

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

concernant

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

(Du 25 novembre 1892.)

Monsieur le président et messieurs,

Dans l'introduction de notre message du 28 novembre 1889, concernant la compétence législative à accorder à la Confédération en matière d'assurance contre les accidents et les maladies (F. féd., 1890, I. 309), nous avons déclaré « que nous avons l'intention de proposer également que la Confédération reçût le pouvoir de légiférer dans le domaine des *arts et métiers* », mais que nous renoncions à notre projet pour plusieurs raisons, en réservant la question de la compétence législative de la Confédération, relativement aux arts et métiers, pour une nouvelle révision constitutionnelle.

Comme vous ne l'ignorez pas et ainsi qu'il résultera de l'exposé ci-après, la question d'une législation industrielle fédérale est devenue urgente dans l'intervalle, de sorte que nous ne croyons pas pouvoir hésiter plus longtemps à proposer d'octroyer à la Confédération la compétence législative dont il s'agit. Nous proposons, en conséquence, d'introduire dans la constitution fédérale la disposition additionnelle suivante.

« Article 34^{ter}.

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

A notre avis, c'est à la suite de l'article 34 que cette nouvelle disposition se trouve le mieux à sa place sous le rapport de la connexité, vu qu'une des tâches principales de la législation future consistera à appliquer la protection dont jouit l'ouvrier des fabriques, avec les restrictions nécessaires, aussi aux ouvriers des métiers et de la petite industrie. Par contre, nous estimons qu'il vaut mieux créer un nouvel article que de surcharger l'article actuel d'une disposition additionnelle, le premier parti nous paraissant plus simple et plus propre à préciser l'objet de la révision d'une manière claire et intelligible à chacun. On reconnaîtra, en effet, en jetant les yeux sur l'article 34, qu'il ne serait pas aisé d'y introduire un nouvel objet d'une façon convenable, d'autant moins que cet article contient déjà un pêle-mêle de choses très hétérogènes (fabriques, agences d'émigration, sociétés d'assurances); il est enfin à remarquer que les prescriptions en matière d'industrie que nous avons en vue sont tout-à-fait indépendantes de celles qui sont prévues à l'article 34, alinéa 1, pour certaines exploitations industrielles.

Au surplus, pour motiver sous le point de vue historique et matériel la nécessité d'une législation fédérale, nous rappellerons les faits suivants.

Manifestations émanant des chambres fédérales.

Dans le nombre, nous citons.

Postulat n° 321 (décision du conseil national du 18 mars 1884).

« Le conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de régler par voie législative les relations entre maître et apprenti, et entre patron et ouvrier. »

Postulat n° 325 (décision du conseil national du 24 juin 1884).

« Ces motions (tendant à la révision partielle de la constitution fédérale) sont prises en considération.

« Le conseil fédéral est invité à faire rapport sur la question de savoir s'il y a lieu de réviser des articles de la constitution fédérale, et lesquels, ainsi que de présenter, cas échéant, des propositions à ce sujet. »

Parmi ces motions se trouve aussi celle de M. S. Vögelin, qui contient le passage suivant.

« L'assemblée fédérale invite le conseil fédéral à examiner si la constitution fédérale ne devrait pas être soumise à une révision dans les directions suivantes.

3. *Ad* article 34 (législation sur les fabriques).

- a. Des dispositions, analogues à celles prises en faveur des ouvriers de fabriques devront être prises pour protéger les personnes, et spécialement les enfants, qui travaillent à des métiers ou sont en service.
- b. »

Postulat n° 419 (décision du conseil des états du 17 juin 1889).

« Le conseil fédéral est invité à examiner dans son ensemble la question des syndicats obligatoires et particulièrement s'il ne convient pas d'introduire dans la loi sur les fabriques une disposition additionnelle, sous chapitre III a. article 16 a, de la teneur suivante.

« Les cantons sont autorisés à instituer, pour les besoins de certaines industries, les syndicats professionnels obligatoires ».

Dans notre rapport à l'assemblée fédérale, concernant quatre arrêtés des chambres ayant trait à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 3 juin 1891 (F. féd., III, 421), nous avons exposé que le but poursuivi par ce postulat ne pouvait être atteint par la voie proposée (disposition additionnelle à la loi sur les fabriques), mais seulement par la voie d'une révision de la constitution. Afin de prévenir tout malentendu, nous déclarons formellement qu'en citant ce postulat concernant les « syndicats obligatoires », nous n'entendons aucunement préjuger la question, mais que nous voudrions en réserver la solution à la législation future.

Postulat n° 449 (décision du conseil national du 9 avril 1891).

« Le conseil fédéral est invité à examiner s'il ne devrait pas être édicté, soit dans une loi spéciale, soit en complétant le titre onzième du code fédéral des obligations « du louage de services » des dispositions légales prescrivant :

- 1° que le montant total des salaires dus aux ouvriers leur soit toujours payé en monnaie courante, tout paiement de salaires en marchandises ou autrement qu'en monnaie courante devant être déclaré nul et sans valeur ;
- 2° qu'aucune retenue d'aucune sorte, qui ne serait pas contractuelle, ne puisse être faite sur les salaires ;

3° que tous les patrons soient au moins tenus de payer les salaires de leurs ouvriers à chaque quinzaine, dans les conditions fixées par l'article 10 de la loi sur les fabriques.

« Ces dispositions ne concerneraient pas les domestiques, non plus que les ouvriers agricoles logés et nourris chez leurs patrons.

« Le conseil fédéral consignera dans un rapport le résultat de son examen et soumettra des propositions à l'assemblée fédérale. »

Bien que cette motion ait trait au code des obligations, elle touche intimement aux conditions des ouvriers des métiers, dont la régularisation pourrait et devrait trouver place dans la législation industrielle.

Décision du conseil des états du 9 juin 1892 (cet objet a été ajourné par le conseil national).

« Le conseil fédéral est invité à examiner si l'article 31 de la constitution fédérale doit être révisé, à faire rapport sur ce point et, en cas d'affirmation, à indiquer dans quel sens. »

Cette décision a été prise à l'occasion de notre rapport précité du 3 juin 1891 et dans l'idée que, pour rendre possible la création d'une législation industrielle, il y avait lieu d'examiner la question d'une révision de la constitution fédérale.

Nous pouvons donner la même signification à la

décision du conseil national du 17 juin 1892.

« Attendu

que le conseil des états a, à l'unanimité et avec l'assentiment du représentant du conseil fédéral, arrêté: « Le conseil fédéral est invité » etc. (voir plus haut la décision du conseil des états du 9 juin 1892);

qu'ensuite de cette décision le conseil fédéral sera en situation d'examiner aussi toutes les questions qui sont énumérées dans la motion Favon;

qu'ainsi il est superflu de donner une nouvelle mission au conseil fédéral pour une étude dont il est déjà chargé;

par ces considérations, la motion Favon et consorts n'est pas prise en considération. »

La motion Favon, du 20 janvier 1892, était conçue comme suit.

« Le conseil fédéral est invité à faire un rapport et des propositions sur la convenance de modifier l'article 31 de la constitution fédérale pour permettre la création de syndicats professionnels chargés :

- 1° de régler les conditions du travail dans les divers métiers ;
- 2° de fournir les éléments de conseils d'arbitrage permanents, tranchant légalement toutes les contestations entre employeurs et employés.

Il est invité spécialement à examiner les points suivants.

Est-il utile de créer en Suisse des syndicats obligatoires ?

Est-il préférable de donner, aux syndicats libres, des compétences légales pour réglementer, dans chaque profession,

- a. la journée normale ;
- b. le salaire minimum ;
- c. les conditions de l'apprentissage,

et pour veiller à l'application stricte de la loi sur les fabriques, ainsi que sur l'hygiène dans les ateliers ? »

Arrêté fédéral du 16/20 juin 1892.

