pas tolérer l'injustice criante par le fait de laquelle le bénéfice issu du travail revient uniquement à l'employeur. C'est pourquoi les rapports entre les ouvriers et leurs employeurs devraient être soumis à la surveillance des pouvoirs publics. Wohlwill demandait par conséquent la constitution d'une autorité mixte d'arbitrage formée de délégués compétents et intègres des employeurs et des ouvriers, à laquelle les pouvoirs publics devaient adjoindre un certain nombre de personnes capables et dignes d'estime appelées à défendre les principes généraux du droit et à concilier des intérêts divergents.

A partir des idées de Wohlwill et de celles du mathématicien de Cambridge Charles Babbage (1792-1871) sur la "société coopérative" (plus tard, Karl Marx cite également ce terme à plusieurs reprises), Robert von Mohl (1799-1875) se prononça en 1835 sur le problème de la participation des ouvriers au sujet de questions économiques et relatives à l'entreprise. Dans l'évolution historique du concept de la participation, le fait suivant a une importance particulière: dans ses analyses des influences qu'exerçaient les grandes fabriques sur de nombreux ouvriers dans les domaines économique, moral et intellectuel, ainsi que sur leur statut politique, Mohl place au premier rang des effets préjudiciables l'état de dépendance de l'ouvrier, c'est-à-dire sa dépersonnalisation. Il dit à ce propos: "S'il ne veut pas mourir de faim avec les siens, il doit travailler dans une fabrique;

les machines qui appartiennent à un tiers constituent une partie importante de sa personnalité". Il montre en outre comment la faillite d'un fabricant, par exemple, entraîne inéluctablement l'ouvrier dans l'abîme, alors qu'un artisan reste maître de son destin jusqu'à un certain point. Le gagne-pain de l'ouvrier de fabrique dépend de l'intelligence et du bon vouloir de son employeur. L'ouvrier ne peut guère s'opposer, ni activement ni passivement, aux exigences injustes du patron. Les conditions financières lui font défaut. En tant que nouvelle forme d'organisation sociale, Mohl propose une "association" ouverte aux "fabricants de toute catégorie". Ce nouvel organisme devrait avoir pour objectif d'équilibrer les intérêts divergents des capitalistes, des chefs d'entreprise et des ouvriers. Pour atteindre ce but motivé par des considérations d'ordre moral, l'ouvrier devrait participer non seulement à la possession du capital et aux profits qui en résultent, mais aussi aux activités de l'entreprise et à ses bénéfices.

Dans cet ordre d'idées, Mohl mentionne plusieurs fois le besoin d'une représentation ouvrière autonome. Lors de l'établissement du bénéfice net, le chef d'entreprise doit réunir une délégation des ouvriers et leur permettre de consulter ses livres de comptes. Cette délégation devrait pouvoir comprendre des personnes étrangères à l'entreprise. Mohl fut ainsi le premier à suggérer la constitution d'une sorte de comité ouvrier. Ces comités ne seraient composés que d'ouvriers élus par les ouvriers. La participation aux bénéfices serait échelonnée d'après les salaires, revêtant ainsi le caractère d'une prime annuelle distribuée à tous les ouvriers de la fabrique. Apparemment, Mohl entendait conférer à ces organes des fonctions de contrôle fiduciaire au sens d'un droit de consultation en matière de gestion. Il n'était toutefois pas question de limiter radicalement l'autonomie du

chef d'entreprise, par exemple en accordant aux comités ouvriers un pouvoir de décision lors de la fixation des bénéfices.

Au nombre de ses adversaires, il y avait Franz Joseph Ritter von Buss (1803-1878), qui rejetait les idées de Mohl concernant la participation aux bénéfices par le truchement des comités ouvriers. En lieu et place, il recommanda d'atténuer par un renouveau d'esprit chrétien les effets de la dépendance économique sur le corps et l'âme de l'ouvrier. Il admettait comme possible la création d'une "association" entre le chef d'entreprise et ses ouvriers. C'est ainsi que prit naissance l'idée d'une "fabrique chrétienne", qui demeurera vivante durant des décennies dans le mouvement social catholique.

En France aussi, la participation aux bénéfices fut l'objet de discussions animées et a même été mise à l'épreuve. C'est ainsi qu'en 1848 Michel Chevalier parlait de certaines formes de participation aux bénéfices déjà pratiquées, en particulier dans certaines compagnies de chemins de fer où chauffeurs et machinistes touchaient, en tant que part au bénéfice, une prime calculée en fonction de la quantité de houille économisée. Chevalier pensait qu'il fallait accorder aux ouvriers des possibilités de contrôler le montant du bénéfice.

L'Autrichien Johannes Alois Perthaler (1816-1862) développa de manière autonome le système proposé par Mohl, à savoir une représentation des ouvriers dans le cadre d'une participation aux bénéfices. Pour la première fois, il reporta sur le comité ouvrier l'accent qui avait été placé auparavant sur la participation aux bénéfices. Se référant expressément à Mohl, Perthaler reprit ses idées sur les comités ouvriers, lesquels, à côté de leur fonction en matière de participation aux bénéfices, auraient dû être appelés à assumer l'adminis-

tration des caisses d'épargne dans les fabriques. Allant au-delà des pensées de Mohl, il liait également ces comités ouvriers à l'idée d'une communauté d'entreprise. Il fut ainsi le premier sociologue à demander une restructuration des rapports entre employeurs et travailleurs dans le sens d'une association au sein de l'entreprise. Même s'il n'a pas mis en cause la priorité revenant au chef d'entreprise, le fait de souligner la communauté dans l'entreprise industrielle était quelque chose de fondamentalement nouveau.

Jusqu'au début des années quarante du siècle passé, les discussions sur la participation n'arrivaient que rarement à la connaissance d'un large public. Les programmes sociaux étaient plutôt débattus au sein de cercles restreints et entre spécialistes.

Par suite d'une suppression temporaire de la censure de la presse dans les années quarante, cet état de choses changea peu à peu en Allemagne. L'éclosion du radicalisme politique et social, les débuts des partis et la création d'associations d'ouvriers et d'artisans remontent à cette époque. La plus importante de ces associations était l'Union centrale berlinoise pour le bien des classes ouvrières ("Berliner Zentralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen"). C'était l'union faitière des réseaux d'associations provinciales, de districts, et locales. L'objectif suprême de ces associations était de promouvoir l'amélioration du bien-être économique et moral des classes laborieuses. Les tâches particulières des associations locales étaient les suivantes: création de caisses d'épargne, de primes, d'assistance en cas de maladie et de décès, de secours et de retraite; fondation d'écoles visant à donner une instruction complémentaire aux enfants des ouvriers de fabrique; création de garderies d'enfants; diffusion de connaissances d'intérêt commun par des écrits et des conférences; collaboration active des ouvriers de

fabrique et des artisans à la gestion des oeuvres sociales. Selon leur composition et la région où elles avaient leur siège, ces associations locales virent les libéraux, les radicaux, les socialistes ou les communistes dominer dans leur direction. Si, par la suite, la plupart des associations n'atteignirent pas leur objectif, cela tenait principalement aux étroites limites que les statuts fixaient à l'activité des travailleurs. L'action des travailleurs en leur sein se bornait, en général, à élire le comité et à en approuver les rapports. Cela donna lieu à des plaintes amères de la part des ouvriers et conduisit finalement à éliminer les obstacles existants de manière à assurer un plein développement de l'Union centrale. C'est ainsi que, par une révision des statuts, il fut prévu pour la première fois que les associations paritaires d'usine devaient également intervenir dans le domaine de l'organisation interne de l'entreprise. Elles devaient avoir le droit d'établir des prescriptions sur l'ordre intérieur dans la fabrique, de veiller à l'observation des contrats d'engagement, de surveiller l'emploi des jeunes gens et des apprentis et de s'employer à ce que le bon renom des produits de l'entreprise ne soit pas compromis par une fabrication déloyale.

Mais avant que la révision des statuts de l'Union centrale pût être menée à bonne fin, le gouvernement prussien, sous la pression des artisans, avait fait entrevoir une modification de la réglementation industrielle (Gewerbeordnung) de 1845 et la promulgation d'un décret-loi sur l'institution de conseils professionnels, rendant ainsi sans objet la révision en cours. Le projet portant révision de la réglementation industrielle, qui fut déposé en 1848 par une minorité parlementaire devant l'Assemblée nationale à Francfort-sur-le-Main, prévoyait l'institution d'un comité de fabrique dans chaque fabrique. Ledit comité devait se composer des représentants élus de chaque groupe indépendant d'ouvriers de fa-

brique, d'un contremaître de chaque groupe également élu par les ouvriers, de l'employeur ou de son suppléant. Par la suite, ce ne fut toutefois que sur une base volontaire que l'institution du comité ouvrier se répandit peu à peu grâce à des chefs d'entreprise progressistes.

La loi de 1891 sur la protection des ouvriers apporta une réglementation légale de ces comités ouvriers facultatifs; des mesures légales plus étendues ne furent d'abord prises que dans les mines, où cela s'imposait en raison des dangers accrus de l'exploitation. La loi générale de 1892 sur les mines dans les Etats prussiens prescrivait que la réglementation du travail dans les mines devait être édictée par l'employeur en collaboration avec la représentation des ouvriers, marquant ainsi un premier pas sur la voie d'un droit de codécision légalement reconnu. Des comités ouvriers obligatoires furent introduits dans les grandes entreprises minières par la législation minière autrichienne en 1896, bavaroise en 1900 et prussienne en 1909. Le développement ultérieur d'une législation appropriée a été freiné par la position prédominante du chef d'entreprise. Celui-ci faisait dériver de son droit à la propriété des moyens de production un "droit d'être maître chez lui", assorti d'un devoir d'assistance purement facultatif envers le personnel. Dans de telles conditions, les législations mentionnées n'ont pas réussi à promouvoir sensiblement le développement des comités ouvriers établis sur une base volontaire. Avant la première Guerre mondiale, des comités ouvriers facultatifs n'existaient que dans à peu près dix pour cent des entreprises occupant plus de vingt travailleurs.

Le véritable tournant en faveur de l'idée de la participation des travailleurs au sein de l'entreprise se produisit pendant ou immédiatement après la première Guerre mondiale. Les syndicats prirent une part essentielle à cette évo-

lution. Formulée au "Congrès ouvrier international" de 1889, à Paris, la revendication tendant à introduire la journée de huit heures et la proclamation du 1er mai comme jour férié des ouvriers donnèrent de l'essor au mouvement syndical. L'idée de l'organisation et de la reconnaissance des syndicats sur une base nationale et internationale gagna constamment du terrain. Une fois reconnus, les syndicats purent concentrer leur action sur les revendications nationales parmi lesquelles figurait - bien que sous une forme modifiée - la participation.

A cet égard, il convient de mentionner avant tout le mouvement en faveur des conseils d'entreprise qui, après avoir d'abord manifesté des tendances révolutionnaires, se déclara ensuite partisan d'un droit de participation. Malgré la participation des conseils d'entreprise à l'examen de questions économiques et techniques de la direction, et en dépit de droits de contrôle sur le plan financier et de la délégation de représentants au conseil de surveillance des sociétés anonymes, ce mouvement ne mettait pas essentiellement en cause la nature autocratique de l'entreprise. Des lois de ce genre sur les conseils d'entreprise furent édictées en Allemagne, en Autriche et en Tchécoslovaquie.

En Angleterre prirent naissance les "Whitley-Councils" en tant qu'organes de consultation non politiques au sein des entreprises. De bonne heure, les syndicats de ce pays étaient devenus, comparativement à d'autres pays de l'Europe occidentale, de puissantes organisations (trade unions). En raison de leur pragmatisme, trait typique de la politique britannique, les syndicats n'avaient pas manifesté d'intérêt particulier à l'égard de la participation dans l'entreprise considérée sous l'angle dogmatique et ils s'étaient bornés, pour l'essentiel, à revendiquer la reconnaissance de leurs hommes de confiance (shop stewards) dans les entreprises.

Aux Etats-Unis, les premières traces d'une participation dans l'entreprise - comparable seulement jusqu'à un certain point à notre conception européenne actuelle - peuvent être décelées autour de 1900. Avant la première Guerre mondiale déjà, sous l'influence de John Leith, une tendance à réformer l'entreprise d'après le modèle de la constitution démocratique de l'Etat ("federal" ou "industrial democracy") s'était dessinée. Après 1918, on constate une extension considérable des "works councils" et des "shop committees" qui s'occupaient principalement de questions de bienfaisance, du règlement des différends, d'hygiène et de prévention des accidents ainsi que de l'aménagement technique de l'entreprise.

En France aussi, où Léon Harmel, au-delà de la "corporation ouvrière chrétienne" pratiquée dans sa propre filature de laine, avait exercé son influence pour faire reconnaître les ouvriers en tant que facteur économique à égalité de droits, les "comités ouvriers" firent quelques progrès pendant la guerre et l'après-guerre. On en vint à réglementer la participation aux bénéfices par une loi du 26 avril 1917 sur les sociétés anonymes à participation ouvrière encore en vigueur aujourd'hui.

En Allemagne, la première Guerre mondiale entraîna d'abord le régime du travail obligatoire auquel furent pratiquement soumises toutes les couches de la population. Avec cette obligation de droit public devaient aller de pair des droits correspondants. La loi de 1916 sur le service auxiliaire prescrivait la création de comités d'ouvriers et d'employés dans toutes les entreprises fournissant des services auxiliaires et occupant plus de cinquante

personnes. En outre, les syndicats furent pour la première fois reconnus légalement comme représentants des travailleurs. Il incombait aux comités d'ouvriers et d'employés de communiquer à l'employeur les suggestions, désirs et réclamations des travailleurs concernant les installations de l'entreprise, les salaires et d'autres questions relatives aux rapports de service. En cas de litige, on pouvait recourir à une commission de conciliation. L'immédiat après-guerre vit naître la "Communauté centrale allemande des employeurs et travailleurs de l'industrie et de l'artisanat". Cette communauté prévoyait une large participation paritaire des travailleurs sur le plan de l'entreprise et en dehors de celle-ci, mais elle fut dissoute en 1924 déjà. Sous la République de Weimar, la participation dans l'entreprise fut d'abord réglementée par l'ordonnance du 23 décembre 1919 qui prescrivait la création de comités ouvriers. Mais peu de temps après, cette ordonnance fut remplacée par la loi du 4 février 1920 sur les conseils d'entreprise.

Les tâches des conseils d'entreprise - c'est ainsi qu'on dénomma depuis lors les représentations des ouvriers - étaient de deux ordres d'après la loi sur ces conseils. D'une part, elles consistaient à défendre les intérêts économiques des travailleurs face à l'employeur, à aplanir les différends, à contribuer à la prévention des accidents, aux mesures d'hygiène et à la gestion des oeuvres de bienfaisance dans l'entreprise ainsi qu'à veiller au respect des accords tarifaires. D'autre part, les conseils d'entreprise avaient l'obligation de soutenir la direction de l'entreprise dans ses efforts en vue de maintenir la qualité.

des produits et des procédés de fabrication et de collaborer à l'introduction de nouvelles méthodes de travail. Dans le cadre de ces tâches, les conseils d'entreprise avaient divers droits de participation, en particulier un droit à l'information sur la marche de l'entreprise ainsi que sur les développements touchant aux conditions de travail. En revanche, ils n'avaient un pouvoir de codécision proprement dit que dans le cadre des questions mentionnées en premier lieu, à savoir celles qui concernaient les rapports de service. Ils étaient notamment compétents en matière de convention d'entreprise portant sur la réglementation du travail et les prescriptions de service dans le cadre d'accords tarifaires en vigueur; lorsqu'une entente ne pouvait intervenir, ils devaient s'adresser à la commission de conciliation ou à un office de conciliation désigné d'un commun accord. En outre, les conseils d'entreprise avaient, dans les sociétés de capitaux, un droit indirect de codécision, mais la portée pratique en était réduite.

Une influence durable sur l'évolution de l'idée de la participation a été exercée par la doctrine sociale catholique. Elle a pris une forme plus concrète dans l'encyclique "Quadragesimo anno" du Pape Pie XI, en 1931, qui a été publiée quarante ans après l'encyclique "Rerum novarum". Tout en rejetant le capitalisme financier et un libéralisme économique poussé à l'extrême, elle considère aussi le socialisme comme une doctrine incompatible avec l'enseignement chrétien. Pour déprolétarianiser la classe ouvrière, elle préconise non seulement une rémunération équitable, mais aussi une participation à la propriété et aux bénéfices de l'entreprise. L'ordre social doit être un ordre corporatif dans lequel les personnes sont intégrées d'après leur fonction sociale. L'encyclique ne propose aucun plan détaillé de réforme. Elle se

borne à mettre en évidence les principes et les généralités, laissant aux organisations chrétiennes de chaque pays le soin de trouver les formes de réalisation correspondant aux diverses conditions pratiques. Elle permet ainsi une adaptation à la situation régnant dans les différents pays. Cette souplesse lui paraît devoir assurer de meilleurs résultats que des prescriptions obligatoires et rigides. La corporation, au sein de laquelle sont groupés les employeurs et travailleurs d'une même profession, occupe une place centrale dans cet ordre social chrétien.

Pour récapituler, on peut dire que l'idée de la participation a pris sa source dans les efforts déployés en vue de combattre le "paupérisme" et la "dépersonnalisation" du travailleur face à l'employeur. La doctrine marxiste n'a elle-même que peu contribué au développement de cette idée, car elle reposait plutôt sur le concept de la lutte des classes et, partant, de l'antagonisme entre le capital et le travail. C'est pourquoi elle visait principalement à la prise de possession des entreprises par la classe ouvrière. La doctrine sociale chrétienne a tenté de contrecarrer cette idéologie en propageant l'idée de la communauté professionnelle et, par conséquent, de la "participation" des travailleurs au sein d'un ordre corporatif. Depuis peu, les syndicats de diverses obédiences semblent tendre vers un compromis.

Si l'on considère l'histoire de la participation dans son ensemble, on constate qu'elle a été conditionnée et influencée par des courants et des facteurs très variés. On sera en particulier frappé par les évolutions divergentes qui se sont produites dans les divers pays et se sont reflétées dans leur législation. En l'occurrence, c'est sans conteste en Allemagne - abstraction faite d'une césure pendant la domination du national-socialisme - que se situe le centre de gravité de l'idée de la participation, tant sous

l'angle de la pénétration dogmatique que de la réalisation politique et de la réglementation juridique. Cela ressort notamment de l'évolution de la participation en République fédérale d'Allemagne depuis la fin de la seconde Guerre mondiale.

22 L'évolution en Suisse de l'idée de la participation

En Suisse également, l'évolution de l'idée de la participation est étroitement liée à l'industrialisation. A la fin du 18^e siècle déjà, la Suisse faisait partie des pays les plus industrialisés du continent européen. S'il est vrai qu'en principe les mêmes problèmes qu'à l'étranger sont apparus dans le cadre de l'évolution de notre politique sociale, les discussions et tensions ont cependant été moins fortes dans notre pays.

Au point de vue humain et juridique, les rapports entre employeurs et travailleurs ont été étroits durant la période pré-industrielle. Ils revêtaient un caractère patriarcal très prononcé. Il en fut ainsi pendant longtemps dans de nombreuses petites entreprises de l'artisanat, du commerce de détail, de l'agriculture et de l'économie domestique, où de telles relations subsistent en partie à l'heure actuelle. Les rapports de service dans les manufactures et, dès le 19^e siècle, dans les fabriques, se fondaient sur des bases tout à fait différentes. Le sentiment de solidarité faisait ici défaut. Les rapports entre employeurs et travailleurs ne revêtaient aucune forme traditionnelle. La "firme" prit un caractère de plus en plus anonyme, même dans le cas où une fabrique était la propriété d'une personne. La majorité des fabriques se trouvaient à la campagne, alors que les banques et les sociétés d'assurances, qui employaient aussi une main-d'oeuvre importante, s'installèrent dans les villes. Au cours

du 19^e siècle, on vit naître, entre autres, les grandes entreprises de l'hôtellerie et de la restauration qui se caractérisaient par un personnel très disparate et soumis à de fortes mutations.

Les nouvelles entreprises posèrent à maints égards aux travailleurs des problèmes spéciaux; il en est notamment ainsi pour les fabriques avec leur longue durée du travail et leurs installations et méthodes de travail parfois malsaines. Cette situation n'a toutefois pas suscité une collaboration plus étroite entre les employeurs et les travailleurs pour résoudre ces problèmes. Le travailleur n'était en général pas encore considéré comme un partenaire égal en droits.

Les syndicats, en tant qu'organes de la formation de la volonté et porte-parole des travailleurs, apparurent relativement tard, encore que les premières traces d'organisations professionnelles de travailleurs remontent aux années trente du siècle passé. Ce retard s'explique par le fait que les droits et institutions démocratiques se développèrent de bonne heure. L'école primaire et l'obligation générale d'accomplir du service militaire ont agi à l'encontre d'une séparation des couches sociales avec le résultat que les conflits sociaux ont revêtu des formes considérablement plus modérées qu'ailleurs. L'"Internationale" créée à Londres en 1864 par Marx et Engels a néanmoins suscité, également dans le mouvement ouvrier suisse, un esprit marqué par la lutte des classes. Dans la seconde moitié du 19^e siècle, le parti social-démocrate nouvellement fondé visait essentiellement à une réorganisation des bases économiques et sociales. Il avait été précédé par la Société du Grütli, dont le premier objectif était d'élever le niveau de l'instruction populaire. C'est à son initiative qu'est due la fondation, en 1873, de l'Union ouvrière, à laquelle n'appartenaient pas seulement des syndicats, mais aussi des partis politiques, des organi-

sations professionnelles et des sociétés de secours ainsi que des caisses de maladie. Dirigée par Hermann Greulich, elle disposait d'un secrétariat permanent. Mais c'est seulement lors de la dissolution de l'Union ouvrière en 1880 et de la constitution de l'Union syndicale suisse que le pas décisif a été accompli pour la concentration des associations syndicales sur le plan national. En 1899 furent également fondés des syndicats chrétiens qui se réunirent, en 1907, pour former la Confédération des syndicats chrétiens-sociaux de la Suisse (devenue aujourd'hui la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse). La même année vit la création de la Caisse évangélique d'assistance sociale, transformée en 1920 en une organisation syndicale (l'actuelle Association suisse des salariés évangéliques). En 1919 enfin eut lieu la fondation de l'Union suisse des syndicats autonomes, de sorte que notre pays compte aujourd'hui quatre organisations syndicales faitières qui accusent toutefois de grandes différences de taille.

Des solutions aux problèmes soulevés par la protection des travailleurs ont d'abord été recherchées sur le plan légal. Des dispositions étatiques sur la protection des travailleurs furent édictées, qui faisaient suite à la codification - peu poussée - du droit sur le contrat de travail dans les législations cantonales. La Suisse a suivi ici l'exemple d'autres pays industriels, en particulier celui de la Grande-Bretagne. Les lois cantonales sur les fabriques virent le jour et furent relayées en 1877 par la loi fédérale sur les fabriques. La Confédération élaborera ensuite les lois sur la responsabilité civile qui préparèrent la voie à l'assurance obligatoire en cas d'accidents. Ces lois ne prévoyaient cependant encore aucune participation des travailleurs sur des questions intéressant la profession ou l'entreprise. Seul l'article 8, 2^e alinéa, de la loi de 1877 sur les fabriques constituait, jusqu'à un certain point, une exception. En effet, il prévoyait qu'avant l'approbation du

règlement de fabrique élaboré par le propriétaire de l'entreprise, les ouvriers devaient avoir la possibilité d'émettre leur opinion sur les dispositions qui les concernaient.

Le code des obligations de 1881, dans ses dispositions sur le contrat de travail, ne mettait pas encore le travailleur et l'employeur sur un pied d'égalité. Il est toutefois important de relever qu'il contenait déjà une réglementation du droit des sociétés coopératives de même qu'une réglementation du droit des associations qui, si réduite qu'elle fût, encourageait le développement de ces dernières. Au cours des décennies suivantes, des accords collectifs sur les rapports de service furent peu à peu conclus. Cependant, ils ne furent ancrés dans notre droit que par le code révisé des obligations de 1911, qui introduisit la notion de "contrat collectif de travail".

A l'expansion économique qui a suivi la guerre franco-allemande a succédé, durant les années quatre-vingts du siècle passé, une dépression qui a touché aussi bien l'artisanat que l'agriculture. Quelques branches de l'industrie, par exemple la broderie et l'industrie horlogère, ont également été affectées. Les travailleurs ont été les premières victimes de cette crise. Il est dès lors compréhensible que ces années aient vu naître l'idée d'associations professionnelles qui seraient appelées à régler les aspects économiques aussi bien que sociaux de leur branche professionnelle. L'Association centrale de l'industrie de la broderie de la Suisse orientale et du Vorarlberg, fondée en 1885, suivait cette voie. Cette communauté professionnelle, souvent qualifiée d'exemplaire, a toutefois dû être dissoute après presque sept ans d'activité dans une période de marasme économique.

En Suisse romande également, la crise de 1887 a provoqué, tant parmi les employeurs que du côté des travailleurs de

l'industrie horlogère, diverses manifestations au cours desquelles l'institution obligatoire de syndicats fut réclamée pour ce secteur économique.

L'idée de la corporation professionnelle a rencontré un large écho avant tout dans les milieux de l'artisanat, où l'on estimait que l'extension de la législation fédérale sur les fabriques à l'artisanat et à la petite industrie avait dépassé les limites admissibles. Pour tenir compte de la diversité des situations et des besoins, les milieux intéressés demandèrent que le législateur se bornât à poser certaines normes en laissant aux corporations professionnelles le soin de les appliquer. Ils estimaient nécessaire de créer des organes légaux communs (chambres coopératives), composés de délégués des employeurs et des travailleurs en nombre égal, pour conclure notamment des accords sur les salaires et le règlement d'atelier ainsi que pour sauvegarder de manière juste et équitable les droits et obligations réciproques.

La Société suisse des arts et métiers (appelée aujourd'hui Union suisse des arts et métiers) a également exigé, à l'occasion de son assemblée des délégués du 16 juin 1889, l'institution de corporations professionnelles d'employeurs et de travailleurs qui, sous la surveillance de l'Etat, seraient appelées à élaborer les dispositions nécessaires sur leur organisation et à délibérer conjointement sur des questions d'intérêt commun. Les accords approuvés par la majorité tant des employeurs que des travailleurs d'une association devaient avoir force obligatoire dans l'arrondissement de la corporation et bénéficier de la protection légale des corporations professionnelles et des chambres coopératives. Par la suite, l'assemblée des délégués, réunie le 12 juin 1892, établit une série de principes à suivre pour la réglementation légale des coopératives professionnelles et des chambres coopératives.

Il est très intéressant de constater que les travailleurs ont entrepris des efforts semblables. Lors de l'assemblée des délégués de l'Union ouvrière suisse qui se tint le 7 avril 1890 (Congrès ouvrier suisse), le conseiller aux Etats Cornaz et le secrétaire-ouvrier Greulich exposèrent leurs thèses sur les corporations professionnelles. Sur quoi, le Congrès réclama une révision partielle de la constitution fédérale en vue de prévoir, entre autres choses, la création de corporations professionnelles obligatoires, nettement distinctes des organisations d'ouvriers et de patrons, qui auraient à résoudre des problèmes communs à toute la corporation. Le 3 avril 1893, le Congrès ouvrier approuva un certain nombre de thèses développées par le conseiller national Favon.

Les efforts des associations ont également rencontré un écho dans les Chambres fédérales (FF 1892 V 721 s.) et ont été discutés lors de l'introduction de l'article constitutionnel sur les arts et métiers (art. 34^{ter} cst.). Le 17 juin 1889 déjà, le Conseil des Etats a adopté un postulat Cornaz. Ce postulat invitait le Conseil fédéral à examiner le problème des associations professionnelles obligatoires dans son ensemble, et de manière plus particulière la question de savoir s'il ne fallait pas inclure dans la loi sur les fabriques une disposition autorisant les cantons à créer des associations professionnelles obligatoires pour les besoins de certaines industries. Dans son message aux chambres fédérales du 3 juin 1891, le Conseil fédéral déclara que l'objectif visé par le postulat ne pouvait pas être atteint par un additif apporté à la loi sur les fabriques, mais impliquait une révision de la constitution (FF 1891 III 421). Le 17 juin 1892, le Conseil national n'estima toutefois plus nécessaire d'accepter une motion Favon qui tendait à compléter l'article 31 de la constitution fédérale par une disposition

sur les associations professionnelles. Peu de temps avant, le Conseil des Etats avait en effet invité le Conseil fédéral à examiner s'il y avait lieu d'envisager une révision de la disposition constitutionnelle précitée. L'article constitutionnel qui devait servir de base à la réalisation de divers efforts dans le domaine des arts et métiers (art. 34^{ter} cst.) fut cependant rejeté lors de la votation populaire du 4 mars 1894. La faible participation au scrutin permet de conclure que de larges milieux ne s'intéressaient guère à l'idée de l'association professionnelle ou y étaient même hostiles. Pour le peuple, cette idée était peut-être trop imprégnée de notions corporatives. A cette époque, les conceptions les plus récentes visaient sans doute plutôt à une séparation des classes qu'à une solidarité entre employeurs et travailleurs ancrée dans la tradition. Toutefois, la réalité était déjà quelque peu éloignée de ces conceptions. D'autre part, les temps n'étaient apparemment pas encore mûrs pour mettre sur pied une nouvelle forme d'étroite collaboration faisant abstraction des oppositions entre employeur et travailleur.

Au cours des décennies précédant la première Guerre mondiale, les organisations politiques et économiques ont été très occupées par les discussions concernant la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, le code civil suisse, la révision du code des obligations et de la loi sur les fabriques. Soit directement, soit indirectement, ces lois étaient à maints égards d'une importance essentielle pour les questions de participation. Le code civil de 1907 réglementait maintenant, de manière plus détaillée que ne l'avait fait le code des obligations de 1881, le droit des associations en tant que fondement du système complexe des unions professionnelles. La loi de 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents transforma les caisses privées de maladie en organismes reconnus d'assurance-maladie; elle créa en outre, en tant qu'institution de l'assurance obligatoire

contre les accidents, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents dont le conseil d'administration fut composé selon le "système tripartite" (12 représentants des assurés, 12 représentants des entreprises et 8 représentants de la Confédération). L'innovation la plus importante fut introduite par le code des obligations de 1911 (révisé); il s'agissait de la réglementation de la convention collective de travail, qui se limitait cependant à quelques dispositions seulement. L'initiative prise par le législateur suisse dans ce secteur nouveau de la politique économique et sociale fut très bien accueillie à l'étranger. La discussion de la loi au sein du Parlement montra d'emblée l'importance que cette innovation allait revêtir pour l'avenir. Des dispositions permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives de travail furent également envisagées, mais on y renonça. La loi sur les fabriques de 1914/1919, dont la révision avait déjà été entreprise durant la période d'avant-guerre, introduisit pour la première fois des organes paritaires, à savoir la commission des fabriques et la commission des ateliers. Elle contenait également certaines bases en vue d'une participation des travailleurs dans les fabriques et garantissait aux ouvriers de fabrique le droit de participer à la gestion de caisses dans la mesure où ils versaient des cotisations.

Durant la période précédant immédiatement la première Guerre mondiale, on assista à une seconde tentative en vue de l'adoption d'un article constitutionnel sur les arts et métiers. Cette tentative aboutit. La création d'associations professionnelles, qui avait auparavant fait l'objet de si nombreuses discussions, fut toutefois écartée. Le peuple et les cantons adoptèrent, le 5 juillet 1908, l'article 34^{ter} de la constitution fédérale qui autorise la Confédération à élaborer des dispositions uniformes dans le domaine des arts et métiers. Comme on le sait, cette disposition a servi de base

à la plupart des dispositions de politique économique prises par la Confédération jusqu'à l'adoption, en 1947, des nouveaux articles économiques.

Avant la première Guerre mondiale, on avait créé dans les entreprises les premières commissions ouvrières et commissions du personnel. Certaines de ces institutions remontent d'ailleurs aux années septante. En 1905, le conseiller national Sulzer-Ziegler, qui avait déjà créé en 1890 une commission ouvrière dans les établissements Sulzer à Winterthour, présenta la motion suivante concernant le personnel de l'administration fédérale:

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux chambres fédérales un rapport sur le point de savoir s'il n'y a pas lieu de constituer des comités dont les membres seraient choisis dans le personnel des divers dicastères de l'administration fédérale et des chemins de fer fédéraux et qui auraient pour tâche de soumettre aux autorités supérieures aussi bien les demandes et desiderata d'un caractère général concernant le service que les plaintes ou desiderata des divers employés.

La motion fut adoptée. Par la suite, la conception fondamentale de la motion fut largement réalisée dans l'administration fédérale. Il convient de rappeler à ce propos la commission ouvrière des ateliers militaires et celle des Chemins de fer fédéraux, les commissions du personnel chargées d'examiner des questions techniques (il s'agit de deux commissions instituées en 1911 et 1913), les représentations du personnel chargées de traiter les affaires concernant le personnel (1923), les commissions du personnel de l'administration des douanes (1919) et la commission du personnel des Chemins de fer fédéraux suisses (1919).

La première Guerre mondiale, avec ses répercussions sociales, entraîna de nouveaux progrès dans la voie de l'entente collective entre employeurs et travailleurs. A la fin de

la guerre, on assista pour la première fois, sous l'influence de la Confédération, à la conclusion de quelques conventions collectives de travail de portée nationale (FF 1919 II 18). Pendant la même guerre, les autorités fédérales ont également commencé de convoquer des conférences avec les associations centrales d'employeurs et de travailleurs pour examiner les questions les plus diverses, conférences qui devaient se répéter régulièrement par la suite. En outre, la commission paritaire des fabriques créée par la loi révisée sur les fabriques, qui précéda l'actuelle commission fédérale du travail, se mit à la tâche dès 1916.

Immédiatement après la première Guerre mondiale, on enregistra diverses tentatives visant à constituer des communautés professionnelles sur une base volontaire. C'est ainsi que fut créée en 1919, sur l'initiative d'employeurs, la Fédération économique de la Suisse orientale comprenant vingt-trois associations d'employeurs et dix-huit associations de travailleurs. Tous les organes de cette association étaient composés de manière paritaire. Outre la collaboration entre le capital et le travail, le programme de cette organisation prévoyait notamment une limitation des interventions de l'Etat en faveur d'une gestion économique autonome par les intéressés, ainsi que la protection des libertés individuelles. La Fédération économique de la Suisse orientale pâtissait toutefois du fait que ses statuts et ses décisions n'avaient pas force obligatoire générale. Elle fut dissoute en 1924.

C'est en 1919 également que fut fondée l'Association des employeurs et des travailleurs des fabricants bâlois de rubans. Elle devait encourager une collaboration fructueuse entre les employeurs et les travailleurs et traiter de questions portant sur les rapports de service. La situation économique précaire dans laquelle se trouvait l'industrie de

la soie provoqua cependant aussi la dissolution de cette corporation.

Les syndicats chrétiens examinèrent également, lors de leurs 5^{ème} et 6^{ème} congrès (1921/1927), les questions de communauté professionnelle et de participation. Ils estimèrent que la législation allemande sur les comités d'entreprise ne faisait guère que définir les fonctions d'une commission ouvrière conçue comme l'organe le plus bas d'une communauté professionnelle. De l'avis du congrès, les futures communautés professionnelles devaient avoir, en collaboration avec les commissions ouvrières, le droit de prendre connaissance de la situation économique des entreprises en examinant leurs comptes ou de toute autre manière. En outre, elles devaient pouvoir coopérer activement à la détermination des méthodes et conditions de travail. Pour le travailleur, on exigea un droit de participation quant aux questions concernant l'économie, les entreprises et l'administration. De plus, on réclama l'introduction d'une juridiction arbitrale obligatoire du travail. Il se révéla à cette occasion que ce genre de participation des travailleurs dans l'industrie, le commerce et l'artisanat avait ses racines non pas avant tout dans le concept des conseils d'entreprise, mais plutôt dans l'encyclique papale "Rerum novarum", qui demande une organisation corporative.

