

FEUILLE FÉDÉRALE

90^e année

Berne, le 13 juillet 1938

Volume II

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3744

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la protection des ouvriers à domicile.

(Du 8 juillet 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Un des plus anciens vœux de politique sociale réclame la protection des ouvriers à domicile. Il a déjà souvent occupé l'Assemblée fédérale. La catégorie des ouvriers à domicile se débat de nouveau dans des difficultés particulières, ce qui nous engage à vous soumettre le présent message et un projet de loi sur le travail à domicile.

I.

APERÇU HISTORIQUE DES EFFORTS DESTINÉS A PROTÉGER LES OUVRIERS A DOMICILE

1. Nous tenons à rappeler d'abord que c'est en 1907 — il y a donc trois décennies de cela — que la Confédération a été invitée pour la première fois à légiférer en matière de travail à domicile. L'*association suisse pour la protection internationale des ouvriers* demanda au Conseil fédéral d'ordonner une enquête approfondie sur les conditions de travail à domicile et d'imposer aux employeurs l'obligation légale d'enregistrement. Après avoir consulté les inspecteurs fédéraux des fabriques, le Conseil fédéral rejeta la requête, qui était appuyée par l'alliance nationale des sociétés féminines suisses et, en partie, par la société suisse d'utilité publique.

2. Des prescriptions fédérales sur le travail à domicile ne furent édictées qu'en vertu des pleins pouvoirs de 1914. Elles avaient trait au *tissage des rubans de soie* (arrêté du Conseil fédéral du 12 avril 1918, abrogé le 15 juillet 1921) et à l'*industrie de la broderie* (arrêtés du Conseil fédéral du 19 décembre 1916 sur la création d'un fonds de secours, du 26 juillet 1918 relatif à la

journée de travail et du 2 mars 1917 concernant la fixation de prix de façon minima et de salaires minima dans la broderie à la navette et au métier à main; ce dernier arrêté fut abrogé le 14 novembre 1922). Pour l'industrie de la broderie dans son ensemble — et non seulement quant aux exploitations domestiques — on continua à légiférer sur les salaires par l'arrêté fédéral du 13 octobre 1922. La société coopérative fiduciaire de la broderie fut fondée et le Conseil fédéral autorisé (art. 3) à déclarer d'applicabilité générale des contrats passés entre les associations économiques sur les prix de façon et les salaires et à s'entremettre, au besoin, afin de faciliter la conclusion de tels contrats. Dans la suite, il chargea la fiduciaire d'exercer cette dernière activité. Depuis février 1928, elle fonctionne comme office de conciliation dans les questions de salaire de la broderie à la navette.

3. C'est en 1918 et 1919, à propos de la *loi portant réglementation des conditions de travail*, que le législateur a abordé le problème du travail à domicile pour toute la Suisse. L'idée de protéger les ouvriers à domicile rencontra une sympathie générale, parmi les experts consultés comme au sein des chambres. Non seulement les délégués ouvriers plaidèrent chaudement pour la classe opprimée des travailleurs à domicile, mais les représentants d'autres milieux recommandèrent cette protection, devenue urgente. La loi fut rejetée en votation populaire, le 21 mars 1921, par une petite majorité (256 401 voix contre 254 455). Si elle était entrée en vigueur, le *travail à domicile* eût été réglementé de la façon suivante:

- a. L'office fédéral du travail (sa création était prévue par la loi) a, entre autres, la tâche d'étudier les conditions de travail à domicile.
- b. En tant qu'« offices des salaires », les comités des salaires (statuant en première instance) et la commission des salaires (statuant sur recours) peuvent fixer des salaires minima dans le travail à domicile.
- c. En cas de besoin manifeste, le Conseil fédéral a la compétence, sur la proposition des offices des salaires et après avoir pris l'avis des associations professionnelles intéressées, de déclarer des contrats collectifs de travail obligatoires pour les travailleurs à domicile et d'établir des contrats-types de travail impératifs.
- d. Pour les groupements ne possédant pas de comités des salaires, les contrats collectifs peuvent être déclarés obligatoires même sans proposition.
- e. L'Assemblée fédérale peut charger les offices des salaires de fixer non seulement des salaires minima, mais des salaires en général.
- f. Les offices des salaires veillent à l'observation des conditions de travail établies.

4. Les débats parlementaires et la campagne antérieure à la votation ayant montré clairement que l'opposition ne visait pas la protection des travailleurs à domicile, mais d'autres dispositions de protection ouvrière, le département de l'économie publique se mit, dès après le scrutin, à pré-

parer une loi sur l'établissement de *salaires minima dans l'industrie domestique*. Un projet fut communiqué le 8 juin 1920 aux gouvernements cantonaux, aux offices de conciliation et aux associations économiques suisses, avec d'autres projets de lois sociales. Il fut approuvé en principe. Les travaux législatifs ne purent néanmoins pas être poursuivis à cause de la crise économique qui s'abattit sur notre pays. Surchargé de tâches nouvelles, l'office du travail, encore récent, ne put se vouer tout de suite au travail à domicile. De plus, la situation s'aggrava visiblement dans les industries où le travail à domicile était le plus répandu, de sorte qu'il ne parut pas indiqué d'arrêter alors de nouvelles dispositions protectrices.