« Le conseil fédéral est invité à étudier la question de savoir si la Confédération doit élaborer une loi sur la protection des femmes employées comme ouvrières, spécialement sur la durée du travail des femmes dans les auberges, en reliant cette étude avec la question de la révision de l'article 31 de la constitution fédérale, et à présenter un rapport et des propositions à cet égard. »

Nous n'avons guère besoin d'ajouter que l'objet de cet arrêté (voté lors de la prise en considération d'un recours des restaurateurs des gares suisses) appartient absolument, par sa nature, à la future législation industrielle fédérale et doit être pris en considération dans celle-ci, dès que la compétence constitutionnelle aura été créée ; notre rapport sur la matière devra donc être ajourné jusqu'alors.

D'après ce qui précède, on reconnaîtra que les chambres fédérales ont, d'un côté, désigné une série de questions comme devant être réglementées par la Confédération et que, d'un autre côté, elles ont prévu à cet effet une révision de la constitution. Nous allons exposer pourquoi nous voudrions voir diriger cette révision sur l'article 34 et non sur l'article 31.

L'enquête industrielle 1882-1883.

Ainsi qu'il résulte du message sur l'enquête industrielle du 20 novembre 1883 (F. féd., IV. 613), de vives plaintes s'élevaient alors sur la situation insoutenable des métiers et de la petite industrie. Parmi les postulats formulés à ce propos, le message signale le suivant, appuyé par la société des arts et métiers de Lucerne, la société des arts et métiers de Wald, la section des maîtres d'état de la société des arts et métiers de Bâle, la société suisse de l'industrie de la chaussure, la société des arts et métiers du cercle d'Aarau, par différentes autorités et particuliers.

« Etablissement d'une ordonnance fédérale sur les arts et métiers ».

Nous faisons observer que ce postulat ne peut atteindre sa réalisation que par la voie d'une révision de la constitution fédérale. Parmi les domaines dont devait s'occuper la législation, on citait l'institution des apprentis, les rapports entre patrons et ouvriers, la création de syndicats, etc.

Prenant en considération ces résultats de l'enquête, de même que le postulat N° 321 (voir plus haut), on se mit en première ligne à l'étude de la question concernant les rapports entre patrons, ouvriers et apprentis, et l'ancien département du commerce et de l'agriculture chargea, par office du 2 avril 1885, la société suisse des arts et métiers (Gewerbeverein) de faire à cet égard des relevés minutieux et de présenter un rapport et des propositions sur la matière.

Nous pouvons envisager comme un complément de l'enquête industrielle les « Relevés concernant les maîtresses, ouvrières et apprenties », entrepris par l'association des dames suisses (Frauenverein), sur le vœu du département prénommé. Nous ne pouvons nous refuser de citer, en traduction, quelques passages de ce travail méritoire, qui a été imprimé (avril 1887) et qui met en relief de la manière la plus frappante les conditions actuelles.

Le recueil des matériaux a tout d'abord rencontré des difficultés. « La principale s'explique par le fait que l'entreprise s'est heurtée dans bien des endroits à une grande méfiance, vu qu'il répugnait à bien des employeurs, et pour cause, de mettre en lumière l'existence de nombreux abus, et que quantité d'ouvrières et d'apprenties se sont tenues sur la réserve, de peur de perdre leur place ou de s'attirer toute espèce de désagréments. »

Quant à l'apprentissage auquel sont soumises des jeunes filles, on remarque entre autres ce qui suit : « Bien des maisons ne travaillent qu'avec des apprenties (jusqu'à 20). D'autres établissements

plus considérables occupent une ouvrière ou coupeuse avec un nombre d'apprenties qui va jusqu'à 13. L'inconvénient de ce trop grand nombre d'apprenties est que chacune d'elles n'arrive absolument pas à apprendre sa profession de manière à pouvoir l'exercer pour son compte, mais n'acquiert de l'exercice que dans certains ouvrages spéciaux (par exemple la confection de boutons, la couture des manches, la couture des doublures de chapeaux, etc.) Là où il n'y a qu'une ouvrière, entourée de nombreuses apprenties, ces dernières en sont souvent réduites à lui prêter leur assistance pour les travaux accessoires (faufiler, arrêter les coutures), comme cela se fait dans une maison de lingerie de Zurich, qui n'est pas la seule, où les apprenties n'arrivent jamais à travailler à la machine et bien moins encore à découper. Si le nombre des apprenties est très limité (1 ou 2), il y a l'inconvénient que les jeunes filles sont employées, par des maîtresses qui n'ont pas conscience de leur devoir, plus souvent à faire des courses ou à vaquer aux ouvrages domestiques qu'à apprendre leur métier. Les inconvénients sous ce rapport semblent être dans tous les cas plus grands dans l'apprentissage des filles que dans celui des garçons, ce qui s'explique facilement par le fait qu'une jeune fille déjà plus ou moins familiarisée dans la maison paternelle avec les ouvrages manuels et qui y a acquis une certaine habileté, peut être avantageusement employée par sa maîtresse comme une servante qui lui coûte peu de chose. Il est difficile de résister à la tentation de placer son propre avantage au-dessus de celui de l'apprentie que l'on a charge de former. »

Dans un autre passage il est dit que « des maîtresses ou des maîtres peu scrupuleux occupent, avec une ou deux ouvrières, jusqu'à 20 apprenties, en leur promettant un apprentissage à fond, dont ils prolongent ensuite la durée jusqu'à 3 et 4 années ».

Quant aux heures de travail, nous trouvons les indications significatives ci-après.

« La moyenne de la journée de travail est de 12 heures. Quelques patronnes la comptent à 11 heures en hiver et 12 heures en été. Mais les réponses sont unanimes à déclarer que ce maximum est plus souvent dépassé que maintenu. Dans les branches qui ont, selon la saison, des périodes calmes ou animées, la journée, pendant la « saison », est souvent prolongée jusqu'à 18 heures ou davantage, et l'on travaille encore le dimanche. La « saison », au printemps, à l'automne et à Noël, dure pour certaines branches (couturières, confection, modes, etc.) jusqu'à 2 ou 3 mois. Les établissements qui ne déclarent que 10 heures de travail font excep-

tion, comme aussi, heureusement, ceux où l'on travaille *régulièrement* de 6 ou 7 heures du matin jusqu'à minuit. »

« On dénonce le fait que dans certaines maisons les apprenties n'obtiennent pas d'heures de congé, alors même que l'*ouvrage manque*, afin que cette circonstance ne soit pas ébruitée et ne fasse pas de tort à la maison. »

Quant aux *contrats d'apprentissage*, nous lisons ce qui suit.

« On relève de diverses parts le fait que généralement les apprenties ne sont protégées sous aucun rapport par le contrat d'apprentissage, et on réclame l'établissement de règles déterminées quant à la durée de la journée, l'enseignement approfondi de tous les ouvrages qui rentrent dans la partie, etc. »

On demande que les contrats d'apprentissage soient l'objet de prescriptions dans une « loi générale sur les arts et métiers ».

« Bien des personnes verraient avec beaucoup de satisfaction l'institution d'*examens publics pour les apprenties*, à l'instar de ceux qui sont en usage avec succès depuis des années pour les garçons. Les certificats délivrés à cette occasion et ensuite d'un examen impartial, dirigé par des personnes compétentes, auraient une valeur morale et pratique. Si ces examens étaient généralement introduits, les apprenties apprendraient avec plus de zèle, tandis que, de leur côté, les maîtresses accompliraient mieux leurs obligations. »

Une communication qui n'est pas sans intérêt est aussi celle d'après laquelle la permission de fréquenter un cours de coupe organisé par une société des arts et métiers a été refusée, « par exemple par une des plus grandes maisons de lingerie de Zurich, sous le prétexte que les autres apprenties pourraient aussi être tenées d'en faire autant ».

Citons encore, pour en finir, le passage suivant qui se rapporte aux *ouvrières*.

« Il s'élève des plaintes fréquentes sur le surmenage des ouvrières et, là où celles-ci demeurent chez la patronne, sur la nourriture souvent insuffisante, de même que sur l'insalubrité des locaux de travail. »

Le Gewerbeverein suisse.