Sous l'influence de l'encyclique "Quadragesimo anno" lancée ultérieurement, l'idée d'une organisation corporative de l'économie et de la société trouva un défenseur en la personne de Jakob Lorenz (Fribourg) et dans l'hebdomadaire "Das Aufgebot" dont il était le rédacteur. Des projets de loi furent également élaborés, par exemple le projet d'une loi fédérale sur l'organisation de l'économie (projet du 25 janvier 1934 de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse). Le canton de Fribourg alla

jusqu'à adopter, en 1934, une loi sur l'ordre corporatif qui, pour des raisons de droit constitutionnel, n'entra cependant jamais en vigueur. Dans le reste de la Suisse romande aussi, l'idée de la corporation rencontra par endroits un vif écho. On y trouve les premières tentatives visant à instaurer un ordre corporatif. C'est ainsi que, sous l'influence de l'abbé André Savoy, un parti qui entendait promouvoir la communauté professionnelle fut fondé, en 1918, dans le canton de Neuchâtel. L'idée de la corporation trouva aussi des adeptes en dehors des cercles de l'église. Par exemple, dans le canton de Saint-Gall, le parti radical se fit le défenseur d'un ordre corporatif en relation avec un projet de loi sur les associations professionnelles et le conseil économique, projet de 1933 conçu pour l'artisanat et le commerce de détail et connu sous le nom de "projet de Saint-Gall". L'ordre corporatif qu'il préconisait différait cependant de conceptions du même genre par le fait qu'il se limitait au domaine économique et ne reconnaissait pas la corporation en tant que cellule de l'ordre social.

Le premier texte législatif établi entre les deux guerres qui contenait de nouvelles idées sociales concernait la réglementation des rapports de service. Ce projet de loi fut cependant rejeté lors de la votation populaire du 21 mars 1920. Au cours de la même année, on élaborait le projet d'une loi fédérale concernant la force obligatoire générale des conventions collectives de travail. Bien qu'elle soit demeurée à l'état de projet, cette loi contenait déjà les idées essentielles de l'arrêté fédéral du 1er octobre 1941 permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail et de la future loi fédérale du 28 septembre 1956. En outre, c'est durant ces années que prirent naissance, grâce à une étroite collaboration entre les employeurs et les travailleurs, de nombreuses caisses paritaires d'assurance-chômage.

Un événement de grande portée économique et sociale se situe dans la période entre les deux guerres mondiales. Il s'agit de la convention dite de Paix qui, conclue le 19 juillet 1937 entre les partenaires sociaux de l'industrie suisse des machines et de la métallurgie, s'applique aujourd'hui encore. Elle avait été précédée d'une "convention de trêve" dans l'industrie des hôtels et restaurants. C'est notamment sous l'influence de la convention de paix que la conception de la paix du travail a guidé tous les efforts déployés dans le sens de la participation. Ladite convention prévoyait que les désaccords et litiges éventuels devaient en premier lieu être examinés et trouver une solution au sein même de l'entreprise. Dans toutes les entreprises, en tant que leur taille l'exige, des commissions ouvrières ou d'entreprise doivent être nommées. Ainsi, les commissions ouvrières créées dans les entreprises depuis le dépôt de la motion du conseiller national Sulzer-Ziegler se fondent sur une base contractuelle. De plus, elles sont reconnues par les syndicats les plus importants. D'autre part, les syndicats ont été reconnus par les organisations d'employeurs en tant que partenaires sociaux à égalité de droits.

La seconde Guerre mondiale, par les menaces qu'elle a fait peser sur la Suisse dans le domaine politique et économique, a renforcé le sens de la solidarité, créant ainsi un point de départ favorable pour le développement de l'idée de la participation. Les discussions publiques ont porté de plus en plus sur des questions concernant notamment la communauté professionnelle, la communauté d'entreprise, la démocratie économique, l'organisation des entreprises et la participation du personnel aux bénéfices. Le Conseil national a examiné les postulats fondamentaux de Robert sur les organisations professionnelles et de Höppli sur la réforme du droit du travail. Ces postulats ont été suivis par

d'autres interventions (Leuenberger, Berthoud, Ilg, Anderegg, Speiser, Schmid - Zurich, Favre, Bühler, Flückiger) et, en 1946, le conseiller national Dietschi (Bâle) a présenté un postulat concernant l'introduction de commissions du personnel dans les entreprises de la Confédération. Dans quelques parlements cantonaux, on assista à des efforts orientés dans le même sens. Dans le canton de Genève, ces efforts aboutirent à un projet de loi portant introduction dans les entreprises de commissions d'ouvriers et d'employés.

Pour ce qui touche la question de la communauté professionnelle et d'entreprise, le Conseil fédéral s'est prononcé dans sa réponse au postulat Robert. Il a affirmé qu'il partageait pleinement l'avis que la formation professionnelle, le placement, la fixation des salaires, l'organisation du travail et l'administration commune d'oeuvres sociales sont des tâches utiles qui pourraient être accomplies par des communautés professionnelles paritaires en vue de garantir la paix sociale. En revanche, il s'est déclaré plus sceptique sur l'opportunité de la participation quant aux questions concernant l'aménagement de la production, l'achat de matières premières et la politique des prix. C'est un fait connu, relevait-il, que les modestes dispositions que la loi sur la concurrence déloyale prévoit pour combattre la vente à vil prix ont suffi à provoquer les pires craintes. Il convenait donc de laisser au chef d'entreprise la responsabilité, mais aussi le droit de décider en toute indépendance de ces questions. En confiant à une communauté paritaire le soin de prendre une décision sur de telles matières, on créerait une source de litiges bien plutôt qu'on ne favoriserait la paix du travail (cf. procès-verbal sténographique du CN, sept. 1943, p. 285 s.).

L'acceptation par le peuple et les cantons, le 6 juillet 1947, des articles économiques révisés a eu également

de l'importance pour les relations entre les partenaires sociaux. L'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettres b et c, autorise la Confédération à légiférer sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession ainsi que sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail ou d'autres accords entre associations d'employeurs et associations d'employés ou d'ouvriers en vue de favoriser la paix du travail. Après des ébauches en 1894 et des réalisations partielles en 1908, il a apporté ainsi la base constitutionnelle permettant de régler les rapports entre employeurs et travailleurs et du même coup - partiellement au moins - les questions relatives à la participation. Lors de l'examen, en 1938 et 1939, du premier projet sur les nouveaux articles dits économiques (FF 1937 II 885), la question de la communauté professionnelle et d'entreprise n'a pas été abordée. A cette époque, outre les dispositions permettant de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie, la question de l'extension de décisions et d'accords des associations se situait au premier plan. L'extension devait porter notamment sur la formation professionnelle et les conditions de travail, y compris les prestations sociales accessoires. On voulait ainsi soutenir les mesures de l'économie privée. Les postulats adoptés par le Conseil national et le Conseil des Etats au sujet des rapports entre employeurs et travailleurs, et dont il a été question plus haut, ont toutefois incité le Conseil fédéral à proposer, dans son message complémentaire du 3 août 1945 (FF 1945 I 877) l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution fédérale dans sa teneur actuelle, à savoir:

La Confédération a le droit de légiférer sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession.

Les interventions parlementaires susmentionnées, notamment les postulats Robert et Höppli en 1943, de même que les postulats Ilg, Speiser, Schmid - Zurich, Favre et Flückiger en 1945, ont amené le Département fédéral de l'économie publique à examiner de manière approfondie l'ensemble du problème de la collaboration entre les employeurs et les travailleurs. Au printemps 1947, soit avant l'adoption des nouveaux articles économiques de la constitution fédérale, le département a nommé une Commission d'experts chargée d'étudier les questions relatives à la collaboration entre employeurs et travailleurs. Cette commission comprenait des représentants des employeurs et des travailleurs, les auteurs des postulats ainsi que des représentants des cantons, de la science et de l'administration fédérale. La commission a été chargée d'examiner s'il était nécessaire de prendre des mesures étatiques au sujet de la collaboration entre employeurs et travailleurs et, le cas échéant, quelles mesures.

La commission parvint à la conclusion que la question de l'élaboration de mesures étatiques générales, en particulier de dispositions législatives réglant la collaboration entre employeurs et travailleurs, ne se situait pas au premier plan et qu'il fallait plutôt mettre l'accent sur certaines mesures d'encouragement dans le domaine de la politique sociale et économique. Son rapport fut publié le 18 mai 1955.

La commission d'experts n'avait pas encore terminé ses travaux lorsque la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) adopta, à l'occasion de sa 35^{ème} session du 4 juin 1952, la recommandation (no 94)

concernant la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise. Cette recommandation préconisait des mesures appropriées "en vue de promouvoir la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise pour les questions d'intérêt commun n'entrant pas dans le cadre des procédures de négociation collective".

Dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la 35^{ème} session de la Conférence internationale du travail, du 18 décembre 1953 (FF 1953 III 1021), l'attitude de la Suisse à l'égard de cette recommandation était exposée en ces termes :

Les idées qui ont servi de point de départ à la recommandation et les buts qu'elle poursuit ne sont pas nouveaux en Suisse. Nous ferons simplement remarquer que, aujourd'hui déjà, trois cinquièmes de l'ensemble des ouvriers de fabrique travaillent dans des entreprises qui possèdent des commissions ouvrières créées sans l'intervention de l'Etat. La recommandation, qui part d'intentions louables, n'exige cependant pas que nous prenions des mesures spéciales. Il appartient aux intéressés de poursuivre la tâche qui leur incombe dans ce domaine.

Le 27 septembre 1955, le conseiller national Schütz et vingt-cinq cosignataires ont présenté la motion suivante :

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux chambres un rapport et des propositions afin de fixer légalement le droit pour les ouvriers d'exercer une influence et d'avoir leur mot à dire dans les affaires de l'entreprise.

Dans son exposé des motifs du 18 septembre 1957, l'auteur de la motion relevait que - en vertu de l'article 34^{t^{er}}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution - il était possible d'édicter une loi sur le droit de participation et le droit d'être consulté, mais qu'il n'exigeait pas l'adoption d'une telle loi. Il pensait au contraire que, pour le

moment, il suffirait de développer la participation dans le cadre de la législation en vigueur. Il fallait d'abord prendre les mesures nécessaires pour asseoir dans la loi les commissions ouvrières et d'entreprise ainsi que les commissions du personnel dans les entreprises. Le mode d'élection de ces commissions devait être réglementé par voie d'ordonnance. Ensuite, il s'agissait de prévoir une protection légale contre les licenciements des membres de ces commissions. De plus, l'auteur de la motion exigeait une réglementation légale prévoyant que les règlements d'entreprise ne devaient pas être établis par l'employeur seul, mais discutés avec les commissions ouvrières et d'entreprise et les commissions du personnel. Il demandait également qu'un droit de participation et de consultation soit fixé légalement en matière de fixation des salaires et en cas de reconversion d'entreprises.

Conformément aux conclusions du rapport de la Commission d'experts chargée d'étudier les questions relatives à la collaboration entre employeurs et travailleurs, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'adoption d'une loi spéciale tendant à encourager cette collaboration, laquelle englobait notamment la question de la participation des travailleurs dans l'entreprise. Selon cette commission, une telle collaboration ne pouvait être imposée de l'extérieur par des lois. Elle devait naître au contraire de l'évolution des rapports entre employeurs et travailleurs. Le porte-parole du Conseil fédéral expliqua d'autre part que la législation en vigueur connaissait déjà une certaine participation des travailleurs dans des domaines précis, participation qui semblait aller de soi surtout dans les cas où le travailleur contribue à alimenter des fonds destinés à des fins sociales. Dans la future législation fédérale sur la

protection du travail, on allait évidemment tenir compte des éléments déjà existants qui prévoyaient la coopération des travailleurs pour régler certains points; ici et là, on ferait même un pas de plus. La motion se rapportait cependant à quelque chose de tout différent. Elle demandait l'introduction dans la loi d'un droit étendu de participation des travailleurs dans les entreprises. Ce qu'il fallait entendre par là n'était pas clair. Dans l'exposé des motifs, on rencontrait des points qui relevaient du droit d'être consulté, peut-être aussi du droit de codécision.

Rejetée faute de délimitation précise de sa portée, la motion fut transformée en postulat par l'auteur lui-même et, sous cette nouvelle forme, acceptée pour examen par le Conseil fédéral. Diverses demandes formulées dans ce postulat ont pu être réalisées au cours des années et décennies suivantes. Cette période se situe au moment où presque toute la législation fédérale du travail a été soumise à révision.

Deux ans plus tard, le 23 septembre 1959, le conseiller national Düby, appuyé par vingt-huit cosignataires, présenta une interpellation invitant le Conseil fédéral à le renseigner sur la manière dont il envisageait de développer le droit d'être consulté du personnel de la Confédération et de l'adapter aux conceptions modernes.

Dans sa motivation, l'auteur de l'interpellation souligna que les commissions paritaires prévues par la loi sur la durée du travail et la loi sur le statut des fonctionnaires opéraient à titre consultatif; il en était de même pour les commissions du personnel. Il ajouta que les dispositions d'exécution du Conseil fédéral constituaient des décisions unilatérales qui ne pouvaient faire l'objet d'un recours.

Le Conseil fédéral répondit à l'interpellation en relevant que dans l'examen de la question de la participation

du personnel de la Confédération, il fallait, en principe, distinguer entre deux aspects: d'une part la législation, au sujet de laquelle le personnel de la Confédération a la possibilité de s'exprimer par le truchement des représentants élus par le peuple et, d'autre part, son application pour laquelle le Conseil fédéral est lié par les tâches et obligations que lui attribue la constitution. De plus, il ne fallait pas oublier que le Conseil fédéral était tenu d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la constitution en contrepartie de ses responsabilités, et de les exercer aussi bien à l'égard du personnel de la Confédération qu'envers des tiers. Certes, il était toujours disposé à discuter ces questions et à examiner des requêtes. En revanche, le pouvoir de décision lui incombait à lui seul. Cette situation se justifiait du moment que le Conseil fédéral est également seul responsable de l'ensemble des affaires de la Confédération. Vu le nombre élevé des commissions du personnel et l'activité déployée par les diverses associations du personnel, on devait admettre en toute objectivité que peu de travailleurs bénéficiaient de droits aussi étendus que les agents de la Confédération.

A l'occasion de la discussion du rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 29 mai 1968 sur la 51^{ème} session de la Conférence internationale du travail, le Parlement fut amené à examiner une recommandation (n^o 129) concernant les communications entre la direction et les travailleurs dans l'entreprise.

Cette recommandation part du principe que les employeurs et les travailleurs, de même que leurs organisations respectives, devraient, dans leur intérêt commun, reconnaître l'importance d'un climat de compréhension réciproque et de confiance dans les entreprises. Ce climat devrait être favorisé par la diffusion d'informations sur la vie de l'entreprise,

ce qui implique une politique efficace de communication de la part de la direction. Cette politique devrait avant tout garantir que le travailleur soit informé et que des consultations aient lieu entre les parties intéressées avant que la direction ne prenne des décisions importantes.

En prenant position dans son rapport au sujet de cette recommandation, le Conseil fédéral a relevé notamment que le principe fondamental qui s'en dégageait, à savoir qu'une politique de communication appropriée entre la direction et le personnel ne pouvait que favoriser un bon climat de travail et contribuer au rendement de l'entreprise, s'imposait comme une évidence et qu'il était largement reconnu dans notre pays, tant par les employeurs que par les travailleurs. Les progrès constants réalisés sur le plan de l'information dans l'entreprise, soit par le moyen de communications périodiques de la direction, soit grâce à de véritables bulletins d'entreprise, étaient mentionnés à titre d'exemple. La recommandation, poursuivait le Conseil fédéral, pouvait constituer un guide utile dans la pratique. Son application incombait toutefois dans une large mesure aux partenaires sociaux. Néanmoins, le législateur suisse avait prévu dans la nouvelle loi sur le travail que l'employeur devait, dans certains cas, obtenir le consentement des travailleurs (par exemple en cas de recours au travail temporaire de nuit ou du dimanche, art. 17, 1^{er} al. et art. 19, 1^{er} al. de la loi sur le travail); ce consentement pouvait être assimilé à une forme de communication. Le Conseil fédéral concluait que notre pays n'avait pas lieu de prendre d'autres mesures dans le sens de la recommandation du moment que ses principes étaient déjà largement appliqués chez nous, soit sur une base volontaire, soit, pour quelques points, en vertu de la loi (FF 1968 I 1396).

Le 2 décembre 1968, le conseiller national Wüthrich, appuyé par trente membres du conseil, présenta une interpel-

lation concernant le droit de participation des travailleurs lors de fermetures d'entreprises. Le Conseil fédéral était invité à expliquer:

quelles mesures il tient pour opportunes en vue d'assurer aux travailleurs le droit d'être entendus en pareil cas, de garantir les droits acquis et les prétentions qu'ils peuvent faire valoir à l'égard des institutions de prévoyance des entreprises en raison des années de service accomplies, de faciliter la réadaptation et le perfectionnement professionnels et de pourvoir, le cas échéant, au versement d'une indemnité de licenciement convenable.

La réponse donnée à cette interpellation - dans la mesure où elle touchait le droit d'être consulté - fut en substance la suivante: le droit d'être consulté des travailleurs lors de fermetures d'entreprises ou d'incidents analogues n'est pas expressément fixé dans la législation suisse. Il s'agit de savoir s'il est nécessaire de prévoir une réglementation légale, voire même une base constitutionnelle. D'après les expériences faites, nous n'estimons pas indispensable de compléter la législation. Jusqu'ici les partenaires sociaux ont réussi, volontairement et sans la collaboration de l'Etat, à conclure des accords qui ont donné satisfaction dans la plupart des cas. Les commissions d'entreprise, qui ont pour objectif d'encourager une collaboration fructueuse entre employeurs et travailleurs, constituent le meilleur moyen de garantir la consultation des travailleurs dans les affaires de l'entreprise. Selon la teneur du règlement de la commission d'entreprise, les attributions de ces commissions peuvent aller très loin et s'étendre notamment au droit de consultation lors de licenciements. L'adoption d'une réglementation légale restreindrait le champ qui a été avantageusement laissé aux accords entre partenaires sociaux. En outre, une telle réglementation serait moins bien à même de satisfaire aux besoins de chaque cas particulier. En ce qui

concerne les droits acquis et les prétentions à l'égard des institutions de prévoyance des entreprises, ainsi que le versement d'une indemnité de licenciement convenable, il convient de se référer au projet de révision du droit sur le contrat de travail. Ce projet détermine les obligations de l'employeur et des institutions de prévoyance envers le travailleur lors de la cessation des rapports de travail. Il règle également de manière détaillée le droit du travailleur à une indemnité en cas de longs rapports de service.

L'auteur de l'interpellation se déclara satisfait de la réponse après avoir obtenu l'assurance que le Conseil fédéral acceptait les interventions parlementaires pour examen et suivrait l'évolution de la question.

3 ETAT DE LA PARTICIPATION DANS QUELQUES PAYS

Sur la base des ouvrages disponibles ainsi que de la documentation et des renseignements que les ambassades suisses à l'étranger, les instituts universitaires suisses et le Bureau international du travail nous ont fournis, nous nous proposons de donner ci-après un aperçu de la participation en République fédérale d'Allemagne, en France, aux Etats-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne et en Yougoslavie, aperçu conçu avant tout sous l'angle juridique.

Nous avons dû limiter notre étude à quelques pays. En raison de cette sélection et de l'obligation où nous nous trouvons de nous concentrer sur l'essentiel, les exposés ci-après ne sauraient prétendre donner une image exhaustive de l'état actuel de la participation à l'étranger. En revanche, ils embrassent les pays qui ont connu des développements typiques en matière de participation. Ce critère de sélection apparaît plus judicieux qu'un critère géographique en vertu duquel notre étude aurait porté, par exemple, sur les pays voisins du nôtre.

La République fédérale d'Allemagne est l'Etat qui a traité de la manière la plus approfondie le problème de la participation sous l'angle dogmatique et juridique et qui est probablement allé le plus loin dans la pratique. La France est intéressante en ce sens que sa conception de la participation repose sur une institutionnalisation poussée. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique, conformément au système juridique anglo-saxon, sont hostiles à des réglementations dogmatiques et formalistes auxquelles ils préfèrent des solutions pragmatiques. Enfin, la Yougoslavie a été choisie parce que son modèle de participation est fondé sur un système économique d'orientation marxiste.

Les exposés par pays sont complétés par deux sections: la première est consacrée à une proposition de directive de la Commission des Communautés européennes, adoptée en 1972 à l'intention du Conseil des Ministres; elle concerne la structure de la société anonyme, c'est-à-dire de ses organes. La seconde section est consacrée au modèle norvégien des groupes de travail autonomes, modèle élaboré par des spécialistes, qui fait actuellement l'objet d'expériences pratiques auxquelles participent les organisations intéressées d'employeurs et de travailleurs. Cette deuxième section se termine par une étude du professeur Charles Lattmann (Ecole des hautes études économiques et sociales de St-Gall), qui traite en particulier des aspects de la participation relevant de la psychologie du travail.

31 République fédérale d'Allemagne

La République fédérale d'Allemagne est sans conteste le pays où la pénétration dogmatique du problème de la participation dans les discussions scientifiques et politiques a été la plus intense. On peut en dire autant de l'institutionnalisation des droits des travailleurs à la participation sur les plans de la constitution, des lois et des ordonnances. Au surplus, la conception allemande de la participation est étroitement liée aux années de l'après-guerre en Allemagne occidentale. Pour mieux comprendre ce contexte, il convient d'abord d'exposer brièvement l'évolution depuis 1945 du problème de la participation en République fédérale d'Allemagne.

Après la défaite de l'Allemagne dans la seconde Guerre mondiale, les autorités d'occupation ont confisqué, pour des motifs de politique militaire, les mines de charbon et l'industrie sidérurgique. Le choc provoqué par l'agression allemande a entraîné des démantèlements importants. En procédant de la sorte, on se proposait d'affaiblir de manière du-

nable le potentiel d'armement de ce pays. La réorganisation de ces branches d'industrie, entreprise en 1947 par les autorités d'occupation dans le sens d'une décartellisation, visait à des fins analogues. Par décret du gouvernement militaire, du 1er septembre 1947, les autorités militaires ont d'abord institué pour quatre entreprises de l'industrie de l'acier, détachées de leur consortium, la participation dite qualifiée, en faisant occuper les postes des conseils de surveillance de ces entreprises de façon paritaire par des représentants des porteurs de parts, d'un côté, et par des représentants des travailleurs et de leurs syndicats, de l'autre, et en complétant les bureaux de direction par ce qu'on appelle le directeur du travail. Ainsi se réalisa une ancienne revendication des syndicats.

En 1950 et 1951, alors que la participation paritaire au conseil de surveillance et le poste d'un directeur du travail au bureau de direction avaient entre-temps été institués dans toutes les entreprises de l'industrie de l'acier, les puissances occupantes se mirent à libérer du contrôle les entreprises qui avaient été confisquées et soumises à la surveillance du "Steel-Control-Group" ou du "Coal-Control-Group". Il en résulta que ces sociétés furent de nouveau régies par le droit allemand sur les sociétés anonymes en vigueur et que les travailleurs qu'elles occupaient auraient par conséquent perdu leurs droits à la participation. Il était dès lors naturel que les syndicats exigeassent de nouvelles dispositions légales permettant de maintenir le régime de la participation existant. A cette occasion, les syndicats purent faire état d'un référendum auprès des mineurs et des travailleurs des entreprises sidérurgiques de la Rhénanie et de la Ruhr. Les travailleurs prirent part à ce référendum dans une très forte proportion et 90 pour cent des votants se prononcèrent en faveur de la participation.

En 1951, le premier Parlement examina le projet d'une vaste loi sur le statut des entreprises qui avait pour objet la coopération entre partenaires au sein de l'entreprise, notamment les droits et devoirs des conseils d'entreprise. Le Parlement interrompit toutefois ces travaux pour se consacrer à une loi sur la participation qualifiée. Le chancelier Adenauer avait déclaré en déposant le projet: "Je suis d'avis que ce projet de loi constitue un grand pas en avant sur la voie de la paix sociale". Le 21 mai 1951, le Parlement adopta à une forte majorité la "loi sur le droit de cogestion des travailleurs dans les conseils de surveillance et les bureaux de direction des entreprises minières et sidérurgiques" (loi sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier). Cette loi, qui entérinait la situation existant depuis 1947, se trouve en vigueur depuis plus de vingt ans.

Après l'adoption de la loi sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier, le Parlement reprit ses travaux concernant la loi sur le statut des entreprises qui fut votée le 11 octobre 1952. Cette loi, remaniée plus tard, avait en premier lieu pour objet les droits et devoirs des conseils d'entreprise. La réglementation de la participation sur le lieu de travail figurait au premier plan. Dans une certaine mesure, la loi accordait aux conseils d'entreprise des pouvoirs de codécision, principalement pour les questions sociales, et des droits de consultation quant aux questions économiques et de personnel. En dehors de la participation des conseils d'entreprise, un titre spécial de la loi réglementait également la question de la représentation dans les conseils de surveillance des entreprises, dans la mesure où ces conseils ne tombaient pas sous le coup de la loi sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier. Contrairement au régime prévu par cette dernière loi, le principe de la parité ne fut pas repris ici. La loi ne prévoyait pas non plus que

des représentants des syndicats siègent aux côtés des travailleurs dans les conseils de surveillance. De même, elle renonçait à l'institution du directeur du travail.

Une troisième loi fut édictée en 1956, à savoir la loi complémentaire sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier. De 1951 à 1956, les mesures de réorganisation avaient entraîné la création, en Rhénanie et dans la Ruhr, de nombreux consortiums revêtant la forme de sociétés holding. Attendu que la loi sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier ne portait pas sur les sociétés holding, il fallut combler cette lacune au moyen de la loi complémentaire.

En 1967 et 1971, le Parlement vota deux autres lois sur la cogestion, aux fins d'empêcher que la cogestion ne fût sapée dans les secteurs du charbon et de l'acier. A défaut de ces lois, les progrès de la concentration dans les industries minières et sidérurgiques auraient eu pour effet, dans maints consortiums dont des filiales se consacraient principalement à des travaux de finition, que la cogestion se serait trouvée affaiblie dans les sociétés-mères. Ces deux lois sont appelées lois pour la consolidation de la cogestion.

Les syndicats exigèrent par la suite que la participation paritaire introduite dans les industries minières et sidérurgiques fût étendue aux autres secteurs de l'économie, c'est-à-dire aux branches et aux établissements soumis à la loi sur le statut des entreprises. Une telle extension n'était cependant pas concevable pour toutes les entreprises. La participation qualifiée n'entre en considération que pour les sociétés de capitaux dotées d'un conseil de surveillance ou d'un organe similaire, à savoir les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée, car l'essence de la participation qualifiée réside précisément dans le principe de la parité au sein du conseil de surveillance. Les trois critères suivants furent jugés décisifs pour l'introduction de la par-

ticipation paritaire: un effectif de plus de 2'000 travailleurs, un bilan supérieur à 75 millions de marks et un chiffre d'affaires dépassant 150 millions de marks. Les syndicats estimaient que la participation paritaire devait s'appliquer à toute entreprise revêtant la forme d'une société de capitaux dès qu'elle réunissait deux des critères susmentionnés.

Dans ses propositions, le parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) tint compte des désirs des syndicats, sans toutefois les reprendre entièrement. A titre d'innovation essentielle, ce parti prévoyait qu'en plus de l'assemblée générale formée comme auparavant uniquement des porteurs de parts, il fallait instituer une assemblée d'entreprise embrassant les travailleurs. Celle-ci serait appelée à se réunir immédiatement avant ou après l'assemblée générale, ou chaque fois que la majorité de ses membres ou du conseil de surveillance en ferait la demande. Cette assemblée d'entreprise procéderait à l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Le bureau de direction et le conseil de surveillance devraient en outre la renseigner sur les problèmes économiques de l'entreprise au même titre que l'assemblée générale. Celle-ci conserverait cependant le droit de licencier le conseil de surveillance et le bureau de direction. L'assemblée d'entreprise aurait la faculté de formuler des recommandations concernant la politique suivie par l'entreprise, mais elle ne pourrait s'arroger les pouvoirs de décision appartenant à l'assemblée générale.

La "Commission d'experts pour l'exploitation des expériences faites en matière de participation", commission nommée par le gouvernement fédéral de 1967 et 1968, recommanda dans son "Expertise relative à la participation", connue sous la désignation de "Rapport Biedenkopf", un "accroissement relatif du nombre des représentants des travailleurs au conseil de surveillance ... parallèlement au maintien d'une prédomi-

nance numérique, si faible fût-elle, des représentants des porteurs de parts". Elle recommanda en outre l'élection de tous les représentants des travailleurs par le personnel de l'entreprise et l'élection "d'autres membres du conseil de surveillance" par les majorités respectives des représentants des porteurs de parts et de ceux des travailleurs au conseil de surveillance. Elle motivait sa décision en faveur d'une légère prépondérance des porteurs de parts en invoquant "la nature des choses selon laquelle, de l'avis de la commission, les représentants des porteurs de parts s'emploieront davantage que les représentants des travailleurs à faire valoir au sein du conseil de surveillance les impératifs de la rentabilité".

L'Union chrétienne démocrate (CDU) proposa aussi son propre modèle de participation. Celui-ci postulait, comme le rapport Biedenkopf, une prédominance relative des représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance. Les idées des milieux ecclésiastiques, exprimées entre autres dans un "Mémoire de l'Eglise évangélique sur la participation" de 1968, suivaient une direction analogue.

En février 1971, la Fédération des associations allemandes d'employeurs publia ses propres propositions sous forme d'un contreprojet à la loi sur le statut des entreprises. Elle reprochait à celle-ci une "syndicalisation" étendue de la vie de l'entreprise et revendiquait une application plus stricte du principe de la séparation des tâches et de l'indépendance réciproque du conseil d'entreprise et des syndicats.

Le 17 décembre 1971, l'approbation par le Parlement mit un terme au long processus d'élaboration de la nouvelle loi sur le statut des entreprises; dans l'opposition, la majorité de la CDU avait toutefois refusé d'appuyer le projet. La loi sur le statut des entreprises, entrée en vigueur le 19 janvier

1972, consolida fortement les droits que le conseil d'entreprise possédait déjà en matière de participation sur des questions sociales et les étendit par de nouvelles dispositions.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le statut des entreprises, la critique la plus violente émane du camp de l'extrême-gauche. Celle-ci exige, en lieu et place de la participation, une gestion exercée uniquement par les travailleurs dans le sens de la dictature du prolétariat, la voie pour y parvenir passant par la socialisation des moyens de production. Ces milieux reprochent aujourd'hui au parti social-démocrate et aux syndicats de s'être laissé intégrer dans le système capitaliste en se contentant de la participation.

Même l'adoption de la nouvelle loi sur le statut des entreprises n'a pas mis fin à la polémique concernant la participation des travailleurs. Preuve en est notamment le fait qu'en date du 26 mai 1972, le gouvernement fédéral a adopté le projet d'une nouvelle loi sur la représentation du personnel appelée à remplacer la législation de 1955 sur le même objet. Le personnel fédéral devrait dorénavant aussi bénéficier de droits plus étendus en matière de participation. Le gouvernement entend cependant fixer certaines limites à la participation dans l'administration. Les attributions prévues se limiteraient à des décisions d'ordre interne touchant directement le membre concerné de l'administration. La compétence de statuer en dernier ressort sur les questions relatives au personnel de l'administration ne serait pas soustraite de manière générale à la responsabilité du gouvernement.

L'exposé ci-après donne un aperçu des principes les plus importants du droit actuel en matière de participation.

311 Loi du 21 mai 1951 sur la cogestion dans
les secteurs du charbon et de l'acier

On donne le nom de participation qualifiée à la participation fondée sur ces dispositions légales. Abstraction faite de quelques exceptions, cette loi prévoit le principe de la représentation paritaire au conseil de surveillance. Les attributions que le droit sur les sociétés anonymes confère au conseil de surveillance ne sont pas modifiées; citons, parmi celles-ci, la nomination et la révocation des membres du bureau de direction, le contrôle de la gestion exercée par le bureau de direction et l'approbation des affaires que les statuts de la société réservent en règle générale au conseil de surveillance. Au cas où les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs ne pourraient pas se mettre d'accord, ni par conséquent décider, sur des questions importantes, une personne neutre est prévue à titre de 11^{ème}, 15^{ème} ou 21^{ème} membre. La personne neutre a les mêmes droits et obligations que les autres membres du conseil de surveillance et assume simultanément, dans la plupart des cas, la charge de président suppléant. Le membre neutre est élu par le conseil de surveillance lors de sa séance constitutive et la confirmation de sa nomination est proposée à l'assemblée générale. Pour les élections, on a le plus souvent recours à un "gentlemen's agreement": les porteurs de parts proposent le président du conseil de surveillance et les représentants des travailleurs présentent la candidature du membre neutre. Un autre compromis entre les porteurs de parts et les travailleurs réside enfin dans la possibilité de faire appel à d'"autres membres". Ils appartiennent en nombre égal (1 ou 2) à la catégorie des porteurs de parts et à celle des travailleurs; il n'est pas permis de les recruter parmi les fonctionnaires des associations d'employeurs ou de travailleurs. Conformément aux mesures prises à l'époque par les puissances occupantes dans les entreprises minières et sidérurgiques, la

loi prévoit en outre un directeur du travail au sein du bureau de direction. Son champ d'activité embrasse pour le moins le domaine des questions de personnel et d'ordre social.

Il convient également de rappeler dans ce contexte ce qui a été dit au sujet de la loi complémentaire de 1956 sur la cogestion dans les secteurs du charbon et de l'acier ainsi qu'à propos des lois de 1967 et 1971 pour la consolidation de la cogestion.

312 La nouvelle loi du 17 décembre 1971
sur le statut des entreprises

Dans le cadre de la loi sur le statut des entreprises, le conseil d'entreprise prend une importance essentielle. Comme sa dénomination en allemand l'indique, le conseil d'entreprise ("Betriebsrat" - conseil d'"exploitation") se situe à l'échelon de l'"exploitation" et non pas à celui de l'"entreprise" ("Unternehmung"). Ainsi, lorsqu'une entreprise se subdivise en plusieurs établissements ou exploitations ("Betriebe"), il y a un conseil d'entreprise pour chaque établissement. Des délégués des divers conseils d'entreprise (qu'il conviendrait en somme de dénommer "conseils d'établissement") forment en outre dans ce cas un conseil central à l'échelon de l'entreprise.

Le conseil d'entreprise est élu par l'ensemble des travailleurs de l'exploitation âgés de plus de 18 ans; sont exclus du droit de vote les membres de la direction et les employés appartenant aux cadres supérieurs. On n'élit pas de conseil d'entreprise lorsque le nombre des travailleurs est inférieur à cinq. Selon la taille de l'entreprise, le conseil se compose de un à trente-cinq membres.

A défaut d'autre réglementation légale conventionnelle, le conseil d'entreprise a des pouvoirs de codécision pour les questions suivantes:

- Règlement d'entreprise;
- durée quotidienne du travail;
- réduction ou prolongation temporaire de la durée normale du travail dans l'entreprise;
- modalités de versement du salaire;
- structure des salaires au sein de l'entreprise;
- fixation des taux du salaire à la tâche et des primes;
- congé et vacances;
- introduction et emploi de dispositifs techniques destinés à contrôler les travailleurs;
- prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, protection de la santé;
- institutions de prévoyance sociale;
- attribution et résiliation de logements appartenant à l'entreprise;
- propositions au sein de l'entreprise.

En matière de protection des travailleurs et de prévention des accidents, la nouvelle loi sur le statut des entreprises confère au conseil d'entreprise un droit étendu à être informé et à participer à des discussions, enquêtes et inspections. En vertu de ce droit d'être informé et consulté, l'employeur a en outre l'obligation de faire participer le conseil d'entreprise à l'élaboration des plans concernant la construction et l'agrandissement de bâtiments d'exploitation et d'installations techniques, les procédés de travail, le déroulement du travail et les places de travail.