5. La protection des ouvriers à domicile a été maintes fois redemandée par la suite. Le 22 août 1922, l'*union syndicale suisse* présenta un projet de « loi fédérale sur les conditions de travail à domicile », qui prévoyait l'établissement de salaires minima, la réglementation de toutes les conditions de travail dans l'industrie domestique, ainsi que l'institution pour chaque branche de bureaux de contrôle et de tribunaux de prud'hommes. Un *postulat Scherrer*, déposé le 24 mars 1925 au Conseil national, réclamait des mesures spéciales pour le maintien des salaires dans l'industrie de la broderie, ainsi que des mesures législatives contre l'abus de l'emploi des femmes et des enfants dans le travail à domicile en général. La *motion Baumberger* sur l'aide aux populations montagnardes poussa au premier plan le problème de la création de possibilités de travail à domicile pour les milieux qui ne peuvent pas trouver leurs ressources dans des fabriques et des ateliers. L'arrêté du 28 septembre 1928 accordant une aide provisoire en vue d'atténuer la crise agricole nous ouvrit, pour la première fois, un crédit, qui permit, dans de modestes proportions, de procurer par l'industrie à domicile un gain accessoire aux paysans. En votant chaque année un crédit budgétaire, vous nous avez autorisés, depuis 1932, à poursuivre cette pratique. — La question d'une protection légale des ouvriers à domicile a encore été soulevée une fois par M. von Arx, à propos de sa motion du 21 décembre 1927 demandant un nouveau projet de loi sur la réglementation du travail. L'association suisse des ouvriers et employés évangéliques présenta, le 26 avril 1929, un avant-projet de loi sur la protection générale des travailleurs, élaboré par le professeur Walther Hug et contenant aussi des dispositions détaillées à l'égard des ouvriers à domicile. Le 6 décembre 1934, le Conseil national adopta un *postulat Perret*, du 19 décembre 1931, priant le Conseil fédéral d'examiner s'il n'y aurait pas lieu d'édicter des dispositions sur le travail à domicile, en particulier dans l'industrie horlogère. Ce *postulat* put être classé lors de la discussion du rapport sur la gestion en 1936 parce que le présent projet était en préparation et que des prescriptions réglaient déjà le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère; une *motion Ilg*, du 16 mars 1934, relative aux offices des salaires et aux salaires minima fut également classée par le Conseil national, le 25 avril 1936.

6. Entre temps, l'ancien office du travail s'était mis à étudier les divers postulats du parlement et toute la question du travail à domicile. Les conditions de ce travail dans l'industrie de la broderie furent scrutées par M. Ernest Müller, ingénieur, qui, en 1924, enquêta spécialement sur les salaires. L'office disposait en outre des résultats d'une enquête effectuée, en 1925 et 1926, par la *ligue sociale d'acheteurs de Suisse* auprès des ouvriers à domicile dans les parties les plus diverses du pays. Une enquête générale sur les conditions de travail à domicile n'était dès lors pas nécessaire.

En 1927 et 1928, l'*organisation internationale du travail* s'occupa de la législation sur les salaires minima. Un questionnaire fut envoyé aux Etats membres, en été 1927, après la dixième conférence internationale du travail; et la onzième conférence adopta, l'année suivante, une convention (voir p. 239) par laquelle tout membre qui la ratifie s'engage à instituer des méthodes permettant de fixer des taux minima de salaires pour les travailleurs employés dans les industries ou parties d'industries (en particulier dans les industries à domicile) où les salaires sont exceptionnellement bas et où il n'est pas possible de fixer des salaires par la voie de contrats collectifs ou autrement. Une recommandation concernant les méthodes de fixation fut également adoptée. Dans notre rapport sur les dites conférences, nous exprimions l'avis que la Suisse pouvait adhérer à la convention, mais que pour la ratifier il fallait d'abord donner une base législative aux mesures fixant les salaires minima dans l'industrie domestique (FF 1928, II, 1227).

7. Les conditions particulières qui règnent dans l'industrie horlogère nécessitaient des dispositions fédérales sur le travail à domicile, usuel dans cette branche. Après qu'une commission d'experts eut minutieusement étudié le problème et que les associations professionnelles, ainsi que les gouvernements cantonaux intéressés, nous eurent fait connaître leurs avis, nous avons pris, le 9 octobre 1936, en vertu de l'arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique contre l'étranger, un *arrêté réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère* (*). Prorogé de deux ans le 29 décembre 1937, cet arrêté sortira effet jusqu'au 31 décembre 1939. Il a pour but principal de ramener le travail à domicile à des proportions conciliables avec l'intérêt général de la branche et d'assainir les conditions de prix en vue de l'exportation. A cet effet, il contient, entre autres, des prescriptions sur les parties admises à être exécutées à domicile, sur la quantité d'ouvrage à délivrer à un ouvrier à domicile et sur le rapport entre les salaires des ouvriers à domicile et ceux des ouvriers de fabriques.

8. L'article 34 *ter* de la constitution, adopté en 1908, a créé une base pour la protection légale des ouvriers à domicile. Le 30 novembre 1908, lors d'une conférence des associations centrales, que les autorités fédérales

(*) Outre le travail à domicile, il règle aussi les petits établissements et les exploitations familiales.

convoquèrent peu après cette adoption, l'opinion fut déjà exprimée que le nouvel article permettait aussi de légiférer sur le travail à domicile. De là l'intention d'inclure des dispositions protectrices de ce travail dans la future législation sur les arts et métiers. Le projet *Hug* de 1929, déjà cité, s'inspirait de ces considérations. Tenant compte des requêtes antérieures et des suggestions parlementaires, l'*avant-projet d'une loi fédérale sur le travail dans le commerce et les arts et métiers*, que M. *Pfister*, ancien directeur de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, a préparé en mars 1935, par mandat du département de l'économie publique, s'occupe aussi du travail à domicile. Le chapitre VI, chiffre 2, contient des dispositions sur l'aménagement des locaux et installations affectés au travail à domicile (art. 53), sur le travail des enfants (art. 54), sur l'obligation, pour les entreprises qui font exécuter du travail à domicile, de tenir un état nominatif des ouvriers, de remettre un bulletin au travailleur en même temps que l'ouvrage et de lui donner connaissance des tarifs, sur le paiement du salaire (art. 55) et, enfin, sur l'institution de commissions d'experts, ainsi que sur le droit du Conseil fédéral de fixer des salaires minima (art. 56).