Les résultats de l'enquête ouverte par le comité central en exécution du mandat dont nous avons parlé ne lui semblèrent pas suffisants « pour fournir un exposé exact des conditions réelles des apprentis et des ouvriers de toute la Suisse ». En conséquence, le

comité transmet aux sections les « *Résultats (provisoires) des relevés faits par les sections du Gewerbeverein suisse au sujet de la condition des apprentis et des ouvriers* » (9 mai 1886), avec invitation de les examiner et de les compléter, et y ajouta, à titre de thème à discuter, le « *Projet d'une loi fédérale concernant les rapports entre les artisans, les ouvriers et les apprentis* », comme étant la partie la plus importante et la plus urgente d'une ordonnance générale sur les arts et métiers, présumant que sur une telle base on arriverait plus tôt et plus sûrement au but qu'au moyen d'un nouveau questionnaire. Nous extrayons du projet du 9 mai 1886 les observations remarquables ci-après, formulées par le comité central.

« C'est sans doute une chose très-réjouissante qu'un pas de plus doit être tenté pour l'amélioration des arts et métiers et que les autorités fédérales ne s'en tiennent pas au premier progrès accompli en faveur de l'instruction professionnelle. » (Voir aussi le rapport de la commission du conseil national, du 8 mars 1884, et celui de la commission du conseil des états, du 3 mai 1884, concernant l'enquête industrielle, rapports qui réclament énergiquement la continuation de l'action dans le sens d'une législation industrielle).

« Nous devons toutefois présumer qu'elles ne pensent pas se contenter de compléter purement et simplement le code fédéral des obligations dans le sens d'une réglementation plus précise des rapports de service entre patrons et apprentis, soit ouvriers.

« Si l'on prétend relever les métiers et la petite industrie, les rendre viables et plus aptes à soutenir la concurrence avec l'étranger, qui ne recule devant aucun sacrifice dans ce but, il est nécessaire d'opérer, du haut en bas, une *transformation fondamentale*, à laquelle doivent coopérer mutuellement et en commun toutes les instances de nos pouvoirs publics, et à plus forte raison les représentants des métiers. On ne peut rien attendre d'une œuvre faite de pièces rapportées. Il faut que la transformation dont nous parlons attaque le mal dans sa *racine*, qui prend naissance dans l'*institution des apprentis* et dans l'*instruction populaire*, à laquelle cette institution se relie étroitement. »

Dans l'enquête du Gewerbeverein aussi, nous trouvons des récriminations analogues à celles qui ont été formulées par l'association des dames suisses, ainsi, entre autres, celle-ci.

« Les apprentis sont exploités comme des serviteurs peu coûteux ; le patron ne s'inquiète guère de leur instruction et de leur perfectionnement, système qui ne peut conduire qu'à former des

gâte-métier ». (Schwyz). « Il arrive malheureusement trop souvent qu'un maître entretient plus d'apprentis qu'il n'en peut former, » (Winterthour). « Il y a des établissements et des ateliers qui occupent plus d'apprentis que d'employés et d'ouvriers, et même qui, d'un bout de l'année à l'autre, cherchent à remplir leurs engagements à l'aide des apprentis seulement. Inutile de dire si ce système est ou non dans l'intérêt du métier. » (Zurich).

Les *assemblées de délégués* à Aarau (26 juin 1887) et à Zoug (3 juin 1888) se sont aussi occupées de la question. Cette dernière était nantie d'un « *Rapport du comité central concernant le second projet de loi fédérale sur les rapports entre les maîtres de métiers, les ouvriers et les apprentis* », ainsi que du projet en question. L'assemblée de délégués à Zoug (à laquelle 44 sections étaient représentées par 77 délégués) résolut :

- a. « de transmettre à l'autorité fédérale le projet de loi révisé sous le rapport rédactionnel par le comité central pour s'acquitter du mandat qu'il avait reçu en son temps, et de faire déclarer en même temps que le Gewerbeverein suisse avait mis en délibération le traitement d'autres chapitres d'un règlement industriel ;
- b. « de présenter pour une révision prochaine de la constitution fédérale le postulat d'un règlement général pour l'industrie suisse.

« Le comité central est invité à faire les démarches opportunes dans le sens indiqué. »

Par lettre du 27 décembre 1888, le comité central a fait à l'autorité fédérale les communications dont il s'agit.

Poursuivant la même voie, l'*assemblée de délégués* du 16 juin 1889 à Zurich, à laquelle 51 sections étaient représentées par 95 délégués, adopta les propositions ci-après du rapporteur (M. W. Krebs, secrétaire du Gewerbeverein suisse), qui avaient été au préalable imprimées et distribuées aux sections.

« *L'assemblée des délégués du Gewerbeverein suisse désire que la promulgation d'une ordonnance industrielle soit comprise dans le programme de révision de la constitution fédérale.* Dans cette loi, il devra être tenu compte des principes suivants.

« a. Les personnes appartenant aux professions industrielles devront être divisées en syndicats des employeurs et des employés, qui, sous le contrôle de l'état, établiront les dispositions nécessaires concernant leur organisation et discuteront en commun les questions touchant les intérêts communs. Il y a lieu de renoncer

aux formes surannées de l'ancienne organisation des corps de métiers. Les syndicats devront jouir des droits de corporation (représentation des intérêts communs devant les tribunaux, institution de conseils de prud'hommes et de bureaux de conciliation, dispositions concernant la durée de l'apprentissage, nombre réglementaire des apprentis, etc.). Les conventions auxquelles adhèrent la majorité des employeurs et des ouvriers d'un syndicat ont force de droit pour les personnes de la même profession domiciliées dans la même circonscription de syndicat et jouissent de la protection légale.

« *b.* L'établissement et l'exploitation indépendante de certaines industries dont l'exercice convenable exige une somme élevée de connaissances spéciales de la part de l'entrepreneur, faute de quoi la vie, la santé, les bonnes mœurs et la propriété d'autres personnes peuvent être mis en danger, doivent être subordonnés à une concession particulière.

« *c.* Le colportage et les transactions en détail entre les voyageurs de commerce et les particuliers doivent être réglementés et subordonnés au paiement de contributions dans tout le territoire de la Confédération, d'après les principes de l'égalité et de la liberté d'établissement. Le colportage de marchandises de nature à faciliter la fraude ou l'exploitation du public (par exemple : montres, articles d'orfèvrerie, lots à primes, publications par livraisons avec primes ou gains de loterie, etc.), doit être interdit ou soumis à des restrictions convenables.

« *d.* Pour ce qui concerne le travail des personnes du sexe féminin et des jeunes ouvriers, il y a lieu de prendre des dispositions protectrices ayant pour but de prévenir le surmenage et les dangers qui pourraient menacer la santé et la moralité. Les chefs d'établissements sont obligés de mettre en usage tous les moyens propres à préserver la santé et à prévenir les accidents. — Le travail industriel doit être interdit le dimanche, à moins que la nature de l'exploitation ne l'exige ou ne justifie des exceptions.

« *e.* L'état et les communes ont le devoir de fournir à toutes les personnes occupées dans l'industrie (dans le sens le plus étendu) — chefs d'établissements, employés, ouvriers, aides, apprentis — une occasion aussi sûre et aussi peu coûteuse que possible de s'assurer contre les accidents, la maladie et l'invalidité. Les syndicats professionnels devront autant que possible être admis à participer à l'administration des caisses d'assurance. »

De plus, la résolution suivante a été prise.

« L'assemblée des délégués du Gewerbeverein suisse déclare adhérer à une révision partielle de la constitution fédérale, dans

ce sens que les autorités fédérales y procèdent elles-mêmes, afin de pouvoir entreprendre le traitement des questions sociales les plus urgentes. Le comité central du Gewerbeverein suisse est chargé d'élaborer dans ses lignes fondamentales, après avoir consulté les vœux éventuels des membres, un projet d'ordonnance industrielle suisse et de le soumettre au préavis des sections. »

Dans les époques postérieures aussi le Gewerbeverein poursuivait la question avec beaucoup de persévérance et de ténacité, et aucune assemblée de délégués n'eut cours sans qu'on n'y entendît réitérer le fameux *cæterum censeo*. Pour compléter sous le point de vue historique ces actes intéressants, nous citons ci-après les résolutions qui ont été prises.

Résolution de l'assemblée de délégués du 15 juin 1890, à *Altorf* (52 sections représentées par 88 délégués).