Pour ce qui touche la planification en matière de personnel et les mesures générales relatives au personnel, domaine qui n'était pas jusqu'alors soumis à la participation

du conseil d'entreprise, la nouvelle loi a institué des droits étendus en matière d'information, de consultation et de codécision. L'employeur est tenu d'informer à temps et de manière complète le conseil d'entreprise des besoins actuels et futurs de personnel ainsi que de la planification en matière de personnel. Il doit en outre le consulter à ce sujet. Le conseil d'entreprise peut exiger que les places à pourvoir soient l'objet d'une mise au concours soit générale, soit, pour certaines activités, au sein de l'entreprise seulement. Les questionnaires destinés au personnel, la demande d'indications personnelles dans les contrats rédigés sur formules et l'établissement de critères généraux d'appréciation doivent être approuvés par le conseil d'entreprise. Il en est de même des directives sur le choix des personnes lors d'embauchages, d'affectations à un autre emploi, de regroupements et de licenciements. Dans les entreprises occupant plus de 1'000 travailleurs, le conseil d'entreprise est habilité à exiger l'établissement de directives sur la sélection des personnes en vue de définir les conditions personnelles, professionnelles et sociales à remplir pour l'engagement.

La loi sur le statut des entreprises prescrit que "dans les entreprises qui occupent en règle générale plus de vingt travailleurs ayant le droit de vote, l'employeur est tenu d'informer le conseil d'entreprise avant chaque embauchage, affectation à un autre emploi, catégorisation ou regroupement, de lui présenter les dossiers de candidature et de le renseigner sur la personnalité des intéressés". Le conseil d'entreprise ne peut cependant refuser son approbation que pour des motifs précis définis par la loi.

Les pouvoirs du conseil d'entreprise ont été considérablement renforcés en matière de licenciements aussi. La nouvelle loi déclare le licenciement ordinaire ou extraordinaire sans effet lorsque le conseil d'entreprise n'a pas été enten-

du. L'employeur est tenu de lui donner connaissance des motifs du renvoi. Il en va autrement lors de l'embauchage, de l'affectation à un autre emploi et du licenciement d'employés appartenant aux cadres supérieurs. Dans ces cas, il suffit que le conseil d'entreprise soit informé à temps.

La nouvelle loi sur le statut de l'entreprise impose en outre à l'employeur et au conseil d'entreprise l'obligation de promouvoir la formation professionnelle dans l'entreprise et en dehors de celle-ci, compte tenu des conditions existant dans l'entreprise. Dans ce domaine, les pouvoirs du conseil d'entreprise vont du droit à l'information à celui de codécision. C'est ainsi que le conseil d'entreprise est habilité à requérir la révocation d'une personne chargée de la formation si elle ne possède pas les aptitudes personnelles ou les qualifications professionnelles prévues par la loi sur la formation professionnelle, ou si elle néglige ses tâches.

32 France

Ainsi que le Premier ministre français l'a confirmé le 23 mai 1972 devant l'Assemblée nationale, la participation dans son pays n'a pas encore beaucoup progressé dans la pratique. Cela peut paraître d'autant plus surprenant que déjà durant les années qui ont immédiatement suivi la fin de la seconde Guerre mondiale, alors que les partis de gauche exerçaient une grande influence au sein du gouvernement, plusieurs dispositions légales sur la participation ont été édictées. Précisons par ailleurs que la "loi sur les sociétés anonymes à participation ouvrière", qui remonte à 1917, est encore en vigueur; elle n'a cependant aucun effet pratique.

Les institutions empreintes de la conception française de la participation sont le délégué du personnel, le comité d'entreprise et les délégués syndicaux.

321 Délégués du personnel

La loi du 16 avril 1946 sur le statut juridique des délégués du personnel dans les entreprises, modifiée par les lois du 7 juillet 1947 et du 7 décembre 1951 ainsi que par l'ordonnance du 7 janvier 1959 et de nombreux décrets et arrêtés, prévoit de manière impérative la nomination de délégués du personnel dans toutes les entreprises industrielles, artisanales, commerciales et agricoles, y compris l'administration, les professions libérales, les associations professionnelles, les sociétés de droit privé ainsi que les associations de tout genre occupant plus de dix travailleurs. Le nombre des délégués est fonction de l'effectif des travailleurs de l'entreprise: de un à neuf pour un effectif jusqu'à 1000 travailleurs, le nombre des délégués s'accroît d'une unité pour chaque tranche supplémentaire de 500 travailleurs. Les délégués sont élus pour une année et rééligibles. L'employeur les reçoit en audience collective au moins une fois par mois; les délégués du personnel ont aussi la faculté de se présenter individuellement, accompagnés, le cas échéant, d'un représentant du syndicat de leur groupement professionnel. La direction de l'entreprise a l'obligation de leur accorder le temps nécessaire pour exercer leur fonction, à savoir jusqu'à quinze heures par mois, rémunérées comme des heures normales de travail. Elle doit en outre mettre un local à disposition pour leurs séances et leur donner la possibilité d'afficher toutes les communications qu'ils désirent adresser au personnel.

La tâche principale des délégués du personnel consiste à saisir la direction de l'entreprise de toutes les réclamations individuelles ou collectives auxquelles il n'a pas été immédiatement donné suite, notamment celles qui se fondent sur les dispositions relatives aux salaires et traitements (montant de la rétribution, classification), sur le code du

travail ainsi que sur les lois et ordonnances concernant la protection et la sécurité du travail. Les délégués du personnel peuvent également s'adresser directement à l'inspection du travail.

D'autre part, il incombe aux délégués du personnel de transmettre au comité d'entreprise les suggestions et remarques du personnel sur les questions qui relèvent de ses attributions. A défaut de comité d'entreprise, les délégués du personnel veillent, conjointement avec l'employeur, au bon fonctionnement des oeuvres sociales de l'entreprise et ils ont le pouvoir de soumettre à la direction des suggestions de tout genre concernant l'organisation générale de l'entreprise.

322 Comités d'entreprise

L'ordonnance du 22 février 1945 sur la création de comités d'entreprise, complétée et modifiée par divers textes - dont les lois du 16 mai 1946, du 2 août 1949 et du 18 juin 1966, l'ordonnance du 7 janvier 1959 ainsi que de nombreux autres décrets et arrêtés - prescrit impérativement la constitution de comités d'entreprise dans toutes les entreprises industrielles, artisanales et commerciales, pour les professions libérales, les associations professionnelles, les sociétés de droit privé ainsi que les associations de tout genre occupant plus de cinquante travailleurs. Des décrets ont étendu cette obligation aux entreprises agricoles que la nature de leur activité et les conditions d'emploi de leur personnel permettent d'assimiler aux autres entreprises.

Le comité d'entreprise se compose du chef d'entreprise ou de son suppléant, qui assume la présidence, ainsi que des représentants élus par le personnel. Le nombre des membres du comité d'entreprise (de 3 à 11) est fonction de l'effectif des travailleurs. En outre, tout syndicat représentatif a le droit de faire siéger au sein du comité d'entreprise un re-

présentant ayant voix consultative. Pour les élections au comité d'entreprise, les employés appartenant aux cadres supérieurs forment un collège distinct si leur nombre atteint au moins 5 pour cent de l'effectif total du personnel dans les entreprises occupant plus de 500 travailleurs. Les membres du comité d'entreprise sont élus pour deux ans et rééligibles.

Le chef d'entreprise convoque le comité d'entreprise au moins une fois par mois. Le comité siège en outre lorsque la majorité de ses membres en fait la demande. L'employeur a l'obligation d'accorder aux membres du comité d'entreprise le temps nécessaire pour exercer leur fonction, et ce jusqu'à vingt heures par mois rémunérées comme des heures normales de travail.

Pour certains problèmes, le comité d'entreprise a la faculté de nommer des commissions (pour s'occuper de la prévoyance sociale, procurer des logements, organiser les loisirs, etc.). Il peut aussi recourir à des experts. Dans les entreprises de plus de 300 travailleurs, le comité d'entreprise est tenu de constituer des commissions chargées de traiter les problèmes de la formation et du perfectionnement professionnels ainsi que des questions relatives à l'emploi de jeunes gens et de femmes. Dans les entreprises comprenant plusieurs établissements, il est institué des comités d'établissement exerçant leur activité dans les mêmes conditions que les comités d'entreprise et soumis à un comité central d'entreprise.

Contrairement aux délégués du personnel, le comité d'entreprise est chargé, non de défendre des revendications, mais d'assurer la coopération entre employeurs et travailleurs. Ses tâches sont d'ordre professionnel, social, technique et économique. Ses attributions dans ces domaines vont de la simple information jusqu'au pouvoir de décision.

- Les tâches d'ordre professionnel du comité d'entreprise:

Le comité d'entreprise s'occupe, conjointement avec la direction, des questions relatives à l'amélioration des conditions collectives de travail du personnel. Il doit être consulté lors de l'établissement du règlement d'entreprise. Cette règle s'applique en matière de formation et de perfectionnement professionnels en rapport avec l'évolution technique et la situation de l'emploi dans l'entreprise. Le comité d'entreprise doit être informé à temps des projets tendant à réduire l'effectif du personnel. De plus, une fois par année au moins, on le renseigne sur l'évolution de la structure et du niveau des salaires et traitements; le chef d'entreprise a l'obligation de lui présenter un relevé permettant de constater l'évolution des salaires horaires et mensuels moyens durant l'exercice et par rapport à l'exercice précédent. Si les accords sur la nature et les modalités de la participation des travailleurs aux bénéfices résultant de l'extension de l'entreprise ne sont pas conclus dans le cadre d'un contrat tarifaire ou entre le chef d'entreprise et les représentants des syndicats, c'est le comité d'entreprise qui en a la compétence. Pour licencier certains membres du personnel, le chef d'entreprise doit demander le consentement du comité d'entreprise. Ceci concerne les délégués du personnel, les membres du comité d'entreprise, les candidats à un poste de membre dudit comité, les personnes qui en ont fait partie, les médecins d'entreprise, etc.

- Les tâches d'ordre social du comité d'entreprise:

Dans le domaine des oeuvres sociales, le comité d'entreprise a de véritables pouvoirs de décisions. Il exerce une surveillance sur l'administration d'institutions possédant leurs propres statuts (caisses d'assistance mutuelle, organismes appelés à procurer des logements, etc.). En outre, il

participe à l'administration d'institutions sociales dotées de la personnalité juridique (coopératives de consommation, sociétés culturelles, etc.). Il administre de manière autonome les institutions sociales dépourvues de la personnalité juridique (cantines, colonies de vacances, bibliothèques, etc.). L'accomplissement de ces tâches est facilité par des mesures de nature juridique et financière. C'est ainsi que les comités d'entreprise ont caractère de personnes morales de droit privé possédant leur propre personnalité juridique; à ce titre, ils sont habilités à conclure des contrats, à engager du personnel et à faire des achats.

- Les tâches d'ordre technique du comité d'entreprise:

Le comité d'entreprise examine, en tant qu'elles ont été retenues par la direction, les mesures et suggestions du personnel visant à augmenter la production et à accroître la productivité. Il présente des propositions y relatives. En outre, il peut proposer de récompenser les travailleurs qui ont fourni une prestation de très haute valeur pour l'entreprise. Le chef d'entreprise est tenu d'informer chaque trimestre le comité d'entreprise sur les mesures prévues pour améliorer, renouveler ou modifier les installations ou méthodes de production et d'exploitation, et quant à leurs effets sur les conditions de travail.

- Les tâches d'ordre économique du comité d'entreprise:

Le comité d'entreprise doit être informé et consulté sur toutes les questions concernant l'organisation, l'administration et la marche de l'entreprise en général, notamment sur les mesures de nature à influencer l'effectif ou la structure du personnel ainsi que la durée et les conditions de travail des salariés. La direction de l'entreprise doit renseigner chaque trimestre le comité d'entreprise sur l'exécution des

programmes de production, l'évolution générale des commandes et la situation de l'emploi dans l'entreprise. De plus, une fois par année au moins, elle doit lui fournir un rapport global sur l'activité de l'entreprise, le chiffre d'affaires, les résultats de la production et de l'exploitation, les investissements, de même que sur les projets pour l'exercice suivant. Le comité est obligatoirement informé du bénéfice réalisé par l'entreprise et il peut présenter des suggestions pour son utilisation. Il a, en outre, qualité pour exprimer son avis au sujet d'augmentations de prix.

Dans les sociétés anonymes, les pouvoirs du comité d'entreprise sont encore plus étendus. La direction de l'entreprise doit lui soumettre toutes les pièces destinées à l'assemblée générale. Le comité d'entreprise a la faculté de faire appel à un expert-comptable, de solliciter la collaboration des commissaires officiels aux comptes et de formuler des remarques qui doivent être communiquées à l'assemblée générale. Deux de ses membres assistent, avec voix consultative, à toutes les séances du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

323 Délégués syndicaux

La loi du 27 décembre 1968 sur l'exercice du droit syndical dans les entreprises et deux décrets du 30 décembre 1968 disposent que dans toute entreprise de plus de cinquante travailleurs chaque syndicat représentatif a le droit de constituer une section syndicale et de désigner auprès du chef d'entreprise un ou plusieurs représentants, appelés délégués syndicaux.

Il incombe aux sections syndicales de sauvegarder les intérêts professionnels de leurs membres. Il leur est permis d'afficher à des endroits prévus à cet effet les communications émanant des syndicats. Elles ont aussi le droit de

distribuer des tracts et des imprimés au début et à la fin du travail. Dans les entreprises ou établissements occupant plus de 200 travailleurs, le chef d'entreprise est tenu de mettre un local à la disposition des sections pour l'accomplissement de leurs tâches.

Chaque syndicat représentatif qui a constitué une section dans l'entreprise a le droit de désigner un délégué lorsque le nombre des travailleurs atteint 50 à 1000, deux délégués pour 1000 à 3000 travailleurs, trois délégués pour 3000 à 6000 travailleurs et quatre délégués pour plus de 6000 travailleurs. Les délégués syndicaux sont autorisés à consacrer une partie de la durée normale du travail à l'accomplissement de leur fonction, soit jusqu'à dix heures par mois dans les entreprises occupant de 150 à 300 travailleurs et jusqu'à quinze heures lorsque le nombre des travailleurs dépasse 300. Ces heures sont rémunérées comme des heures normales de travail.

Les propos suivants, tenus le 23 mai 1972 par le Premier ministre français devant l'Assemblée nationale, montrent la voie que le gouvernement entend dorénavant suivre dans le domaine de la participation:

Les lois suivantes devront être explorées: une autre pratique du comité d'entreprise, des comités de concertation pour les cadres, une décentralisation des responsabilités. La Fondation pour l'amélioration des conditions de travail et le développement de la participation, dont j'ai annoncé la création, récapitulera et diffusera les expériences faites. Une réforme institutionnelle: je souhaite tout d'abord, et seront étudiés les moyens d'y inciter, que nos entreprises importantes adoptent le nouveau statut qui leur est offert par la loi de 1966, celui de la société à conseil de surveillance et à directoire. Je fais mettre en chantier un projet de loi ouvrant les conseils de surveillance - ou à défaut les conseils d'administration de la loi de 1867 - à deux représentants des salariés de l'entreprise, l'un élu par les cadres et l'autre par l'ensemble du personnel.

Les modifications envisagées par le gouvernement en ce qui concerne le comité d'entreprise montrent qu'il se rapproche de l'opinion de la plupart des syndicats selon laquelle le comité d'entreprise ne joue que rarement le rôle qui devrait en somme être le sien. On notera l'intention des autorités d'ouvrir les conseils de surveillance ou d'administration à deux représentants des travailleurs de l'entreprise.

33 Etats-Unis d'Amérique

Le problème de la participation tel qu'il est discuté en Europe a aux Etats-Unis une importance plutôt théorique. La situation dans ce pays est différente en ce sens qu'on y part de l'idée que l'organisation des conditions de travail est en principe l'affaire des partenaires sociaux. Il existe à vrai dire quelques exceptions à cette règle; des accords sont en effet conclus en vue d'institutionnaliser dans certains domaines la collaboration entre les employeurs et les syndicats. Relevons également que les syndicats peuvent exercer, au moyen des conventions collectives, une influence indirecte plus ou moins intense sur la gestion d'une entreprise.

Le droit des sociétés des Etats constitutants ne contient pas de dispositions concernant proprement la participation. En outre, tant les Etats constitutants que l'Etat central ont réglementé le contrat de travail de manière moins détaillée que ce n'est généralement le cas en Europe. Les partenaires sociaux doivent régler eux-mêmes les aspects juridiques, économiques et sociaux des relations entre employeurs et travailleurs dont la législation ne traite pas. Lorsque la majorité des travailleurs d'un établissement ou d'une entreprise sont syndiqués, on applique les prescriptions du "National Labor Relations Act" de 1935, notamment celles de sa section 9; cette loi a été révisée pour la dernière fois en 1959 ("Wagner Act" appelé aujourd'hui "Taft-Hartley Act"). Sur les

quelque 87 millions de personnes exerçant une activité lucrative (indépendants et salariés), à peu près 20 millions sont membres de syndicats, ce qui équivaut à un degré d'organisation de 27 pour cent en chiffre rond. Cependant, étant donné que les travailleurs syndiqués se concentrent avant tout dans l'industrie et les transports, leur pourcentage par rapport à l'ensemble du personnel atteint souvent 90 pour cent dans certaines entreprises. En 1970, on dénombrait approximativement 150'000 conventions collectives conclues avec des syndicats et réglementant les conditions de travail d'environ 20 millions de travailleurs, parmi lesquels se trouvaient aussi des non-syndiqués.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, une participation telle qu'on la rencontre par exemple en République fédérale d'Allemagne n'existe pas aux Etats-Unis. Ceci s'explique par le fait qu'en règle générale les syndicats sont d'avis qu'ils doivent seulement sauvegarder les intérêts de leurs membres et n'ont dès lors pas à participer aux décisions de la direction de l'entreprise et à partager la responsabilité de sa politique. Il n'y a d'ailleurs guère d'indices permettant de conclure que les travailleurs syndiqués demandent une véritable participation des syndicats. Ils s'intéressent davantage à la question de savoir si et dans quelle mesure les syndicats peuvent, en recourant aux négociations collectives (collective bargaining), restreindre les attributions de la direction de l'entreprise et influencer indirectement sur leur exercice. Depuis l'entrée en vigueur du "National Labor Relations Act" de 1935, la délimitation des attributions réservées aux employeurs et des domaines pouvant être l'objet du "collective bargaining" a fréquemment suscité des actions en justice. Il s'est ainsi établi une pratique solide au cours des années.

Le jugement rendu en 1964 par le "Supreme Court" dans l'affaire Fibreboard Corp. v. Labor Board constitue l'une des principales décisions concernant les critères à appliquer pour délimiter l'objet des négociations. Les considérations émises par le juge J. Stewart dans le cadre de ce jugement ont été, depuis lors, déterminantes pour la pratique. Selon cette décision, la direction de l'entreprise peut, pour des motifs dictés par la concurrence, décider librement du transfert ou de la fermeture d'une entreprise, de l'introduction de l'automation ou de nouvelles méthodes, etc. Mais lorsque les travailleurs sont touchés par de telles mesures, l'entreprise est légalement tenue de négocier avec le syndicat au sujet des effets de ces décisions sur les travailleurs.

Parmi les questions à débattre entre les entreprises et les syndicats figurent: les salaires, la définition de la prestation de travail, la sécurité de l'emploi en application du principe d'ancienneté, les motifs de licenciement, la durée du travail et les vacances, l'avancement, les améliorations de la production et la participation aux bénéfices. Ces derniers temps, les problèmes de la mise à la retraite anticipée et de ce que l'on appelle le "job environment", c'est-à-dire ceux qui touchent par exemple à l'humanisation du travail à la chaîne, se situent également au premier plan. Il existe donc un vaste domaine confié à la réglementation par les deux partenaires. Les syndicats sont ainsi souvent en mesure d'exercer une influence sur la gestion des entreprises. Cette influence varie d'après les secteurs et peut aller jusqu'au droit d'être informé ou même d'être consulté. En vertu des dispositions légales, les deux partenaires agissent en tant que représentants de groupements d'intérêts opposés. La loi n'exige cependant pas que les partenaires parviennent à un accord. Elle ne leur octroie pas non plus un droit de veto. La partie qui, grâce à son pouvoir

économique, se révèle la plus forte a finalement gain de cause. La plupart du temps, on ne tient aucun compte ou très peu de l'aspect national des problèmes économiques ou politiques qui se posent.

Comme nous l'avons mentionné à titre d'introduction, certaines conventions prévoient exceptionnellement l'institutionnalisation de la collaboration entre les employeurs et les syndicats, en créant par exemple des commissions communes. Ceci est toutefois assez rare. En revanche, il existe fréquemment une coopération naturelle au sein de l'entreprise, notamment en ce qui concerne l'accroissement de la productivité, la prévoyance sociale et les réformes conditionnées par des raisons techniques. Dans cet ordre d'idées, il vaut en particulier la peine de signaler le "Scanlon-Plan", qui prévoit entre les entreprises et leur personnel le partage proportionnel des bénéfices résultant de l'augmentation de la productivité. Dans certains cas, des fonctions habituellement réservées à la direction de l'entreprise sont entièrement confiées au syndicat. Dans les docks et le bâtiment, il est même usuel que les représentants des syndicats locaux embauchent les travailleurs.

Depuis quelque temps, une évolution d'un nouveau genre se dessine. Une pression accrue est exercée sur les grandes entreprises appelées "quasi publiques" pour qu'elles accordent à certains milieux - en vue de la protection des minorités, des consommateurs ou de l'environnement - la possibilité d'influer directement sur leurs décisions. Mentionnons à titre d'exemple la résolution de General Motors d'accorder un siège dans son conseil d'administration à un représentant de la minorité de race noire (environ 3 % des actionnaires). Les syndicats relèvent cependant qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une véritable représentation des travailleurs.

34 Grande-Bretagne

A l'instar de beaucoup d'autres institutions britanniques, la participation, comme elle est pratiquée actuellement, ne se fonde pas sur une législation formelle. Elle est plutôt le résultat de constantes négociations entre les employeurs et les travailleurs syndiqués.

Au vu de cette situation, les syndicats n'attachent pas une grande importance à ce que la participation des travailleurs repose formellement sur le droit. De l'avis du "Trade Union Congress" (TUC), organisation faitière des syndicats, les intérêts des travailleurs sont matériellement opposés à ceux des employeurs, étant donné que les premiers aspirent à de meilleures conditions de salaire et de travail, tandis que les seconds se préoccupent avant tout du rendement. Le TUC estime dès lors que les partenaires sociaux doivent se présenter comme des groupements distincts défendant leurs propres intérêts. La participation conçue sur une base légale n'est pas compatible avec une telle conception. D'ailleurs, le mouvement syndical britannique adopte de manière toute générale une attitude négative à l'égard d'une réglementation légale des relations entre les partenaires sociaux. Pour des considérations idéologiques et pratiques, il préfère la méthode du "collective bargaining" (négociations collectives).

La participation de représentants du personnel au conseil d'administration est inconnue en Angleterre, hormis dans les entreprises de droit public. Le droit privé ne le permet pas, attendu que la loi sur les sociétés à but lucratif enjoint aux membres des conseils d'administration de sauvegarder les intérêts des actionnaires. En revanche, le conseil d'administration central de la "British Steel Corporation", soumise au droit public, nomme des directeurs-ouvriers pour faire partie des conseils d'administration régionaux. Ces

directeurs sont proposés par la commission de l'acier du TUC et doivent abandonner leurs fonctions syndicales lorsqu'ils sont investis de leur nouvelle charge. Des représentants officiels du TUC ou des membres de ce syndicat élus "ad personam" font partie des conseils d'administration de la plupart des autres entreprises industrielles de l'Etat. Ces membres des conseils d'administration ne se recrutent pas parmi le personnel de l'entreprise.

A l'occasion d'une enquête officielle visant à établir s'il était souhaitable de modifier la loi pour y ancrer l'institution des directeurs-ouvriers, le TUC a donné une réponse plutôt réservée. Il attribue en effet plus d'importance à l'efficacité qu'à la forme de la participation. Son objectif, à savoir la participation du syndicat à la gestion de l'entreprise, ne saurait à son avis être atteint par la nomination au conseil d'administration d'un petit nombre de membres du personnel de l'entreprise. Les syndicats attachent plus de prix à l'influence qu'ils peuvent en fait exercer sur la gestion de l'entreprise grâce à leur organisation au sein de l'entreprise, aux hommes de confiance ("shop stewards") et aux fonctionnaires syndicaux.

Dans la pratique, les syndicats jouent, pour ce qui touche l'organisation de la marche du travail dans les fabriques, un rôle qu'il ne faut pas sous-estimer. C'est ainsi que les "shop stewards" prennent en fait une partie des décisions concernant l'utilisation individuelle des machines, la vitesse de la chaîne de montage, la distribution du travail, les licenciements, les heures supplémentaires, etc. De l'autre côté se trouve le domaine réservé de la direction de l'entreprise, c'est-à-dire la "managerial prerogative", qui porte notamment sur les programmes et les méthodes de fabrication. Entre les deux se situent les secteurs où les employeurs et les travailleurs ont des intérêts communs. Dans

ces secteurs, la direction est tenue d'informer et de consulter les travailleurs; elle n'est cependant pas astreinte à leur conférer un pouvoir de décision. Mais ces derniers temps, des accords ont été conclus dans certaines entreprises entre le syndicat et la direction, qui subordonnent à l'approbation des représentants des ouvriers l'introduction de nouvelles installations de production et de nouvelles méthodes de travail. Par extension de ses principes directeurs visant à réaliser l'"industrial democracy", le TUC cherche d'ailleurs depuis peu et dans une mesure accrue à obtenir en faveur des ouvriers syndiqués un droit de participation à tous les échelons où s'élaborent les décisions de caractère industriel. Juste avant de publier le présent message, nous avons appris que le TUC a l'intention de renoncer à toutes ses réserves en matière de participation. Dans son rapport final à l'intention du Congrès syndical, une commission spéciale fait valoir des revendications très étendues à ce sujet et réclame, entre autres, une représentation paritaire des travailleurs au niveau le plus élevé de la direction de toutes les entreprises de plus de 200 employés.

De même, les employeurs n'ont pas encore fixé tous les détails de leur attitude; de ce côté aussi, des propositions concrètes font défaut. Ils sont d'avis que le "job enrichment", à savoir un aménagement plus intéressant du travail, une activité plus variée et une plus grande autonomie dans l'accomplissement des tâches, pourrait constituer le point de départ de la participation. La "Confederation of British Industry" réfute cependant la thèse du TUC selon laquelle seul le mouvement syndical doit être l'organe de la participation.

Sur le plan de la législation, on ne prépare pour le moment rien d'important en ce qui concerne la participation proprement dite. Il n'en demeure pas moins que le récent

"Industrial Relations Act", d'ailleurs controversé, contient déjà des prescriptions sur le "collective bargaining" qui tiennent compte de l'exigence d'une information des travailleurs sur la situation économique de l'entreprise.

35 Yougoslavie

La Yougoslavie s'efforce de développer un modèle économique qui vise à éviter les désavantages qu'elle voit dans le système capitaliste tout en échappant autant que possible à la lourdeur d'une économie soumise à la bureaucratie centralisée de l'Etat. La conception yougoslave se fonde sur une économie de marché planifiée basée sur des décisions démocratiques. La planification s'exerce du haut par l'intermédiaire des Etats et des organes fédéraux, alors que l'élément démocratique se manifeste du bas et repose sur l'initiative des travailleurs, ainsi que sur les décisions des conseils ouvriers. L'objectif final consiste en une large intégration, c'est-à-dire en une synthèse entre les initiatives individuelles des travailleurs et des entreprises, d'une part, et la planification de l'Etat, d'autre part. On parle, à ce propos, d'autogestion ouvrière.

D'après la loi du 7 juillet 1950 sur l'autogestion ouvrière, cette dernière incombe à trois organes différents: l'assemblée de la collectivité, le conseil ouvrier nommé par celle-ci et le comité de gestion élu par ledit conseil.

L'assemblée de la collectivité est l'organe suprême. Elle nomme ou révoque notamment les autres organes et donne décharge à la direction. Le conseil ouvrier comprend, selon la taille de l'entreprise, de 15 à 120 membres de la collectivité de travail. Les entreprises de moins de 30 travailleurs ne nomment aucun conseil ouvrier; les fonctions de celui-ci sont alors exercées par l'assemblée de la collectivité. La tâche principale du conseil ouvrier consiste à

nommer le comité de gestion, organe de direction de l'entreprise. Il statue en outre sur les recours concernant l'embauche et les licenciements, approuve les plans de production et les comptes finals, prend des décisions portant sur la gestion de l'entreprise et l'exécution des plans et édicte les règlements de l'entreprise et les statuts y relatifs.

Le comité de gestion se compose de trois à onze membres selon la grandeur de l'entreprise. Les trois quarts doivent être des travailleurs occupés directement dans le secteur de la production. Le comité de gestion dirige l'entreprise en collaboration avec le directeur, lequel préside ce comité. Il fait des propositions au sujet des plans de production, établit les plans mensuels, est responsable de la gestion et de l'organisation interne de l'entreprise, élabore les projets concernant les règlements de l'entreprise, décide de la promotion des travailleurs, se prononce sur les objections formulées contre les licenciements et prend enfin, de manière générale, des mesures en vue d'encourager la production et d'utiliser correctement les biens de la collectivité. Le comité de gestion répond de ses activités devant le conseil ouvrier et les organes compétents de l'Etat.

Le directeur est chargé de la gestion directe. Il est nommé par le conseil ouvrier sur proposition d'une commission spéciale comprenant des représentants de l'entreprise et des autorités en nombre égal. Conformément à son mode d'élection, le directeur répond de ses activités non seulement à l'égard de l'entreprise et, par conséquent, du conseil ouvrier, mais aussi envers les pouvoirs publics. Il est d'ailleurs responsable du respect des prescriptions de l'Etat et dispose, à cet effet, d'un droit de veto contre les décisions des organes de l'autogestion ouvrière. Ce droit de veto permet aux organes administratifs de l'Etat d'intervenir dans la sphère d'activité économique.

Outre ces organes, il existe divers autres comités nommés par la collectivité, dont le principal est le comité du personnel. Ce comité décide du recrutement du personnel.

La pratique a montré que, dans les organes de l'auto-gestion ouvrière, les personnes n'ayant pas adhéré au parti communiste se trouvent souvent en face de la coalition des membres du parti qui ont déjà pris leurs décisions dans des réunions préalables des organes du parti. Les travailleurs s'efforcent dès lors fréquemment de porter toutes les décisions importantes devant l'assemblée de la collectivité.

36 Modèle des Communautés européennes

Après plusieurs années de délibérations, la Commission des Communautés européennes a adopté, le 27 septembre 1972, à l'intention du Conseil des Ministres, la cinquième directive sur la structure des sociétés anonymes et de leurs organes. Le Conseil des Ministres ne l'a toutefois pas encore ratifiée. Vu que la directive touche également la composition et le mode d'élection des organes de la société, elle joue un rôle important en matière de participation. Elle doit permettre de faire un pas en avant dans la voie indiquée par l'article 54, 3e alinéa, de la Convention de Rome, lequel vise à "coordonner les garanties qui sont exigées des sociétés dans les Etats membres pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers".

La proposition de directive dispose en particulier à l'article 2 que la société anonyme doit comprendre au moins trois organes, à savoir:

- l'organe de direction chargé de la gestion et de la représentation;
- l'organe de surveillance chargé du contrôle de l'organe de direction;

- l'assemblée générale des actionnaires.

Cette réglementation met fin à la concurrence entre deux systèmes structurels au sein des communautés européennes. Quelques pays membres ont adopté la structure dite classique de la société anonyme (la Grande-Bretagne et la Belgique, par exemple); cette structure est caractérisée, comme celle de notre pays, par deux organes seulement (l'assemblée générale et le conseil d'administration). Le système dit dualiste (en République fédérale d'Allemagne et en Italie notamment) prévoit à côté de l'assemblée générale un organe de direction chargé de la gestion des affaires et de la représentation de la société, ainsi qu'un organe distinct chargé de surveiller l'organe de direction. Pour motiver le choix du système dualiste, ses adeptes relèvent entre autres qu'un seul organe administratif, composé de personnes dont les activités sont en partie totalement différentes, ne répond plus aux exigences d'une gestion moderne de l'entreprise. Afin de protéger les actionnaires et les tiers, il convient de délimiter les responsabilités, ce qui n'est possible que par le truchement de deux organes séparés (d'une part la direction de l'entreprise, d'autre part le contrôle de cette direction).

Conformément à la directive, les membres de l'organe de direction chargé de la gestion de la société sont nommés par l'organe de surveillance. Si l'organe de direction est composé de plusieurs membres, l'organe de surveillance désigne le membre de l'organe de direction qui y sera chargé des questions de personnel et des relations de travail (art.3). La commission des communautés européennes motive cette règle par la considération que les travailleurs ont le droit de savoir à quel membre seront attribuées les tâches précitées.

Les membres de l'organe de surveillance sont généralement nommés par l'assemblée générale (art.4). Si la société

anonyme occupe 500 travailleurs ou plus, les travailleurs doivent participer à la nomination des membres de l'organe de surveillance. A cet égard, les pays membres des communautés européennes ont le choix entre deux modèles de nomination (art.4):

- Les travailleurs ou leurs représentants nomment un tiers au moins des membres de l'organe de surveillance. La procédure est réglée en détail par chacun des pays membres. Ce modèle s'inspire du système allemand selon lequel une partie des membres du conseil de surveillance sont nommés par les travailleurs.
- Le second modèle autorise la législation nationale à prévoir que les membres de l'organe de surveillance seront nommés par l'organe lui-même, c'est-à-dire par cooptation. Ce modèle, qui est appliqué aux Pays-Bas (loi sur la structure du 1er juillet 1971), est fondé sur la conception qu'il vaut mieux laisser à l'organe de surveillance le soin de décider lui-même du choix des nouveaux membres. Avant de procéder à la nomination, il doit consulter l'organe de direction, l'assemblée générale et le comité d'entreprise. Ces trois organes peuvent proposer des candidats. L'organe de surveillance doit communiquer à l'assemblée générale et au comité d'entreprise le nom de la personne qu'il a l'intention de désigner. Cette personne sera nommée à moins que l'assemblée générale ou le comité d'entreprise ne s'y oppose, estimant que cette personne n'est pas apte à accomplir les tâches qui l'attendent au sein de l'organe de surveillance ou encore que la composition de l'organe de surveillance manque d'équilibre eu égard aux intérêts de la société, des actionnaires et des travailleurs. Même s'il y a opposition, la personne peut être nommée, à condition qu'un organe indépendant de droit public (appelé "conseil économique et social" aux Pays-Bas) inter-

vienne: à la demande de l'organe de surveillance et déclare que l'opposition est infondée. La commission des communautés européennes part manifestement ici de l'idée que les partenaires sociaux doivent être représentés équitablement au sein de cet organe indépendant.

Les membres de l'organe de direction et de l'organe de surveillance sont élus pour une durée qui ne peut excéder 6 ans; ils sont rééligibles (art.7).

Les membres de l'organe de direction peuvent être révoqués par l'organe de surveillance. Les membres de l'organe de surveillance peuvent être révoqués en tout temps par les personnes qui les ont nommés et selon la même procédure.

En cas de cooptation, la révocation ne peut être prononcée que par un tribunal et seulement si une raison importante le justifie.

37 Le modèle norvégien des groupes de travail autonomes

Durant la période de l'après-guerre, les problèmes de la participation ont également été l'objet de discussions en Norvège. La loi du 6 juillet 1957 sur les sociétés par actions a en partie fixé les pouvoirs des travailleurs en matière de participation. Le 1er janvier 1973 est entré en vigueur un texte révisé qui entraîne une large extension de la participation.

Si la Norvège occupe une place assez importante dans la littérature sur la participation, cela tient toutefois moins à l'état de sa législation qu'à une expérience intéressante portant sur un modèle de groupes de travail autonomes. Les explications ci-après se rapportent par conséquent à ces expériences qui visent notamment à saisir le problème de la participation sous l'angle de la psychologie du travail.

En 1961, tant la Fédération norvégienne des syndicats que la Confédération norvégienne des employeurs ont institué des commissions pour examiner le problème de la participation. Ces commissions sont arrivées à la conclusion unanime qu'il était nécessaire de procéder à une enquête sociologique plus approfondie sur tous les problèmes. En 1962, l'Institut de recherche pour les questions du milieu industriel de l'école polytechnique de Norvège a été chargé de cette enquête. Le point de départ de l'étude ne résidait pas seulement dans les exigences d'éthique sociale à la base de la participation, mais aussi dans les efforts en vue d'un accroissement de la productivité qu'on espérait obtenir par une coopération plus poussée du personnel aux affaires de l'entreprise.