Les mémoires que nous ont fait tenir les associations économiques discutent ces propositions de l'avant-projet *Pfister*. Une partie d'entre eux en formulent d'autres, dont certaines vont plus loin. L'*union syndicale suisse* en particulier (requête d'octobre 1935) désire une réglementation plus détaillée et propose des dispositions spécialement sur la durée du travail à domicile (art. 74 et 75 de son projet).

II.

RÉGRESSION DU TRAVAIL A DOMICILE AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES

Si ces dernières décennies, notamment après le rejet de la loi portant réglementation des conditions de travail et depuis l'extension de la crise économique, la Confédération a hésité à élaborer des dispositions protectrices en faveur des ouvriers à domicile, préférant attendre un moment plus propice, c'était surtout dans le dessein de ne pas entraver la remise de ce travail. Une partie importante de notre population, surtout dans le Jura et les Préalpes, vit de l'industrie domestique, exercée à titre principal ou accessoire. L'agriculture n'y produit pas assez pour lui permettre de s'en tirer. Aussi, dès que l'ouvrage à domicile se raréfie sans être remplacé par d'autres ressources, on commence à s'appauvrir, puis — c'en est la conséquence directe — à quitter les lieux. Mais aussi dans les villes, bien des ouvriers, surtout des ménagères qui ne peuvent pas quitter leur foyer, durent travailler à domicile pour se procurer un indispensable revenu.

Après avoir été, jusqu'à l'apparition des machines, la principale forme d'exploitation de nos industries, le travail à domicile recula pendant

tout le XIX^e siècle, cédant la place aux fabriques. En soi, cette évolution n'avait rien de fâcheux dès l'instant où le travail dans les fabriques était réglementé. Par malheur, les ouvriers à domicile ne trouvèrent pas toujours un emploi dans les ateliers; la population dut se concentrer dans le voisinage des fabriques et toutes les personnes à qui des conditions de famille, un domicile éloigné, leurs devoirs domestiques ou une santé insuffisante ne permettaient pas de travailler en fabrique furent réduites au chômage.

Ce passage de l'atelier domestique à la fabrique s'est poursuivi pendant le premier tiers de notre siècle. Les *statistiques des fabriques de 1901 et 1929* nous renseignent à ce sujet, bien que leurs résultats ne soient pas entièrement satisfaisants en matière de travail à domicile. Il est néanmoins caractéristique que, de 1901 à 1929, le nombre des ouvriers de fabriques se soit élevé de 242 534 à 409 083, c'est-à-dire de 70 pour cent environ, tandis que le nombre des ouvriers à domicile occupés par les fabriques tombait de 52 291 à 34 490, soit d'environ 34 pour cent. Abstraction faite du mouvement de concentration causé par les progrès techniques, cette baisse tient aussi au resserrement de certaines industries, qui, jusqu'alors, avaient occupé surtout des ouvriers à domicile; par exemple la broderie et la rubanerie. Depuis le recensement de la population de 1910 à celui de 1930, le nombre total des ouvriers à domicile a fléchi de bien plus de la moitié, passant de 70 104 à 25 865. Le tableau suivant donne les principaux chiffres relatifs à ce fort recul. Pour le surplus, nous nous référons au tableau I de l'appendice.

	1910	1920	1930	Diminution en chiffres absolus	de 1910 à 1930 en %
Ouvriers à domicile, en tout	70 104	39 344	25 865	— 44 239	63
Industrie textile	49 768	25 313	12 727	— 37 041	74
dont:					
broderie	29 520	13 561	7 017	— 22 503	76
rubanerie	6 163	4 551	1 705	— 4 068	72
Industrie horlogère	9 096	6 747	5 028	— 4 068	45

On voit que le travail à domicile a été réduit à peu près à un quart dans l'industrie textile et dans les deux groupes importants de la broderie et de la rubanerie. En outre, le tableau I de l'appendice montre que, jusqu'en 1930, c'est seulement dans la confection de vêtements de femmes et d'enfants qu'on constate une augmentation du nombre des ouvriers à domicile, due au fait que l'industrie de la confection pour dames est établie en Suisse depuis peu.

La dernière statistique des fabriques, du 16 septembre 1937, n'a dénombré que 22 075 ouvriers à domicile occupés par des fabriques, contre 34 490 en 1929.

Cette sensible diminution imposait de la réserve, nous l'avons déjà dit, à l'égard des mesures législatives demandées. Il importait surtout d'éviter que le volume de l'ouvrage ne diminue ici et là, ainsi qu'il advient généralement lorsque de nouvelles mesures de politique sociale entrent en vigueur.

III.

DERNIÈRE ÉVOLUTION ET SITUATION ACTUELLE DES OUVRIERS A DOMICILE

AVIS DES INSPECTEURS FÉDÉRAUX DES FABRIQUES

La grande pénurie d'ouvrage de ces dernières années a déterminé de nouvelles conditions de travail à domicile, qui lèvent les hésitations dont il a été question ci-dessus et nous obligent à créer une base permettant de sévir contre les abus. Le travail à domicile a repris de l'ampleur en maints endroits. Le contingentement et les barrières douanières ont probablement contribué à cette extension, car les entreprises fondées ou agrandies à la faveur de cette protection étaient en partie portées à donner la préférence au travail à domicile, qui est plus souple et se contente de capitaux modestes. Mais, dans d'autres industries également, certaines entreprises recoururent au travail à domicile, moins onéreux. Or cette forme d'exploitation bon marché ne pouvait pas être condamnée à un moment où il importait que notre pays réduisît le coût de production pour rester en contact avec le marché mondial ou pour s'y adapter. Nous avons déjà signalé ses avantages comme source d'emplois. Il importe toutefois que le travail honnête soit convenablement rémunéré, dans l'intérêt des ouvriers comme dans celui des entrepreneurs qui travaillent soit en fabrique soit en atelier et donnent à leurs ouvriers des salaires appropriés. Mais, en bien des endroits, ces conditions ne sont présentement pas satisfaites.