« Le comité central du Gewerbeverein suisse est chargé, conformément à l'exposé et aux propositions des rapporteurs et après audition des sections et de l'assemblée des délégués, de présenter aux autorités fédérales, dans le délai d'une année, un rapport et des propositions concernant une loi industrielle suisse, si possible sous la forme d'un projet de loi. »

Résolution de l'assemblée de délégués du 14 juin 1891, à *Berne* (58 sections représentées par 124 délégués).

« En considération du fait que la plus grande latitude dans l'application de la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques a atteint, sinon dépassé son extrême limite, le comité central est invité à faire auprès des autorités fédérales des démarches visant à la promulgation d'une loi industrielle suisse, respectivement à ce que, en première ligne, la compétence nécessaire pour instituer une loi fédérale dans le sens indiqué soit établie. »

En répondant à une circulaire de notre département de l'industrie et de l'agriculture du 30 juillet 1891 (F. féd., IV. 3), le comité central du Gewerbeverein suisse a communiqué la résolution susmentionnée à l'autorité fédérale dans son rapport imprimé du 15 janvier 1892, et, s'appuyant sur de nouvelles manifestations émanant des sections, a accentué énergiquement la disposition des esprits dans les sphères professionnelles de la Suisse.

Résolution de l'assemblée de délégués du 12 juin 1892, à *Schaffhouse* (62 sections représentées par 111 délégués).

« L'assemblée des délégués, etc.

considérant :

1. Les progrès rapides de la technique, des transactions et des conditions sociales augmentent de plus en plus l'urgence d'une réglementation générale et opportune des institutions industrielles et professionnelles ;

2. L'extension de la législation fédérale concernant les fabriques aux métiers et à la petite industrie a atteint la limite admissible. Il y a donc lieu de tenir compte, dans la législation industrielle suisse, des conditions et des besoins hétérogènes des métiers et de la petite industrie, de sorte qu'à bien des égards il ne doit être établi que des règles générales dont l'application sera abandonnée aux syndicats intéressés (naturellement sous la haute surveillance et avec la coopération de la Confédération).

3. Pour mener à bonne fin et par voie amiable les conventions concernant les tarifs des salaires, les règlements d'ateliers, etc. et pouvoir sauvegarder avec justice et équité les droits et les devoirs réciproques, il est nécessaire d'instituer des organes légaux et communs (chambres syndicales), dans lesquels employeurs et employés seront représentés en proportion égale par des hommes de confiance élus par eux,

arrête :

I. *Nous attendons d'une loi industrielle suisse :*

- a. l'organisation par l'état et sous la sauvegarde de l'état de la classe professionnelle en syndicats professionnels et chambres syndicales ;
- b. la réglementation des rapports entre patrons, ouvriers et apprentis, notamment dans le sens d'une meilleure sauvegarde des intérêts respectifs (voir le projet de loi fédérale discuté par l'assemblée de délégués à Zoug en 1888) ;
- c. l'extension de l'appui prêté par l'état aux classes professionnelles par l'institution obligatoire des examens d'apprentis, l'allocation de subsides en faveur d'un enseignement d'atelier bien organisé, de même qu'en faveur de l'instruction professionnelle en général ;
- d. la protection de la santé et de la vie des personnes occupées dans l'industrie et les métiers ;
- e. la réglementation convenable de l'adjudication des travaux et fournitures de l'état.

II. *Nous attendons spécialement de la réglementation légale des syndicats professionnels, respectivement des chambres syndicales, la sanction des principes suivants.*

- a. Il y a lieu d'instituer des organisations professionnelles en groupes plus ou moins vastes correspondant aux conditions professionnelles.
- b. Les patrons et les ouvriers discutent et prennent des décisions, dans la limite de leurs compétences, sur des questions touchant aux intérêts professionnels communs. Les droits et les devoirs devront être déterminés pour les deux parties en mesure égale et les résolutions prises sur une base légale auront force de droit pour tous les membres du syndicat.
- c. Il y a lieu d'instituer des comités communs (chambres syndicales).

Ces organes, formés d'hommes de confiance des deux parties intéressées, ont pour tâche de maintenir l'ordre dans la communauté professionnelle et la paix parmi ses membres, de sauvegarder les intérêts professionnels communs et, dans le cas où l'état prendrait des mesures pour améliorer la situation des classes ouvrières et professionnelles, d'aider les autorités de leurs avis compétents. En conséquence, il serait octroyé aux chambres syndicales les compétences principales suivantes.

- 1. Elaboration de mémoires à présenter aux autorités.
 - 2. Fixation des règles fondamentales concernant les salaires, les heures de travail, les délais de résiliation, la durée normale de l'apprentissage, le nombre normal des apprentis, éventuellement sous réserve de l'approbation des autorités.
 - 3. La création de bureaux de placement communs.
 - 4. L'administration des caisses de malades et de secours (viatiques, assurance contre l'invalidité et la sénilité, etc.).
 - 5. Coopération à l'assurance officielle contre les accidents et la maladie au moyen d'inspections des installations industrielles, prévus dans les questions d'indemnités, etc.
- d. Les chambres syndicales peuvent aussi fonctionner en qualité de bureaux de conciliation (pour empêcher les grèves) ou de tribunaux arbitraires.

III. *Le comité central est chargé de faire des démarches auprès des autorités fédérales, afin que, dans le sens des résolutions antérieures du Gewerbeverein, la révision partielle de la constitution fédérale soit mise en œuvre sans tarder, et qu'ainsi la voie soit ouverte à l'introduction d'une législation industrielle suisse.*

Il est à remarquer que, dans les résolutions précitées, le Gewerbeverein suisse est resté fidèle à l'attitude qu'il avait prise antérieurement dans cette question, car déjà dans les *assemblées de délégués* du 18 avril 1880, à *Aarau*, et du 1^{er} mars 1881, à *Zurich*, la mise en œuvre d'une loi industrielle suisse est désignée comme une des premières tâches du Gewerbeverein suisse fondé le 18 janvier 1880, et dans l'*assemblée de délégués* du 26 février 1882, à *Zurich*, le comité a été formellement chargé de poursuivre cette tâche.

Si dans ce chapitre nous avons présenté un exposé un peu circonstancié, c'est pour démontrer que les métiers et la petite industrie, dont la représentation est avant tout entre les mains du gouvernement suisse, aspirent de toutes leurs forces et avec une persévérance incessante vers une législation industrielle fédérale, qu'ils considèrent comme absolument indispensable.

La société suisse du Grütli et la fédération ouvrière suisse.

C'est en partie ensuite des faits que nous venons de signaler que l'ancien postulat des sociétés ouvrières visant à l'extension de la législation concernant la protection des ouvriers fut derechef porté au premier plan. L'une des principales manifestations à cet égard est la résolution suivante, élaborée par le comité central et prise par l'*assemblée de délégués de la société suisse du Grütli* du 23 juin 1888, à *Glaris*.

« L'assemblée siégeant à Glaris à l'occasion de la fête fédérale du Grütli déclare: L'élaboration d'une loi fédérale complète et de portée générale sur l'industrie et les métiers, laquelle doit avoir le caractère d'une loi générale pour la protection des ouvriers, est une nécessité urgente de notre époque.

« Une révision partielle de la constitution fédérale devant avoir lieu prochainement pour ouvrir la voie à l'assurance générale et obligatoire contre les accidents, sous l'administration de l'état, il est à propos de faire aussi porter la révision sur ce point que la Confédération a le droit d'édicter une loi sur l'industrie.

« Le comité central de la société du Grütli est chargé, celui de la fédération ouvrière suisse est prié de présenter sans retard

cette requête aux autorités fédérales. (Cette démarche n'a pas eu lieu jusqu'ici.)

« Les principes de la loi sur les fabriques doivent être appliqués par extension à toutes les industries. Le paiement des salaires doit avoir lieu en numéraire tous les 8 jours. »

Le « congrès ouvrier suisse » (assemblée de délégués de la fédération ouvrière) du 7 avril 1890, à *Olten*, s'est prononcé dans le même sens en prenant la résolution suivante,

« 1. Il y a lieu de réclamer une révision partielle de la constitution fédérale en vue de donner à la Confédération le droit de réglementer par voie législative toutes les institutions industrielles et professionnelles de notre pays.