Le principal objectif de l'enquête était de mettre à l'épreuve le système des groupes de travail autonomes développé par Finar Thorsrud en collaboration avec un petit groupe de sociologues du "Tavistock Institute of Human Relations" à Londres. Pour ce faire, on s'appuya sur des essais qui visaient à créer des conditions aussi favorables que possible à l'épanouissement de la personnalité des travailleurs. De l'avis de Thorsrud, ce ne sont pas seulement les conditions de travail extérieures qui ont de l'importance (rémunération, durée du travail, protection contre les accidents et le traitement arbitraire), mais aussi le contenu même du travail. Celui-ci devrait remplir les conditions suivantes: exigences dépassant le cadre de la simple endurance, minimum de variété, possibilité d'apprendre quelque chose, faculté de prendre des décisions, minimum de considération pour le travailleur, perception des liens existant entre son propre travail et le monde environnant - perception dont peut résulter la conscience de faire quelque chose d'utile -, satisfaction des expectatives du travailleur, expectatives qui n'auront pas nécessairement pour objet un avancement.

Ces exigences concordent avec les conclusions auxquelles ont abouti les recherches récentes sur les motivations. Mentionnons par exemple la pyramide des besoins conçue par Maslow, dont la partie supérieure représente les efforts tendant à l'auto-épanouissement, et les résultats des recherches de Herzberg selon lesquels les motifs qui conduisent à la satisfaction dans le travail découlent de l'attitude intérieure à l'égard du travail.

Thorsrud estime que la démocratie industrielle doit s'accomplir au niveau de la place de travail. Une enquête menée en 1962 auprès de 1'128 travailleurs et cadres inférieurs a révélé que 56 pour cent des travailleurs et 67 pour cent des employés désiraient une participation aux décisions touchant à leur travail, alors que 16 pour cent des premiers et 11 pour cent des seconds considéraient comme souhaitable une participation aux décisions portant sur les affaires générales de l'entreprise. L'extension des pouvoirs de décision du travailleur dans le cadre de ses tâches constituait d'ailleurs l'objectif visé dans la seconde partie du projet de recherche. Compte tenu des expériences et connaissances acquises par le "Tavistock Institute of Human Relations", le modèle norvégien des "groupes de travail autonomes" fut finalement développé.

Le modèle part de l'idée que l'entreprise constitue un organisme axé sur des objectifs précis. Elle atteint ces buts par des prestations fournies au moyen d'une division du travail, ce qui entraîne une collaboration multiforme de la part des organes d'exécution, à savoir les collaborateurs de l'entreprise. Du fait de son travail, l'homme occupé dans l'entreprise est par conséquent intégré dans un réseau de relations humaines multiples. Son bien-être dépend largement du genre et de l'ampleur de ces relations. Celles-ci peuvent lui procurer un sentiment de sécurité ou se traduire au con-

traire par un sentiment d'oppression. Elles peuvent déclencher chez lui de nouvelles impulsions qui conduiront à un épanouissement de sa personnalité ou au contraire à un sentiment de frustration.

La densité des relations suscite la formation de systèmes sociaux secondaires à l'intérieur du système social global de l'entreprise. Les relations les plus étroites et les plus efficaces à l'intérieur d'un système secondaire naissent lorsque

- des individus sont concentrés dans un espace restreint,
- les relations sont constantes ou répétées,
- le nombre des intéressés ne dépasse pas un certain plafond (environ 20 personnes),
- les intérêts concordent entre les personnes concernées.

Lorsque ces quatre conditions sont remplies, elles donnent naissance à l'organisme social qui engendre les relations humaines les plus intenses, à savoir le petit groupe. L'appartenance à un groupe conduit à s'y attacher fortement. Elle satisfait ainsi tout d'abord à des besoins sociaux de ses membres qui se sentent à l'aise au sein du groupe. Lorsque ce dernier procure également à ses membres un sentiment de sécurité contre les influences extérieures, des besoins de l'existence se trouvent également satisfaits.

Les enquêtes du "Tavistock Institute" dans les mines de charbon en Angleterre ont montré que l'attribution à des ouvriers en particulier de phases de travail fortement divisées, ainsi que l'évaluation et la rétribution individuelles de leurs prestations entraînent des troubles dans le déroulement du travail, des conflits et des maladies psychosomatiques. En revanche, dans les cas où un petit nombre de mineurs avaient à fournir une prestation commune, rému-

née comme telle, des résultats plus satisfaisants ont été obtenus sur le plan économique et psychique. L'analyse de ces expériences a conduit au système du groupe autonome, lequel repose sur le principe que la réglementation du travail à fournir en commun doit également, dans la mesure du possible, être élaborée en commun, c'est-à-dire sans instructions émanant d'un organe supérieur.

Le groupe de travail autonome est partie intégrante de l'entreprise. La réalisation des objectifs de l'entreprise présuppose que l'action du groupe de travail soit alignée sur ces objectifs. Il s'ensuit que des bornes sont nécessairement fixées à l'autonomie du groupe de travail. Ces bornes résultent des "conditions-limites" par lesquelles on assigne au groupe de travail la contribution qu'il doit fournir au système auquel il est subordonné. La seule restriction à l'autonomie du groupe consiste donc dans l'accomplissement de ses obligations envers ledit système. Les conditions-limites prévoient avant tout ce que le groupe doit accomplir en nature et en quantité, mais elles précisent aussi quand et comment.

Dans les limites du champ d'action et de décision qui lui est attribué, le groupe de travail autonome peut,

- en vertu de son appartenance au système, exercer une influence à l'échelon supérieur, sur la fixation de l'objectif de son action;
- à condition de remplir les "conditions-limites", décider
 - où il doit travailler,
 - quand il doit travailler,
 - quelles sont les activités supplémentaires qui lui incombent;
- choisir sa méthode,
- choisir ses membres,

- décider de la répartition interne des tâches,
- désigner son chef.

En outre, les membres du groupe décident librement, à titre individuel, de la manière d'exécuter les tâches qui leur sont assignées.

L'influence la plus directe à laquelle est soumise l'autonomie résulte de l'aménagement des rapports entre les systèmes supérieurs et inférieurs. A ce propos, les points suivants sont importants:

- la délimitation des pouvoirs de direction entre le système supérieur et le groupe de travail. L'autonomie présuppose que les organes supérieurs se bornent à régler les conditions-limites et à créer les conditions nécessaires pour permettre au groupe d'atteindre ses objectifs,
- le maintien d'une composition stable du groupe de travail, condition essentielle pour que les relations au sein du groupe puissent se nouer et subsister,
- la conception du système de rémunération, qui doit agir comme un stimulant afin que chaque membre s'aligne sur les objectifs de son groupe et que ces objectifs coïncident avec ceux du système supérieur.

La structure de l'environnement social a également une grande importance pour la création des groupes de travail autonomes. La composition de tels groupes est facilitée lorsque les travailleurs se recrutent par exemple principalement dans les milieux de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, où les personnes actives ne sont pas incorporées dans des ordres hiérarchiques rigides.

Dans le cadre de la seconde partie du projet de recherche, on a procédé dans le Norsk Hydro, consortium le plus important de la Norvège, à une expérience de grande envergure

fondée sur les mesures ci-dessous :

- les collaborateurs sur lesquels portait l'expérience reçurent une formation très poussée (200 heures) qui leur inculqua des notions fondamentales en physique, en chimie et sur le plan technique,
- on constitua un groupe de planification dans lequel les ouvriers étaient principalement représentés et auquel on confia des tâches définies,
- le chef d'entreprise, les représentants syndicaux et un certain nombre d'ouvriers ont tenu des réunions quotidiennes pour discuter des questions techniques et de fabrication,
- on a installé un local affecté à l'information. Dans ce local ont été affichées des communications sur la production, les bénéfices réalisés et les questions de personnel,
- les membres des groupes utilisaient les temps morts pour se perfectionner dans des tâches qu'ils ne maîtrisaient pas encore, notamment celles des spécialistes appelés à maintenir l'équipement en bon état.

La faculté d'adaptation des travailleurs a fortement progressé au cours de cette expérience. Le personnel a été capable de résoudre par lui-même toute une série de problèmes difficiles de nature technologique, administrative et en matière d'organisation. On a d'autre part pu constater une régression des coûts par tonne de production. La direction de l'entreprise, le syndicat et les ouvriers intéressés ont tous porté un jugement entièrement positif sur cette expérience. Cette dernière a d'ailleurs été poursuivie et sera étendue à d'autres départements de l'entreprise.

Avec leur projet de collaboration, la Fédération norvégienne des syndicats et la Confédération norvégienne des em-

ployeurs visaient à satisfaire le besoin qu'éprouve aujourd'hui le travailleur de participer de manière plus intense à la vie de l'entreprise aussi bien qu'à accroître la productivité industrielle par une motivation plus poussée. Ces nouvelles formes d'organisation du travail se trouvent dans une phase où il n'est pas encore possible d'émettre une opinion définitive sur les résultats obtenus dans la poursuite de ces objectifs. Il n'en demeure pas moins qu'à ces stades de l'expérience, où les conditions les plus importantes fixées par les chercheurs ont été remplies, on a vu se dessiner un accroissement de la productivité. De même, la souplesse, l'initiative et l'indépendance du personnel ont augmenté.

Dans le groupe de travail autonome, on cherche à étendre par les moyens suivants la sphère d'initiative du collaborateur: élargissement de la responsabilité ("job enrichment"), attribution de tâches de direction (planification, contrôle, entretien des installations), extension du champ d'activité par la déspecialisation ("job enlargement") et rotation systématique dans les postes de travail ("job rotation"). Consultés à ce sujet, les collaborateurs concernés par l'expérience ont déclaré qu'ils trouvaient le travail en groupe plus intéressant et plus varié.

Les rapports disponibles contiennent peu de données sur le déroulement des travaux au sein du groupe. L'absence de direction et de surveillance par un chef ne signifie pas qu'il y ait un manque complet de structure. Selon les connaissances acquises en matière de dynamisme des groupes, il faudrait plutôt s'attendre à ce qu'une réglementation non formelle des relations prenne la place de la réglementation formelle précédemment imposée par l'organisation. Ainsi, les expériences tentées au sein de groupes dont le travail est rémunéré à la tâche montrent que la pression exercée sur chaque membre n'est pas inférieure à celle exercée par des chefs. On a cons-

taté en particulier que les membres du groupe à rendement plus faible peuvent se trouver placés dans une situation de stress. L'extension de la sphère de décision pratiquée dans le cadre du groupe de travail autonome présuppose des mesures supplémentaires en vue de l'information et de la formation des cadres inférieurs et moyens, qui doivent être préparés à leur nouveau rôle de dirigeants.

38 Importance des modèles étrangers pour la Suisse

Ces exposés prouvent que l'idée de la participation n'est pas nouvelle. Son histoire s'étend sur plus de 150 ans et se caractérise par l'effort entrepris pour surmonter les aspects négatifs liés au processus d'industrialisation qui a débuté au 19^{ème} siècle. Plus tard, on décèle nettement les répercussions de la doctrine chrétienne-sociale. Longtemps, les discussions relatives à la participation n'eurent qu'un caractère théorique. Ce n'est qu'après la seconde Guerre mondiale que la participation, sous la forme où elle est discutée aujourd'hui, s'est effectivement manifestée sur le plan politique dans quelques pays de l'Europe occidentale, en République fédérale d'Allemagne notamment.

Si cette idée ne s'est concrétisée que relativement tard, cela tient principalement au fait que les syndicats, autrefois, dirigeaient leurs efforts vers des buts différents. Leur principal objectif consistait à se faire reconnaître comme partenaires sociaux à part entière et leurs efforts tendaient en même temps à obtenir de meilleures conditions matérielles de travail. Lorsque des revendications touchaient la participation, elles cherchaient surtout à instituer et à développer des commissions d'entreprise. Les organisations ouvrières ne commencèrent à porter une attention soutenue à l'ensemble des problèmes posés par la participation que lorsque la situation des travailleurs se fut nettement améliorée

grâce aux efforts continus des syndicats, à l'attitude conciliante des employeurs et à une prospérité durable. A côté de cette remarque, qui concerne particulièrement la Suisse, il convient de souligner que le processus de concentration auquel on assiste également dans notre pays et l'interpénétration croissante des économies sur le plan international durant ces dernières années ont contribué à rendre la revendication de la participation de plus en plus actuelle.

A côté de cet aspect historique, nous devons faire une seconde observation importante en ce qui concerne notre pays. S'il est possible, sur quelques points, d'établir des comparaisons entre pays quant aux origines de la participation, on retire néanmoins l'impression générale que les développements ultérieurs ont été fortement marqués par des facteurs nationaux, si bien qu'il existe aujourd'hui des différences accusées dans les conceptions de base tant que dans l'état de l'évolution. C'est dire que les possibilités de faire des comparaisons avec d'autres pays et d'en tirer des conclusions pour la Suisse sont limitées.

4 L'ETAT DE LA PARTICIPATION EN SUISSE

4.1 Généralités

Bien que l'on trouve une bibliographie internationale abondante ainsi que quelques documents d'origine suisse sur la participation, il a été pratiquement impossible de recueillir des données représentatives sur la participation telle qu'elle se présente aujourd'hui dans notre pays. Une enquête menée il y a vingt ans ne renseigne que sur le nombre des commissions d'entreprise qui existaient alors dans les entreprises assujetties à l'ancienne loi sur les fabriques. A cette époque déjà, les commissions d'entreprise étaient très répandues. L'enquête ne contient cependant aucune indication sur les attributions de ces institutions.

Il existe néanmoins un grand nombre de modèles de participation élaborés avant tout dans de grandes entreprises. Ces modèles mettent l'accent sur les commissions d'entreprise ou commissions ouvrières.

Ainsi, une commission d'entreprise est en place depuis quelque soixante-dix ans dans une entreprise de l'industrie des machines. Dans les statuts, l'objectif de cette commission est défini comme il suit: "La commission permanente d'entreprise a pour objectif de faciliter une collaboration sans heurts entre l'entreprise et les travailleurs, de sauvegarder la confiance réciproque et une bonne compréhension mutuelle, afin de promouvoir les intérêts communs de l'employeur et des travailleurs." Un contrat collectif de travail conclu entre une entreprise de la branche des biens de consommation et le syndicat compétent comprend une définition très complète de l'objectif visé: "Outre la sauvegarde des intérêts des travailleurs, la commission ouvrière a pour

but d'encourager la discussion et la collaboration, ainsi que de préserver la confiance et la bonne entente entre la direction de l'entreprise et les travailleurs. Le droit à la participation est accordé dans les domaines suivants: appréciation du poste de travail, évaluation du comportement et des prestations personnelles, transfert à d'autres postes, travail à la tâche et primes, propositions, mesures disciplinaires (à l'exception du licenciement immédiat), caisse-maladie et modalités des licenciements dus au manque de travail ou à des mesures de rationalisation. Le droit de consultation est garanti pour toutes les autres questions qui touchent directement les travailleurs liés par le contrat." On voit que des droits de participation très étendus (le terme de participation a, en l'occurrence, le sens de codécision) résultèrent ici d'une évolution étalée sur de nombreuses années.

Si les membres de la commission d'entreprise sont toujours élus par les travailleurs, le droit de vote fait l'objet de réglementations différentes. Il arrive souvent que l'ensemble des travailleurs aient le droit de vote quelle que soit leur position dans l'entreprise. Dans d'autres cas, seuls les travailleurs liés par le contrat de travail collectif peuvent voter. Des réglementations analogues sont appliquées quant à l'éligibilité, mais elles contiennent en général certaines restrictions complémentaires qui tiennent compte de l'ancienneté et de l'âge. Très souvent, on pourvoit à ce que tous les départements de l'entreprise soient représentés au sein de la commission d'entreprise en établissant un vote par service. Un grand nombre de commissions d'entreprise comptent des travailleuses et des étrangers parmi leurs membres. La pratique a cependant démontré que les femmes acceptent difficilement de pareilles fonctions.

Dans quelques rares grandes entreprises, le président de la commission exerce ses fonctions à titre professionnel. Mais en règle générale, il remplit ce mandat accessoirement et à titre honorifique. Les séances des commissions d'entreprise ont lieu en partie pendant les heures de travail et en partie pendant le temps libre. Dans une grande entreprise de l'industrie chimique, elles peuvent avoir lieu douze fois par an pendant les heures de travail. Les discussions entre la direction de l'entreprise et la commission d'entreprise se déroulent en général pendant les heures de travail. La présidence est attribuée, suivant l'entreprise, au représentant de la direction ou au président de la commission d'entreprise.

Dans l'industrie, on rencontre souvent, à côté de la commission d'entreprise, une commission des employés. Rappelons à ce propos la convention conclue le 23 juin 1972 dans l'industrie des machines et des métaux, laquelle recommande de constituer des représentations des employés dans toutes les entreprises où leur nombre le justifie ou là où ils en manifestent le désir.

Dans les entreprises qui connaissent la participation sous l'une ou l'autre forme, il existe souvent des commissions spéciales, composées de représentants des employeurs et de représentants des travailleurs, qui sont chargées de traiter certains problèmes relatifs à l'entreprise. Dans la pratique, la représentation des travailleurs au sein de ces commissions est, suivant l'entreprise et le domaine, minoritaire, paritaire ou majoritaire, et il arrive même que les travailleurs possèdent un droit d'autogestion. Cette dernière forme de participation est relativement fréquente dans la gestion des caisses-maladie d'entreprise. Dans les commissions qui surveillent les caisses de pension, la représentation est le plus souvent paritaire. D'autres commissions,

telles que celles qui s'occupent du droit de proposition, de l'évaluation des postes de travail, des questions de formation, des cantines, sont composées différemment. En sus des commissions permanentes, on rencontre souvent des commissions ad hoc chargées de résoudre des problèmes spéciaux qui se posent au sein de l'entreprise, l'introduction de l'horaire mobile, par exemple.

Ces remarques sont formulées compte tenu des formes de participation telles que nous les connaissons dans quelques entreprises seulement. Elles ne permettent donc pas de tirer des conclusions sûres quant aux conditions qui prévalent dans l'ensemble de notre économie. Pour obtenir une image aussi complète que possible de la situation actuelle dans notre pays, nous avons autorisé l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail à procéder, en collaboration avec un institut d'étude du marché, à une enquête sur l'état de la participation dans l'économie privée. De plus, cet office s'est renseigné de la même façon sur l'état de la participation dans les administrations cantonales et les administrations urbaines d'une certaine importance. Les conditions qui prévalent dans l'administration centrale de la Confédération, les Chemins de fer fédéraux, ainsi que dans l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes ont fait l'objet d'une enquête distincte menée par l'Office fédéral du personnel.

42 La participation dans l'économie privée

421 Méthode d'enquête

L'enquête dans l'économie privée s'est déroulée de juillet à octobre 1972. Le Bureau fédéral de statistique a choisi par sondage les adresses des entreprises à interroger, en excluant celles qui occupaient moins de 50 personnes.

En accord avec les auteurs de l'initiative, pour lesquels le problème de la participation se situe principalement au niveau des grandes entreprises, les adresses ont été sélectionnées d'après un taux de représentation croissant en fonction de l'importance des entreprises. On a retenu une entreprise sur vingt parmi les entreprises comptant 50 à 99 personnes, une sur dix parmi les entreprises comptant 100 à 499 personnes et une sur trois parmi les entreprises occupant 500 à 999 personnes. Toutes les entreprises de 1'000 personnes ou plus ont été incluses dans l'enquête. D'après ce critère, le nombre total des entreprises interrogées a atteint 553. Il convient de relever que les entreprises de 50 travailleurs ou plus occupent une bonne moitié de l'ensemble de la main-d'oeuvre de notre pays. Il est dès lors permis de dire que l'enquête est hautement représentative.

Les questions contenues dans le questionnaire, discutées préalablement avec les partenaires sociaux, ne portaient sur aucune évaluation. On n'a pas cherché à savoir si et dans quelle mesure la participation était souhaitée, mais on a seulement tenté d'établir dans quelle mesure elle existait déjà sous ses diverses formes. En outre, pour assurer l'objectivité de l'enquête, on a posé dans chaque entreprise les mêmes questions aux employeurs et aux travailleurs. Les entreprises dans lesquelles il était impossible de procéder de la sorte ont été exclues de l'enquête. A leur place, on a interrogé des entreprises figurant sur la liste des adresses de rechange.

422 Résultat de l'enquête

422.1 Généralités

Vu l'abondance des données numériques, il n'est pas facile de tirer de l'enquête des conclusions valables dans tous

les cas. Malgré ces difficultés, nous allons essayer de dégager quelques tendances générales. Il faut cependant réaliser que certaines prises de position débouchent parfois dans d'autres directions.

Relevons d'abord qu'il est réjouissant de constater qu'aussi bien les employeurs que les travailleurs ont en général été immédiatement disposés à participer à l'enquête. Rares ont été les refus de fournir les renseignements demandés.

Les réponses des représentants des employeurs et celles des représentants des travailleurs, hormis quelques exceptions, ont montré une assez large concordance de vues. Même si l'on fait abstraction de divergences d'intérêts éventuelles, ce résultat ne va pas de soi, ne serait-ce que parce que les critères de l'information, de la consultation et de la codécision - critères décisifs pour mesurer le degré de participation - ne peuvent pas être délimités dans la pratique avec une netteté absolue. Rappelons à ce propos que, dans le présent exposé, on s'est référé à l'initiative en utilisant le mot "participation" en tant que terme général pour désigner en même temps le droit à l'information, le droit d'être consulté et le droit de codécision. La consultation couvre aussi l'information et la codécision englobant l'information que la consultation.

Il est intéressant de relever que, lorsque des divergences d'opinion apparaissent, elles ne viennent pas toujours de ce que les employeurs indiquent des degrés de participation plus élevés que les travailleurs. On rencontre en effet des cas inverses où ce sont les travailleurs qui attribuent à la participation dans leur entreprise un rang plus élevé que l'employeur. On peut en tirer deux conclusions. Il existe des entreprises dans lesquelles la participation est plus

développée sur le papier qu'en pratique. Mais d'un autre côté, il y a aussi des entreprises dans lesquelles des formes de participation se sont développées de manière pragmatique sans reposer sur des règlements.

Si l'on examine la participation de manière globale dans ses trois degrés, il est permis de dire qu'elle atteint une ampleur respectable dans notre économie. Il convient toutefois de noter qu'elle porte principalement sur l'information et la consultation, moins souvent sur le droit de codécision.

Si l'on distingue d'après les degrés de participation, il semble que c'est la consultation qui est le plus répandue. Dans quelques domaines, c'est l'information qui se situe au premier plan ou encore, dans des cas isolés, le droit de codécision. On remarque que le droit de codécision se rencontre surtout dans les questions concernant les caisses de pension et de maladie, la répartition des heures de travail et le perfectionnement professionnel.

C'est en matière de mesures fondamentales de gestion des affaires que la codécision est le plus rare. Le pourcentage des entreprises qui ne connaissent aucune forme de participation dans ce domaine est relativement élevé. Dans les entreprises qui connaissent une forme de participation, l'information domine nettement. Dans la mesure où la codécision existe, elle diminue lorsque la taille de l'entreprise s'accroît. Cela pourrait s'expliquer notamment par le fait qu'il est plus facile d'acquérir une vue d'ensemble dans les petites entreprises.

Dans d'autres domaines, la participation est plus répandue dans les grandes entreprises (500 à 999 personnes et surtout 1'000 ou plus) que dans les deux catégories inférieures. Cette remarque vaut plus particulièrement pour des

secteurs tels que l'évaluation des postes de travail, le travail à la tâche et les primes ou l'examen de propositions d'amélioration. Le droit de recours est également plus fréquent dans les grandes entreprises. Ces différences s'expliquent en partie par le fait que certaines de ces institutions, par exemple le travail à la tâche et les primes, se rencontrent plus souvent dans les grandes entreprises que dans les petites.

422.2 Analyse par branches d'activité et régions

L'enquête n'a révélé que des différences peu marquées entre les secteurs de l'industrie, du bâtiment et des services.

Il apparaît toutefois clairement que le droit de codécision portant sur la prévention des accidents et l'hygiène du travail se rencontre plus souvent dans l'industrie et le bâtiment que dans le secteur des services. En matière d'aménagement des horaires de travail, il est plus répandu dans l'industrie que dans les secteurs du bâtiment et des services. Il est en outre intéressant de relever que, dans le bâtiment, le droit de codécision - lorsqu'il existe - porte le plus souvent sur les licenciements et sur les modifications des méthodes de fabrication et du programme de production.

Si l'on fait une comparaison entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, on constate des différences assez marquées. La participation est nettement plus répandue en Suisse alémanique qu'en Suisse romande et qu'au Tessin. Des exceptions intéressantes à cette tendance sont mentionnées ci-dessous.

422.3 La participation dans divers domaines

Pour ce qui touche l'aménagement des postes de travail, la consultation et la codécision sont très répandues.

La situation est identique en ce qui concerne l'aménagement des horaires de travail; deux bons cinquièmes des travailleurs sont consultés et un quart bénéficie d'un droit de codécision. Dans les grandes entreprises, la codécision dans ce domaine est encore plus poussée. Il est intéressant de noter que le personnel des entreprises de la Suisse romande bénéficie un peu plus fréquemment qu'en Suisse allemande de droits de codécision portant sur l'aménagement des horaires de travail.

En ce qui concerne l'évaluation des postes de travail, un tiers des travailleurs interrogés est consulté et un huitième jouit d'un droit de codécision. Il apparaît ainsi qu'un quart ne bénéficie d'aucun droit de participation. Il faut cependant relever que les entreprises qui ne connaissent pas le système de l'évaluation des postes de travail sont également comprises dans ce pourcentage. Cette remarque vaut avant tout pour les entreprises du secteur des services qui représentent le tiers des cas et où il n'existe le plus souvent aucune participation en ce qui concerne l'évaluation des postes de travail. Des constatations presque identiques peuvent être faites pour ce qui touche l'évaluation du comportement et des prestations personnelles.

En matière de transfert à d'autres postes de travail à l'intérieur des entreprises, à peu près la moitié du personnel est consultée, alors qu'un cinquième environ - un tiers en Suisse romande - a un droit de codécision.

Pour ce qui touche le travail à la tâche et les primes, un peu plus du cinquième des travailleurs est informé. Un cinquième également est consulté; dans les plus grandes entreprises, ce taux s'accroît cependant et atteint à peu près un tiers. Si la moitié environ du personnel des entreprises ne connaît aucune forme de participation, cela résulte certainement avant tout du fait que ces systèmes de rémunération sont inconnus dans un grand nombre d'entreprises.

Lors de l'examen de propositions d'amélioration, plus de la moitié du personnel est consultée et un cinquième a un droit de codécision. Dans les plus grandes entreprises, un tiers a un droit de codécision.

En ce qui concerne le perfectionnement professionnel, 40 pour cent du personnel sont consultés; un peu plus de 20 pour cent ont un droit de codécision. Dans les grandes entreprises, la participation dans ce domaine est encore plus prononcée.

Environ 60 pour cent des travailleurs sont consultés lors du règlement de litiges, alors que 15 pour cent ont un droit de codécision (à peu près 20 pour cent en Suisse romande). Il est frappant de constater que dans les entreprises les plus grandes, 12 pour cent seulement des représentants des employeurs déclarent qu'il existe un droit de codécision, alors que - selon l'opinion des représentants des travailleurs - il en serait ainsi dans 22 pour cent des cas. Cette divergence peut s'expliquer par le fait que les renseignements fournis par les représentants des employeurs se fondent avant tout sur le critère de l'institutionnalisation, tandis que les représentants des travailleurs se reportent plutôt à la situation de fait.

Pour ce qui touche les licenciements, à peine 10 pour cent des travailleurs ont un droit de codécision. L'accent principal - approximativement 70 pour cent - porte dans des proportions à peu près égales sur l'information et la consultation.

Dans les domaines de la prévention des accidents et de l'hygiène du travail, la moitié des travailleurs est consultée; un cinquième a un droit de codécision et un autre cinquième est informé. Lorsque la taille de l'entreprise augmente, les droits de consultation et de codécision se développent. Dans l'industrie, le pourcentage des entreprises qui ne connaissent aucune forme de participation est beaucoup moins élevé que dans les secteurs du bâtiment et des services. Dans les entreprises des services, les mesures de prévention des accidents semblent cependant revêtir moins d'importance. En Suisse alémanique, c'est la consultation et, en Suisse romande, l'information qui se situent au premier plan.

Environ la moitié des travailleurs est informée sur les mesures fondamentales de gestion de l'entreprise; ce taux est quelque peu plus élevé dans les plus grandes entreprises. Dans ce domaine, le droit de codécision est faiblement répandu, notamment aussi dans les très grandes entreprises. Bien que les réponses des employeurs et des travailleurs divergent quelque peu, on peut dire qu'en moyenne environ un tiers des travailleurs ne connaît aucune forme de participation; ce taux est encore plus élevé en Suisse romande. En revanche, on remarque que pour les questions touchant la modification des méthodes de fabrication et des programmes de production ou les agrandissements d'entreprise (fusions), la codécision est plus répandue en Suisse romande.

En ce qui concerne les diverses institutions sociales (caisses de maladie, caisses de pension, logements appartenant à l'entreprise, cantines), il convient de mentionner que de nombreuses entreprises - notamment parmi les petites - ne connaissent aucune institution de ce genre. Cela explique en partie la raison pour laquelle la proportion des entreprises qui ne connaissent aucune forme de participation dans ce domaine est relativement élevée. Dans bien plus de la moitié des entreprises les plus grandes, les travailleurs ont un droit de codécision pour les questions relatives aux caisses de pension; pour ce qui touche les caisses de maladie, ce droit existe dans à peu près 45 pour cent des entreprises. En matière d'alimentation et de cantines, le droit de consultation existe dans plus de la moitié des très grandes entreprises.

Environ 70 pour cent des travailleurs jouissent d'un droit de recours; ce taux atteint plus de 90 pour cent dans les entreprises les plus grandes. Le droit de recours se rencontre plus fréquemment dans l'industrie que dans les secteurs du bâtiment et des services.

Dans 30 pour cent des entreprises, il existe des commissions du personnel qui représentent au total 45 pour cent des personnes occupées. Il est évident que les commissions du personnel sont plus fréquentes dans les entreprises importantes. En outre, on les rencontre beaucoup plus souvent dans l'industrie que dans les secteurs du bâtiment et des services. Enfin, elles sont plus répandues en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, ce qui doit s'expliquer en partie par la répartition inégale des entreprises importantes entre les deux régions. Dans un bon cinquième des commissions du personnel, la direction de l'entreprise désigne également une part des membres. L'objectif visé est en règle

générale de permettre aux minorités d'être également représentées dans la commission du personnel (syndicats minoritaires, femmes).

En 1971, les commissions du personnel se sont en moyenne réunies seules à peu près cinq fois et quatre fois avec des représentants de la direction de l'entreprise. Les séances ont été plus fréquentes dans les plus grandes entreprises. La plupart d'entre elles ont eu lieu pendant les heures de travail.

Dans 84 pour cent des entreprises qui ont une commission du personnel, on accorde du temps libre au président ou aux membres de la commission, c'est-à-dire qu'ils peuvent remplir pendant les heures de travail payées les obligations attachées à leur fonction.

43 La participation dans les administrations cantonales et urbaines

431 Méthodes d'enquête

Une enquête auprès des cantons et des villes de 30'000 habitants ou plus a été menée en octobre 1972. En collaboration avec l'Office fédéral du personnel, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a adressé un questionnaire aux autorités compétentes pour les questions de personnel, à savoir aux vingt-cinq cantons et demicantons et à quinze villes.

Dans l'appréciation des résultats, il convient de tenir compte que les associations du personnel des services publics jouissent en règle générale de larges possibilités de faire entendre leur avis (participation en dehors de l'entreprise). En outre, le personnel peut, par l'intermédiaire de ses représentants dans les parlements, exercer une influence sur

des questions relatives au statut du personnel. Ces moyens d'action se situent cependant hors du cadre de la présente enquête, laquelle portait uniquement sur la participation au sein de l'entreprise.

432 Résultat de l'enquête

Dans les administrations cantonales et urbaines, les commissions du personnel sont moins répandues que dans l'économie privée. Des vingt-cinq cantons, quatre seulement connaissent cette institution. En revanche, on la rencontre dans sept administrations urbaines. Beaucoup plus fréquente est la forme de la commission paritaire permanente; celle-ci est institutionnalisée dans seize cantons et sept villes. Dans neuf des quarante administrations, les membres de la commission du personnel sont exclusivement élus par les travailleurs; dans deux administrations, l'employeur nomme également des membres de la commission. Les attributions des commissions du personnel portent essentiellement sur les domaines suivants: institutions de prévoyance sociale (9 administrations), mesures en faveur de la prévention des accidents, encouragement de l'hygiène (7), questions générales relatives au personnel, attribution des vacances, etc. (7), amélioration de l'organisation du service (6) et mesures en faveur de l'épargne (4).

Les commissions du personnel des cantons se sont en moyenne réunies six fois par année et celles des villes cinq fois. Deux commissions cantonales et six commissions urbaines du personnel ont tenu leurs séances pendant les heures de travail, alors que les séances ont été partagées entre les heures de travail et les heures de loisir dans deux cantons et une ville.

Dans seize cantons et neuf villes, des commissions ad hoc sont constituées pour résoudre des problèmes spéciaux.

Le travailleur bénéficie d'un droit légal de recours dans vingt cantons et quatorze villes (sur quinze touchées par l'enquête).

En ce qui concerne le degré de la participation, on constate la prédominance du droit d'être consulté. C'est ainsi que les travailleurs sont consultés au sujet de l'aménagement des postes de travail dans une bonne moitié des administrations et jouissent d'un droit de codécision dans un quart des cas. Dans vingt-huit sur quarante administrations, les travailleurs sont consultés à propos de l'aménagement des horaires de travail; sur ce point, la proportion est plus forte dans les villes (13 sur 15). Pour ce qui a trait à l'évaluation du poste de travail et aux questions de promotion, vingt administrations accordent au personnel le droit d'être consulté; elles sont au nombre de vingt-deux en ce qui concerne les questions de formation et de perfectionnement professionnels.

En matière de mesures disciplinaires, vingt-trois administrations ne connaissent aucune participation. Touchant la prévoyance sociale, les logements appartenant à l'administration ainsi que l'alimentation et les cantines, on constate qu'un nombre élevé d'administrations n'accordent pas de droit de participation aux travailleurs. Il faut cependant tenir compte que maintes administrations ne disposent pas d'institutions de ce genre. C'est en matière de caisses de pension que le droit de codécision est le plus répandu (16 administrations).

Dans les grandes lignes, on peut dire que les droits de participation semblent un peu plus développés dans les villes que dans les cantons. Cela s'explique peut-être jusqu'à un certain point par le fait que, si l'enquête a englobé tous les cantons, elle n'a en revanche porté - pour des raisons tenant à la méthode d'investigation - que sur les grandes communes.

44 La participation dans l'administration générale et dans les entreprises de transports et de communications de la Confédération

441 Généralités

Dans l'administration fédérale, comme dans les services publics en général, la participation des fonctionnaires et employés repose sur des données fondamentalement différentes de celles de l'économie privée.

Les rapports de service du personnel de l'administration publique sont réglés dans une large mesure par des lois; un droit direct de participation de ce personnel envers l'Etat en tant qu'employeur n'est pas expressément prévu. Sont notamment de la compétence des Chambres fédérales, d'après l'article 85 de la Constitution, le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération, la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements, ainsi que l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du chancelier et du général. En qualité d'autorité exécutive, le Conseil fédéral dirige les affaires fédérales, conformément aux lois et arrêtés de la Confédération dont l'exécution lui incombe; il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale (article 102 de la constitution). La constitution et la loi désignent donc les autorités compé-

tentes et responsables en matière de gestion des affaires publiques et mettent à leur disposition un organe, à savoir l'administration, qui est chargé de l'exécution des lois et des ordonnances. Ce règlement des compétences, fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs et sur la constitution, ne permet pas un partage des responsabilités inhérentes à la gestion des affaires publiques et exclut par conséquent un droit de codécision du personnel de l'administration publique.