Les inspecteurs fédéraux des fabriques se sont souvent occupés du travail à domicile pendant ces dernières années, soit à l'occasion de contrôles dans des usines soit en exécutant des missions spéciales pour le département de l'économie publique. Voici ce qu'ils en disent dans un rapport de janvier 1937 (*):

« Ces dernières années, l'importance du travail à domicile s'est fortement accrue dans quelques industries, celles du linge et de la confection notamment. En outre, de nouvelles espèces de travail à domicile se sont introduites, par exemple des travaux au filet, des spécialités dans le tricotage à la main, des

(*) Cet exposé est remarquablement complété, dans un domaine particulier, par un rapport de l'office de statistique de la ville de Zurich, paru au début de juillet 1937, sur les conditions de rémunération et de travail des ouvriers à domicile dans l'industrie zurichoise de la confection (*Zürcher statistische Nachrichten*, 13^e année, 4^e fascicule).

travaux de collage pour le matériel d'emballage, la confection de manteaux de caoutchouc, etc.

Cette extension accentue souvent la compression des prix et des salaires, qu'on observe dans tous les domaines de l'économie; certaines de ces manifestations sont très discutables au point de vue social et de l'économie nationale. Beaucoup d'employeurs sérieux ont dû abandonner la fabrication de certains articles, parce qu'ils ne pouvaient plus soutenir la concurrence des prix avilis par l'industrie domestique. D'autres se virent contraints par les circonstances d'occuper des travailleurs à domicile pour conserver leur position sur le marché. Dans bien des cas, ces mesures restreignirent les possibilités d'emploi au détriment des ouvriers de l'entreprise même: des licenciements et des baisses de salaires s'ensuivirent. Mais en recourant à des ouvriers à domicile pour des articles jusqu'alors confectionnés en fabrique, ces entreprises contribuent à intensifier la concurrence dans leurs branches et à menacer l'existence de nombreux établissements dont les chefs mettent tout en œuvre pour maintenir à un niveau convenable les prix et les salaires, ainsi que la qualité des produits. Les établissements ainsi menacés ne sont pas rares.

Des conversations avec maints ouvriers à domicile et la connaissance de leur situation confirment en général que, dans quelques branches, les prix et les salaires sont l'objet d'une âpre lutte qu'avive encore la surabondance de main-d'œuvre. Elles permettent aussi de constater les effets de cette lutte sur les ouvriers à domicile eux-mêmes, en particulier de sexe féminin, dont le genre de vie et la santé sont souvent navrants.

Le montant du salaire, important facteur des conditions de travail à domicile, est rarement fixé par un accord; le plus souvent c'est l'employeur qui le détermine unilatéralement et arbitrairement. Les salaires payés aux ouvriers industriels à domicile sont bien inférieurs, dans la règle, aux salaires usuels dans les fabriques. Ce sont surtout des salaires aux pièces, calculés en général de telle sorte qu'il faut travailler d'arrache-pied pour toucher une paie juste suffisante. A côté de cas irrépréhensibles, il n'est malheureusement pas rare que malgré un labeur acharné, cette paie reste maigre, si ce n'est tout à fait dérisoire. Il en est ainsi lorsque le taux de la rémunération est si bas que l'ouvrier gagne moins de 20 centimes par heure et, s'il prolonge la durée du travail, moins de 2 francs par jour. C'est le cas, par exemple, dans le découpage de broderies, le tricotage à la main, la fabrication des chemises et des tabliers, la confection d'habits de travail et, en partie, dans la broderie au tambour. Voici quelques exemples de salaires payés: 20 à 25 centimes pour coudre un tablier de travail, ce qui exige à peu près une heure et demie; 14 centimes par tablier de fantaisie cousu (environ trois quarts d'heure de travail); 20 centimes pour confectionner un pantalon de travail (une heure en moyenne); 27 centimes pour une blouse de travail (une heure et demie à deux heures), etc. Le fait que de l'ouvrage est accepté à pareilles conditions montre combien l'industrie domestique est indispensable à beaucoup de femmes. De nombreux patrons abusent malheureusement de cette nécessité pour exercer une forte pression sur les salaires.

Le gain de l'intermédiaire, du sous-traitant n'est souvent pas fixe et s'accroît au grand préjudice des ouvriers à domicile. Il en est ainsi, par exemple, quand un intermédiaire qui touche 5 fr. 50 par pièce, dans la confection pour hommes, ne paie aux ouvrières que 2 francs à 2 fr. 50, ou bien quand la sous-traitante d'une fabrique d'habits de travail reçoit une provision de 75 centimes par tablier, et n'en remet que 20 à la couturière à domicile. Dans l'industrie des chapeaux, le taux de la provision des sous-traitants oscille entre 10 à 13 pour cent et entre 15 à 20 pour cent dans diverses branches de la confection. Il est fâcheux pour l'ouvrier que l'employeur qui délivre du travail à domicile ne se soucie souvent pas de la fraction du salaire que prélève le sous-traitant.

L'usage est très répandu — encore qu'il varie beaucoup — de mettre à la charge de l'ouvrier les dépenses pour les fournitures, les aiguilles à tricoter, le fil, le matériel d'emballage, les ports, etc. Il suscite de nombreux différends, de même que la pratique souvent rigoureuse, voire abusive, des retenues. Des retenues pour « livraison tardive » ou « malfaçon » sont fréquentes; parfois même, les motifs ne sont pas indiqués. Dans la confection, nous avons constaté des cas où elles atteignaient 50 pour cent et plus du salaire. Les ouvriers qui réclament courent le risque de ne plus recevoir de travail.