« 2. L'assemblée exprime sa conviction qu'il n'est guère possible de régulariser l'industrie et les métiers d'un coup par une loi d'une portée générale.

« Cette tâche doit donc être accomplie successivement et en ce sens :

- a. que, par la création de syndicats professionnels avec droits de corporation et la séparation rigoureuse des employeurs et des employés dans l'organisation, on fixe les bases sur lesquelles devra s'effectuer l'entente réciproque des membres d'une même profession et sur lesquelles la législation industrielle et professionnelle pourra prendre un essor florissant ;
- b. que, les premiers actes de la législation industrielle, qui consistent dans la loi sur les fabriques de 1877, acquièrent un développement correspondant aux conditions de notre époque et
- c. que, sur la base des expériences faites dans les syndicats professionnels, et prenant en considération la transformation des métiers en industrie, qui s'accomplit sous nos yeux, les autres professions soient aussi soumises à une réglementation légale.

« 3. Le congrès ouvrier déclare en outre adhérer aux principes qui ont été exposés quant à l'organisation des syndicats professionnels et l'extension à donner à la législation sur les fabriques (thèses Scherrer) et particulièrement au postulat visant à la journée maximum de 10 heures.

« 4. Il charge les autorités de la fédération ouvrière de faire sans retard toutes les démarches appropriées pour amener le succès des réformes désirées. »

La législation cantonale.

Un exposé détaillé de la législation industrielle cantonale est déjà contenu dans l'ouvrage de M. le Dr *Göttisheim* : « *Die Gewerbegesetzgebung in der Schweiz* », qui a paru comme III^{me} partie de l'enquête ouverte par le Gewerbeverein suisse et qui vous a été communiqué en son temps. Nous croyons superflu de traiter encore une fois cet objet dans ces pages et nous nous bornons à rappeler brièvement qu'une législation industrielle proprement dite existe dans quelques rares cantons (*Zurich* : « Gesetz über das Gewerbswesen im Allgemeinen und das Handwerkswesen in's Besondere » du 9 mai 1832 et « Polizeigesetz für Handwerksgezellen, Lehrlinge, Fabrikarbeiter, Tagelöhner und Dienstboten » du 16 décembre 1844; *Berne* : « Gesetz über das Gewerbswesen » du 7 novembre 1849; *Bâle-ville* : « Verordnung über das Verhältniss der Gesellen und Arbeiter zu ihren Meistern und Arbeitgebern in Bezug auf Ein- und Austritt und unbefugtes Verlassen der Arbeit » du 13 avril 1859; *Bâle-campagne* : « Gesetz über das gesammte Handels-Gewerbs- und Berufswesen » du 10 décembre 1855; *Schaffhouse* : « Gesetz über das Gewerbewesen » du 1^{er} mai 1855; *St-Gall* : « Gesetz betreffend den Handwerksstand » du 6 juin 1832; *Valais* : « Gesetz über den freien Handelsverkehr und die freie Gewerbs- und Kunstausübung » du 27 mai 1857), et que cette législation contient bien des choses surannées ou abrogées par la constitution fédérale (liberté du commerce et de l'industrie) et la législation fédérale (concernant le travail dans les fabriques, code des obligations, etc.) (Il a encore été édicté depuis dans le canton de *Neuchâtel* une « loi sur la protection des apprentis » du 21 novembre 1890. Voir aussi Dr *J. Schollenberger* : *Die schweizerischen Handels- und Gewerbeordnungen*. I. Hälfte. Zurich 1889.)

Il ne peut pas être question de s'en remettre à une *législation cantonale plus conforme aux principes modernes*, qui serait encore à créer, car, d'un côté, et d'après la nature de la chose on ne peut attendre une amélioration radicale que d'une législation fédérale et non de législations cantonales nécessairement disparates, limitées au territoire de tel et tel canton et par conséquent la plupart inefficaces; d'un autre côté, la création de ces législations cantonales exigerait dans tous les cas aussi une révision de la constitution fédérale, vu que l'article 31 de cette dernière serait à plusieurs égards en opposition avec les mesures à prendre et qu'en conséquence il serait avant tout nécessaire d'octroyer aux cantons la compétence constitutionnelle nécessaire. Quoi qu'il en soit, il sera préférable d'accorder cette compétence à la Confédération, d'autant

plus qu'autrement des décades s'écouleraient avant que la majorité des cantons aient fait usage de la leur.

M. le D^r Göttisheim, député aux états, termine son travail précité par ces mots, dont la reproduction ne sera pas déplacée ici.

« Arrivé au terme de notre exposé de la législation suisse sur le commerce, l'industrie, les métiers et l'agriculture, nous acquérons l'impression que bien des choses ont à la vérité déjà été tentées, que beaucoup d'entre elles ont été accomplies, mais que néanmoins de vastes domaines sont encore réservés au labeur de l'avenir. En même temps, on ne peut se défendre du sentiment que si, dans ces domaines, on veut aboutir à des résultats féconds, cela ne peut avoir lieu que si la Confédération prend entièrement en main toute la législation sur la matière, à moins qu'elle n'amène les cantons, par des subsides subordonnés à des conditions fixées par elle, à tendre d'eux-mêmes vers un but commun. Ce qui prouve la nécessité de l'initiative fédérale pour animer cette législation, c'est précisément l'état de la législation si importante sur l'industrie et les métiers avec ses dispositions indubitablement bonnes et exécutoires encore aujourd'hui. Ces dispositions sont, il est vrai, couchées sur le papier et produiraient de bons effets si elles étaient exécutées en réalité; mais, en présence de la liberté d'établissement, telle qu'elle existe aujourd'hui, et de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la constitution, on n'ose plus réaliser dans les limites étroites des cantons des principes dont l'essor ne peut être arrêté par des barrières et qui, par leur nature intrinsèque, revendiquent une importance nationale. Nous nourrissons donc l'espoir qu'en première ligne la promulgation d'une ordonnance fédérale sur les arts et métiers, ou, si l'on préfère, d'une loi fédérale sur la police des arts et métiers ne se fasse pas trop attendre. Nous supposons toutefois que la contrainte des anciennes institutions des corps de métiers ne sera pas rétablie, mais que la législation se bornera à créer un cadre légal qui fournisse aux associations volontaires d'intérêts bien compris l'appui moral et l'assistance financière dont elles ont besoin, et soit en même temps une sauvegarde contre les agissements irréfléchis et égoïstes de coïntéressés égarés. »

Pour compléter nos données, nous ajoutons que quelques cantons ont entrepris ou sont en voie d'entreprendre la tentative de mettre au bénéfice d'une certaine protection légale spécialement les *ouvriers* et les *ouvrières* qui ne sont pas placés sous le régime de la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques (*Zurich*: Gesetzesentwurf betreffend den Schutz der Arbeiterinnen; *Lucerne*: Gesetzesentwurf betreffend den Schutz der Arbeiterinnen; *Unterwald-le-haut*: Gesetz betreffend Schutz der Arbeiter du 24 avril

1887; *Glaris*: Gesetz betreffend Arbeiterschutz du 8 mai 1892; *Bâle-ville*: Gesetz betreffend den Schutz der Arbeiterinnen du 23 avril 1888; *St-Gall*: Gesetzesentwurf betreffend Schutz der Arbeiterinnen und die Arbeit der Bediensteten in den Ladengeschäften und Wirthschaften).

Esquisse d'une future législation fédérale.