Cela ne signifie pas que le personnel fédéral ne soit pas en état de faire valoir ses revendications à l'échelon législatif. Il a la possibilité de s'exprimer et de défendre ses intérêts par la voix des représentants du peuple au Parlement.

Le droit de participation comme tel n'est pas prévu expressément par le droit administratif fédéral. De même, le droit des organisations du personnel d'être consultées n'est aucunement mentionné dans la loi sur le statut des fonctionnaires. Néanmoins, il est incontesté pour les questions ayant trait au personnel, à l'entreprise et aux affaires sociales. Les organes de la Confédération où la participation est effective sont indiqués dans la loi sur le statut des fonctionnaires aux articles 33 (commissions disciplinaires), 48 (consultation en ce qui concerne les caisses d'assurance), 65 et 66 (commission paritaire chargée des questions de personnel) ainsi que 67 (commissions du personnel); ces organes apparaissent également à l'article 22 de la loi sur la durée du travail (commission de la loi sur la durée du travail), à l'article 16^{bis} de la loi sur l'organisation des PTT (représentation du personnel au conseil d'administration), ainsi que dans des ordonnances et autres actes réglementaires. Dans d'autres cas encore, la participation est fondée sur des règles coutumières et sur le libre accord.

Citons par exemple la représentation, au conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux, de collaborateurs organisés au sein de l'Union syndicale suisse.

En matière de politique économique, le personnel de l'Entreprise des PTT et, dans un sens plus large, celui des Chemins de fer fédéraux bénéficient de droits de codécision par l'entremise de leurs représentants ou des représentants de l'Union syndicale suisse qui siègent dans les conseils d'administration de ces entreprises. Le personnel fédéral a en outre des droits semblables dans le secteur social, notamment lorsqu'il participe au financement (caisses d'assurance, caisse-maladie des CFF, fonds de prévoyance), et dans le secteur de l'exploitation (CFF - commission des primes).

Le droit d'être consulté et le droit à l'information dans les affaires relatives au personnel, à l'exploitation et à l'organisation du travail constituent dans l'administration fédérale la forme essentielle de participation; ils sont garantis en premier lieu par les nombreuses commissions paritaires qui couvrent pratiquement tous les domaines importants concernant en permanence le personnel. Ces commissions sont consultatives.

Si des questions de personnel ou d'exploitation importantes nécessitent un examen ou un avis qui n'est pas de la compétence d'une commission permanente, des commissions ad hoc, comprenant une représentation équitable du personnel, peuvent être constituées selon les besoins. Actuellement, aux PTT, environ vingt de ces commissions sont chargées d'élaborer des propositions en vue de résoudre des questions particulières, telles que des questions de personnel en rapport avec l'automatisation du service des chèques postaux ou l'organisation de l'exploitation postale en cas de pénurie de personnel. Tous les autres problèmes importants relatifs au

personnel ou à l'exploitation font l'objet de pourparlers avec les organisations du personnel ou, pour le moins, de communications à ces dernières.

Depuis longtemps déjà, le personnel fédéral a su se faire entendre dans les questions mentionnées ci-dessus. Les associations du personnel, où se recrute la majorité des représentants dans les commissions du personnel, ont démontré leur efficacité dans la défense des intérêts de leurs membres. Les initiatives tendant à modifier la loi sur le statut des fonctionnaires sont généralement prises par les associations du personnel. En une première étape, ces organisations et les services fédéraux compétents délibèrent sur les propositions formulées, ce qui équivaut pour le moins, dans la pratique, au droit d'être consulté. Dans une seconde phase, l'administration doit, selon le cas, défendre à nouveau ses propositions au sein de la commission paritaire, face à la délégation du personnel. Enfin, les représentants du personnel peuvent exercer leur influence au niveau du Parlement.

Dans les limites de la répartition des attributions établie par le droit public, les droits de participation du personnel fédéral sont ainsi assurés à de nombreux échelons et sous diverses formes.

442 Organes permanents de participation dans l'administration générale et dans les entreprises de transports et de communications de la Confédération

442.1 Codécision dans la politique économique d'entreprise

L'entrée en vigueur, le 1er juillet 1970, de la nouvelle loi sur l'organisation des PTT a coïncidé avec l'institution d'un conseil d'administration dans lequel, en vertu de l'article 16^{bis} de ladite loi, le personnel doit être équita-

blement représenté. Parmi les quinze membres, qui sont tous nommés par le Conseil fédéral, on compte aujourd'hui quatre représentants des associations du personnel des PTT et un représentant de l'Union syndicale suisse. Le conseil d'administration exerce la surveillance directe sur l'Entreprise des PTT; il lui appartient notamment:

- d'arrêter les principes que la direction générale doit observer dans sa gestion;
- d'organiser la direction générale en divisions et de fixer les attributions;
- de donner son avis sur les affaires importantes qui relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral;
- de faire au Département des transports et communications et de l'énergie, à l'intention du Conseil fédéral, des propositions pour la nomination des membres de la direction générale;
- de nommer les autres fonctionnaires rangés hors classe ou dans la 1^{ère} classe de traitement, échelon a, et les directeurs d'arrondissement;
- de se prononcer sur le budget, les comptes annuels et le rapport de gestion;
- d'approuver les projets concernant la construction ou la transformation de bâtiments et l'achat d'immeubles.

Dans le conseil d'administration de quinze membres des Chemins de fer fédéraux, les collaborateurs de l'entreprise affiliés à l'union syndicale suisse sont représentés par leur organisation. Il y a peu de temps encore, le président de la Fédération suisse des cheminots appartenait au conseil, dont deux autres membres peuvent être considérés comme pro-

ches des milieux syndicaux. Cette composition n'a pas de fondement légal; mais le Conseil fédéral, qui nomme le conseil d'administration, tient cependant compte depuis longtemps des données qu'elle reflète.

Il appartient notamment au conseil d'administration:

- de surveiller l'administration;
- d'arrêter les principes que la direction doit observer;
- de donner son avis sur toutes les affaires importantes qui sont du ressort de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral;
- d'établir les budgets, d'examiner les comptes annuels et le rapport de gestion et de les soumettre au Conseil fédéral;
- de faire les propositions pour la nomination des membres de la direction;
- de nommer les chefs de division de la direction générale;
- d'arrêter l'organisation générale de l'administration;
- d'approuver les projets généraux concernant les grands travaux;
- de ratifier les contrats importants.

442.2 Codécision dans le domaine de l'exploitation

La commission des primes des CFF se compose des présidents des sept commissions spéciales (commissions du personnel) des Chemins de fer fédéraux. La commission donne son avis sur les propositions d'amélioration émanant du personnel et fixe le montant des primes accordées cas par cas.

442.3 Codécision dans les affaires sociales

442.31 Ensemble de l'administration fédérale

Conformément à l'article 48 de la loi sur le statut des fonctionnaires, les statuts des caisses d'assurance, qui sont édictés par le Conseil fédéral et les Chemins de fer fédéraux et approuvés par l'Assemblée fédérale, doivent, en particulier, définir le droit des membres d'être entendus.

La Commission de la Caisse fédérale d'assurance se compose du président, de quatre représentants de l'administration, de quatre représentants des assurés et de suppléants. Le président, les quatre représentants de l'administration et six suppléants sont nommés par le Département des finances et des douanes, les quatre représentants des assurés et six suppléants, par la Société de secours du personnel de l'administration générale de la Confédération. La commission décide notamment de l'octroi de prestations bénévoles de la caisse aux orphelins de plus de 18 ans qui sont dans le besoin et incapables de gagner leur vie, aux veuves qui n'ont pas droit à une rente statutaire, etc. Elle se prononce en outre sur l'octroi de prêts et de subsides à des membres et des bénéficiaires de rentes lorsqu'eux-mêmes ou leurs proches sont atteints de maladie ou victimes d'un accident. Enfin, elle donne son avis sur les réductions de rentes en cas de faute des bénéficiaires et sur les demandes de subsides et de prêts en faveur du personnel de la Confédération ou de ses oeuvres de secours.

A la caisse d'assurance des Chemins de fer fédéraux sont attribuées quatre commissions de la caisse de secours. La commission de la direction générale se compose de cinq membres, les commissions des directions d'arrondissement de quatorze membres chacune. Le président de toutes les commissions

est, d'office, le directeur de la division du personnel. Tous les autres membres sont nommés par le personnel. Les commissions se prononcent sur l'octroi de contributions de la caisse de secours aux frais de maladie ou d'accidents dont sont victimes des membres ou leurs proches. Elles présentent en outre des propositions pour l'octroi de rentes bénévoles de la caisse de pension, pour la réduction des rentes statutaires en cas d'invalidité due à la faute de l'assuré et elles donnent leur avis sur des cas particuliers définis dans les statuts de la caisse. L'assemblée des délégués, formée de treize membres, est constituée par des membres des commissions de la caisse de secours. Elle donne notamment son avis sur des questions d'interprétation et de révision des statuts et établit des propositions à l'intention de la direction générale.

442.32 La situation dans quelques administrations

Le Fonds de prévoyance du personnel des PTT est géré par un conseil de fondation dont six membres et deux suppléants sont désignés par l'administration, les six autres membres et les deux autres suppléants par les associations du personnel. Le président est nommé par l'administration. Le Fonds de prévoyance accorde des prêts et verse des subsides à fonds perdu, notamment pour la formation professionnelle d'enfants ainsi que pour permettre aux agents des PTT, à leurs femmes et à leurs enfants de prendre des vacances à bon compte.

La caisse de prévoyance du personnel des douanes se compose du président et de deux membres et suppléants nommés par la Direction générale des douanes, auxquels s'ajoutent deux membres et suppléants nommés par les associations du personnel des douanes. Elle a pour but d'aider financièrement, dans des cas particulièrement dignes d'intérêt, les agents de l'Administration des douanes. La commission décide

de l'octroi et de l'ampleur de l'aide.

La caisse-maladie des Chemins de fer fédéraux est subdivisée en trois unités administratives. Une commission de quatorze membres est constituée pour chaque unité. Les commissions décident de l'attribution de contributions du fonds spécial ainsi que de la suppression des prestations d'assurance et elles donnent leur avis sur les questions d'interprétation; elles ont un droit de proposition dans tous les domaines de l'assurance-maladie.

442.4 Consultation dans les domaines du personnel et de l'exploitation

442.41 Ensemble de l'administration fédérale

Conformément aux articles 65 et 66 de la loi sur le statut des fonctionnaires, une commission paritaire chargée des questions de personnel est instituée comme organe consultatif du Département des finances et des douanes pour les questions ayant trait à la réglementation des rapports de service en général. Elle est constituée compte tenu des diverses branches de l'administration. Le personnel désigne ses représentants par circonscriptions électorales d'après le principe de la proportionnalité. Le Conseil fédéral nomme le président et autant de membres et de suppléants que le personnel. Actuellement, la commission compte vingt-six membres et autant de suppléants; elle est présidée par un juge fédéral. A l'invitation du Département des finances et des douanes, elle donne son avis sur:

- les dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral par application de la loi sur le statut des fonctionnaires;
- les propositions tendant à modifier ou à compléter la loi sur le statut des fonctionnaires, ou les dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral;

- les questions de principe concernant le personnel et les salaires en général.

Jusqu'à ce jour, la commission a joué un rôle important, en particulier lors des révisions de la classification des fonctions.

Des commissions du personnel peuvent être instituées dans les divers administrations, entreprises ou établissements (art. 67 de la loi sur le statut des fonctionnaires) afin de favoriser la collaboration entre les organes dirigeants des administrations et le personnel ainsi que d'intéresser le personnel à l'organisation rationnelle du service. L'activité de ces commissions est exclusivement de nature consultative; elles donnent, à l'intention des organes dirigeants du service auquel elles se rattachent, leur avis sur:

- les suggestions et propositions ayant trait à la simplification et à l'amélioration du service;
- les suggestions se rapportant aux institutions sociales du personnel, à l'instruction et aux examens;
- les questions de portée générale intéressant le personnel du service auquel elles se rattachent.

Aux PTT, des commissions de bureau doivent obligatoirement être constituées dans les offices d'exploitation comptant plus de quinze agents; ces commissions se composent de trois à cinq membres. Dans les offices de moindre importance, la représentation du personnel peut se limiter à une personne de confiance. Si un dixième au moins des personnes habilitées à le faire présentent une proposition écrite, des commissions de bureau peuvent être instituées dans les divisions et les sections de la direction générale ayant plus de cinquante agents. Les artisans peuvent constituer des commissions particulières, compte tenu des diverses branches de service.

Aux Chemins de fer fédéraux, il existe des commissions spéciales du personnel dans les domaines professionnel et social, ainsi que pour les questions de personnel. Ces commissions se composent de neuf à dix-neuf membres représentant sept secteurs d'activité; elles donnent leur avis notamment sur les projets de revision ou de réédition de prescriptions ainsi que sur les mesures concernant la prévention des accidents et l'amélioration de la sécurité dans l'exploitation.

En vertu de l'article 5 de la classification des fonctions, trois commissions d'experts sont instituées pour estimer respectivement les exigences attachées aux fonctions de l'administration générale de la Confédération, de l'Entreprise des PTT et des Chemins de fer fédéraux. Les commissions se composent d'un président, de trois représentants de l'administration et de trois représentants du personnel (deux seulement pour les entreprises de transports et de communications), ainsi que de suppléants. Le Conseil fédéral et les directions générales des entreprises de transports et de communications nomment le président et la moitié des membres et des suppléants, l'autre moitié étant nommée par les membres de la commission paritaire chargée des questions de personnel, eux-mêmes élus par le personnel. Tout fonctionnaire qui s'estime lésé par une décision de classification d'un département, de la Chancellerie fédérale, du Conseil des écoles, de la Direction générale des douanes, de la Direction générale des PTT ou de celle des CFF, peut consulter la commission compétente. Cette procédure joue surtout dans les cas de promotion dans lesquels le fonctionnaire est d'avis qu'on ne lui a pas attribué la fonction correspondant aux exigences du service et qu'en conséquence il est rangé dans une classe de traitement trop basse.

Il y a peu de temps encore, les fonctionnaires appartenant à la 3^{ème} classe de traitement ou à une classe supérieure n'avaient pas la possibilité de demander l'examen de leur classement à une commission paritaire. Grâce à la classification des fonctions entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1973, ils peuvent désormais s'adresser à une commission consultative, composée d'un président, de trois représentants de l'administration et de trois représentants du personnel, qui examine les demandes des fonctionnaires de toute l'administration fédérale.

Sept commissions disciplinaires existent dans l'administration fédérale, en vertu de l'article 33 de la loi sur le statut des fonctionnaires (une pour l'administration générale - sans les tribunaux fédéraux -, deux pour l'Entreprise des PTT et quatre pour les Chemins de fer fédéraux). Chaque commission se compose d'un président, de deux membres et de quatre suppléants. Le Conseil fédéral nomme les présidents des commissions, ainsi qu'un membre et deux suppléants par commission. Les représentants du personnel dans la commission paritaire nomment, par circonscription électorale, un membre et deux suppléants des commissions disciplinaires correspondantes. A la demande du recourant, les commissions disciplinaires donnent leur avis sur les recours formés contre des décisions relatives à des amendes de plus de vingt francs, au retrait des facilités de transport et à la suspension pour cinq jours au plus.

Cinq commissions sont chargées de l'examen des oppositions faites par le personnel à l'estimation des logements de service. La commission instituée pour l'administration générale de la Confédération se compose d'un président, de six membres et de six suppléants. Le Département des finances et des douanes désigne le président et la moitié des membres et des suppléants, l'autre moitié étant nommée par les représen-

tants du personnel dans la commission paritaire. La commission concernant l'Entreprise des PTT comprend un président, deux membres et deux suppléants qui sont nommés par la direction générale sur les propositions respectives de l'administration et des membres de la commission paritaire élus par le personnel. Une commission similaire est instituée pour chacune des trois directions d'arrondissement des Chemins de fer fédéraux; elle se compose d'un président, d'un représentant de l'administration et d'un représentant du personnel.

442.42 La situation dans quelques administrations

Il existe au sein de l'administration générale de la Confédération une commission de l'instruction professionnelle formée de seize membres et de seize suppléants; le personnel y compte sept membres et deux suppléants. La commission donne son avis sur les objectifs de l'instruction professionnelle, sur les mesures à prendre en vue de cette instruction et sur d'autres questions de principe.

Dans l'Administration des douanes, une commission d'instruction spéciale se prononce sur les problèmes fondamentaux de la formation et du perfectionnement. Elle se compose du chef de la formation professionnelle, de onze représentants de l'administration et de trois représentants du personnel qui sont nommés respectivement par la Direction générale des douanes et par les associations du personnel.

L'Entreprise des PTT dispose d'une commission des cours de perfectionnement à laquelle il appartient de donner son avis sur les questions de principe ou particulières qui ont trait au perfectionnement du personnel des PTT, de collaborer à l'établissement des programmes d'enseignement, enfin de surveiller les cours.

Une commission a été instituée dans l'administration générale de la Confédération pour examiner les questions de principe ayant trait au régime des suggestions ainsi que les questions inhérentes à l'interprétation et à l'application des directives. Elle comprend un représentant de l'Office du personnel, qui assume la présidence, un représentant de la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale et un représentant du personnel.

Une commission analogue existe dans l'Entreprise des PTT. Composée d'un président, de cinq membres et de cinq suppléants, dont deux représentent le personnel, elle donne son avis sur les suggestions d'amélioration et formule, à l'adresse de la division du personnel, des propositions au sujet du montant des primes.

Les commissions des PTT chargées des examens de fin de formation et des examens professionnels comptent trois ou quatre membres, dont en principe un représentant du personnel. Les représentants du personnel doivent revêtir au moins la fonction faisant l'objet de l'examen; ils sont désignés par l'Entreprise des PTT sur proposition des sections d'associations. En ce qui concerne les artisans rattachés aux directions d'arrondissement des téléphones, le personnel nomme ses représentants par branche de service.

Une commission consultative en matière de constructions - composée d'un président, de dix membres et de dix suppléants - a été créée en vertu du règlement du 1^{er} janvier 1971 sur le droit de discussion du personnel des PTT en matière de constructions. La nomination de cette commission relève de la direction générale. Le département des services généraux propose le président, cinq membres et cinq suppléants; les associations du personnel représentées dans la commission paritaire présentent leurs propositions pour les autres mem-

bres et suppléants. Le droit de discussion du personnel s'étend aux questions qui ont une importance majeure pour lui: aménagement des locaux de travail, réfectoires, locaux de séjour, prévention des accidents, parcs à véhicules, installations réservées aux loisirs, etc. La commission examine notamment les propositions émanant du personnel et elle élabore des recommandations à l'intention de la direction générale.

En vertu de l'article 22 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur le travail dans les entreprises de transports publics, une commission de la loi sur la durée du travail a été instituée. L'Entreprise des PTT et les Chemins de fer fédéraux y sont représentés chacun par deux délégués de l'administration et par deux délégués du personnel. Le Conseil fédéral nomme le président et les quatorze membres sur proposition des entreprises et des travailleurs. La commission donne son avis, à l'intention des autorités fédérales, sur les questions de législation et d'exécution soulevées par la loi sur la durée du travail. Elle peut faire des suggestions de son propre chef.

5 LA PARTICIPATION DANS LA LEGISLATION SUISSE ET DANS LES CONVENTIONS COLLECTIVES DE TRAVAIL

51 Généralités

Des formes initiales de participation se rencontrent à tous les échelons de la législation en Suisse (constitution, loi, ordonnance) ainsi que sur le plan du contrat. C'est dans les conventions collectives de travail que cette institution s'est développée surtout - en particulier au cours de ces dernières décennies. Dans la législation fédérale de droit public, il convient de mentionner tout d'abord les dispositions de la constitution fédérale (RS 101) relatives à la législation du travail, puis la loi sur le travail (loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, RO 1966 57), la loi sur la durée du travail (loi fédérale du 8 octobre 1971 sur le travail dans les entreprises de transports publics, RO 1972 612), la loi sur le travail à domicile (loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le travail à domicile, RS 231), la loi sur l'agriculture (loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, RO 1953 1095), la loi du 22 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT, RO 1956 1645) et, enfin, l'accord international concernant les conditions de travail des bateliers rhénans, ratifié par la Suisse (RO 1959 993).

Dans le secteur du droit privé, il convient de citer le code civil suisse (RS 210) et le code des obligations (RS 220), en particulier les dispositions révisées sur le contrat de travail édictées le 25 juin 1971 (titre dixième du code des obligations).

52 Formes initiales de la participation dans le droit public

Dans la constitution, ce sont les articles dits économiques (art. 31 à 34^{ter} est.) qui entrent ici en ligne de compte. Ces articles prévoient que les groupements économiques intéressés, dont font partie les organisations faïtières des travailleurs, doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et qu'ils pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution (art. 32, 3^e al., est.). Les organisations de travailleurs ont ainsi la faculté d'exercer une influence directe sur la législation du travail. Les attributions législatives de la Confédération en matière de droit du travail résultent des articles 26, 31^{bis}, 2^e alinéa, 34^{bis}, 34^{ter}, 36, 64, 64^{bis}, 85, 103 et 114^{bis} de la constitution. La loi sur le travail, par exemple, est fondée sur ces dispositions. L'article 34^{ter}, 4^e alinéa, de la constitution renvoie à la disposition prévoyant la consultation et la coopération des groupements économiques intéressés, garantissant ainsi que les organisations faïtières des travailleurs seront consultées lors de l'élaboration de normes de droit du travail et appelées à collaborer à l'application de celles-ci.

La loi sur le travail (LT) prévoit la consultation des travailleurs pour toute une série de mesures dépendant de l'employeur. Il en est ainsi pour le travail compensatoire (art. 11 LT), le travail supplémentaire (art. 12, 3^e al., LT), les pauses (art. 15 LT), le repos compensatoire en cas de travail du dimanche (art. 20 LT) et pour l'établissement du règlement d'entreprise par l'employeur seul, dans la mesure où ce règlement se limite au contenu obligatoire prescrit par la loi (art. 37, 4^e al., LT). Les travailleurs doivent en outre donner leur consentement dans différents cas : fixation des limites du travail de jour lorsque la semaine de travail est répartie sur cinq jours (art. 10, 3^e al.,

art. 34, 2^e al., LT), compensation des heures supplémentaires par un congé (art. 13, 2^e al., LT), affectation au travail temporaire de nuit ou du dimanche (art. 17, 1^{er} al., art. 19, 1^{er} al., et art. 24, 1^{er} al., LT) et cumul de plusieurs demi-journées de congé hebdomadaire (art. 21, 2^e al., LT). Les femmes enceintes et les mères qui allaitent leur enfant ne peuvent être occupées que si elles y consentent (art. 35 LT). De même, les femmes qui tiennent un ménage où elles vivent avec des proches ne peuvent être appelées à faire des heures supplémentaires qu'avec leur consentement. Lorsque le règlement d'entreprise, à côté du contenu imposé par la loi, comprend d'autres dispositions sur les rapports de service, il n'est valable que s'il a fait l'objet d'un accord écrit entre l'employeur et une délégation librement élue par les travailleurs (art. 37, 4^e al., art. 38, 2^e al., LT). La participation a son fondement dans la loi sur le travail, laquelle prévoit en effet que la commission fédérale du travail doit comprendre dix représentants des employeurs et dix représentants des travailleurs en plus des représentants des cantons, des milieux économiques et des associations féminines. Avant d'édicter des dispositions par ordonnance et des dispositions d'exécution, le Conseil fédéral doit consulter la commission fédérale du travail (art. 40, 2^e al., LT), qui doit avant tout donner son avis sur des questions de législation et d'exécution et peut aussi faire des suggestions de son propre chef (art. 43, 2^e al., LT). Les organisations économiques intéressées, auxquelles nous avons déjà relevé que les organisations factièrès des travailleurs sont affiliées, doivent également être consultées avant l'adoption des dispositions d'exécution relatives à la loi sur le travail (art. 40, 2^e al., LT). Ainsi, la loi sur le travail assure à tous les échelons (information, consultation, codécision) une participation différenciée des travailleurs, mais seulement sur le plan de l'entreprise.

La loi sur la durée du travail (LDT), qui s'applique aux entreprises de transports publics, dispose que les travailleurs doivent être entendus dans les cas où, certaines conditions étant remplies, on entend renoncer à une pause (art. 7, 4^e al., LDT). Les travailleurs doivent aussi être consultés lors de l'établissement des tableaux de service. Ils doivent être entendus chaque fois qu'en raison de circonstances particulières des dérogations sont apportées par ordonnance aux prescriptions de la loi (art. 21 LDT). Comme dans le cadre de la loi sur le travail, les femmes enceintes et les mères qui allaitent leur enfant ne peuvent être occupées que si elles y consentent (art. 17 LDT). Les travailleurs ou leurs représentants ont en outre le droit de faire des propositions au sujet de l'assujettissement à la loi de certaines entreprises, parties d'entreprise ou services accessoires ainsi que sur l'application des dispositions légales à certains travailleurs (art. 18, 2^e al., LDT). La commission fédérale de la loi sur la durée du travail concrétise une espèce particulière de participation hors de l'entreprise. Elle comprend un président, deux représentants de l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes, deux représentants des Chemins de fer fédéraux suisses, trois mandataires des autres entreprises assujetties à la loi, ainsi que sept délégués des travailleurs (art. 34 OLDT). Elle se prononce, à l'intention des autorités fédérales, sur les questions de législation et d'exécution suscitées par la loi sur la durée du travail et elle peut faire des suggestions de son propre chef (art. 22 LDT).

L'ordonnance d'exécution de la loi sur la durée du travail (OLDT) a encore contribué à renforcer certains droits de participation des travailleurs. Ainsi, toute dérogation aux dispositions réglant la durée du travail et les jours de congé doit être convenue entre l'entreprise et les travailleurs

(art. 6 OLDT). En règle générale, le travail supplémentaire doit être compensé dans les cinquante-six jours par des congés de même durée. Il ne peut être dérogé à cette réglementation que si l'entreprise et les travailleurs en conviennent (art. 9 OLDT). Le consentement des travailleurs ou de leurs représentants est également nécessaire pour prolonger le tour de service jusqu'à treize heures ou quinze heures suivant le cas (art. 10 OLDT), pour réduire la durée des tours de repos (art. 12 OLDT), pour prolonger les périodes comprises entre deux dimanches de repos (art. 15 OLDT) et lorsqu'il s'agit de fixer le nombre des jours de repos à accorder aux travailleurs qui quittent leur service (art. 17 OLDT). Avant d'engager des femmes pour le service au volant dans les autobus et trolleybus ou comme conductrices de tramways, l'employeur et les travailleurs ou leurs représentants doivent entamer des pourparlers en vue de leur accorder, dans leur travail, les allègements nécessaires pour protéger leur vie et leur santé (art. 26 OLDT). Dans les entreprises des PTT, les travailleurs intéressés ou leurs représentants doivent donner leur assentiment s'il est prévu d'apporter des exceptions aux prescriptions de la loi en ce qui concerne les travailleurs occupés dans les installations radio-électriques à usages multiples (art. 29 OLDT). Une réglementation analogue est applicable aux funiculaires et téléphériques (art. 30 OLDT) et aux entreprises de navigation (art. 31 OLDT). L'accord de la majorité des travailleurs intéressés doit également être obtenu lors de l'établissement des tableaux de service pour le personnel des entreprises de wagons-lits (art. 32 OLDT). Avant la fixation des vacances, les travailleurs doivent être entendus (art. 22 OLDT); il en est de même avant que des dispositions d'exécution concernant la prévention des accidents ne soient édictées (art. 24 OLDT). L'ordonnance contient au surplus une série de dispositions sur l'obligation d'informer. Ainsi, les travailleurs doivent être informés, au moins

trois semaines avant le premier tour de service de nuit, du début et de la fin présumée du travail nocturne prolongé (art. 13 OLDLT). Avant le début de l'année civile ou d'une année d'horaire, un tableau de répartition des services doit être affiché dans chaque service à l'intention de tous les travailleurs; la date des vacances est aussi portée à leur connaissance (art. 19 OLDLT).

La loi sur le travail à domicile (LTD) établit uniquement des droits de participation hors de l'entreprise, vu le caractère particulier du contrat de travail à domicile en vertu duquel le travailleur s'engage à exécuter des travaux seul ou avec l'aide de sa famille dans un local de son choix (art. 351 CO). La loi prévoit la constitution d'une commission fédérale du travail à domicile, composée de quatre représentants des employeurs, de quatre représentants des travailleurs, de trois représentants des cantons, ainsi que d'un expert scientifique et d'un expert spécialiste. Elle donne son avis au Département fédéral de l'économie publique sur des questions concernant les conditions de travail et les salaires des ouvriers à domicile. Elle peut faire des suggestions de son propre chef, notamment quant à la fixation des salaires par voie d'ordonnance lorsque les salaires versés aux ouvriers à domicile d'une branche déterminée sont extraordinairement bas et qu'ils ne peuvent être convenablement réglés par convention collective (art. 11 LTD). Les organisations professionnelles intéressées doivent être préalablement consultées lorsqu'il est envisagé d'étendre l'application des salaires ainsi fixés à d'autres établissements de la même branche (art. 13 LTD).

La loi sur l'agriculture (LA) connaît divers droits de participation des travailleurs. Ainsi, avant de prescrire par voie d'ordonnance des mesures de prévention contre les accidents, l'autorité fédérale doit entendre les milieux intéres-

sés, c'est-à-dire les employeurs, les travailleurs et leurs organisations (art. 100, 2^e al., LA). La loi prévoit la constitution d'une commission consultative permanente, où les organisations de travailleurs sont également représentées. Les ordonnances et mesures de portée générale nécessaires à l'exécution de la loi doivent être soumises à cette commission, pour avis, avant leur adoption (art. 3 LA). L'ordonnance sur la formation professionnelle et la recherche agricoles (O, RO 1955 383) prévoit de plus que les groupements professionnels doivent être entendus au sujet des questions suivantes : établissement des programmes, nomination du personnel enseignant, admission aux épreuves finales, délivrance de certificats d'écoles agricoles spécialisées (art. 25 et 30, O).

Si la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) apporte de sérieuses limitations à la liberté contractuelle, elle institue, par ses dispositions de procédure, un système de participation d'autant mieux développé pour les employeurs et les travailleurs de même que pour leurs organisations. Ainsi, la demande visant à étendre le champ d'application d'une convention collective de travail ne peut être présentée que par l'ensemble des associations intéressées agissant en commun (art. 8 LECCT). Cette demande doit être publiée. Les employeurs et les travailleurs concernés peuvent faire opposition à la demande d'extension, ce qui signifie qu'ils doivent être entendus (art. 10 LECCT). Lorsqu'un employeur ou un travailleur demande d'instituer un organe indépendant pour le contrôle de l'application de la convention collective de travail, l'autorité cantonale compétente doit entendre le requérant, ainsi que les associations contractantes (art. 6, 2^e al., LECCT).

Des formes intéressantes de participation des travailleurs sont réglées dans l'accord international concernant les conditions de travail des bateliers rhénans, que la Suisse a ratifié (accord). Ainsi, les parties peuvent établir par convention collective de travail une réglementation dérogeant aux dispositions de l'accord en ce qui concerne le repos de nuit au cours de la navigation et la compensation des heures supplémentaires (art. 7, 13, 14). L'accord se réfère également aux conventions collectives pour ce qui touche les congés annuels payés et les allocations spéciales pour des tâches de surveillance (art. 21 et 22). Ainsi se trouve réalisée une combinaison idéale entre loi et contrat. Une convention collective de travail, qui se réfère à l'accord international, a été conclue entre l'Association des armateurs rhénans à Bâle, représentant les employeurs, et la Fédération suisse des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation; cette convention est adaptée régulièrement aux conditions nouvelles.

53 Participation en droit privé

L'article 89^{bis} du code civil établit le droit de participation le plus extensif de la législation suisse. Il dispose que les travailleurs, lorsqu'ils versent des contributions à une institution de prévoyance en faveur du personnel constituée sous forme de fondation, participent à son administration dans la mesure au moins de ces versements. Ils élisent eux-mêmes des représentants choisis au sein du personnel de l'entreprise. Cette prescription a encore gagné en importance depuis que le droit sur le contrat de travail a été révisé et comprend des prescriptions impératives au sujet des institutions de prévoyance en faveur du personnel (art. 331 à 331^c CO).

Dans le code des obligations, seules les dispositions relatives au contrat de travail (titre 10^e du CO, selon la teneur de la loi du 23 juin 1971) contiennent une réglementation légale de la participation des travailleurs. Celle-ci ne fait l'objet d'aucune réglementation analogue dans la troisième partie du code des obligations, consacrée au droit des sociétés commerciales et de la société coopérative. A cet égard, il convient de signaler que des travaux préparatoires pour une révision du droit des sociétés anonymes sont en cours (titre 26^e CO).

La législation sur le contrat de travail offre, par sa nature, des possibilités de déterminer les droits de participation des travailleurs, ne serait-ce que parce que les parties doivent avoir manifesté leur volonté, réciproquement et d'une manière concordante, lors de la conclusion du contrat (art. 1^{er} CO). Ainsi, le contenu d'un contrat valable reflète toujours la volonté concordante de toutes les parties contractantes. Il est reconnu que les contrats de travail, comme les autres, peuvent être attaqués en cas de vice du consentement (erreur, dol, menace, contrainte; voir art. 23 CO). Il n'est d'ailleurs pas toujours facile de déterminer laquelle des parties, en exprimant sa volonté, a exercé une influence déterminante sur le contenu du contrat, c'est-à-dire si l'une des parties a imposé sa volonté à l'autre. La situation est différente en cas de "déclaration concordante de volonté", toutes les inégalités ayant pu être aplanies lors des pourparlers. S'agissant d'un contrat de travail, la partie la plus faible socialement, pour laquelle l'engagement est indispensable et vital, se conforme généralement à la volonté de la partie la plus forte, afin que le contrat puisse être conclu. Il est alors possible que la "déclaration concordante de volonté" s'écarte de ce que la partie socialement la plus faible aurait voulu voir figurer dans le contrat. Ce

fait n'a pas échappé au législateur. C'est pourquoi il a inclus dans la législation sur le contrat de travail toute une série de prescriptions impératives destinées à protéger les travailleurs. La protection du travailleur contre les pressions exercées sur sa volonté est mise particulièrement en évidence par la disposition impérative de l'article 341 CO. En vertu de cette prescription, le travailleur, alors même qu'il y serait disposé, ne peut pas renoncer, pendant la durée de son contrat et durant le mois qui suit la fin de celui-ci, aux créances résultant de dispositions impératives de la loi ou d'une convention collective (art. 341 CO).

En examinant de plus près la législation sur le contrat de travail, on constate d'emblée que les normes sur la participation ne sont pas toutes impératives. Ainsi, la règle prévoyant l'accord du travailleur pour la compensation d'heures de travail supplémentaires par un congé de durée au moins égale (art. 321^c, 2^e al., CO) n'est que dispositive; elle peut donc être écartée par convention. Il en est de même pour la norme donnant au travailleur la possibilité de s'opposer à ce que les rapports de service soient transférés à un nouvel employeur, par exemple lors de la vente ou de la fusion d'une entreprise (art. 333, 1^{er} al., CO). Est en revanche impérative la disposition selon laquelle l'employeur doit autoriser le travailleur à consulter les livres de comptabilité et les livres et pièces justificatifs relatifs au décompte si le travailleur, en vertu du contrat, participe d'une manière ou d'une autre au résultat de l'exploitation ou bénéficie d'une provision (art. 322^a, 2^e al., et art. 322^c, 2^e al., CO). Est également impérative la prescription disposant que l'employeur est tenu de remettre un décompte écrit lors de chaque versement du salaire (art. 323^b, 1^{er} al., CO).

En fixant les jours de congé et les vacances, l'employeur doit tenir compte des intérêts du travailleur; en d'autres termes, le travailleur doit être entendu (art. 329, 4^e al., et art. 329^c, 2^e al., CO).

Lorsque l'employeur crée une institution de prévoyance en faveur du personnel, il doit donner aux travailleurs les renseignements nécessaires sur leurs droits (art. 331, 4^e al., CO).

Dans les dispositions sur le contrat de travail à domicile, il est prévu que l'employeur doit faire connaître chaque fois par avance au travailleur quelles sont les conditions de travail (art. 351^a CO). Si la marchandise livrée présente des défauts, l'employeur est tenu de les signaler au travailleur au plus tard dans la semaine, faute de quoi le travail livré est considéré comme accepté (art. 353 CO).