Tout n'est pas non plus parfait en ce qui concerne la rémunération et le bordereau relatif à l'ouvrage livré. Souvent très sommaire, ce bordereau complique le contrôle de l'ouvrier. Il n'est pas rare que le sous-traitant ou l'employeur ne fixe, unilatéralement, le salaire qu'à la livraison de l'ouvrage ou plus tard encore. Lorsqu'on n'utilise ni bulletin d'ouvrage ni bordereau — dans le tricotage à la main par exemple — l'ouvrier a souvent de la peine à obtenir satisfaction.

On observe aussi une grande diversité quant au paiement du salaire. A bien des endroits, il a lieu lors de chaque livraison de l'ouvrage terminé, ou bien à jours fixes et à intervalles réguliers. Mais il est fréquemment irrégulier et oblige les ouvriers à attendre un mois ou plus longtemps encore. Nous avons entendu de nombreuses plaintes à ce sujet; on désire recevoir dans des délais plus courts l'argent indispensable pour subsister.

Il n'est pas facile d'obtenir des données certaines sur le temps consacré au travail à domicile. Dans tous les cas où nous avons eu affaire à des gens qui se livrent uniquement au travail à domicile, nous avons constaté que la durée journalière de leur activité est relativement longue. Si une journée de travail de 12 heures, telle qu'une loi de Bâle-Campagne la prévoit pour les ouvriers qui tissent des rubans de soie à domicile, est déjà fort longue, il n'est pas rare que les ouvriers à domicile, en particulier les femmes, travaillent plus longtemps; on commence presque toujours « le matin tôt pour finir tard dans la soirée ». Nous avons enregistré de très longues journées de travail dans le tricotage à la main, le tricotage mécanique, le découpage de broderies au point de chaînette, la couture de broderies, de linges et de vêtements. Trop souvent l'ouvrière doit peiner la nuit jusqu'à 22 heures et plus tard encore, parfois même jusqu'aux premières heures du matin. Cela provient non seulement de ce qu'elle s'efforce de compenser quelque peu la modicité de son salaire en travaillant davantage, mais, maintes fois, du délai de livraison impitoyablement court qui lui est imposé par le sous-traitant ou le patron. Lorsqu'une sous-traitante ne remet qu'à 19 heures 30 un travail de couture à livrer le lendemain matin ou qu'un sous-traitant donne le soir à 4 heures un travail de découpage très pressant, qui doit être terminé le matin suivant, le travail de nuit est inévitable; il en est de même dans tous les autres cas où l'on impartit sciemment un délai plus court que celui qu'exige une exécution normale. Ces pratiques, il n'est pas nécessaire de le relever spécialement, finissent par nuire à la santé des intéressés et engendrent de multiples inconvénients pour le ménage et la famille, en particulier quand l'ouvrage est accompli dans de mauvaises conditions d'hygiène, par exemple dans des chambres non chauffées, dans une cuisine sombre et non aérée, etc. Il est très discutable de charger les ouvrières à domicile de travaux qui, selon les circonstances, compromettent leur santé et leur vie; par exemple des travaux de collage avec l'emploi de dissolvants volatils et inflammables (gasolin, etc.), travaux que de nombreux pays interdisent de confier à des ouvriers à domicile.

Autres inconvénients: les ouvriers à domicile qui ont une longue route à faire pour chercher les commandes, puis pour rapporter l'ouvrage, perdent beaucoup de temps ou bien, s'ils prennent le train, doivent supporter les frais de voyages. Afin d'éviter ces pertes, on réserve souvent le dimanche, dans l'Appenzell (broderie à la main), pour se rendre chez le sous-traitant.

Mentionnons encore que, dans les régions rurales notamment, il n'est pas rare que des enfants d'âge scolaire doivent, depuis 7 ans déjà, donner des coups de main pour des travaux qui, souvent, ne leur conviennent pas.

Les conditions désordonnées et déplorables que nous venons d'esquisser autorisent à craindre, si elles persistent, que la capacité de concurrence et la viabilité de quelques industries ne soient compromises au point d'entraîner fatalement la ruine de nombreuses maisons. Etant donné que les associations intéressées demeurent impuissantes en face d'une concurrence que rend néfaste l'emploi d'ouvriers à domicile, les milieux patronaux admettent de plus en plus que la Confédération devrait imposer l'assainissement des prix et des salaires dans le travail à domicile, en particulier dans la lingerie et la confection, à l'effet de rétablir puis de maintenir des conditions économiques normales. Cette mesure nous paraît absolument nécessaire, non seulement du point de vue des branches intéressées, mais plus encore du point de vue social et hygiénique, dans l'intérêt des ouvriers à domicile et surtout de l'élément féminin, qui est prépondérant. »

IV.

LES REQUÊTES DE CES DERNIÈRES ANNÉES

Cette situation, que les inspecteurs fédéraux des fabriques signalent déjà depuis quelques années, a engagé plusieurs autorités et associations à solliciter l'intervention de la Confédération.

1. Au printemps 1935, le département de police du canton de *St-Gall* (mémoire du 20 mars) et la direction de l'économie publique du canton de *Zurich* (mémoire du 13 avril) ont demandé au département de l'économie publique d'examiner si l'on ne pourrait pas, par des dispositions fédérales, fixer des prix minima pour le travail à domicile dans l'industrie de la confection des vêtements.