Il ne peut pas être question de circonscrire exactement, d'ores et déjà, le domaine qu'embrassera une future législation fédérale. Il est bien entendu en première ligne que la révision de la constitution ne doit pas être entreprise pour subvenir seulement aux besoins les plus pressants, mais aussi pour pouvoir faire face à ceux qui ne se feront sentir qu'à l'avenir. Les conditions qui naîtront de la marche progressive du temps et qui auront besoin d'être régularisées par la législation fédérale ne peuvent pas toutes être prévues; il est donc nécessaire de se réserver à cet égard une certaine latitude pour les éventualités ultérieures. De plus, et comme le confirment du reste les expériences qu'on a faites, il serait tout aussi peu sage de se lier les mains quant à ce qui doit être fait en premier lieu; tel et tel point qui devra entrer maintenant dans le domaine de la législation, n'aura plus de raison d'être dans le cours ultérieur des choses, de même que le cas inverse se présentera aussi. Nous avons avant tout à nous garder d'entrer dès le principe trop avant dans les détails; c'est à un examen des plus circonstanciés et à la coopération de tous les facteurs intéressés qu'il appartiendra de fixer les éléments de la future législation fédérale, pour laquelle il ne s'agit en première ligne que de créer les bases constitutionnelles.

C'est aussi par des raisons analogues que nous nous abstenons d'établir une comparaison entre les *législations étrangères*.

Et c'est aussi dans un simple but d'orientation que nous indiquons ci-après les matières qui pourraient en premier lieu être l'objet de la législation fédérale, en rappelant en passant que *quelques parties* de la législation industrielle (dans le sens le plus étendu) sont *déjà réglementées* par la Confédération (lois fédérales concernant le travail dans les fabriques, la responsabilité civile des fabricants, l'extension de la responsabilité civile, la protection des marques de fabrique et de commerce, les brevets d'invention, les modèles et échantillons industriels, le code des obligations, le contrôle et la garantie des ouvrages d'or et d'argent, le commerce des déchets d'or et d'argent, l'arrêté fédéral concernant l'enseignement professionnel, etc.).

On ne peut méconnaître qu'à bien des égards les métiers et la petite industrie se trouvent dans une situation critique. Bien qu'on ne doive pas perdre de vue que les inconvénients résultent en partie du développement et de l'extension de la production en grand, à l'aide des machines, et sont inéluctables, il n'en reste pas moins d'autres maux auxquels il est plutôt possible de remédier. On découvre avant tout dans ces domaines une certaine confusion qui provient de ce que chacun soutient la lutte pour l'existence sans égard à autrui et sans se soucier des intérêts généraux et communs. Il s'ensuit naturellement que les conditions d'existence empirent de plus en plus et finissent par être ravalées à un niveau insoutenable. Voilà pourquoi, de toutes parts, tous les vœux tendent vers le principe de l'association, afin de rassembler les forces divergentes et de les diriger vers une coopération efficace.

La législation fédérale aurait donc à s'occuper de l'*institution des syndicats*. Dans le domaine privé, à part quelques exceptions, la force nécessaire pour atteindre le but menace de faire défaut. On ne peut fixer ici de quelle nature devraient être les organisations à créer ou à favoriser ; dans tous les cas, ce ne seront pas des institutions professionnelles surannées, telles que les tribus ou corps de métiers, et il est douteux que la Confédération se prête à appuyer la création de syndicats professionnels obligatoires, décidée par la majorité des intéressés. Mais sa coopération efficace pourrait, par exemple, aller jusqu'à encourager et appuyer la création et l'activité au moins d'associations professionnelles facultatives, et la législation devra mettre à sa disposition dans ce but les ressources nécessaires. Dans tous les cas, nous ne prétendons préjuger ni dans l'un ni dans l'autre sens la solution ultérieure de la question ; en revanche, on voudra bien nous permettre d'opposer à l'insistance de certaines sphères quelques paroles dignes de considération, prononcées par *M. le Dr Stockbauer*, au 17^me congrès des sociétés industrielles de la Bavière, le 19 avril 1892, à Nuremberg.

« Maintenant que l'agitation, excitée ces dernières années au sujet des métiers, a abouti à un certain apaisement, elle peut nous suggérer un rapide coup d'œil rétrospectif. Le certificat de capacité n'a pas arrêté les corps de métiers dans leur décadence ; il n'a pas fait ses preuves de 1862 à 1868, et, en Autriche, il n'a pas justifié les espérances qu'on y attachait.

« Les anciens corps de métiers ne pouvaient exercer une action bienfaisante qu'à une époque où les arts et métiers étaient circonscrits dans des limites locales et où une puissante autorité municipale écrasait toutes les vellétés égoïstes d'émancipation.

« L'essor pris par les transactions a brisé les barrières locales ; les machines ont refoulé une grande partie du domaine du travail dans d'autres voies ; l'artisan d'aujourd'hui a besoin de plus de connaissances, de savoir faire et d'activité que celui des temps jadis ; la communauté des intérêts a succombé dans mainte occasion dans la lutte contre une concurrence à vues étroites.

« Par les dispositions additionnelles à l'ordonnance sur les arts et métiers de 1881, les jurandes avaient acquis des droits très importants ; les espérances qu'on avait fondées sur ces lois ne se sont réalisées que dans une faible mesure. Les jurandes obligatoires sont devenues impossibles par la nature des choses, car il n'y a que trop de moyens d'é luder la contrainte.

« Au milieu des fluctuations des métiers, s'élèvent nos associations industrielles facultatives, dont la plus ancienne peut célébrer, cette année, le centenaire de sa fondation. Elles n'ont pas et n'ont jamais eu d'importance autoritaire ni de droits octroyés par la loi, comme les jurandes d'ancienne date et de date plus récente, et cependant leur nombre s'est toujours accru et leurs membres sont devenus de plus en plus nombreux ; des hommes de toutes les classes sociales, des hommes cultivant les sciences, les arts techniques, les beaux-arts, ou s'adonnant au commerce en font partie, et apportent des idées et de l'animation dans l'activité industrielle. N'est-ce pas là une indication qu'il n'y a que les associations libres qui puissent se rendre homogènes à notre époque et s'adapter aux conditions de la culture moderne comme des facteurs utiles, vivaces et régénérateurs ? » (Bayerische Gewerbezeitung, N° 9/10, 1892.)

A ce chapitre se rattache par affinité intrinsèque la question des *conseils de prud'hommes* sous leurs formes diverses. Le besoin d'une juridiction expéditive, peu coûteuse et compétente sous le point de vue technique, exercée par des membres du même corps de métier (employeurs et employés) se fait sentir depuis longtemps et presque partout, à tel point que certains cantons ont jugé à propos d'édicter des prescriptions à ce sujet. Cette institution bienfaisante ne peut qu'augmenter d'importance si, étant basée sur des principes uniformes de droit, elle devient générale, et ce serait une tâche utile de la législation fédérale que de fixer ces principes en adoptant une base aussi libérale que possible et en évitant une réglementation par trop bureaucratique.

Le fait malheureusement trop constaté que les personnes qui exercent des professions manuelles manquent très souvent de capacités professionnelles, que la mauvaise qualité des travaux, qui doit être attribuée à cette circonstance, cause beaucoup de tort au renom de la profession et menace d'entraîner dans le même discrédit le

maître de métier, même habile, a fait naître dans les sphères les plus étendues la tendance de combattre ce défaut capital et de provoquer à cet effet l'intervention de l'état. Il est évident que, pour être efficace, le remède doit être appliqué au premier degré de l'instruction professionnelle et viser avant tout à une réorganisation de l'*institution des apprentis*. Il y aurait lieu, par exemple, d'empêcher que l'apprenti ne soit plus ou moins convenablement initié que dans une spécialité, afin de pouvoir être exploité comme travailleur peu coûteux, ou qu'il ne soit employé que comme manœuvre et ne soit entièrement négligé quant à l'apprentissage de la profession. Où veut-on que la petite industrie et les métiers trouvent les éléments capables, sous les rapports moral et technique, qui seuls peuvent arrêter la décadence, si l'apprentissage est mauvais et illusoire ? Ce sera donc la tâche de la législation de régler les rapports entre patrons et apprentis par l'établissement d'une série de prescriptions normales sur le *contrat d'apprentissage* et de traiter la question de certificats prouvant que les capacités professionnelles ont été acquises (*examens d'apprentis*). Quant au premier point, il s'agira spécialement de fixer les droits et les devoirs réciproques, de créer la garantie la plus sûre possible d'un apprentissage consciencieux et embrassant toutes les parties — nous avons particulièrement en vue l'utilisation des écoles d'artisans, des écoles professionnelles de perfectionnement et d'autres institutions analogues — d'arrêter le mode à suivre dans la résiliation des contrats, et, dans tous les cas, de protéger aussi le patron contre la rupture prématurée de l'apprentissage de la part de jeunes gens à demi formés. Il y aura lieu de soumettre aussi à un examen spécial la question de savoir si le droit d'avoir des apprentis doit être limité à des personnes qualifiées à cet effet (par exemple aux membres des syndicats), et si, de plus, il est recommandable de fixer des limites quant au nombre maximum des apprentis qui peuvent être occupés dans un établissement.