Les prescriptions sur la convention collective de travail ne comprennent aucune norme concernant la participation. Il est uniquement prévu que les dispositions sur la société simple s'appliquent par analogie aux rapports entre les parties (art. 357^b, 3^e al., CO). Selon le droit sur la société simple, les décisions sont prises avec le consentement de tous les associés (art. 534, 1^{er} al., CO). Ils ont tous ainsi le droit d'administrer la société, à moins qu'une autre solution n'ait été prévue par le contrat ou une décision de la société (art. 535, 1^{er} al., CO). Les parties à la convention collective de travail ont donc, en principe, les mêmes droits de participation.

Dans la législation sur le contrat-type de travail, une prescription prévoit que le projet de contrat doit être dûment publié. Les autorités compétentes doivent fixer un délai pendant lequel quiconque justifie d'un intérêt peut présenter des observations par écrit. En outre, avant que le contrat-type de travail ne soit édicté, les associations profession-

nelles et, le cas échéant, les sociétés d'utilité publique intéressées doivent être consultées (art. 359^a, 2^e al., CO).

54 Formes de participation dans les conventions collectives de travail bicorporatives

D'après un recensement des conventions collectives de travail effectué en Suisse à la fin de 1971, la situation se présente comme il suit en matière de participation :

Champ d'application territorial	Nombre total des conventions collectives de travail	Conventions collectives de travail comprenant des normes sur la participation	%
Ensemble de la Suisse	111	35	32
Région	53	2	4
Canton	261	9	3
Une ou plusieurs localités	189	10	5
Une ou plusieurs entreprises	775	444	57
<u>Total</u>	1389	500	36

Il ressort de ce tableau que plus du tiers des conventions collectives de travail recensées comprennent des clauses sur la participation. De plus, il est significatif de constater que les normes sur la participation sont fort répandues dans les conventions au niveau national et dans le cadre des entreprises, alors qu'on n'en rencontre guère dans

les conventions conclues aux niveaux régional, cantonal et local.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la conclusion d'un contrat en général, et par conséquent celle d'une convention collective de travail en particulier, représente une certaine forme de participation, du moment que les parties conviennent de clauses réglant la conclusion, le contenu et l'extinction des contrats individuels de travail entre employeurs et travailleurs intéressés (art. 356, 1^{er} al., CO). Ces clauses s'appliquent immédiatement aux employeurs et travailleurs liés par la convention, à moins que la convention n'en dispose autrement (art. 357, 1^{er} al., CO). Leurs effets ne s'exercent cependant qu'au niveau des rapports de travail et ne s'étendent pas à la participation des travailleurs aux décisions dans l'entreprise ou dans le conseil d'administration de l'entreprise. Il incombe aux associations d'agir sur leurs membres pour assurer l'observation des clauses de la convention (art. 357^a, 1^{er} al., CO).

Dans les conventions collectives de travail, la participation se manifeste principalement par l'institution de commissions du personnel (commissions ouvrières, commissions d'employés ou commissions d'entreprise). Ces commissions doivent être considérées comme les véritables organes de la participation dans l'entreprise. Leurs attributions se limitent en règle générale à la participation du premier et du second degré (information, consultation). La participation sous forme de codécision se rencontre rarement. Les conventions collectives de travail imposent ou pour le moins recommandent la création de commissions du personnel. Dans certaines entreprises, la constitution et le champ d'activité de la commission sont déterminés de concert avec les travailleurs.

Les conventions collectives de travail ne définissent les tâches des commissions du personnel qu'en termes tout à fait généraux et vagues. Outre la sauvegarde des intérêts des travailleurs, ces tâches visent la discussion, la collaboration, l'institution d'un climat de confiance réciproque et le maintien d'une bonne entente entre la direction et les travailleurs. Suivant les secteurs économiques, les régions et les entreprises, on constate des différences importantes dans la position et les attributions des commissions en question. Mais en général leur compétence ne va pas au-delà de la consultation. Si ce stade est dépassé, leurs attributions sont fixées dans les règlements d'entreprise et se limitent à des secteurs déterminés, tels que l'évaluation du poste de travail et des capacités personnelles, la prévention des accidents et les propositions. Il arrive que la commission du personnel agisse également en qualité d'organe de conciliation de première instance, auquel cas les différends entre employeur et travailleurs ne sont soumis à l'arbitrage des organes spéciaux désignés dans la convention collective (commission paritaire, tribunal d'arbitrage) que lorsque les efforts de la commission ont échoué; mais, là encore, on note de grandes différences. Alors que la participation est prévue dans la plupart des conventions collectives en ce qui concerne l'application de celles-ci, d'autres conventions l'excluent expressément. La commission du personnel agit généralement en qualité d'organe de liaison entre les travailleurs et la direction de l'entreprise. A ce titre, elle fait connaître les désirs et revendications des travailleurs à l'employeur. Elle doit être consultée dans des cas déterminés, notamment lorsque des mesures disciplinaires sont envisagées à l'égard d'un travailleur. Dans bien des cas, elle dispose du droit d'information. Ainsi, elle doit être renseignée sur la situation économique et l'évolution de l'entreprise, ainsi que

sur les questions d'organisation et de rationalisation (productivité). Le droit de codécision proprement dit n'existe, comme nous l'avons relevé, que dans de rares cas expressément spécifiés.

Les commissions du personnel peuvent siéger seules ou en commun avec la direction de l'entreprise ou de l'établissement. Dans les petites entreprises, quelques personnes de confiance se chargent en général des tâches de la commission. Dans les grandes entreprises, le nombre de membres de la commission peut atteindre quarante personnes.

Les modalités d'élection des membres des commissions du personnel ne sont que rarement définies dans les conventions collectives de travail. En principe, celles-ci renvoient à un règlement élaboré de concert par l'employeur et les travailleurs et elles se bornent à fixer les directives générales, en précisant notamment que la commission est élue par les seuls travailleurs, qu'elle se constitue elle-même, que chaque département d'une entreprise importante doit déléguer au moins un représentant au sein de la commission et que la composition de la commission doit tenir compte des diverses organisations de travailleurs parties à la convention collective. Il est rare que des conventions collectives établissent un règlement électoral tel qu'il est exigé par l'article 37, 4^e alinéa, de la loi sur le travail et l'article 73, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance générale d'exécution de cette loi (règlement d'entreprise fixé d'un commun accord).

A côté des commissions du personnel instituées dans l'entreprise, diverses conventions collectives règlent également une forme initiale de participation hors de l'entreprise. Ainsi, certaines conventions collectives ont récemment créé des commissions paritaires chargées de surveiller et d'encourager la formation professionnelle. Les décisions de principe prises par ces commissions doivent être soumises à

l'approbation des organisations contractantes.

Dans quelques cas, les conventions collectives instituent une participation hors de l'entreprise sous forme d'une collaboration des organisations dans les secteurs économique et technique. Les parties contractantes conviennent de s'entraider dans les efforts qu'elles font afin de maintenir, dans l'intérêt général, la structure de leur branche professionnelle, de travailler à l'amélioration du niveau général de la profession et de préserver une économie saine fondée sur des principes démocratiques. Les mesures d'organisation, ou d'ordre économique ou technique, qui s'imposent à ces fins doivent si possible être prises en commun.

Certaines conventions conclues au niveau régional prévoient des fonds en faveur des partenaires sociaux en vue de renforcer la collaboration. Ces fonds doivent notamment servir à encourager la formation professionnelle, à fournir des renseignements sur les professions de la branche, à organiser des cours à l'intention des membres des commissions du personnel, à étudier les questions relatives à la prévoyance en faveur du personnel, à stimuler la compréhension des mesures destinées à augmenter la productivité, ainsi que des problèmes qui se posent sur le plan économique et social ou en matière d'organisation.

6 . RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION

61 Généralités

611 Remarques préliminaires

Conformément à notre décision de soumettre à une procédure de consultation l'initiative sur la participation, le Département fédéral de l'économie publique a envoyé, le 6 septembre 1972, deux circulaires, l'une adressée aux gouvernements cantonaux, à l'Union des villes suisses ainsi qu'à l'Association des communes suisses, l'autre aux partis politiques et aux organisations faïtières de l'économie. Fixé d'abord au 15 décembre 1972, le délai prévu pour la procédure de consultation a été prorogé au 15 janvier 1973, afin de permettre à tous les milieux intéressés de faire connaître leurs avis. Vu la diversité de la matière, il n'aurait pas été indiqué de se référer uniquement au bref texte de l'initiative. On a, par conséquent, joint aux circulaires une étude de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, intitulée "l'origine et l'évolution de la participation illustrées par des exposés sur la situation dans divers pays"; les deux circulaires étaient accompagnées en outre de documents reproduisant textuellement les motivations formulées par chacun des trois syndicats auteurs de l'initiative. D'autre part, on a invité les autorités, partis et organisations consultés à soumettre, s'ils l'estimaient opportun, des propositions visant à compléter, améliorer ou amender l'exposé de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, exposé qui servirait de base au message.

612 Vue d'ensemble des avis exprimés

Comme il était assez difficile de résumer les réponses parfois très détaillées et nuancées, nous avons décidé de publier textuellement les avis exprimés. Chacun pourra ainsi se former une opinion des divers points de vue. C'est dans cette optique qu'il convient d'apprécier la récapitulation ci-après destinée à rendre plus aisée une vue d'ensemble des tendances fondamentales qui se dégagent de la consultation.

Ce sont en tout vingt et un des vingt-cinq gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses, huit partis politiques sur dix, toutes les organisations faitières de l'économie et sept autres organisations intéressées qui se sont prononcés sur l'initiative.

Le parti socialiste suisse et les trois auteurs de l'initiative (Union syndicale suisse, Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse et Association suisse des salariés évangéliques) soutiennent inconditionnellement l'initiative.

Accordent en outre leur appui, toutefois avec certaines réserves, les gouvernements cantonaux de Bâle-Ville et du Tessin, le Parti évangélique populaire suisse et COOP Suisse.

Les gouvernements cantonaux de Berne, Lucerne, Schwyz, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rh.-Ext., Grisons, Thurgovie et Valais, l'Union libérale-démocratique suisse, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union centrale des associations patronales suisses, l'Union suisse des arts et métiers, la Fédération des sociétés suisses d'employés et l'Association suisse des banquiers, la Fédération des coopératives Migros, l'Union des villes suisses et l'organisation "Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialökonomie" se prononcent contre l'initiative; ils repoussent également l'idée d'un contreprojet ou n'en envisagent point.

En revanche, les autorités, partis et organisations suivants s'expriment plus ou moins nettement en faveur d'un contreprojet, et une partie d'entre eux ont fait des propositions concrètes; ce sont les gouvernements des cantons de Zurich, Uri, Glaris, Zoug, Fribourg, Saint-Gall, Vaud, Neuchâtel et Genève, le Parti démocrate-chrétien suisse, le Parti radical-démocratique suisse, l'Union démocratique du centre, l'Alliance des indépendants ainsi que, parmi les autres associations et organisations, l'Union suisse des paysans, la Fédération romande des syndicats patronaux, l'Union suisse des syndicats autonomes, l'organisation "Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum" et l'Institut d'éthique sociale de l'université de Zurich en collaboration avec l'Institut d'éthique sociale de la Fédération des églises protestantes de la Suisse.

Le Mouvement national d'action républicaine et sociale et l'Association des communes suisses donnent leurs avis sur les aspects généraux du principe de la participation mais ne se prononcent pas à l'égard de l'initiative.

Se sont abstenus de prendre position quant au fond de la question les gouvernements cantonaux d'Obwald, de Nidwald et d'Appenzell Rh.-Int. ainsi que, parmi les partis politiques, l'Action nationale contre la surpopulation étrangère en Suisse et le Parti suisse du travail. Le gouvernement du canton d'Argovie n'a pas donné de réponse, étant d'avis qu'il incomrait avant tout aux associations économiques de se prononcer sur l'initiative populaire.

613 Terminologie

La plupart des autorités, partis et organisations consultés se sont rangés à l'avis de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et ont adopté le

terme général "participation" pour désigner ce droit à tous les degrés (information, consultation, codécision). Selon plusieurs opinions exprimées, il conviendrait cependant de remplacer "participation" par "coopération" ("Mitwirkung" en allemand), du fait que dans le texte de l'initiative, le premier terme a un contenu plus extensif visant la "participation aux décisions"; pour ce qui est du mot allemand correspondant ("Mitbestimmung"), on remarque que dans le langage courant, le verbe "mitbestimmen" est synonyme de "mitentscheiden" (codécider). Se sont exprimés dans ce sens le gouvernement du canton des Grisons, le Parti démocrate-chrétien suisse, le Parti radical-démocratique suisse, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des arts et métiers, l'organisation "Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum" (Communauté de travail de la Fédération pour la libre entreprise), et en particulier aussi l'Institut d'éthique sociale de l'université de Zurich. Dans leur réponse rédigée en commun, les auteurs même de l'initiative utilisent, dans un autre contexte, l'expression "coopération des travailleurs".

62 Avis exprimés

621 Motivations des auteurs de l'initiative et de ceux qui la soutiennent

Les auteurs de l'initiative justifient leur revendication en évoquant la situation actuelle des travailleurs dans l'économie. Ils estiment qu'un nombre trop élevé de travailleurs trouvent pénible, dans leur profession, de ne pas être considérés comme des collaborateurs à part entière, de se sentir entravés et de se voir accorder fréquemment trop peu de confiance. Les aspirations de l'être humain à affirmer sa personnalité, à être apprécié à sa juste valeur et à s'épa-

noir commandent la participation. Le bien-être croissant et la prévoyance sociale améliorée sont loin d'avoir rendu la vie professionnelle sans problèmes. Trop nombreux sont les travailleurs qui se plaignent de monotonie, d'isolement, de manque d'information et de ce que le sens de leur travail quotidien leur échappe. Il leur est de plus en plus difficile d'avoir une vue d'ensemble objective des choses et de leurs rapports. Les relations humaines au lieu de travail sont perturbées. Les sentiments de malaise et de mécontentement grandissent au sein du personnel de nombreuses entreprises. La volonté de participer se manifeste particulièrement à la suite de la concentration économique et des fermetures d'entreprises qui en résultent fréquemment. En revendiquant ce droit, on ne cherche nullement à contrecarrer les modifications structurelles nécessaires à l'économie, mais à mettre un frein aux agissements autoritaires des détenteurs de la puissance économique et à les empêcher de prendre des décisions unilatérales. Il serait dès lors nécessaire que les personnes concernées soient informées en temps utile des répercussions sociales et humaines de telles décisions. La revendication du droit de participation vise la démocratisation de l'économie. Il n'est pas logique de reconnaître au citoyen son aptitude à exercer des droits démocratiques sur le plan politique et de refuser au travailleur les mêmes droits, à savoir la participation, dans le domaine économique.

En ce qui concerne la participation au sein des conseils d'administration, il y a lieu de se référer aux modèles élaborés dans le cadre de la CEE pour la "société anonyme européenne". La représentation des travailleurs au sein du conseil d'administration devrait se composer en premier lieu de membres du personnel sans toutefois exclure l'élection de représentants des travailleurs choisis à l'extérieur de l'entreprise.

Pour ce qui est du libellé de l'initiative, ses auteurs estiment qu'un texte constitutionnel rédigé en termes généraux est précisément judicieux pour la participation. En effet, il n'est guère possible de réaliser d'un jour à l'autre la participation des travailleurs. Il s'agit là d'une tâche permanente. Vu le caractère dynamique de l'économie, il est nécessaire de concevoir la participation selon une formule dynamique. Dans ces conditions, une base constitutionnelle trop restreinte et axée, le cas échéant, uniquement sur une situation momentanée présente plus d'inconvénients que d'avantages. Il est par ailleurs notoire que les modifications de la constitution exigent beaucoup de temps. Une nouvelle disposition constitutionnelle devrait dès lors être conçue de manière assez extensive pour couvrir les évolutions futures.

Le gouvernement du canton de Bâle-Ville estime que des mesures doivent être prises en faveur de l'épanouissement et du respect de la personnalité du travailleur. L'imbrication de notre économie dans celles des autres pays impose des mesures de rationalisation et de concentration qui se traduisent par des fusions et des fermetures d'entreprises. C'est le travailleur qui en subit souvent les conséquences pénibles, vu la protection insuffisante que lui assure la législation en vigueur. Des dispositions complémentaires devraient donc garantir aux travailleurs qu'un droit légal de participation leur soit accordé lors de décisions de l'entreprise ayant une grande portée sur leur existence. Il s'agirait de trouver une voie propre à amplifier le contenu de la politique pratiquée dans notre pays en matière de relations entre partenaires sociaux. La relation entre partenaires sociaux ne saurait être authentique sans la participation des travailleurs. Le gouvernement de Bâle-Ville est dès lors d'avis qu'il convient d'appuyer la revendication visant à insérer le droit de partici-

pation dans la constitution. Dans la future législation d'exécution, il faudrait cependant prévoir que les formes à donner à la participation soient essentiellement déterminées dans les conventions collectives de travail, les dispositions fédérales se bornant à quelques prescriptions-cadre.

Selon l'opinion du gouvernement du canton du Tessin, l'idée de la participation a enregistré des progrès dans les pays industrialisés d'Europe pendant les années de l'après-guerre. Dans la politique sociale et économique de notre pays, tous les intéressés deviennent de plus en plus interdépendants. Aujourd'hui déjà, les employeurs et les travailleurs sont d'ailleurs sur un pied d'égalité hors des entreprises. Toutes ces réflexions justifient en principe l'acceptation de l'initiative. D'autre part, la disposition constitutionnelle devrait déjà contenir les principes sur lesquels reposera la future législation. L'article constitutionnel devrait cependant être assez extensif pour permettre une adaptation constante de la législation à l'évolution politique, économique et sociale. Au demeurant, il ne paraît pas possible d'appliquer à l'administration publique toutes les normes valables dans l'économie privée.

Les gouvernements cantonaux de Bâle-Ville et du Tessin donnent brièvement leurs avis sur la participation dans l'administration publique. Le canton de Bâle-Ville relève que le droit de participation doit être assuré par la constitution à tous les travailleurs, y compris au personnel des pouvoirs publics; en revanche, le canton du Tessin souligne dans sa réponse que les normes prévues pour la participation dans les entreprises de l'économie privée ne sont pas toutes applicables à l'administration publique.

Le Parti socialiste suisse considère la réalisation de la participation au sein de l'entreprise et hors de l'entreprise comme une étape essentielle vers l'égalité des droits

entre le capital et le travail. Aux yeux des socialistes, il va de soi qu'il faut aussi introduire la participation dans les organes munis de pouvoirs de décision au plus haut niveau. L'argument selon lequel ce degré de participation affaiblirait la capacité de décision en matière économique met somme toute en cause le principe même de la démocratie. Les risques qu'affronte le chef d'entreprise sont supportés dans une large mesure par les travailleurs. Ce sont eux notamment qui font les frais des conséquences parfois désastreuses des erreurs de planification, des estimations de rendement à trop court terme, des fermetures d'entreprises et des fusions. La vague de concentrations qui se fait sentir dans notre économie actuellement rend précisément nécessaire, également sous l'angle politique, la participation des travailleurs et de leurs organisations pour rétablir l'équilibre. Abstraction faite de cet aspect de la question, l'activité des travailleurs contribuerait dans une mesure importante à la formation de capital. Du point de vue de la politique sociale, il s'agirait, en réalisant la participation des travailleurs et de leurs organisations, d'éliminer la contradiction actuelle entre la démocratie politique relativement étendue et le régime économique encore très peu démocratisé. Dans cet ordre d'idées, le Parti socialiste estime que des organisations de travailleurs puissantes et solidaires sont nécessaires, organisations appelées à jouer un rôle particulièrement important en période de mutation économique. C'est la raison pour laquelle il convient de s'opposer avec la plus grande résolution à des plans qui viseraient à exclure de la participation les organisations de travailleurs. L'article constitutionnel devrait être conçu de manière à laisser une ample marge à la législation.

Le Parti évangélique populaire suisse relève, lui aussi, que la participation comporte la coresponsabilité. La concentration économique qui se dessine dans notre pays aboutit à

une concentration énorme de la puissance. Or, ce n'est pas cet objectif là qu'il faudrait viser mais la participation active du plus grand nombre possible de personnes. La participation des travailleurs et leur entrée dans les conseils d'administration des entreprises constituent dès lors un impératif. Il conviendrait, en revanche, de s'opposer à une répartition paritaire des sièges entre les bailleurs de fonds et les travailleurs. Au cas où le peuple et les cantons accepteraient l'article constitutionnel proposé, la législation d'exécution ne devrait régler que les points essentiels. Il faudrait donner la priorité aux accords entre partenaires sociaux, qui garantiraient ainsi les solutions les plus conformes aux conditions existant dans les entreprises et les branches d'activité.

L'initiative est également appuyée par COOP Suisse. A son avis, il est fréquent que, dans notre économie actuelle, le propriétaire d'une entreprise n'en soit pas en même temps le chef responsable. En fait, des personnes salariées occupent déjà des postes de direction. Sous cet angle, on pourrait considérer l'institutionnalisation de la participation des travailleurs comme une conséquence logique de l'évolution observée jusqu'ici. L'intérêt des travailleurs à la prospérité de l'entreprise serait pour le moins aussi grand que celui des bailleurs de fonds. De larges milieux ne contestent pas le principe de la participation en soi. Il y aurait, en revanche, controverse quant à l'ampleur qu'il convient de donner au droit de participation. Pour ce qui est de la législation, la COOP est d'avis qu'il faut attacher une grande importance à une définition claire et à une délimitation précise des attributions aux divers niveaux de prise de décisions, afin de ne pas rendre impossible une gestion judicieuse et économiquement saine.

622 Motivations et avis des adversaires de l'initiative

La majeure partie des gouvernements cantonaux et des partis politiques, toutes les associations d'employeurs et quelques autres organisations s'opposent à l'initiative. On trouve cependant parmi eux une série de gouvernements cantonaux, de partis et d'organisations qui ont une attitude positive à l'égard de l'idée de la participation en soi, mais qui ne peuvent approuver le projet d'article constitutionnel tel qu'il est conçu. Ce sont principalement les partisans d'un contreprojet.

622.1 Cantons

Les gouvernements des cantons de Berne, Schwyz et Soleure ne se prononcent que sur la participation dans l'administration. Celle-ci se situe également au premier plan dans les avis exprimés par les autres cantons.

Le gouvernement du canton de Zurich voit un unique domaine où pourrait s'exercer la codécision; ce serait celui des mesures disciplinaires, à la condition cependant de constituer une commission disciplinaire parce qu'il n'en existe pas dans ce canton. Il s'agirait, en l'occurrence, d'une participation collective. A l'échelon législatif, le personnel des services publics pourrait exercer son influence par le truchement des députés à l'élection desquels il a contribué. Quant au pouvoir exécutif, il serait tenu d'accomplir les tâches et devoirs qui lui incombent en vertu de la constitution et de la loi; il ne saurait être question d'admettre ici un droit de participation qui permettrait à des tiers de prendre part aux décisions. Il constate, d'autre part, que la consultation est garantie dans une large mesure aux représentants des travailleurs lors de négociations et de discussions préliminaires. Selon le gouvernement du canton de Berne, les

idées que les auteurs de l'initiative se font des formes à donner aux droits de participation ne sont pas du tout homogènes ni précises. Dans leurs programmes sur la participation, ils semblent surtout avoir ignoré la différence qui existait à l'origine entre les motivations de la réglementation contractuelle dans l'économie privée, d'une part, et la réglementation légale dans les administrations publiques, d'autre part. Dans l'administration, la forme la plus poussée de la participation ne pourrait pas être appliquée. Une opinion analogue est exprimée par le gouvernement du canton de Lucerne, qui constate que la structure et les tâches des administrations et des services publics se distinguent à bien des égards de celles des établissements et entreprises privées. A la Confédération et dans les cantons, le personnel jouit du droit de consultation et, en partie, également du droit de codécision, principalement pour les questions relatives au personnel. C'est ainsi qu'au canton de Lucerne, par exemple, le personnel exerce un droit de codécision étendu en matière de rémunération et de prévoyance en cas de vieillesse. Du reste, les associations du personnel ont toujours la possibilité, en qualité d'interlocutrices du Conseil d'Etat, de représenter les intérêts de leurs membres. Sur les plans législatif et exécutif, l'extension du droit de consultation du personnel est cependant limitée. En ce qui concerne l'élaboration des lois, le fonctionnaire a la possibilité, comme les autres citoyens, d'influer sur elles en faisant usage de ses droits démocratiques. En revanche, le gouvernement est seul responsable de ses décisions pour l'exécution des lois. Dans ce domaine, il serait exclu de déléguer à des tiers les attributions se rapportant aux tâches qui incombent au pouvoir exécutif en vertu de la constitution et des lois. A cet égard, l'avis du canton de Lucerne concorde avec ceux des gouvernements des cantons de Glaris, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Thurgovie, du Valais et de Genève. En ce qui concerne le pro-

blème de la compétence de la Confédération dans le domaine administratif des cantons et des communes, le gouvernement du canton de Schwyz constate qu'une compétence législative de la Confédération porterait atteinte à la souveraineté cantonale en matière d'organisation. Le Conseil d'Etat du canton de Saint-Gall remarque, lui aussi, que l'initiative, telle qu'elle est conçue, impliquerait en matière d'organisation une ingérence dans l'autonomie des cantons qui avaient jusqu'ici la compétence de fixer le statut des fonctionnaires. Il ne faudrait pas déroger sans nécessité à cette règle. De même, le gouvernement du canton de Glaris souhaite que la participation des travailleurs dans les administrations publiques continue à être régie par le droit public des communautés en cause. Une compétence fédérale ne s'impose pas dans ce domaine. De l'avis du gouvernement du canton de Soleure, également, il suffit pour le moment, semble-t-il, que la Confédération établisse d'abord dans sa propre sphère un droit moderne de participation des fonctionnaires. En procédant de la sorte, la Confédération donnerait le ton aux cantons et aux communes ou aux législations cantonales concernant les communes. Attirant l'attention sur le double effet d'une norme constitutionnelle en matière de participation du personnel dans l'administration publique, le gouvernement cantonal de Bâle-Campagne constate qu'une participation ainsi prévue aurait pour résultats, d'une part, de contrarier les pouvoirs politiques constitutionnels reposant sur les droits du citoyen et, d'autre part, de conférer du même coup à la Confédération le pouvoir de s'immiscer par des prescriptions fédérales dans l'organisation, l'administration et les compétences politiques internes des cantons et des communes. Les deux choses seraient également inacceptables.

En ce qui concerne la participation dans l'économie privée, le gouvernement du canton de Zurich observe qu'il con-

vient, en principe, d'accueillir favorablement le développement de la participation individuelle du travailleur dans son champ d'activité professionnelle. Il s'agirait notamment de promouvoir une forme de pensée active et une coopération de tous les groupes intéressés dans les domaines sociaux et professionnels. Il convient, en revanche, de rejeter une participation collective des travailleurs allant au-delà de l'information. La participation paritaire des travailleurs et de leurs organisations au niveau de la gestion de l'entreprise, que revendiquent les auteurs de l'initiative, conduirait à une transformation fondamentale du régime économique n'excluant pas le risque de sa "syndicalisation". Un droit de cette nature aurait des conséquences politiques. Le gouvernement du canton de Lucerne approuve également une extension des droits des travailleurs au titre de la participation pour les questions sociales et de personnel. Il faudrait promouvoir la participation pour toutes les questions se rapportant directement au poste de travail. Il serait également souhaitable d'accorder un droit à l'information en ce qui concerne les problèmes économiques et de gestion de l'entreprise. Un droit de participation des travailleurs au niveau de la direction de l'entreprise recèle cependant certains dangers et inconvénients qu'il conviendrait de souligner. La réalisation de telles propositions pourrait éventuellement aller à l'encontre de notre régime de libéralisme économique. Le gouvernement du canton d'Uri pense que le texte proposé pour l'article constitutionnel est trop extensif et manque de précision. En revanche, il accueillerait favorablement un contreprojet se concentrant sur la coopération des collaborateurs et des commissions d'entreprise au niveau de l'exploitation (liberté personnelle, politique des salaires, aménagement du poste de travail, oeuvres sociales, etc.). Le gouvernement du canton de Glaris serait disposé à approuver, sous la dénomination

générale de "participation", un nouveau développement de l'information, de la consultation et de la codécision revêtant les formes suivantes : l'information objective et en temps opportun sur les événements, décisions et plans au sein de l'entreprise; la consultation en tant que droit d'exprimer des opinions et de présenter des suggestions; la codécision pour les questions sociales et d'organisation touchant directement les travailleurs. En revanche, il faudrait faire abstraction de la codécision au niveau de la gestion des entreprises, car notre régime économique est fondé sur un libre engagement des capitaux impliquant l'acceptation des risques.

Le gouvernement du canton de Zoug se demande également si, en cas d'acceptation de l'initiative populaire, la propension actuelle à prendre des risques et à investir se maintiendrait. Dans l'entreprise et l'administration, la participation d'organisations de travailleurs étrangères à l'entreprise n'est pas souhaitable. Pour le gouvernement du canton de Fribourg, la participation paritaire paraît beaucoup plus théorique qu'effective; il n'est un secret pour personne que les pouvoirs de décision sont de plus en plus délégués à des échelons inférieurs. Sans aller jusqu'à exclure l'éligibilité de mandataires syndicaux, on doit toutefois songer aux inconvénients qui en résulteraient. Le gouvernement de Bâle-Campagne est d'avis que la législation contient déjà les instruments nécessaires aux deux premiers degrés de la participation; il n'y aurait qu'à en faire usage. Pour un élargissement ultérieur de la participation, une disposition constitutionnelle spéciale ne serait pas nécessaire; il suffirait que le législateur introduise des dispositions légales à cet effet. La participation des travailleurs au sein de l'entreprise serait souhaitable pour les questions économiques, sociales et de personnel, qu'elle soit individuelle ou

rendue représentative par l'institution de commissions d'entreprise. La consultation s'imposerait lorsqu'il s'agit de statuer sur des questions où le destin même des travailleurs est en jeu. Il conviendrait, en revanche, de refuser un droit de codécision aux travailleurs et à leurs organisations au niveau de la gestion des entreprises, vu que l'institution de ce droit porterait atteinte à notre ordre économique et social fondé sur la liberté. Le Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse s'oppose à l'initiative en remarquant qu'un nouveau développement de la coopération des travailleurs, tel que l'entendent les syndicats, est inconcevable. Les principes ancrés dans la constitution actuelle devraient permettre l'institution de commissions ouvrières et d'entreprise, que le Conseil d'Etat approuve. Le Conseil d'Etat d'Appenzell Rh.-Ext. estime qu'il faut répondre clairement par la négative à la question de savoir si les objectifs visés par l'initiative des syndicats, tels que la lutte contre l'aliénation, l'affirmation de la personnalité et l'épanouissement, pourraient être atteints grâce à la représentation des travailleurs dans les conseils d'administration des entreprises. Si, à côté des travailleurs, des délégués syndicaux venaient siéger dans le conseil d'administration, qui n'auraient mis à la disposition de l'entreprise ni capital ni leur propre capacité de travail, il ne s'agirait plus de participation mais de pouvoirs exercés par des personnes étrangères à l'entreprise. Le gouvernement du canton de Saint-Gall relève que les deux partenaires sociaux ont une attitude positive à l'égard d'une extension des droits de coopération des travailleurs pour les questions économiques. Les opinions sont cependant fort divergentes quant à l'étendue du champ d'application et au degré de participation. Le Conseil d'Etat du canton des Grisons pense que l'évolution de la participation des travailleurs n'est pas encore achevée, en sorte qu'une réglementation légale apparaît prématurée. En

outre, les expériences faites dans des entreprises étrangères soumises à un régime légal de participation se sont révélées en partie très peu satisfaisantes. Selon l'avis exprimé par le gouvernement du canton de Thurgovie, les questions sociales et de personnel constituent, en principe, les seuls domaines appropriés pour exercer la participation. Au niveau de la gestion de l'entreprise, il n'y aurait, en revanche, que la consultation qui pourrait entrer en considération, à l'exclusion de la codécision. Le gouvernement du canton de Vaud reconnaît l'opportunité de développer la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, tout en sauvegardant, bien sûr, l'efficacité de cette gestion. Les formes de la participation devraient être définies avant tout par le jeu de la libre négociation entre les partenaires sociaux. Le gouvernement du canton du Valais s'exprime dans le même sens. Il constate que la participation a atteint un degré satisfaisant dans de nombreuses entreprises, alors que dans d'autres ce ne serait pas encore le cas, ce qui justifierait une intervention du législateur. Il faudrait cependant d'abord chercher une solution par la voie de la convention collective. Le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel déclare que l'article constitutionnel proposé ne peut en aucun cas être accueilli. La constitution ne saurait être un document dans lequel on inscrit des mots sans définir leur sens. Or la participation des travailleurs, telle que les auteurs de l'initiative la formulent, pourrait revêtir les formes les plus diverses et son contenu être très différent selon les systèmes retenus. Les citoyens seraient appelés à se prononcer sur un mot, qui aurait un sens différent pour chacun d'eux. Le Conseil d'Etat du canton de Genève se déclare d'une manière générale favorable à l'idée d'une participation des travailleurs dans les domaines essentiels les concernant directement. Il estime cependant, lui aussi, que le texte proposé

dans l'initiative apparaît trop vague, en sorte que de graves difficultés pourraient naître pour son application aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

622.2 Partis politiques

Le Parti démocrate-chrétien (PDC) approuve la participation au poste de travail, dans la mesure où les intérêts des travailleurs doivent être protégés. Il faudrait cependant éviter que l'exercice des droits de participation n'entraîne l'institution d'un appareil administratif démesuré. Ces droits devraient être exercés à titre individuel et de manière directe. Dans le domaine social et au niveau de l'exploitation, la participation devrait incomber à des collaborateurs élus par les travailleurs. En matière de gestion, la participation paritaire des travailleurs pourrait toucher, voire léser, non seulement la liberté d'association des actionnaires mais la garantie de leur propriété. La parité en tant que facteur d'organisation serait inadéquate pour un organe chargé de prendre les décisions dans une entreprise. Le droit de vote doit être reconnu exclusivement aux travailleurs de l'entreprise. Il en est de même en principe pour l'éligibilité. En vertu du principe de subsidiarité, il ne serait malgré tout pas possible de restreindre le droit du personnel d'élire au conseil d'administration des représentants choisis à l'extérieur de l'entreprise. Le PDC rejette l'initiative mais soumet une proposition de contreprojet (cf. 624.1).

Pour des raisons de principe, le Parti radical-démocratique suisse (PRDS) se prononce, lui aussi, contre l'initiative, parce qu'il se réclame de la libre économie de marché et de la propriété privée sur les moyens de production, ainsi que du droit de disposer de ces moyens. Ce parti déclare dès lors qu'il ne peut souscrire à des objectifs qui rendraient très relative la garantie de la propriété et restreindraient

de manière sensible la liberté économique. Il approuve cependant l'institution de bases constitutionnelles prévoyant une information plus étendue des travailleurs et de leurs organes au sein de l'entreprise dans tous les domaines ne touchant pas aux décisions qui ne peuvent être que du ressort exclusif de la direction. Il acquiesce aussi au développement des commissions de travailleurs en tant qu'organes internes de l'entreprise, à condition que ces commissions ne s'écartent pas de leur rôle pour devenir un instrument destiné à accroître l'influence des syndicats. Le PRDS préconise un contre-projet ayant notamment pour but de favoriser l'épanouissement de la personnalité du travailleur et de promouvoir la collaboration entre les employeurs et les travailleurs. Ce contre-projet prévoit un droit de participation des travailleurs en matière d'aménagement des conditions de travail à l'intérieur de l'entreprise et de gestion d'institutions sociales et de prévoyance.

L'Union démocratique du centre (UDC) se montre, en principe, favorable à la participation mais considère comme inacceptable le texte de l'article constitutionnel proposé par les auteurs de l'initiative. De toute évidence, des prescriptions sur la participation n'auraient de sens que pour les grandes entreprises industrielles. Ce parti préconise également un contre-projet. A son avis, il serait impossible, en matière de gestion, de transposer dans l'économie les institutions et méthodes de la démocratie politique. La participation dans les domaines économique et financier serait notamment hors de question, parce qu'il faudrait aussi exiger la coresponsabilité; or, les auteurs de l'initiative la refusent expressément.