Ils avaient eu à s'occuper de la question à la suite de propositions qui avaient été présentées aux parlements cantonaux. L'un et l'autre, après avoir consulté les groupements professionnels — le département de *St-Gall* après avoir aussi fait faire une enquête sur les salaires — ont conclu qu'une réglementation était nécessaire, mais qu'elle ne pouvait s'établir sur le terrain cantonal, car, n'étant pas générale, elle ferait fuir l'ouvrage vers les cantons où elle n'existerait pas. Les deux mémoires relataient des faits montrant que les salaires dans l'industrie de la confection ne sont vraiment pas ce qu'ils devraient être.

2. D'autres requêtes, se rapportant en partie au travail à domicile, nous ont été présentées :

— le 2 décembre 1935, par la *fédération des ouvriers du vêtement et sur cuir et professions similaires de la Suisse*.

Ce groupement expose que les salaires dans l'industrie du vêtement pour femmes sont descendus tellement bas que les travailleurs ne peuvent plus vivre comme des êtres humains. Il demande que la Confédération

intervienne afin que soit établie une convention collective réglant les conditions du travail pour l'ensemble de cette industrie; il proclame la nécessité de ne pas fixer les salaires aux pièces plus bas pour le travail à domicile que pour le travail en atelier, d'accorder aux ouvriers à domicile pour leurs frais spéciaux un supplément de salaire d'au moins 10 pour cent et de verser aussi bien aux ouvriers en atelier qu'aux ouvriers à domicile, pour les fournitures qu'ils doivent livrer, une indemnité représentant 5 pour cent du salaire.

— par le *groupement des fabricants suisses de vannerie* (Verband schweizerischer Korbwarenindustrieller, mémoire du 8 mai 1936), l'*union suisse du travail à domicile* (mémoire du 4 mai 1936) et la *fédération des ouvriers du bois et bâtiment de la Suisse* (mémoire du 22 mai 1936).

Ces trois groupements constatent que l'industrie de la vannerie souffre de ce que le travail à domicile a pris de l'extension ces derniers temps et de ce que les vanniers qualifiés n'obtiennent plus que des salaires à l'heure extrêmement bas; si les salaires descendaient encore pour le travail à domicile, ce serait infailliblement la ruine de ce qui subsiste de cette industrie (avis du groupement des fabricants suisses de vannerie, du 15 avril 1936).

3, Enfin, le 22 avril dernier, cinq groupements féminins suisses, à savoir l'*alliance nationale des sociétés féminines suisses*, la *ligne suisse des femmes catholiques*, la *société d'utilité publique des femmes suisses*, la *section féminine du parti socialiste suisse* et l'*association suisse pour le suffrage féminin* ont prié instamment le département fédéral de l'économie publique d'entreprendre la réglementation du travail à domicile:

- a. En élaborant un arrêté urgent qui autorise le Conseil fédéral, en cas de nécessité, à fixer des salaires minima dans telle ou telle industrie;
- b. En préparant une loi d'applicabilité générale qui règle les conditions du travail à domicile en leur ensemble.

Cette pétition était appuyée par l'*union suisse de l'industrie de la confection et de la lingerie* (Schweizerischer Verband der Konfektions- und Wäscheindustrie) et par la *ligne sociale d'acheteurs de Suisse*.

De tous ces mémoires et requêtes, ainsi que de l'exposé des inspecteurs des fabriques, il ressort, d'une part, que le travail à domicile engendre maints abus et, d'autre part (mémoires du département de l'économie publique du canton de Zurich, de l'union suisse de l'industrie de la confection et de la lingerie et du groupement des fabricants suisses de vannerie), que d'importants groupements patronaux souscrivent, eux aussi, à la fixation de salaires minima pour le travail à domicile.

V.

ENQUÊTE DU DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

A. Circulaire du 20 octobre 1936.

Dans ces circonstances, le département de l'économie publique jugea bon de reprendre la question de l'établissement de salaires dans les industries domestiques. Par circulaire du 20 octobre 1936, il soumit aux gouvernements cantonaux, aux associations économiques suisses et à quelques groupements de politique sociale un avant-projet d'arrêté tendant à protéger les travailleurs à domicile.

En élaborant ce projet, le département est parti de l'idée qu'il ne pouvait s'agir ici que de régler les principales conditions de travail à domicile, la solution définitive du problème devant être réservée à la législation sur le travail dans les arts et métiers, ainsi que l'envisageaient déjà l'avant-projet Pfister et les divers contre-projets des groupements d'employés. Pour permettre d'intervenir promptement dans les conditions déplorable de certaines branches et pour souligner le caractère provisoire des prescriptions, il proposa de donner aux mesures protectrices la forme d'un arrêté urgent. Cette proposition se justifiait, vu que les prescriptions peuvent se fonder sur les articles 34 *ter* et 64, 2^e alinéa, de la constitution et que la lutte contre les abus ne souffre pas de retard.

L'avant-projet contenait des dispositions de trois sortes :

1. *Dispositions générales, applicables à tous les ouvriers à domicile.* Elles imposaient à l'employeur plusieurs formalités d'ordre général, à l'effet de protéger les salaires; par exemple l'obligation, au moment de la commande, de donner connaissance à l'ouvrier du salaire et de tous les éléments influant sur ce dernier ainsi que d'établir un bordereau de paie lors de la réception de l'ouvrage ou lors de chaque paie, etc. L'avant-projet contenait en outre des dispositions générales sur l'interdiction de remettre du travail le dimanche et la nuit, de gaspiller du temps lors de la remise de l'ouvrage et de donner des commandes à court terme, qui, d'après les prévisions de l'employeur, obligent de travailler le dimanche et la nuit. De plus, le Conseil fédéral devait recevoir la faculté d'interdire le travail à domicile pour des motifs tenant à la salubrité, à la moralité ou à la police du feu.