Pour éviter tout malentendu, nous déclarons que notre exposé, tant dans ce qui précède que dans les pages suivantes, a en vue les personnes des deux sexes.

Il est en outre dans l'intérêt d'une exploitation bien ordonnée que les rapports entre employeurs et employés (compagnons de métiers, ouvriers, aides, etc.) soient subordonnés à certaines formes juridiques. Sans vouloir préjuger, nous intitulerons le chapitre de la loi qui traite cette matière « *contrat de travail* ». Ce chapitre contiendra des dispositions sur la résiliation réciproque, sur les conditions auxquelles un ouvrier peut être congédié ou quitter lui-même sans résiliation préalable, sur le droit d'infliger des amendes, sur le chiffre éventuel de ces dernières et l'usage

auquel elles peuvent être affectées, sur les termes et le mode de payement des salaires, sur le décompte, etc.

Dans le contrat de travail, nous nous rapprochons déjà du groupe de prescriptions officielles comprises sous le terme générique bien connu de *législation protectrice du travail* et du postulat concernant l'extension à donner à la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques.

On ne voit en effet pas pourquoi la sollicitude de l'état ne s'étendrait qu'aux personnes employées dans les « fabriques », tandis que les conditions d'existence de celles qui sont occupées dans d'autres exploitations sont souvent beaucoup pires. Ce n'est pas à tort qu'on a reproché à la législation sur les fabriques d'être une législation exceptionnelle, et si elle ne peut sans autre être appliquée à d'autres conditions, il est cependant possible de faire droit à un vœu légitime en créant une protection raisonnable aussi pour les ouvriers salariés qui ne sont pas occupés dans l'industrie proprement dite, de sorte que la sollicitude vouée par l'état aux ouvriers des fabriques ne soit plus considérée comme un privilège exclusif de ces derniers. Un traitement uniforme dans le sens indiqué sera plus conforme aux idées dominantes de droit et d'équité que les conditions actuelles d'inégalité.

Un point déterminant pour l'intervention de l'état en faveur des personnes (adultes et enfants des deux sexes) occupées dans des exploitations non industrielles est, de même que dans la législation sur les fabriques, la *sollicitude pour la santé et la vie* de ces personnes ; l'état poursuivra en même temps le double but d'améliorer les conditions d'existence de l'individu et des familles et de maintenir et d'accroître la vigueur de la nation par la formation de générations saines.

Avant tout, la législation aurait à imposer à tout chef d'exploitation le devoir de prendre, pour nous servir des termes de l'article 2 de la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques, « pour protéger la santé des ouvriers et pour prévenir les accidents, toutes les mesures dont l'expérience a démontré l'opportunité et que permettent d'appliquer les progrès de la science, de même que les conditions dans lesquelles on se trouve ». Il y aura lieu de vouer une attention spéciale aux conditions hygiéniques des locaux de travail (ateliers, etc.) et, s'il est naturellement interdit de procéder avec une rigueur absolue relativement aux bâtiments existants, d'exercer un contrôle spécial sur les nouvelles constructions.

A ce point se rattacherait une autre question, dont la solution exigerait un examen approfondi : ce serait celle de savoir si la

législation ne devrait pas octroyer à l'autorité exécutive pleins pouvoirs d'interdire, absolument ou sous réserve (par exemple pour les femmes et les enfants), les *occupations présentant des dangers particuliers pour la santé*; il s'agirait en outre de déterminer si l'exercice des industries qui, par leur nature, offrent des dangers exceptionnels pour la santé et la vie des ouvriers ou de la population avoisinante, ne devrait pas être subordonné à l'obtention d'une *concession*, ou tout au moins être soumis à des prescriptions particulières (par exemple relativement aux chaudières à vapeur).

Une autre catégorie de prescriptions légales aura pour but d'empêcher le *surmenage* des personnes employées dans les différentes exploitations industrielles. Pour le moment et en première ligne, ceci devrait avoir lieu en faveur des mineurs et des personnes du sexe féminin (qu'on se rappelle par exemple les ouvrières et les apprenties des maisons de confection, les employées des établissements de consommation). Les points visés par ces prescriptions seraient entre autres: la réglementation de la journée normale de travail; la suppression du travail du dimanche, en tant que l'exploitation n'exige pas ce travail par sa nature; la restriction du travail de nuit aux occupations absolument indispensables (ce travail ne pourrait être entièrement supprimé, par exemple, dans les buanderies des stations d'étrangers), etc. Puis la protection des ouvriers adultes devra être étendue dans une mesure telle que l'exploitation respective puisse toutefois subsister. C'est ainsi que nous avons dû écarter, par exemple, une pétition présentée par un comité d'initiative des patrons et ouvriers boulangers de Lausanne, datée du 20 novembre 1889 et demandant la réduction de la journée de travail à un maximum de 14 heures et la suppression du travail du dimanche dans les exploitations de boulangerie, en faisant entrevoir aux pétitionnaires la création d'une future ordonnance sur les arts et métiers, à laquelle la voie serait ouverte par une révision de la constitution fédérale.

La législation industrielle pourrait enfin prendre en considération encore une autre institution importante d'utilité publique, savoir les *caisses de secours et autres établissements analogues*. Ces institutions seront sans doute en partie du ressort de la législation concernant l'assurance contre la maladie et les accidents; néanmoins il sera utile de régulariser par la législation industrielle certains rapports indépendants de la question des assurances, afin de ne pas laisser subsister des inconvénients qui pourraient se déclarer. A propos de ces derniers, nous renvoyons à notre circulaire aux cantons, du 2 octobre 1888 (F. féd., IV. 143), dont nous renonçons à reproduire ici le contenu, nous bornant à résumer que la Confédération n'avait pas la compétence, au moins quant

aux caisses qui ne peuvent être appelées à contribuer à l'assurance contre la maladie, d'édicter des prescriptions concernant la participation des ouvriers à l'administration et concernant la garantie des capitaux. Il est vivement à désirer, et telle est aussi l'opinion exprimée par plusieurs cantons en réponse à la circulaire précitée, que la Confédération mette un terme à cet état de choses. Quant à la question de savoir s'il y a lieu de procéder par voie législative encore à d'autres égards, relativement aux caisses de secours, nous nous réservons un examen ultérieur.

Il y a de même lieu d'examiner, dans l'élaboration de la législation industrielle, *quels domaines* elle doit embrasser et quelle devra être, en particulier, la position des exploitations agricoles et forestières, comme aussi d'aviser à *quels organes* devra être confié le *contrôle* de l'exécution des prescriptions établies, points sur lesquels, comme du reste en général, la présente esquisse ne prétend pas épuiser le sujet.

La révision de la constitution.

Déjà dans notre message concernant l'enquête industrielle, du 20 novembre 1883 (F. féd., IV. 613), nous exprimions l'opinion que la révision nécessaire pour la création d'une « ordonnance industrielle » devait « actuellement au moins » être évitée.

Depuis cette époque, la situation a considérablement changé, et à tel point qu'on ne recule plus devant une révision partielle de la constitution et que, comme nous l'avons vu, la création de la compétence législative est devenue un besoin urgent.

Nous n'oublions pas que cette *compétence* existe, il est vrai, déjà *en partie*, en ce sens que certaines dispositions concernant les rapports de droit entre employeurs et employés peuvent être arrêtées sur la base de l'article 64 de la constitution, qui traite du droit des obligations. Mais il est aisé de reconnaître à la teneur de cet article qu'on ne saurait en faire dériver le droit d'arrêter des prescriptions quelconques ayant le caractère de mesures de police, et qu'ainsi une faible partie seulement de ce qui devrait être fait (nous rappelons notre exposé ci-dessus) pourrait être réalisé. Si l'on veut résoudre des tâches de grande portée dans les domaines de la législation industrielle non encore organisés par la Confédération, il n'y a qu'une chose à faire : procéder à la révision.