L'Alliance des indépendants approuve en principe la proposition d'introduire dans la constitution un additif sur la participation mais s'oppose résolument à ce que les travail-

leurs soient représentés dans le conseil d'administration ou dans toute commission d'entreprise par des organisations extérieures à l'entreprise ou par leurs représentants. Elle est d'avis qu'il faut mettre l'accent sur la réalisation de la participation au poste de travail, où le travailleur passe une partie importante de son existence.

L'Union libérale-démocratique suisse demande le rejet de l'initiative sans contreprojet. A son avis, la question de la participation doit être réglée de préférence entre les partenaires sociaux au moyen des conventions collectives de travail. L'initiative favoriserait la "syndicalisation" de l'économie et constituerait la négation de la conception des rapports entre partenaires sociaux. Elle souligne qu'il est incontestable que l'initiative sur la participation constitue l'élément de base d'une stratégie visant à transformer qualitativement l'ordre économique et social établi.

622.3 Associations centrales de l'économie

Le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie rejette l'initiative, mais appuie tous les efforts visant à aménager la coopération de chacun dans sa sphère de travail. Il souligne avant tout que la participation proposée serait en contradiction avec les fondements essentiels de notre ordre économique et social. Une véritable participation conçue pour l'individu devrait prévoir l'égalité des droits des travailleurs, qu'ils soient syndiqués ou non. Les auteurs de l'initiative viseraient un droit de participation plural en faveur des travailleurs syndiqués. Ceux-ci auraient en effet le droit de se faire représenter non seulement en tant que membres du personnel mais aussi en tant que membres du syndicat. En outre, la participation ouvrière au niveau des conseils d'administration remettrait en question les rapports entre partenaires sociaux, étant donné que lors de négocia-

tions les représentants syndicaux siègeraient des deux côtés : en tant que membres du conseil d'administration, d'une part, et en tant que représentants des salariés, de l'autre. Au surplus, l'initiative conférerait aux organisations syndicales une telle suprématie que les rapports entre "partenaires sociaux" en seraient bouleversés. L'initiative, qui prétend rendre plus humain l'environnement des travailleurs dans les entreprises sacrifierait, par une délégation vers le haut, la participation individuelle à la participation représentative exercée par des représentants des travailleurs. La participation des travailleurs au sein des conseils d'administration aboutirait à une politisation du processus de décision qui empêcherait l'entreprise d'assumer ses fonctions économiques et sociales conformément aux principes modernes de l'économie de marché.

L'Union centrale des associations patronales suisses s'exprime dans le même sens. Elle rejette nettement l'initiative sur la participation telle qu'elle est formulée. Elle souligne en particulier que la norme de compétence telle que les auteurs souhaiteraient l'insérer dans la constitution donnerait au législateur fédéral la possibilité d'infléchir de manière décisive l'ordre économique et social établi en direction d'une syndicalisation et d'un transfert du rapport des forces politiques vers une prédominance manifeste des travailleurs ou de ceux qui défendent leurs intérêts et de leurs organisations politiques. Il serait opportun de renoncer à institutionnaliser les droits de participation des organisations de travailleurs et de leurs représentants au niveau de l'exploitation et de la direction de l'entreprise, car toute discussion directe avec le personnel serait entravée et des facteurs extérieurs à l'entreprise risqueraient de perturber les relations entre patrons et travailleurs. L'Union centrale des associations patronales suisses accueil-

le, en revanche, avec sympathie une coopération accrue de chaque travailleur dans sa propre sphère de travail et appuie tous les efforts tendant à introduire au niveau de la direction des conceptions favorables à cet objectif. Le patronat encourage une participation active des commissions du personnel sur le plan social et au niveau des questions internes de l'entreprise. Il approuve également, en dehors des limites de l'entreprise, la politique des rapports entre partenaires sociaux avec les organisations de travailleurs, étant entendu que les règles de la loyauté devraient présider à ces rapports.

L'Union suisse des arts et métiers repousse l'initiative et propose de renoncer à un contreprojet. Elle accueille en principe favorablement l'idée d'un droit de participation étendu des travailleurs au sein de l'entreprise. Elle pense néanmoins que les programmes sur la participation font apparaître que le facteur idéologique est non seulement très important mais qu'il motive dans une large mesure la revendication de la participation. Le régime d'économie libérale serait cependant le meilleur garant du bien-être et de la sécurité sociale à chaque échelon de l'économie. La participation étendue des travailleurs dans l'entreprise ne saurait être résolue par une disposition constitutionnelle de portée générale. En matière de participation, la convention collective de travail devrait permettre à une large échelle de concrétiser les objectifs visés qui intéressent en premier lieu les travailleurs. Il convient enfin de souligner qu'en transformant de façon unilatérale la participation individuelle du travailleur, régie par le droit sur le contrat du travail, en représentation collective au moyen des commissions d'entreprise, le travailleur risquerait de ne plus pouvoir participer à titre personnel.

L'Union suisse des paysans estime que la voie choisie par les syndicats n'est pas judicieuse. Au cours des décennies passées, les partenaires sociaux ont été peu à peu disposés à créer un climat d'entente qui devrait permettre de résoudre les problèmes de la participation sans intervention des autorités. Si, contre toute attente, aucun résultat ne peut être atteint de cette façon, il conviendrait d'opposer un contreprojet à l'initiative. Ce contreprojet devrait permettre aux autorités de légiférer et de régler ainsi concrètement certains problèmes de participation. Il conviendrait de veiller particulièrement à ce que la participation dans les administrations publiques ne restreigne pas les droits du souverain.

La Fédération des sociétés suisses d'employés rappelle la convention du 23 juin 1972 sur la participation des employés dans l'entreprise, convention conclue entre l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie, d'une part, et l'Union des associations d'employés de l'industrie métallurgique et d'électricité, la Société suisse des contremaîtres et la Société suisse des employés de commerce, d'autre part. Une autre convention tendant à encourager la coopération des employés dans l'entreprise, dont l'entrée en vigueur est prévue prochainement, a été conclue par l'Union centrale des associations patronales suisses, d'une part, et la Société suisse des employés de commerce et la Société suisse des contremaîtres, d'autre part. En vertu de ces conventions, il devrait être possible de recueillir des expériences précieuses au cours des années à venir, expériences qui devraient permettre aux partenaires sociaux d'échanger des connaissances et de conclure de nouveaux accords. La Fédération des sociétés suisses d'employés conclut qu'une base constitutionnelle sur la participation des travailleurs ne répond pas à un besoin actuellement.

Invitée à participer en commun au lancement de l'initiative, l'Union suisse des syndicats autonomes n'avait pas été en mesure de donner suite à cette requête. Elle maintient sa position. A son avis, le travailleur ne désire nullement être mêlé dans des affaires qu'il ne connaît pas. L'initiative serait incompatible avec l'ordre économique libéral. Elle porterait également atteinte à la garantie de la propriété, en permettant à des personnes dépourvues de ressources de décider de l'emploi du capital d'autrui. En revanche, l'employeur devrait informer de façon complète et compréhensible ses travailleurs sur toutes les questions importantes, y compris les questions sociales et d'organisation interne de l'entreprise, ainsi que sur les problèmes de politique économique de l'entreprise. Il faudrait aussi accorder aux travailleurs et aux employeurs un droit de codécision équivalent pour les questions sociales et d'organisation interne (poste de travail, contrat de travail et institutions de prévoyance sociale). L'Union suisse des syndicats autonomes souhaite que le Conseil fédéral oppose un contreprojet à l'initiative populaire.

622.4 Autres organisations

L'Union des villes suisses rejette l'initiative sur la participation. Elle estime que, d'une manière générale, son texte est très vague. Compte tenu de la situation politique et juridique des administrations publiques, les conditions impliquant une participation au sens de l'initiative populaire n'existent pas. Elle pense que s'il n'est pas possible d'obtenir un droit de participation général, un droit restreint d'être consultés devrait en revanche être octroyé aux fonctionnaires des administrations publiques sur les questions sociales et touchant le personnel.

L'Association suisse des banquiers émet des doutes quant aux possibilités "d'humaniser les entreprises" en modifiant la constitution. A son avis, les syndicats négligeraient le lien entre la participation et la gestion de l'entreprise. Il serait plus facile de lutter contre l'aliénation si la coopération était organisée par la direction de l'entreprise et non pas individuellement par le travailleur pour lequel "la démocratisation de l'économie" représente une notion abstraite. Les banques rejettent nettement toute forme de participation étrangère à l'entreprise qui risquerait de provoquer la "syndicalisation" de l'économie. Elles estiment que les divergences entre travailleurs et employeurs peuvent être aplanies par la coopération des travailleurs; l'ensemble de ces problèmes intéresserait peu les syndicats.

La Fédération romande des syndicats patronaux estime que l'initiative mettrait en péril le bon fonctionnement de notre économie et aussi certains principes de notre ordre juridique. La tendance à la "syndicalisation" qui se dégage de l'initiative aurait pour résultat d'instaurer simplement la participation de quelques fonctionnaires syndicaux et non pas des travailleurs dans leur ensemble. En revanche, il conviendrait d'introduire un droit étendu à l'information qui ne serait limité que par les intérêts bien compris des entreprises. Elle estime que le droit de consultation implique l'existence d'organismes de représentation des travailleurs au sein de l'entreprise. La codécision devrait rester limitée à l'hygiène et à la sécurité du travail, aux institutions sociales, ainsi qu'à l'organisation du travail. La Fédération romande des syndicats patronaux oppose à l'initiative un contreprojet (cf. 624.2) rédigé conformément aux principes énoncés ci-dessus.

La Fédération des coopératives Migros souligne que la responsabilité incombe à part entière au chef de l'entreprise. Dans un conseil d'administration dont la moitié des membres seraient, du fait de leur appartenance, appelés à défendre des intérêts particuliers, le rapport des forces risquerait de se déplacer et rendrait dès lors problématique la possibilité de faire face à des situations impliquant des décisions rapides. La participation paritaire favoriserait la formation de groupes au sein du conseil d'administration et il serait par conséquent difficile de prendre des décisions objectives. Il ne serait guère possible d'éviter que le dialogue sur la participation, qui a fait l'objet de négociations jusqu'ici, ne prenne place au sein des conseils d'administration, peu indiqués pour ce genre de débat. Elle déclare qu'il est impensable de transposer les principes de démocratie politique dans l'économie. Dans les conseils d'administration, il ne pourrait être question que d'une participation minoritaire, les représentants des travailleurs choisis hors de l'entreprise étant d'emblée exclus. En revanche, il conviendrait de préciser par des dispositions légales les droits des travailleurs à l'information et à la consultation dans les autres domaines.

Pour l'organisation "Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum" (Communauté de travail de la Fédération pour la libre entreprise), ce n'est pas la participation telle qu'elle est prévue par l'initiative qui apportera la solution mais une participation entre partenaires sociaux axée sur les objectifs principaux et concrets de l'entreprise. Vu la nature des relations entre partenaires sociaux en Suisse, il devrait être facile d'intensifier les relations actuelles pour aboutir à des solutions pratiques, tant au niveau contractuel que dans les entreprises. Dans cet ordre d'idées, cette organisation a élaboré un contreprojet (cf.

624.4). En introduisant l'idée de relations entre partenaires sociaux dans la constitution, l'histoire économique de la Suisse se trouverait enrichie d'un nouvel événement marquant et les nombreuses tentatives concrètes visant à animer ces relations au sein des petites, moyennes et grandes entreprises seraient ainsi renforcées et encouragées.

L'Institut d'éthique sociale de la Fédération des églises protestantes de la Suisse oppose à l'initiative, de concert avec l'Institut d'éthique sociale de l'Université de Zurich, un contreprojet (cf. 624.3) qui, par son contenu matériel, concorde fortement avec les revendications des auteurs de l'initiative. Ces instituts sont d'avis que la véritable substance de la participation réside dans une coopération "participative" qui ne renie pas le dualisme dans l'entreprise moderne mais s'écarte d'une coopération "confrontative" fondée sur l'existence de classes sociales. A cet égard, le facteur travail et les facteurs capital et direction doivent être mis sur un pied d'égalité. Une base constitutionnelle servant de cadre à une participation étendue est absolument indispensable. La sauvegarde de la fonction protectrice de la participation en faveur des travailleurs au sein de l'entreprise nécessite l'appui des organisations de travailleurs, car le personnel constitue un groupe isolé et en état d'infériorité face à la direction. De plus, le fait que le poste de travail ne soit pas mentionné dans le texte de l'initiative est critiqué. Il faut également se demander pourquoi les termes "entreprise" et "administration" ont été placés au même niveau.

623 Réponses ne se référant pas directement à la participation

L'Association des communes suisses approuve par principe la participation des travailleurs dans l'administration des

communes. Elle estime toutefois qu'une administration publique, dont le champ d'activité, les programmes et les objectifs sont déterminés par les électeurs, ne se prête pas nécessairement à l'application intégrale du principe de la participation. La participation pourrait s'exercer dans certains secteurs touchant les questions sociales et de personnel. Une législation fédérale trop extensive impliquerait à nouveau une immixtion regrettable dans l'autonomie des communes.

Selon l'avis du Mouvement républicain suisse, il convient de trouver une forme de participation exigeant que les questions fondamentales de gestion de l'entreprise, telles que la fermeture et la vente, ne soient résolues qu'une fois le personnel informé et équitablement dédommagé. Dans les cas où l'entreprise fusionne avec une entreprise étrangère ou lorsqu'elle est absorbée par une telle entreprise, il serait indispensable d'obtenir le consentement du personnel de nationalité suisse de l'entreprise. L'initiative aurait pour but de faire entrer des agents syndicaux dans les conseils d'administration, ce qui entraînerait peu à peu la collectivisation de l'économie.

L'organisation "Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialökonomie" ne se prononce pas directement en faveur de l'initiative sur la participation, mais pour la participation en tant que moyen de sauvegarde de la paix du travail. Selon elle, la revendication des syndicats visant à obtenir la démocratisation de l'économie crée des malentendus. On pourrait croire que les formes de participation doivent être étendues à l'économie. Sur le plan politique, cette organisation pense que la participation s'exerce lors des votations générales. La participation réalisée dans l'économie, telle qu'elle existe actuellement en Suisse, repose avant tout sur la coopération et sur des négociations exprimant la volonté de s'unir pour la lutte en commun contre les obstacles s'opposant à

cette collaboration. De cette façon, il serait possible d'obtenir une participation poussée sur le plan économique ainsi qu'au niveau national.

624 Textes des contreprojets

Les textes des contreprojets qui figurent dans plusieurs réponses sont intégralement reproduits ci-après.

624.1 Parti démocrate-chrétien suisse

Art. 34^{ter} cst.

¹ La Confédération a le droit de légiférer :

...

b^{bis} sur une participation appropriée des travailleurs dans les entreprises et administrations, tout en sauvegardant l'unité de la direction.

Il conviendrait à la rigueur d'examiner si l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution pourrait être concilié avec la lettre b^{bis} proposée.

624.2 Fédération romande des syndicats patronaux

Art. 34^{ter} cst.

¹ La Confédération a le droit de légiférer :

...

b sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises et les administrations. Elle peut également légiférer sur la participation des travailleurs en matière de codécision dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité des institutions sociales et de l'organisation du travail.

624.3 Institut d'éthique sociale de la Fédération des églises protestantes de la Suisse et Institut d'éthique sociale de l'université de Zurich

Art. 34^{ter} cst.

¹ La Confédération a le droit de légiférer :

...

b^{bis} sur la participation des travailleurs et de leurs organisations dans les entreprises publiques et privées, au niveau du poste de travail, de l'entreprise et de l'administration.

624.4 "Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum" (Communauté de travail de la Fédération pour la libre entreprise)

Art. 34^{ter} cst.

¹ La Confédération a le droit de légiférer :

...

b^{bis} sur l'encouragement de la collaboration au sein de l'entreprise. Elle peut notamment rendre obligatoires des conventions-cadre entre partenaires sociaux sur les droits et obligations des travailleurs et de leurs organisations en matière d'information, de consultation, de codécision et d'autodétermination.

63 Résumé des principales questions de fond soulevées par la procédure de consultation

Comme on pouvait le prévoir, ce sont en premier lieu les gouvernements cantonaux et les associations des corporations de droit public autonomes (Union des villes suisses, Association des communes suisses) qui ont donné leur avis sur la participation dans l'administration publique. Il convient de souligner qu'en règle générale la participation au sens d'un

droit étendu de codécision des travailleurs dans l'administration n'est pas reconnue comme concevable. En revanche, on a toujours estimé qu'il était possible de réserver un droit étendu à l'information, à la consultation et à la codécision en ce qui concerne les problèmes de personnel, par exemple. Des craintes ont en outre été émises du fait que l'article constitutionnel proposé constitue une immixtion qu'il ne faut sousestimer dans l'autonomie de l'administration cantonale et communale.

Dans le secteur du droit privé, c'est la participation dans l'entreprise et l'établissement qui est vivement controversée. On avance que la participation des travailleurs entraînerait, voire rendrait impossible, une gestion de l'entreprise conforme aux principes modernes de l'économie de marché. L'impossibilité de départager la responsabilité est également relevée. De plus, si la codécision est exercée sans qu'il y ait simultanément cogestion dans l'entreprise, elle porterait atteinte à la garantie de la propriété telle que la définit la constitution, ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie.

Tout en manifestant de la compréhension pour l'objectif fondamental visé par la participation, un nombre élevé d'adversaires de l'initiative soulèvent le problème que pose l'extension des droits de participation des travailleurs. La question de savoir à quels domaines ces droits doivent s'étendre reste ouverte.

La désignation de représentants des organisations de travailleurs choisis à l'extérieur de l'entreprise constitue le second point important qui fait l'objet de divergences d'opinion très vives. Les adversaires de l'initiative sont d'avis que cette idée comporte un danger de "syndicalisation"

de l'économie, si bien que l'ordre économique jusqu'ici libéral, fondé sur les relations entre partenaires sociaux, risquerait à longue échéance d'être perturbé.

7 EXAMEN DE L'INITIATIVE ET EXPLICATION DU CONTREPROJET

71 Analyse de l'initiative populaire

Avant de se prononcer sur l'initiative, il convient d'en interpréter le texte et d'esquisser le programme des auteurs de l'initiative.

711 Analyse du texte de l'initiative

L'initiative populaire demande d'introduire dans la constitution un nouvel article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b^{bis}, ayant la teneur suivante:

La Confédération a le droit de légiférer:

...

b^{bis} sur la participation des travailleurs et de leurs organisations aux décisions dans les entreprises et administrations.

La disposition constitutionnelle proposée est conçue en tant que norme attributive de compétence permettant dorénavant à la Confédération de légiférer de manière étendue sur la participation des travailleurs et de leurs organisations. Le texte de l'initiative ne représente cependant pas uniquement une norme de compétence; il apporte en même temps certaines indications concrètes qui sont commentées ci-après.

Les auteurs entendent par participation au sens le plus large du terme toutes les mesures, efforts et institutions contribuant à améliorer la position et les droits des travailleurs dans l'établissement, dans l'entreprise ainsi que dans l'administration et leur donnant la possibilité de participer à l'élaboration des décisions. Comme nous l'avons relevé dans l'introduction, le mot "participation" est uti-

lisé comme terme général couvrant trois degrés qui sont l'information, la consultation et la codécision. Mais les promoteurs de l'initiative attribuent plus fréquemment au terme "participation" un sens plus étroit visant uniquement le degré le plus élevé, à savoir la codécision. Leurs communications ne laissent du reste planer aucun doute sur leur intention d'obtenir avant tout le droit pour les travailleurs de participer aux décisions.

Au sens de l'initiative, le champ d'application de la participation doit être étendu et englober les questions personnelles, sociales et économiques. La triple mention de l'établissement, de l'entreprise et de l'administration signifie, selon les indications données par les auteurs de l'initiative, que la participation est réclamée sur les trois plans. Par participation dans l'établissement, il faut entendre non seulement que les possibilités de participer doivent être développées par la voie des commissions d'entreprise mais encore au poste de travail. Les termes "participation dans l'entreprise" indiquent que les travailleurs désirent participer également à l'élaboration des décisions portant sur des questions économiques et financières ou sur des questions touchant la politique de l'entreprise. Il s'agit notamment d'obtenir la représentation et la participation des travailleurs au sein des conseils d'administration des grandes entreprises. En parlant d'établissements et d'entreprises, les auteurs de l'initiative visent non seulement l'économie privée mais aussi le secteur public. Quant au mot "administration", il signifie que la participation doit être réalisée dans les administrations de la Confédération, des cantons et des communes.

Le texte de l'initiative parle de "la participation des travailleurs et de leurs organisations", mettant ainsi les organisations de travailleurs et les travailleurs eux-mêmes

sur un pied d'égalité dans le cadre de la disposition constitutionnelle; de l'avis des auteurs de l'initiative - et ils insistent sur ce point - il ne saurait y avoir de participation sans les syndicats ou contre eux. En termes concrets, ce qui est sans doute surtout visé, c'est l'élection de représentants syndicaux au sein des conseils d'administration.

712 Programmes des auteurs de l'initiative

C'est à dessein que le texte de l'initiative est conçu de manière large et formulé en termes généraux. En dépit des points concrets qui viennent d'être relevés, ce texte laisse ouverte la question de savoir comment la participation sera aménagée ultérieurement dans les textes de loi. Les trois organisations syndicales qui ont pris la responsabilité de signer l'initiative en commun ont établi des programmes de participation dès avant le dépôt et dans une mesure accrue depuis lors. Ces programmes donnent des renseignements précieux sur les intentions des auteurs de l'initiative. Il est indispensable de les soumettre à un examen approfondi pour pouvoir émettre un jugement réaliste.

Le fait que les trois associations syndicales auteurs de l'initiative ont élaboré des modèles de participation indépendants les uns des autres a eu le résultat à peu près inévitable que les programmes présentent certaines différences et que l'accent n'a pas toujours été porté sur les mêmes points. Pour l'essentiel, les modèles de participation visent cependant les mêmes objectifs. Notons à ce propos que ces programmes ne sont pas définitifs. Les auteurs ont laissé diverses questions en suspens à dessein, car ils se réservent d'adapter constamment leurs programmes à l'évolution des besoins.

En ce qui concerne la motivation de leur initiative, les

auteurs font valoir qu'en dépit des progrès accomplis au cours des dernières années et décennies pour améliorer la situation matérielle des travailleurs, il ne peut être ignoré que les relations humaines au poste de travail ne sont souvent pas satisfaisantes. Ils constatent que dans l'économie moderne, le travailleur se plaint de la monotonie d'un travail quotidien dont le sens lui échappe, de son isolement dans l'enchaînement des phases de travail, du manque d'information et de l'absence d'une vue d'ensemble de l'établissement et de l'entreprise. Les auteurs relèvent en outre que les modifications structurelles de l'économie et les fermetures d'entreprises qui en découlent souvent ont suscité dans de larges couches des travailleurs un sentiment d'insécurité croissante. Ils évoquent d'autre part les concentrations de puissance économique qui, à leurs yeux, exigeraient un contrôle et des mesures destinées à faire contrepoids. Il faudrait en outre résoudre la contradiction actuelle entre le plan politique, où la démocratie est une réalité, et le plan économique, où cette démocratie n'existe pas. La participation revendiquée vise donc non seulement à modifier les conditions qui règnent dans l'entreprise, mais aussi à réformer les conditions sociales et économiques.

712.1 Union syndicale suisse

Le modèle de l'Union syndicale suisse se divise en deux parties: l'une consacrée à la participation dans l'établissement, l'autre à la participation au sein des conseils d'administration. Une loi-cadre est demandée pour la première, loi-cadre qui devrait contenir quelques prescriptions minimales essentielles ainsi que des dispositions subsidiaires applicables à défaut de réglementation contractuelle. Les commissions d'entreprise joueraient ici le rôle principal. Lorsque de telles commissions ne seraient pas constituées par voie de convention, elles devraient l'être de par la loi chaque

fois qu'un tiers au moins des travailleurs occupés dans l'entreprise le demandent. Selon le modèle de l'Union syndicale suisse, il incomberait à la direction de l'entreprise de renseigner régulièrement, à temps et de manière approfondie les commissions d'entreprise et les syndicats compétents sur la marche des affaires et la situation économique de l'entreprise ainsi que sur les modifications affectant l'exploitation. Pour les questions de personnel (embauchage, promotions, mesures disciplinaires, etc.), les commissions d'entreprise et les syndicats compétents devraient avoir à tout le moins un droit de consultation. En cas de menace de licenciements, de réduction de la durée du travail ou de transferts à d'autres postes de travail, la direction aurait l'obligation d'en informer les commissions d'entreprise et les organisations de travailleurs compétentes et de chercher conjointement avec elles des solutions acceptables. Pour les questions sociales, notamment les institutions de prévoyance et les oeuvres sociales, il y aurait lieu d'accorder un droit de codécision. Une gestion paritaire devrait être prévue pour les institutions de prévoyance-vieillesse.

Selon l'Union syndicale suisse, la participation, au niveau de l'entreprise, devrait porter également sur les questions économiques et financières. Cette association réclame une répartition paritaire des sièges au sein des conseils d'administration des grandes sociétés anonymes. Cela signifie qu'une moitié du conseil d'administration serait composée de représentants du capital et l'autre, de représentants des travailleurs. D'après un avis de droit obtenu par l'Union syndicale, cette réglementation devrait s'appliquer aux sociétés anonymes occupant 500 travailleurs ou plus. Le président du conseil d'administration serait élu par les membres dudit conseil. Si une élection se révélait impossible à cause de la parité, il appartiendrait à un tribunal arbitral de

s'en charger. Pour constituer ce tribunal, chacun des deux groupes au sein du conseil d'administration (celui des représentants du capital et celui des représentants des travailleurs) délèguerait un arbitre et le Département fédéral de l'économie publique désignerait le troisième. Les représentants des travailleurs et ceux du capital seraient égaux en droits et obligations. Ils partageraient aussi la responsabilité. Celle des représentants des travailleurs serait toutefois aménagée de manière particulière sur deux points: les représentants des travailleurs ne devraient répondre que solidairement avec leur groupe et la portée pécuniaire de leur responsabilité serait limitée. Les représentants des travailleurs au sein du conseil d'administration verseraient leurs tantièmes à un fonds de participation. Ce fonds permettrait de financer la formation et le perfectionnement des travailleurs en vue des tâches nouvelles résultant de la participation. En outre, il pourrait constituer une garantie pour les sommes que les représentants des travailleurs risqueraient de devoir payer du fait de leur responsabilité au sein du conseil d'administration.

712.2 Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse (CSC)

Les droits de chaque travailleur au titre de la participation devraient être réglés par la loi et par voie de convention. Telle est, brièvement formulée, la revendication qui caractérise le modèle élaboré par la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse. Les droits personnels en matière de participation devraient porter avant tout sur l'aménagement du poste de travail et l'organisation du travail, l'attribution d'un nouveau poste de travail, le recyclage et le perfectionnement professionnels, ainsi que sur la fixation du salaire au rendement. Par une nouvelle loi

ou dans le cadre de la loi sur le travail, il s'agirait de rendre obligatoire l'institution de commissions d'entreprise, d'en définir les tâches et d'en délimiter les pouvoirs. Un droit de codécision devrait être reconnu à ces commissions pour toutes les questions importantes touchant le personnel ou le domaine social. En plus, elles auraient le droit d'être informées et consultées sur toutes les questions économiques revêtant de l'importance pour le personnel.

Une participation paritaire devrait être réalisée au sein des conseils d'administration. Comme il est mentionné dans le modèle de l'Union syndicale suisse, ce principe devrait s'appliquer à toutes les entreprises groupant au moins 500 travailleurs dans un ou plusieurs établissements. Au niveau des organes de direction, des solutions appropriées devraient être prévues pour assurer une participation également dans les moyennes et petites entreprises. En ce qui concerne les établissements et entreprises du secteur public et des services, il faudrait chercher des solutions équivalentes adaptées aux circonstances.

La Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse préconise, à long terme, la création d'un statut de l'entreprise et une revision correspondante du droit des sociétés. Selon une conception idéale, ce statut devrait prévoir les organes suivants: une assemblée des apporteurs de capital et une assemblée des travailleurs, une assemblée d'entreprise formée paritairement, qui serait l'organe suprême, un conseil de surveillance, également paritaire, qui aurait pour tâche de contrôler le management et au sein duquel pourraient éventuellement siéger des représentants de la collectivité et des consommateurs, enfin la direction de l'entreprise ou management.

712.3 Association suisse des salariés évangéliques

Selon les documents qu'elle a élaborés, l'Association suisse des salariés évangéliques attribue une importance décisive à la participation à l'échelon du poste de travail et de l'établissement. A son avis, l'instauration de la participation passe en premier lieu par une réforme de l'organisation de l'entreprise. A ce niveau, il faudrait aussi prévoir une participation des travailleurs quant aux questions économiques, lorsque celles-ci entraînent des modifications de l'exploitation et, partant, des répercussions sur la situation des travailleurs. Bien que des prescriptions légales minimales soient indispensables, cela n'empêche pas que les partenaires sociaux doivent s'efforcer de rechercher en commun, par voie de conventions collectives de travail, des solutions conformes aux caractéristiques de l'entreprise et de la branche.

Dans la mise en oeuvre du droit de participation, l'Association suisse des salariés évangéliques pense qu'il faudrait faire une distinction entre les problèmes qui ne concernent que le travailleur individuellement et ceux qui peuvent toucher un département entier ou l'ensemble de l'établissement. Dans le premier cas, il conviendrait d'accorder à chaque travailleur un droit de participation personnel. Dans le second, en revanche, les pouvoirs devraient être délégués à une commission dénommée commission de participation. En ce qui concerne la participation au sein du conseil d'administration, la conception de l'Association suisse des salariés évangéliques s'écarte quelque peu de celle des deux autres associations syndicales. A son avis, un tiers au moins des sièges, dans les conseils d'administration des sociétés anonymes et coopératives, devraient être réservés aux travailleurs et à leurs représentants lorsque ces sociétés occupent plus de 100 personnes. Pour les entreprises plus petites, il conviendrait

d'élaborer des solutions proportionnellement échelonnées.

72 Appréciation de l'initiative populaire

721 Arguments des adversaires

Il ressort de l'exposé donné dans le chapitre 6 sur les résultats de la procédure de consultation qu'une nette majorité des cantons, partis politiques et organisations économiques consultés ne sont pas disposés à approuver l'initiative. Leurs arguments sont très nombreux et variés. La critique vise non seulement le texte de l'initiative, mais aussi les programmes élaborés par les trois associations syndicales. Le chapitre 6 ("Résultats de la procédure de consultation") donne des indications détaillées à ce propos. Nous nous bornerons par conséquent à résumer les arguments les plus importants.

Les cantons, surtout, voient dans la disposition constitutionnelle proposée une notable ingérence dans l'autonomie administrative des cantons et des communes. Invoquant en outre les principes de la légalité régissant l'administration et celui de la séparation des pouvoirs, ils soulignent que le problème de la participation se présente sous un tout autre angle dans l'administration que dans l'économie privée. La délimitation des pouvoirs fixée par la constitution, les lois et les ordonnances ne permet pas de partager la responsabilité de la conduite des affaires publiques, ce qui exclut dans de nombreux domaines la possibilité d'accorder un droit de codécision au personnel des administrations. Toute autre solution créerait un privilège politique en faveur du personnel des services publics et irait donc à l'encontre de notre régime démocratique.

Dans l'économie privée, c'est surtout la codécision au niveau de l'établissement et de l'entreprise qui est fortement controversée. Les objections concernent surtout le caractère maximaliste des programmes élaborés par les promoteurs de l'initiative. Si l'on accordait aux travailleurs un droit de codécision pour les problèmes fondamentaux de la politique de l'entreprise, il serait difficile de diriger les établissements et les entreprises selon les méthodes modernes et conformément aux principes de l'économie de marché. Or, on doit tenir le plus grand compte de la nécessité d'une telle ligne de direction face à une concurrence internationale de plus en plus dure. On évoque aussi à ce propos le problème de l'indivisibilité de la responsabilité.

D'autre part, un droit de codécision exercé par des personnes qui ne seraient pas des associés de l'entreprise porterait atteinte à des droits constitutionnels tels que la garantie de la propriété, la liberté de contracter et, de manière toute générale, la liberté du commerce et de l'industrie. En fait, on ne peut ignorer que l'octroi de droits de codécision aux travailleurs au niveau des conseils d'administration, notamment dans les domaines économiques et financiers, constituerait une immixtion grave dans le pouvoir de disposition des actionnaires. Une participation aussi poussée que le prévoient les promoteurs de l'initiative pourrait conduire à une mise en cause de l'institution de la propriété privée, principe fondamental de notre régime économique et social.

Il est tout aussi clair qu'en accordant des droits de codécision aux travailleurs en matière de politique générale de l'entreprise, on atteindrait et même on violerait la liberté contractuelle. Ainsi, la fondation et l'aménagement des sociétés anonymes reposent aujourd'hui sur des accords volontaires. Or, si les travailleurs obtenaient une représentation assortie de pouvoirs de décision au sein du con-

seil d'administration, les actionnaires en tant que détenteurs des droits de propriété se verraient imposer dans l'organe le plus important de l'entreprise des personnes qui ne détiendraient pas de droit de disposition dérivant du droit de propriété.

A cet égard, il est également évident que la participation pourrait, dans certaines circonstances, estomper la nette distinction qui existe actuellement entre les employeurs et les travailleurs. Les travailleurs ne se trouveraient plus à proprement parler en présence d'employeurs, surtout s'ils étaient représentés paritairement au sein du conseil d'administration. Une solution telle que la préconisent les auteurs de l'initiative aurait pour résultat que des agents syndicaux participeraient au processus de décision aux côtés tant des employeurs que des travailleurs. Dans ces conditions, il ne serait guère possible de maintenir la coopération entre partenaires sociaux selon la conception qui caractérise actuellement notre régime économique.

D'après le texte de l'initiative, le droit de participer aux décisions devrait être accordé non seulement aux travailleurs, mais aussi à leurs organisations. Une vigoureuse opposition s'est manifestée contre l'inclusion des organisations de travailleurs dans l'article constitutionnel, notamment contre la possibilité pour les représentants des organisations de travailleurs, représentants étrangers à l'entreprise, de siéger au sein des conseils d'administration. Les opposants craignent qu'il n'en résulte une syndicalisation de notre économie qui, à moyen ou long terme, mettrait en question l'ordre économique jusqu'ici librement aménagé entre partenaires. Des réserves ont également été exprimées quant à la puissance qui se concentrerait ainsi dans les mains des syndicats et de leurs fonctionnaires.

Les objectifs de politique sociale liés à l'initiative ont aussi suscité de la désapprobation. Les opposants n'admettent pas que les structures de l'ordre établi dans les secteurs privé et public puissent en quelque sorte être modifiées à froid par l'instrument de la participation.

D'autres adversaires font remarquer que l'initiative et les programmes qui se fondent sur elle ne prennent pas suffisamment en considération ce qui a déjà été accompli en Suisse dans le domaine de la participation des travailleurs. A leur avis, les modèles de participation présentés s'inspirent trop d'exemples étrangers, notamment du modèle allemand, et ne tiennent pas compte des différences, par exemple celles qui existent entre le droit suisse et le droit allemand en matière de sociétés anonymes.

722 Motivation du rejet de l'initiative populaire

Encore que les divers arguments avancés contre l'initiative n'aient pas tous la même importance, ils ont néanmoins du poids, surtout lorsqu'on les considère dans leur ensemble. On pourrait, certes, objecter que l'initiative ne vise qu'à créer une norme attributive de compétence. Mais comme le texte de l'initiative apporte en outre certaines indications concrètes, une telle argumentation ne saisiserait pas le problème dans sa totalité. Il ne fait aucun doute que les programmes élaborés par les promoteurs exerceront une influence considérable lorsque le parlement et le souverain seront appelés à se prononcer sur l'initiative. C'est précisément sur la toile de fond des objectifs envisagés que des réserves sérieuses doivent être formulées, du point de vue d'une politique réaliste, quant à la question de savoir si la participation des travailleurs peut être réalisée en suivant le chemin tracé par les promoteurs. Si des

corrections ne sont pas apportées au texte de l'initiative, pour y supprimer la mention de certains domaines contestés et y ajouter certaines précisions, il est à prévoir, d'après les résultats assez nets de la procédure de consultation, qu'il ne sera pas possible - si souhaitable que ce le soit, comme il sera démontré plus loin - d'asseoir la participation des travailleurs dans la constitution fédérale. Vu les objections formulées à l'encontre de l'initiative et des programmes qui y sont liés et vu les considérations d'ordre politique développées plus haut, nous nous voyons dans l'obligation de recommander le rejet de l'initiative.