2. *Dispositions relatives à l'établissement des salaires*, lesquelles ne devaient s'appliquer qu'à des branches déterminées. Le Conseil fédéral avait la compétence de fixer les salaires minima dans les industries domestiques où les salaires sont extrêmement bas et où employeurs et employés ne sont pas en mesure de les régler eux-mêmes. Il pouvait aussi fixer les divers éléments du salaire, tels que la rémunération du sous-traitant, qui ne devait

pas être déduite du salaire, ainsi que la somme à payer pour la livraison de matières premières et de fournitures.

D'après une autre disposition, l'autorité adjugeant, à la suite de soumissions, des travaux qui seraient exécutés par des ouvriers à domicile, devait prescrire des salaires minima.

3. Dispositions exécutives et pénales.

B. Réponses des cantons.

19 cantons ont répondu à la circulaire du 20 octobre 1936 (*Zurich, Berne, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut et -le-Bas, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell* — les deux Rhodes —, *St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud et Neuchâtel*). Reconnaisant que le travail à domicile donne lieu à des abus qu'il faut combattre, 15 d'entre eux sont d'accord en principe que l'on édicte des dispositions protectrices; les cantons de *Berne* et d'*Appenzell Rh.-Int.* sous la réserve, il est vrai, qu'elles ne s'appliquent qu'en cas de nécessité. Le canton de *St-Gall* suppose que les organes d'exécution tiendront compte de la différence qu'il y a entre le travail à domicile industriel et celui qui repose sur une base d'utilité publique.

Les cantons d'*Unterwald-le-Haut*, d'*Appenzell Rh.-Ext.*, de *Thurgovie* et de *Vaud* sont opposés à toute réglementation fédérale du travail à domicile. Les trois premiers craignent que cette source de gain ne tarisse si le législateur intervient. Pour *Thurgovie*, les difficultés d'exécution l'emportent sur le besoin de protection qui peut se faire sentir dans quelques branches. Quant au canton de *Vaud*, il pense que les abus ne sont pas graves au point de justifier une législation fédérale et que la Confédération ne doit pas s'atteler actuellement à de nouvelles tâches.

La forme de l'arrêté urgent est acceptée par 10 cantons, dont la plupart estiment qu'il importe de réprimer sans retard les abus constatés. 6 cantons se sont prononcés contre la clause d'urgence.

C. Réponses des associations.

L'*union suisse du commerce et de l'industrie* et l'*union centrale des associations patronales suisses* ont exposé leur manière de voir par un mémoire commun. Selon elles, une réglementation du travail à domicile ne doit être abordée qu'avec beaucoup de prudence. Les conditions de travail varient tellement qu'une réglementation générale et uniforme se heurterait à de grandes difficultés. Des dispositions trop strictes raréfieraient peut-être ce travail, ce qui aurait pour effet de priver de tout gain bien des personnes qui ne sont pas en mesure de travailler en fabrique. Il importe aussi d'éviter

toute mesure propre à renchérir le coût de la production. Le travail à domicile ne devrait être réglementé que dans les branches où cela est absolument nécessaire. Aussi les deux associations précitées sont-elles opposées à l'avant-projet du département. A leur avis, la loi (un arrêté urgent ne se justifiant pas) devrait seulement contenir des dispositions très générales, dont le Conseil fédéral n'ordonnerait l'application à telle ou telle branche que si le besoin s'en faisait impérieusement sentir.

L'union suisse des arts et métiers critique également une réglementation uniforme qui, vu la diversité des conditions, serait difficilement applicable. La solution la meilleure consisterait à laisser les intéressés mettre sur pied une réglementation, à laquelle le Conseil fédéral pourrait donner force obligatoire. Néanmoins elle n'est pas hostile en principe à une intervention du législateur, pourvu qu'il se borne à réprimer les abus manifestes et essaie d'incorporer les dispositions concernant le travail domestique à un arrêté général sur la protection de l'économie. Il lui paraît préférable d'édicter une loi qu'un arrêté urgent.

L'union suisse des paysans trouve indispensable de renforcer la protection des travailleurs à domicile. En revanche, elle a peur que des prescriptions sur les conditions de travail n'entravent l'industrie paysanne domestique des montagnes, qui, ces dernières années, a pris un essor réjouissant. Aussi recommande-t-elle de ne pas appliquer l'arrêté à cette catégorie de travailleurs, qui, dans leur grande majorité, reçoivent l'ouvrage non d'une entreprise industrielle, mais d'une institution d'utilité publique.

Plusieurs institutions de salariés ont aussi exposé leurs avis: *l'union syndicale suisse*, la *fédération des sociétés suisses d'employés*, la *fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux*, l'*association suisse des ouvriers et employés évangéliques*, l'*union syndicale suisse des ouvriers indépendants* et la *fédération des ouvriers du vêtement et sur cuir et professions similaires de la Suisse*. Admettant toutes la nécessité de réglementer le travail à domicile, elles ne se sont pas étendues sur la question de principe, mais attachées surtout à discuter le texte même de l'avant-projet. Excepté *l'union syndicale* et la *fédération des syndicats chrétiens-nationaux*, qui ne se sont pas prononcées sur ce point, elles consentiraient que les dispositions protectrices soient l'objet d'un arrêté urgent.

L'union suisse du travail à domicile reconnaît la nécessité d'une protection légale. Mais elle se demande s'il ne s'agirait pas d'exempter de la réglementation le travail à domicile encouragé par des institutions sociales ou d'utilité publique. Pour le cas où cela ne serait pas possible, elle propose d'autoriser le Conseil fédéral à déterminer dans quelle mesure la réglementation en vigueur dans une branche s'appliquerait également au travail à domicile organisé sur une base d'utilité publique. Les abus que signale la circulaire du département de l'économie publique ne sévissant que dans des domaines bien délimités, elle doute qu'une réglementation générale soit opportune.