Peut-être pourrait-on être tenté de trouver, au moins en partie, le levier qui nous manque dans le premier alinéa de l'article 34 de la constitution.

« La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes. . . . sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses ». Nous devons toutefois faire remarquer que, d'après l'ensemble de l'alinéa précité, dans le terme « industries insalubres et dangereuses » il faut sous-entendre « dans les fabriques », ce qui ressort tout particulièrement du texte français de cet article 34, alinéa 1, qui ne forme qu'une phrase de la teneur suivante.

« La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses ».

Tel est aussi le point de vue auquel nous nous placions, relativement à l'interprétation rigoureuse de l'article 34, dans notre *message concernant le projet de loi sur le travail dans les fabriques*, du 6 décembre 1875 (F. féd., IV. 963), ainsi que le prouvent les passages suivants.

« Ce projet a trait exclusivement aux conditions du *travail dans les fabriques* ; il s'applique aux fabricants et aux ouvriers des fabriques seulement. C'est là, dit-on, créer un traitement exceptionnel en faveur de classes isolées de citoyens, et l'on s'élève contre cette prétention. On fait ressortir que les autres branches du travail ne sont nullement exemptes des inconvénients qui se produisent dans les fabriques. Les cas de mort ou les lésions ne sont pas moins fréquents dans d'autres entreprises et dans les exploitations rurales que dans les fabriques ; on a recours, aussi pour les métiers ordinaires, au travail des enfants et des femmes ; et ce travail-là s'effectue fréquemment dans des conditions plus défavorables que celui de la fabrique ; la situation des ouvriers est souvent plus critique hors de la fabrique que dans la fabrique ; c'est, enfin, un procédé peu démocratique que d'établir une législation spéciale pour les ouvriers des fabriques, de former par là une classe de citoyens qui se trouve privilégiée vis-à-vis du reste des travailleurs, etc., etc.

« Nous répondrons brièvement à ces objections. . . .

« Du reste, le projet de loi basé sur une disposition constitutionnelle ne s'écarte pas des limites fixées par cette disposition, qui fait mention du travail des enfants et des adultes dans les fabriques seulement, et n'étend pas au delà de ce domaine la compétence qu'il accorde en cette matière à la Confédération. »

Aussi, les signataires de la *motion Vögelin*, du 23 décembre 1887, conçue comme suit:

« Le conseil fédéral est invité à soumettre aux chambres un projet de loi destiné à appliquer aussi à d'autres industries, notamment à celle des auberges, les dispositions ayant pour but la protection des femmes et des enfants, telles qu'elles sont contenues dans la loi fédérale du 23 mars 1877 »,

se sont persuadés que la réalisation de cette idée exigeait avant tout une révision préalable de la constitution, telle que la prévoyait du reste la première motion Vögelin (postulat n° 325, voir plus haut), et ont en conséquence retiré la motion au conseil national le 3 avril 1889.

En comparaison du message précité, du 6 décembre 1875, nous avons, il est vrai, admis une interprétation un peu plus large dans notre message concernant l'*extension de la responsabilité*, du 7 juin 1886 (F. féd., II. 665), en appuyant la compétence d'étendre les effets de la loi non seulement sur l'article 64, mais aussi sur l'article 34. Mais nous n'avons formulé cette opinion que secondairement et sans l'accentuer. Dans tous les cas, il est tout au moins fort douteux qu'on puisse déduire de l'article 34 la compétence de légiférer en matière d'arts et métiers dans le sens du projet que nous avons l'honneur de vous soumettre. De plus, outre que, dans le cas où une compétence de ce genre existerait réellement, elle ne donnerait que le droit limité de prendre des mesures pour protéger la vie et la santé des *ouvriers* et qu'elle ne serait par conséquent aucunement suffisante pour d'autres parties importantes d'une législation industrielle, nous estimons qu'il convient de créer une situation loyale et limpide et de revendiquer franchement du peuple suisse l'octroi en bonne et due forme de pleins pouvoirs pour la réalisation d'un projet qui lui sera exposé sans équivoque.

Un autre point concerne la *liberté de commerce et d'industrie* garantie par l'article 31 de la constitution. Ce principe est-il en opposition avec la législation industrielle projetée? Nous ne le pensons pas. L'article 31 pose la règle générale, pour laquelle la constitution elle-même admet différentes exceptions, parmi lesquelles on peut citer les articles qui prévoyaient ou facilitaient la législation concernant les fabriques, la responsabilité civile, le droit des obligations, le contrôle des ouvrages d'or et d'argent, la protection de la propriété industrielle, etc. La disposition concernant les arts et métiers, que nous proposons, ne fera qu'augmenter le nombre de ces exceptions d'une nouvelle, exigée d'urgence par les circonstances.

Du reste, une législation fédérale sur les arts et métiers ne portera aucune atteinte à des franchises légitimes et n'amènera pas la restauration de formes surannées. Et en somme, comme il a déjà été établi par mainte décision, l'esprit de l'article 31 ne peut viser au règne d'une liberté illimitée, et comme l'a dit W. Roscher: «La vraie liberté ne prétend violer aucun intérêt légitime.» Nous sommes donc d'avis qu'une révision de l'article 31 n'est pas nécessaire et que, comme nous venons de l'exposer, le moyen qui correspond le mieux à notre but est l'adjonction à l'article 34 d'une disposition additionnelle sous forme d'un nouvel article.

Nous ne croyons pas opportun d'établir dans le nouvel article 34^{ter} une *distinction* entre les matières dont la réglementation devra incomber à la Confédération et celles qui resteront du ressort des *cantons*. La législation de la Confédération se maintiendra toujours à la hauteur de l'époque et laissera encore assez de latitude aux cantons pendant les premières périodes.

Nous rappellerons enfin que la tentative d'octroyer à la Confédération le droit de légiférer en matière des arts et métiers n'est pas nouvelle et que le *projet constitutionnel de la commission du conseil national*, du 19 avril 1871, contenait à l'article 32 le passage suivant.

«La législation fédérale statuera des prescriptions uniformes sur l'exercice et la police des industries, . . . »

L'adoption de cette disposition, maintenue par le conseil national jusqu'à la discussion finale, échoua cependant contre la résistance du conseil des états.

Après l'exposé qui précède, la teneur de l'article constitutionnel que nous proposons n'a pas besoin d'être plus amplement motivée. Au lieu des termes plus ou moins identiques de «*exercice et police des industries*» («*Gewerbsbetrieb*» et «*Gewerbepolizei*») (projet de la commission du conseil national du 19 avril 1871), nous avons adopté l'expression générique d'«*arts et métiers*», qui offre cet autre avantage d'être généralement intelligible et, ce qui est d'importance particulière, est assez ample pour qu'on puisse en déduire toutes les compétences dont la Confédération a besoin pour légiférer dans les différentes matières. Nous ne pourrions donner notre suffrage à une formule plus compliquée, qui aurait pour effet d'engager la législation d'emblée dans certaines voies déterminées, car cette dernière doit pouvoir s'adapter sans contrainte à des conditions exposées à des vicissitudes continuelles.

Nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet ci-joint d'arrêté fédéral, et nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre considération très distinguée.

Berne, le 25 novembre 1892.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

H A U S E R.

Le chancelier de la Confédération :

R I N G I E R.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

l'adjonction, à la constitution fédérale du 29 mai 1874, d'une disposition additionnelle relative au droit de légiférer en matière d'arts et métiers.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 25 novembre 1892,

arrête :

I. Il est introduit, dans la constitution fédérale du 29 mai 1874, l'adjonction suivante.

« Art. 34^{ter}.

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

II. Cette adjonction sera soumise à la votation populaire et à celle des cantons.

III. Le conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant le droit de légiférer en matière d'arts et métiers. (Du 25 novembre 1892.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1892
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1892
Date	
Data	
Seite	721-750
Page	
Pagina	
Ref. No	10 070 918

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.