Malgré cela, nous ne méconnaissons pas que la participation des travailleurs constitue un réel problème dans l'économie moderne. Nous partageons à cet égard l'opinion de nombreux adversaires de l'initiative qui, dans la procédure de consultation, ont témoigné de leur compréhension pour les objectifs fondamentaux de la participation. On ne peut en effet nier que les modifications structurelles de plus en plus prononcées qui affectent l'économie ont de profondes répercussions sur le travailleur. D'un autre côté, les syndicats ne contestent pas que d'importantes améliorations matérielles ont pu être introduites dans notre pays en faveur des travailleurs au cours des dernières années et décennies. Le mouvement de concentration persistant, les continuelles innovations et révolutions techniques, la mécanisation et l'automatisation poussées des entreprises et la complexité des processus de travail modernes exigent toujours davantage de la capacité d'adaptation et de la résistance psychique des travailleurs. De plus, le travailleur a souvent l'impression d'être livré sans défense, comme un numéro, à l'engrenage économique. Il lui manque une vue d'ensemble des relations techniques et économiques ainsi que du but de son travail. La tendance à l'anonymat et, en dépit d'efforts

louables des employeurs, le manque de transparence de bien des entreprises ont pour effet que les travailleurs ressentent en partie un sentiment d'isolement spirituel. Enfin, la monotonie de certaines opérations modernes de production contribue aussi à ce qu'une partie des travailleurs ne voient plus dans le travail qui leur est assigné une tâche qui permettrait à leur personnalité de s'épanouir pleinement au poste de travail et dans l'entreprise. Il est donc nécessaire de chercher à contrecarrer par des mesures appropriées cette évolution qui s'accroîtra probablement à moyen et long terme. Ce n'est pas une tâche aisée. Pour atteindre cet objectif, il faudra en premier lieu que les employeurs et les travailleurs conjuguent leurs efforts. En partant de ces prémisses, nous voyons dans une participation judicieusement conçue, c'est-à-dire conforme aux besoins d'une économie en bon état de fonctionnement, un moyen important pour surmonter ces difficultés inhérentes à la société moderne. C'est dans ces raisons d'éthique sociale, qui tendent à protéger et valoriser la personnalité du travailleur, et non dans des considérations politiques, que réside la justification profonde de la participation revendiquée en faveur des travailleurs.

Mais un contreprojet s'impose aussi et avant tout du fait qu'au sens large du terme, la participation - ainsi que nous l'avons déjà exposé dans le présent message - est déjà réalisée en partie sous de multiples formes dans notre pays. Un rejet de l'initiative qui ne serait pas assorti d'un contreprojet pourrait inciter à penser à tort que les objectifs déjà atteints de manière pragmatique devraient être remis en cause. Or, il est indéniable que même les adversaires de l'initiative n'entendent pas annuler les premières réalisations obtenues dans le domaine de la participation. Au fond, les opinions divergent plutôt sur le point de savoir quelle est la juste mesure de la participation; faut-il se contenter

des buts atteints, y a-t-il lieu de tendre à des progrès ultérieurs ou - comme les promoteurs le désirent - convient-il de créer un cadre constitutionnel résolvant une fois pour toutes le problème à ce niveau et permettant au législateur de réaliser intégralement les objectifs à long terme visés par les auteurs de l'initiative ?

Il ne faut pas perdre de vue cependant que l'épanouissement de la personnalité du travailleur dans l'établissement et l'entreprise se heurte à certaines limites objectives. Le "Rapport de la commission Biedenkopf" mentionne par exemple que le principe de la division du travail, la nécessité d'une planification homogène, la direction et l'organisation de la production dans l'entreprise en tant qu'association économique à but déterminé exigent un "management" qui puisse décider de l'engagement du facteur travail et déterminer par ses instructions la prestation à fournir par chaque travailleur. Pour le travailleur, son intégration dans ce processus entraîne un état de dépendance inhérent aux rapports de travail au sein de l'organisation que constitue l'entreprise; il faut veiller cependant, par des mesures appropriées, à ce que la subordination à des tiers chargés de diriger et d'organiser l'exploitation soit conçue de manière compatible avec la dignité humaine. Une autre limite objective réside dans la responsabilité de l'entrepreneur, responsabilité qui embrasse tous les domaines au sein et hors de l'entreprise. Il est dans la nature des choses que cette responsabilité soit indivisible dans la mesure où elle porte sur des questions fondamentales. Si le travailleur assumait une coresponsabilité intégrale, il n'aurait plus les caractéristiques qui font de lui un travailleur. Même si l'on souscrit aux thèses d'éthique sociale qui militent en faveur d'une participation visant à compenser l'état de subordination du travailleur, cela ne change rien au fait que, en Suisse aussi, des différences

subsisteront inévitablement, jusqu'à un certain point, entre les processus de décision appliqués, d'une part, dans le secteur public, d'autre part, dans l'économie privée.

Dans l'optique suisse, la motivation de la participation en tant qu'instrument de démocratisation de l'économie n'a pas la même importance. Pour que les entreprises économiques de notre pays demeurent efficaces et compétitives, il est indispensable de maintenir certaines structures hiérarchiques, même si l'on veut encourager une participation axée sur la personnalité. Le régime politique profondément démocratique qui nous est propre garantit d'autre manière la sauvegarde des intérêts et des objectifs du travailleur. Si la Suisse a généralement connu durant l'après-guerre un bon climat social, elle le doit non seulement aux relations bien ordonnées entre les partenaires sociaux, mais aussi au fait que les travailleurs ont su utiliser habilement et efficacement les instruments politiques offerts par notre régime démocratique pour faire valoir leurs revendications. Les intérêts du travailleur sont à la longue mieux servis par le maintien d'un régime politique démocratique que par une application relâchée des principes démocratiques dans le domaine économique. Il importe que la participation ne conduise pas à une polarisation des forces au sein de l'entreprise et, partant, à la politisation de cette dernière. Pour régler les modalités de la participation, il s'agira, du point de vue suisse, de mettre en balance des institutions juridiques telles que la protection des travailleurs, la garantie de la propriété et la liberté de l'entrepreneur.

73 Analyse du contreprojet

731 Généralités

Les réserves que l'on est amené à faire lorsqu'on consi-

dère avec réalisme les revendications en faveur de la démocratisation de l'économie ne changent rien au fait que non seulement les milieux scientifiques, mais encore une partie importante du patronat ont pris graduellement conscience du fait qu'une direction autocratique et paternaliste des affaires est démodée de nos jours. A l'heure actuelle, les entreprises modernes ne sont plus gérées selon la conception désuète du "maître chez soi", mais suivant une méthode fondée sur la coopération et la participation. Cette méthode repose sur la constatation fort simple qui veut que le travailleur, lorsqu'il est informé, réfléchit et est en mesure de faire valoir ses capacités et ses forces dans l'exercice de ses fonctions, prend plaisir au travail et s'épanouit davantage que le travailleur qui exécute des opérations données d'une façon monotone et sans intérêt parce qu'il n'est pas motivé par son travail. Toutefois, même si des résultats considérables ont déjà été obtenus dans ce domaine, il ne fait pas de doute que notre pays connaît encore des méthodes de gestion surannées. Correctement appliquée, la participation pourra contribuer à réaliser de nouveaux progrès. Pour que les méthodes de direction trouvent un nouveau visage, il est indispensable que le travailleur soit bien informé, qu'il puisse s'exprimer et éventuellement participer aux décisions au sujet des problèmes internes de l'entreprise le concernant, que des compétences et des responsabilités soient déléguées de haut en bas et que le principe du "teamwork" soit constamment appliqué, également au niveau de la direction. Dans cette optique, les points de contact entre une gestion économique de conception moderne et les postulats de l'initiative devraient aller se multipliant. Comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre sur l'état de la participation en Suisse, la participation est déjà bien répandue dans notre économie si on la considère dans son ensemble, c'est-à-dire dans ses

trois formes. Nous avons en outre constaté qu'elle se manifestait surtout aux deux degrés inférieurs, par le droit à l'information et à la consultation, plutôt qu'au niveau de la codécision, forme de participation préconisée avant tout par l'initiative. Abstraction faite des lacunes actuelles en matière de codécision, et tout en reconnaissant ce qui a déjà été réalisé au niveau de l'information et de la consultation, on ne peut ignorer que, même à ces deux degrés, de nombreux travailleurs ne sont pas informés et consultés suffisamment et à temps. Des différences considérables existent également en ce qui concerne les commissions du personnel et leurs attributions. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'équité, mais il est dans l'intérêt de l'économie elle-même que les droits de participation qu'accordent déjà certaines entreprises modernes se généralisent graduellement. Ne serait-ce que pour cette raison, il semble indiqué de créer une base constitutionnelle expresse et claire, qui permette à la Confédération d'édicter des dispositions législatives dans ce sens.

Il ne s'agit pas non plus pour nous de copier quelque modèle étranger. Au contraire, il importe de trouver une solution suisse. Si nous arrêtons des normes en matière de participation, elles devront s'inspirer des données propres à notre pays. Dans cet ordre d'idées, il conviendra en particulier d'éviter de renforcer les divergences entre employeurs et travailleurs. Judicieusement utilisé, l'instrument de la participation peut au contraire permettre de fortifier l'idée de la coopération entre partenaires sociaux qui a marqué la politique sociale en Suisse durant ces dernières décennies.

732 Texte du contreprojet

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous avons décidé d'opposer un contreprojet à l'initiative. Il a la teneur suivante :

Article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b^{bis}

La Confédération a le droit de légiférer :

...

b^{bis} sur une participation appropriée des travailleurs, qui sauvegarde les possibilités de fonctionnement et une gestion économique de l'entreprise.

Pour établir le contreprojet, nous nous trouvions placés au départ devant une alternative fondamentale : fallait-il énoncer limitativement les domaines dans lesquels la participation pourrait s'exercer ou fallait-il au contraire s'en tenir à une formule générale fixant, à divers égards, les limites de la participation ? Compte tenu de tous les aspects du problème, la seconde solution s'est révélée préférable. Par sa nature, le droit constitutionnel doit être conçu en termes généraux; il ne peut entrer dans les détails. Une formule générale tient en outre compte du fait que, lorsqu'il s'agira de légiférer, les conditions économiques, sociales, juridiques et politiques du moment influenceront nécessairement sur la réglementation détaillée de la participation; si les circonstances se transforment, il sera possible de procéder aux adaptations nécessaires sans modifier la constitution. Il convenait donc que le contreprojet donne une grande latitude au législateur en se tenant à une formule générale propre à laisser la porte ouverte à des solutions diverses. Cela ne signifie pas que, dans la phase législative, toutes les possibilités offertes devront être épuisées. Pour cette raison, nous avons renoncé délibérément à mettre sur pied, dans notre projet, des programmes réglant les détails de la participa-

tion. Il est vrai que la discussion suscitée ces derniers mois par l'initiative a permis de mieux cerner les problèmes relatifs à cette institution. Mais elle a démontré en même temps que les vues des partenaires sociaux sont encore trop éloignées chez nous pour qu'il soit possible d'élaborer un modèle de participation proprement adapté à nos conditions nationales. Les différents aspects de la question devront être encore creusés. De larges secteurs de l'opinion publique suisse n'ont pas encore pris une conscience suffisante de la portée du problème. Ce qui n'empêche cependant pas que, dans une première étape, certaines exigences minimums puissent être réalisées par voie législative en matière de participation.

733 Considérations de droit constitutionnel

La formule générale proposée a également des conséquences de droit constitutionnel. Lors de la procédure de consultation, on a demandé, dans plusieurs réponses, si et dans quelle mesure il était possible de légiférer sur la participation des travailleurs en se fondant sur l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution. Cette disposition a la teneur suivante:

La Confédération a le droit de légiférer:

...

- b sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession.

Lorsque cette disposition a été arrêtée, à l'occasion de la revision des articles économiques, on n'a pas songé à la participation, comme le prouvent les travaux préparatoires. Ainsi, du point de vue purement historique, cette prescription ne saurait constituer une base constitutionnelle pour la

participation. En revanche, si l'on s'appuie sur une interprétation littérale, on pourrait défendre l'opinion que la susdite disposition permettrait d'édicter certains actes législatifs sur la participation. Il est plus difficile de déterminer jusqu'où l'on pourrait aller sur la base d'une telle interprétation. La commission d'experts chargée d'étudier les questions relatives à la collaboration entre employeurs et travailleurs, qui avait été nommée par le Département fédéral de l'économie publique, a donné son avis à ce sujet dans son rapport du 18 mai 1955. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 22, elle aboutit à la conclusion qu'il ne serait pas conforme à la disposition constitutionnelle considérée de prescrire un droit de participation relativement aux questions relevant de la politique d'exploitation et de production, c'est-à-dire relativement à la gestion économique proprement dite de l'entreprise. En effet, selon la teneur et le sens de cette disposition, ces questions ne se situent pas dans le cadre des "rapports" entre employeurs et travailleurs. La commission rappelle d'autre part les limites que connaît le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les efforts visant à obtenir une participation des employeurs et des travailleurs à la conduite même de l'entreprise se heurtent - déclare-t-elle - à des limites insurmontables dans notre constitution.

Il convient de relever à ce propos que le contreprojet, tel qu'il est libellé, donne par exemple au législateur la possibilité d'introduire le droit de participation des travailleurs au règlement de questions financières et économiques intéressant directement l'entreprise. Ainsi, il n'exclut pas la possibilité de prévoir la représentation des travailleurs au sein du conseil d'administration des sociétés anonymes. Si le législateur entendait un jour épuiser les possibilités offertes par le contreprojet et décidait d'introduire

la participation des travailleurs à la planification économique et aux décisions de l'entreprise, il est évident que d'autres droits garantis par la constitution seraient touchés, tels que la garantie de la propriété, la liberté contractuelle et, d'une façon générale, la liberté du commerce et de l'industrie. Cette solution supposerait donc que des modifications lourdes de conséquences soient apportées aux dispositions du code des obligations régissant le droit des sociétés. L'introduction du droit de codécision des travailleurs au sein du conseil d'administration des sociétés anonymes ne saurait se concilier avec notre droit des sociétés anonymes, lequel droit, fondé sur les dispositions actuelles de la constitution, est marqué par le principe de la liberté privée et par le vaste pouvoir de disposition des actionnaires qui se déduit de ce principe. Ainsi donc, si l'on voulait établir une participation dans le sens indiqué plus haut en revisant le droit des sociétés anonymes, il faudrait que le législateur puisse s'appuyer pour ce faire sur une nouvelle disposition constitutionnelle appropriée.

Du point de vue constitutionnel, nous constatons en résumé que le texte du contreprojet ne clarifie pas seulement la situation pour ce qui touche la participation, mais encore que sa portée dépasse celle de l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution, actuellement en vigueur, même si ce dernier est examiné sous un angle autre que purement historique et interprété dans un sens plus large. C'est dire que le contreprojet ne se borne pas à énoncer en des termes nouveaux des compétences dont la Confédération dispose déjà à l'heure actuelle.

Le contreprojet a bien entendu aussi une signification politique, qui s'étend au-delà de sa portée purement constitutionnelle. Du moment que les auteurs de l'initiative ont placé sur le plan de la constitution le problème des droits de participation à accorder aux travailleurs, c'est sur ce plan aussi que ce problème, au sujet duquel nous adoptons en principe une attitude positive sous certaines conditions, doit être tranché. Abstraction faite de ce que le contreprojet dépasse la portée de l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution, l'expérience a démontré qu'il est problématique, pour des raisons pratiques et politiques, de se placer sur le plan législatif pour opposer à une initiative constitutionnelle une conception qui s'en écarte. Le contreprojet donne au parlement et au souverain non seulement la possibilité d'accepter ou de repousser l'initiative, mais aussi l'occasion de se prononcer pour une solution intermédiaire.

734 Portée du contreprojet

Le contreprojet proposé constitue, comme le texte de l'initiative, une norme attributive de compétence. En outre, il met aussi l'accent sur certains points matériels, mais sur des points différents. C'est pourquoi nous nous proposons de souligner ci-après les différences entre le texte de l'initiative et le contreprojet.

Contrairement à l'initiative, le contreprojet parle d'une participation "appropriée". Ce dernier terme exige évidemment une explication. Si nous attachons de l'importance à l'introduire dans le contreprojet, cela tient à diverses raisons. Tout d'abord, il s'agissait de marquer que, comme nous l'avons déjà relevé, le législateur ne devra pas s'inspirer avant tout de modèles étrangers. Au contraire, il devra trouver des so-

lutions conformes aux conditions en Suisse. Le terme "appropriée" indique par ailleurs que la future législation ne devra pas être élaborée sur la base de théories idéalistes quelconques. Le législateur devra au contraire tenir dûment compte des conditions économiques, sociales et politiques. Il s'agira en particulier d'avoir égard à la taille des entreprises. Les auteurs de l'initiative défendent du reste la même conception. La participation ne devra pas non plus être conçue de manière trop rigide; elle devrait permettre à la direction de l'entreprise de conserver au processus de décision l'élasticité nécessaire pour faire face à la forte concurrence.

Il découle également du terme "appropriée" que les dispositions sur la participation devront tabler sur ce qui existe déjà à l'heure actuelle. Il s'agira avant tout de donner aux travailleurs de tout rang les droits de participation qui sont déjà reconnus dans les entreprises modernes et font partie des méthodes de direction actuelles. Dans cette perspective, on placera au premier plan la concrétisation et le développement des droits de participation au niveau du poste de travail et de l'entreprise. C'est précisément sur le plan du poste de travail que la participation permettra de créer les conditions nécessaires pour que le travailleur puisse développer sa personnalité. Il ne s'agit pas ici uniquement de questions d'organisation ou d'évaluation du poste de travail, mais aussi, par exemple, de l'attribution de droits de participation en matière d'aménagement des horaires de travail, d'organisation du travail, de recyclage, de perfectionnement professionnel, etc. En règle générale, ces droits devraient pouvoir être exercés directement par chaque travailleur individuellement. Il est cependant concevable que certains de ces droits soient transférés à des commissions du personnel. En revanche, au niveau de l'entreprise, les

droits de participation sont attribués aux membres qui représentent les travailleurs au sein des commissions du personnel. Il est hors de doute que les commissions du personnel sont appelées à jouer, également à l'avenir, un rôle important dans la réalisation des objectifs inhérents à la participation. Les résultats de l'enquête sur l'état de la participation dans l'économie privée prouvent que 30 pour cent seulement des entreprises consultées ont des commissions du personnel, qui assurent au total la représentation de 45 pour cent des employés. Même si l'on considère que dans les petites entreprises - lors de l'enquête les plus petites entreprises interrogées occupaient cinquante personnes - le désir de disposer d'une commission du personnel n'est pas aussi prononcé que dans les grandes entreprises, on ne peut s'empêcher de constater d'importantes lacunes dans ce domaine. C'est pourquoi la Confédération se trouvera peut-être dans l'obligation d'édicter des prescriptions sur l'institution de commissions du personnel et sur leurs attributions. Ces commissions devraient en particulier jouir d'un droit étendu à l'information. L'information ne devrait pas porter uniquement sur les questions internes de l'entreprise, mais s'étendre également aux affaires économiques. Les représentants des travailleurs devraient avant tout être informés à temps des fermetures d'entreprise, des fusions, des licenciements collectifs, des réductions de la durée du travail, etc. Il en est de même pour les programmes de production et d'investissements, ainsi que pour la création et la transformation d'installations. Des droits de codécision proprement dits devraient être attribués aux commissions du personnel en ce qui concerne la gestion des oeuvres sociales et des institutions de prévoyance, ainsi que l'élaboration ou la modification de règlements internes relatifs aux conditions de travail (par exemple les normes générales portant sur le système des propositions, l'évaluation du poste de travail, l'évaluation du comportement

et des prestations personnels, la formation et le perfectionnement professionnels, la prévention des accidents et l'hygiène, etc.).

Ces exemples démontrent que si nous voulons que la participation soit "appropriée", il conviendra de l'aménager de façon organique, c'est-à-dire de bas en haut. Quant à savoir jusqu'où la participation ira finalement dans le cadre d'un tel développement, c'est une question de mesure à laquelle nous ne pouvons pas répondre aujourd'hui.

Dans le contreprojet, nous avons renoncé consciemment à mentionner les organisations de travailleurs. Comme nous l'avons déjà relevé, la mention des organisations de travailleurs dans l'article constitutionnel a été vivement critiquée par d'aucuns lors de la procédure de consultation, ces critiques visant surtout la présence dans les conseils d'administration de représentants syndicaux choisis à l'extérieur de l'entreprise. Pour examiner ce problème, il faut se référer à la conception initiale de la participation. La participation devrait permettre à l'homme qui travaille d'affirmer sa personnalité. Il appartient à la nature de la participation que les travailleurs fassent valoir eux-mêmes tous les droits qui en découlent. Si des personnes qui n'ont mis à la disposition de l'entreprise ni leur capital, ni leur capacité de travail, s'installent dans un conseil d'administration, elles y apportent un élément étranger qui fait qu'on ne se trouve plus, à proprement parler, en face d'une participation. Dans le texte de l'initiative, les organisations de travailleurs sont mises sur un pied d'égalité avec les travailleurs, ce qui conduit à une autre réflexion. Dans notre pays, un nombre considérable de travailleurs ne sont pas syndiqués. Il est dès lors permis de se poser des questions non seulement sur la légitimation des agents syndicaux à siéger dans les organes de l'entreprise comme représentants des travailleurs,

mais encore sur le principe de l'égalité des droits. Au cours de la procédure de consultation, plusieurs réponses ont soulevé le problème d'une "syndicalisation" de notre économie en évoquant le pouvoir que prendraient les centrales syndicales. Selon l'avis exprimé par les auteurs de l'initiative, le patronat aurait, grâce à la participation, la possibilité de contrôler ce pouvoir. Mais on aboutirait ainsi à une polarisation des intérêts, absolument contraire à un resserrement des rapports entre partenaires sociaux. Si le législateur décidait d'accorder aux travailleurs le droit de se faire représenter dans les conseils d'administration, le défaut, dans la constitution, de la mention relative aux organisations de travailleurs n'excluerait pas en elle-même la désignation d'un agent syndical venant de l'extérieur. Mais il est de la nature de la participation que le personnel de l'entreprise détermine lui-même par qui il entend se faire représenter, étant entendu qu'il pourra s'agir tant de personnes appartenant à l'entreprise que de personnes choisies à l'extérieur. En mentionnant expressément les organisations de travailleurs comme le fait le texte de l'initiative, on donne l'impression de limiter le choix du personnel, objectif que les auteurs de l'initiative ne visent sûrement pas. Sur ce point, le texte du contreprojet clarifie la situation. Il ne prescrit pas que les organisations de travailleurs doivent être prises en considération, mais il ne l'exclut pas non plus. Par ailleurs, il est permis de supposer que ce sont d'abord des employés de l'entreprise qui représenteraient le personnel dans les conseils d'administration et non des personnes venues de l'extérieur.

L'initiative emploie le terme "administration". Comme l'expliquent ses auteurs, lorsqu'ils parlent d'"établissements et d'entreprises", ils entendent couvrir aussi bien le secteur privé que le secteur public. Dans le contreprojet, nous

avons renoncé à dessein au terme "administration"; cela pour trois raisons :

- Les administrations se distinguent des entreprises privées sur des points importants et constituent de ce fait un groupe "sui generis".
- Contrairement à l'initiative, le contreprojet évite toute ingérence dans l'autonomie des cantons et des communes.
- L'article 85, chiffres 1 et 3, de la constitution fournit déjà la base nécessaire pour instaurer une participation conforme à la nature particulière des rapports de service de droit public. A ce propos, nous donnerons les précisions suivantes :

Les rapports de service du fonctionnaire employé dans une administration ou dans une entreprise publique (par ex. une régie) sont régis par le droit public. Ils se distinguent sur des points essentiels du contrat de travail de droit privé. Les attributions de l'administration et, en conséquence, celles de chaque fonctionnaire, sont déterminées par la constitution, la loi ou les ordonnances. C'est ainsi que se manifeste le principe de la légalité régissant l'administration. Or, du moment que, dans notre démocratie, la constitution et les lois sont édictées directement ou indirectement par le souverain, toute participation instituée dans l'administration, en particulier si elle est poussée jusqu'à la codécision, conduirait à des antinomies d'objectifs dans le processus démocratique de l'élaboration des décisions. La participation briderait le législatif et l'exécutif dans l'accomplissement des tâches que leur confie notre régime démocratique et limiterait du même coup l'exercice du pouvoir dévolu au souverain en tant qu'incarnation de la volonté de l'Etat. A côté des trois pouvoirs classiques - législatif, exécutif et judiciaire - , le fonctionnaire nanti de droits

de participation introduirait dans le domaine du droit public un pouvoir supplémentaire. Un tel système ne serait pas compatible avec nos principes démocratiques.

Si l'on voulait instituer dans l'administration une participation limitée, qui tienne compte des considérations précédentes et respecte en particulier le principe de la séparation des pouvoirs, point ne serait besoin, sur le plan fédéral, d'une nouvelle base constitutionnelle. L'article 85 chiffres 1 et 3, de la constitution place en effet dans la compétence des deux conseils les lois relatives à l'organisation et au mode d'élection des autorités fédérales, le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la chancellerie fédérale, la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements. La loi sur le statut des fonctionnaires a été élaborée sur la base de ces dispositions. Elle comprend déjà des éléments de participation, tels que la commission paritaire et les commissions du personnel. Cela montre bien que l'article 85 de la constitution permet de régler les rapports de service de la fonction publique sous tous leurs aspects, et notamment d'introduire une participation adaptée à la nature particulière de ces rapports. Nous avons dès lors jugé superflu de mentionner expressément l'administration et les entreprises publiques dans le contreprojet. Le postulat présenté le 18 juin 1973 par le conseiller national Trottmann va d'ailleurs dans le même sens. Ce postulat demande que les droits de participation du personnel de l'administration fédérale soient réglés dans la loi sur le statut des fonctionnaires, les lois sur l'organisation des régies et les ordonnances y relatives.

Si nous renonçons au terme "administration", cela ne signifie nullement que nous n'attachons pas d'importance à la participation des fonctionnaires. Comme l'ont démontré les enquêtes menées par l'Office fédéral du personnel, en colla-

boration avec les services du personnel des PTT et des CFF, la participation est déjà bien répandue dans l'administration générale et les services de transports publics de la Confédération. Reste à déterminer quelles sont les lacunes éventuelles. Nous sommes conscients de l'importance de l'information et de la consultation dans les services fédéraux. Il est également tout à fait possible de conférer un droit de codécision aux fonctionnaires dans les affaires sociales et les questions de personnel qui les concernent directement; c'est d'ailleurs souvent chose faite. Pour ce qui touche les régies de la Confédération, leur situation se rapproche manifestement de celle de l'économie privée. Même si les réserves que nous avons formulées au sujet des rapports de service du droit public sont également valables ici, il devrait être possible d'adopter dans les régies et les fabriques de la Confédération d'autres solutions que dans l'administration générale. Les systèmes de participation introduits aux PTT et aux CFF prouvent que des progrès considérables ont déjà été réalisés dans ce domaine.

En renonçant au terme "administration", nous voudrions enfin supprimer toute espèce de doute quant au fait qu'il n'est pas possible d'empiéter sur la compétence administrative des cantons et des communes. Ne serait-ce que pour des raisons politiques, nous donnons une grande importance à cette observation. Nous n'en sommes pas moins persuadés que, compte tenu de toutes les données locales, des droits de participation appropriés seront aménagés en faveur du personnel des administrations et entreprises cantonales et communales si tel n'est pas déjà le cas. En fait, l'enquête sur la participation dans les cantons et les communes a démontré qu'ils ne sont pas restés inactifs en la matière.

Une autre différence très importante par rapport à l'initiative réside dans le fait que le contreprojet vise à sauvegarder les possibilités de fonctionnement et une gestion économique de l'entreprise. Il ne s'agit nullement de créer une antinomie entre la participation d'une part et les possibilités de fonctionnement et la gestion économique des entreprises, d'autre part. Ces objectifs sont tout à fait conciliables et il devrait être possible d'éviter des conflits en aménageant de manière adéquate les dispositions sur la participation. Nous tenons à préciser ci-après ce qu'il faut entendre par "possibilités de fonctionnement" et "gestion économique de l'entreprise", notions étroitement liées.

Pour le bon fonctionnement de l'entreprise, il importe que le processus de décision puisse se dérouler sans entraves. Ce processus ne comprend pas uniquement la prise de décision mais aussi bien la préparation et l'exécution de la décision. Si nous voulons conserver une économie saine, il est absolument nécessaire que les organes qui préparent, prennent ou exécutent des décisions, puissent agir de manière rapide, souple et résolue. Ces facteurs jouent un rôle très important dans les organes collégiaux tels que le conseil d'administration. La participation doit être conçue de manière à éviter qu'une éventuelle opposition entre les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs ne vienne freiner, voire paralyser, le processus de décision.

Comme nous l'avons déjà vu (cf. 712.1), l'Union syndicale suisse a fait des propositions pour résoudre ce problème. Comme c'est le cas dans l'industrie du charbon et de l'acier en République fédérale d'Allemagne, le président du conseil d'administration - organe paritaire - serait élu par ledit conseil. Si une élection ne pouvait avoir lieu en raison de la parité, il appartiendrait à un tribunal d'arbitrage de s'en charger. Pour constituer ce tribunal, chacun des deux groupes au sein du conseil d'administration (capital et tra-

vailleurs) déléguerait un arbitre, le Département fédéral de l'économie publique désignerait le troisième. Une solution de ce genre serait compliquée et ferait de plus perdre beaucoup de temps. En outre, les autorités fédérales se verraient indirectement attribuer une fonction-clé dans le processus de décision au niveau interne de l'entreprise, ce qu'elles ne recherchent, ni ne souhaitent. Une telle immixtion irait à l'encontre des principes fondamentaux de notre régime de liberté économique.

Le fonctionnement de l'entreprise peut également être entravé par la constitution de groupes au sein de ses organes. Ces derniers doivent pouvoir prendre leurs décisions de manière objective en tenant compte des données économiques et sociales. La politisation du processus de décision ne peut à la longue profiter ni à l'entreprise, ni aux travailleurs. Les décisions prises au sein des organes de l'entreprise selon le principe du "package-deal" peuvent aussi avoir des répercussions négatives. Ces réserves ne doivent pas être interprétées comme des objections à l'encontre de la participation. Elles signifient seulement que le législateur, en établissant des normes de participation, devra veiller à tenir compte dans une mesure appropriée des possibilités de fonctionnement des entreprises.

Par "gestion économique" de l'entreprise, il faut entendre non seulement une direction rationnelle de l'établissement, mais encore une conduite fondée sur des principes économiques et axée en particulier sur la rentabilité. Toutefois, le principe de la rentabilité ne s'identifie en rien avec une simple course aux bénéfices. Il n'implique pas seulement la recherche d'un revenu aussi élevé que possible, mais il tient également compte de considérations économiques générales qui sont dans l'intérêt bien compris du capital aussi bien que des travailleurs. Une gestion "économique"

est tout particulièrement nécessaire en face d'une concurrence internationale de plus en plus âpre. En d'autres termes, la participation ne doit pas aller au-delà de ce qui est supportable du point de vue économique. Les critères que nous avons posés relativement à une gestion économique et au bon fonctionnement de l'entreprise ne doivent pas être regardés comme des concessions unilatérales au secteur "capital". En fait, ils constituent en même temps une garantie pour le travailleur en assurant la satisfaction de ses besoins et la sauvegarde de ses intérêts. De ce point de vue aussi, c'est au législateur qu'il appartiendra de développer des modèles de participation qui permettent, pour reprendre les termes du rapport "Biedenkopf", "d'introduire dans une mesure plus poussée que jusqu'ici des éléments sociologiques dans les objectifs des entreprises, sans que soit justifiée la crainte de porter atteinte au programme axé sur la productivité et la rentabilité et, partant, d'entraver le fonctionnement de l'économie du marché et la compétitivité de l'entreprise".

En exigeant que soient sauvegardés le bon fonctionnement et la gestion économique de l'entreprise, le texte que nous proposons souligne que la participation ne doit pas modifier fondamentalement la nature de notre régime économique, lequel repose sur le principe du marché libre et de la propriété privée des moyens de production. La participation doit contribuer en premier lieu à développer la personnalité du travailleur. En revanche, elle ne devra pas servir à bouleverser les structures sociales et économiques de notre pays. Il faudra en particulier éviter, au moment où on réglementera la participation, de porter atteinte à l'institution de la propriété privée, d'affecter de manière inadmissible la liberté contractuelle et de mettre en cause, du même coup, les relations de coopération entre partenaires sociaux qui caractérisent notre économie.

Pour ce qui touche aux droits de participation au niveau de l'entreprise, aucune différence n'apparaît entre les textes de l'initiative et le contreprojet. Le contreprojet permet, lui aussi, d'introduire par voie législative des droits de participation portant sur des questions économiques et financières. C'est dans ce cadre que se pose en particulier la question de la représentation des travailleurs dans les conseils d'administration. Nous estimons que le moment n'est pas encore venu de prendre une décision sur cette question. Celle-ci restant ouverte, le législateur aura l'occasion en temps opportun, soit lors de la révision de lois, notamment du droit des sociétés anonymes, soit lors de l'élaboration de lois spéciales, de se prononcer sur ce problème complexe en tenant compte de tous ses aspects moraux, économiques, sociaux, juridiques et politiques.

Pour récapituler, nous dirons que, si l'on veut favoriser l'épanouissement de la personnalité des travailleurs - ce qui est aussi dans l'intérêt d'un style moderne de direction - il convient, à notre avis, de créer une base constitutionnelle permettant de développer la participation. Dans cette perspective, il importe de trouver une solution suisse de nature à entretenir et fortifier, entre employeurs et travailleurs, l'esprit de coopération et le sentiment de solidarité si importants pour le maintien de la paix du travail et, partant, pour l'avenir économique et social de notre pays. La participation ne doit pas être l'instrument de bouleversements profonds dans notre ordre social et économique. Elle a bien plutôt pour rôle d'apporter une contribution essentielle aux efforts entrepris pour humaniser la situation du travailleur dans l'économie moderne.

8 PROPOSITION

Vu ce qui précède, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire sur la participation au peuple et aux cantons, en leur recommandant de rejeter l'initiative et d'accepter le contreprojet. Un projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 août 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL
 CONCERNANT L'INITIATIVE POPULAIRE SUR
 LA PARTICIPATION ET UN CONTREPROJET
 (art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. b^{bis} cst.)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
 vu les articles 85, chiffres 14, 118 et 121 de la constitution;

vu l'article 27 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils¹⁾;

vu l'initiative populaire sur la participation, déposée le 25 août 1971;

vu le message du Conseil fédéral du 22 août 1973²⁾

a r r ê t e :

Article premier

¹⁾ L'initiative populaire du 25 août 1970 sur la participation est soumise à la votation du peuple et des cantons.

²⁾ L'initiative populaire demande que la disposition suivante soit introduite dans la constitution:

Article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b^{bis}

La Confédération a le droit de légiférer:

...

b^{bis} sur la participation des travailleurs et de leurs organisations aux décisions dans les entreprises et administrations.

1) RS 171.11

2) FF 1973 II 229

Art. 2

¹Le contreprojet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément à la votation du peuple et des cantons.

²Il a la teneur suivante:

Article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b^{bis}

La Confédération a le droit de légiférer:

...

b^{bis} sur une participation appropriée des travailleurs, qui sauvegarde les possibilités de fonctionnement et une gestion économique de l'entreprise.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contreprojet.

Art. 4

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire sur la participation et à un contreprojet (art. 34ter, 1er al., let.
b bis cst.) (Du 22 août 1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11744
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.09.1973
Date	
Data	
Seite	229-427
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 628

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.