L'établissement de mesures protectrices est vivement approuvé par l'*alliance nationale des sociétés féminines suisses*, qui souscrit à la clause d'urgence, à condition qu'il s'agisse d'une mesure provisoire et que la réglementation définitive soit l'objet d'une loi. Cette opinion est partagée par la *société d'utilité publique des femmes suisses*, la *ligue suisse des femmes catholiques*, l'*association suisse pour le suffrage féminin*, ainsi que par la *ligue sociale d'acheteurs de Suisse*.

L'*association suisse de politique sociale* fait ressortir que le travail à domicile exige une réglementation légale. Dans quelques branches, la pression exercée sur les prix et les salaires a tellement aggravé les abus qu'on ne saurait différer l'assainissement indispensable jusqu'à l'adoption d'une loi générale sur le travail dans les arts et métiers. L'association précitée se déclare donc pour un arrêté fédéral, mais déconseille la clause d'urgence. Elle demande s'il ne conviendrait pas de régler l'industrie domestique par une loi, comme on le prévoyait d'abord. Cette solution présenterait le grand avantage de donner aux ouvriers à domicile et aux employeurs loyaux, partisans d'un assainissement, la certitude qu'il s'agit d'une réglementation définitive, qu'aucune considération d'opportunité ne viendra culbuter. La loi ne devra contenir que des prescriptions générales, tous les détails étant réservés à l'ordonnance d'exécution.

Le *directoire commercial* à St-Gall (Kaufmännisches Directorium) a fait connaître spontanément son avis. Il s'oppose en principe au projet, en tant que réglementation générale, et tient en particulier l'établissement de salaires minima pour inexécutable. Cette mesure pourrait faire perdre leur gain aux milieux qui vivent du travail à domicile et affaiblir la capacité de concurrence de nos industries d'exportation. La réglementation projetée ne pourra jamais être appliquée intégralement. Les ouvriers eux-mêmes tenteront de se soustraire au contrôle, s'ils pensent y avoir intérêt.

Presque toutes les réponses se prononcent en outre sur *certains articles du projet*. De résumer leurs observations à ce sujet nous conduirait trop loin. Nous en avons largement tenu compte, dans la mesure où les dispositions de l'avant-projet ont passé dans le projet définitif.

Quelques mémoires ont aussi proposé d'*étendre la portée des prescriptions*. C'est ainsi qu'on a demandé de défendre aux enfants de moins de 14 ans de travailler à domicile, d'instituer une protection spéciale en faveur des enfants, des jeunes gens et des femmes, de régler la durée du travail, d'étendre aux ouvriers à domicile l'assurance-accidents obligatoire et de prohiber la remise de travail à des personnes domiciliées à l'étranger, à des personnes qui touchent un traitement fixe et à leurs proches, ainsi qu'à celles qui n'ont pas besoin de cette source de gain, parce que leurs familles disposent d'un revenu suffisant. Enfin, on a aussi réclamé l'obligation légale d'éviter tout conflit pendant la procédure d'établissement des salaires.

D. Quelques remarques sur les objections.

Nous désirons présenter quelques remarques sur les *arguments* opposés à l'avant-projet du département.

1. Il ressort du chapitre II que le département de l'économie publique et le Conseil fédéral se rendent compte depuis longtemps que la réglementation projetée peut avoir pour effet de réduire le volume du travail exécuté à domicile. Mais nous sommes convaincus que les maisons sérieuses s'accommoderont facilement des prescriptions. Le travail à domicile est tellement mal vu aujourd'hui que les employeurs raisonnables hésitent à y recourir. Si les ouvriers à domicile étaient protégés et que la remise du travail fût contrôlée dans les exploitations, il ne serait pas impossible que quelques patrons se décident de nouveau à donner plus d'ouvrage à faire à domicile, dans l'intérêt des milieux qui vivent de l'industrie domestique. Aujourd'hui où l'on tend à développer le travail à domicile par raison d'économie, il nous paraît un moindre mal que les maisons redoutant un contrôle renoncent, ici et là, à cette forme d'exploitation. Nos efforts pour encourager la création de possibilités de travail à domicile, en soutenant les sociétés d'utilité publique et les bureaux officiels, permettront peut-être, au cours des années, de procurer plus d'ouvrage aux ouvriers à domicile en chômage, au moins dans les cas les plus graves.

2. L'avant-projet tenait compte du fait que les travaux et les conditions de travail varient non seulement selon les branches, mais aussi suivant les régions. Seules quelques dispositions générales devaient s'appliquer partout. Nous accordons qu'on doit les interpréter avec assez de souplesse pour que leur application s'accompagne, dans toutes les branches, du minimum de frottements. Nos propositions ont été conçues dans ce sens. — Il importe surtout d'avoir égard aux diverses conditions de rendement à propos des dispositions sur les salaires. L'avant-projet, déjà, réalisait ce principe. En exécutant les futures prescriptions, il faudra, bien entendu, prendre largement en considération les exigences de l'économie et les besoins de l'exploitation.

3. L'idée de laisser les intéressés mettre sur pied une réglementation à laquelle le Conseil fédéral donnerait ensuite force obligatoire générale n'est pas en opposition avec l'avant-projet. Celui-ci prévoyait déjà que les règles concernant les salaires et leurs éléments pouvaient être déclarées d'applicabilité générale. Mais nous n'avons guère l'espoir que de tels accords soient souvent conclus. Les ouvriers à domicile sont les plus mal organisés et, du côté patronal, on ne trouve pas non plus partout des associations englobant tout le monde. Dans les industries domestiques, il ne conviendrait donc pas de se fonder uniquement sur les *conventions* des membres de la profession.

4. A ceux qui font valoir que la Confédération ne devrait pas assumer de nouvelles tâches, nous répondrons que la législation cantonale ne permet pas de lutter contre les indéniables abus. Les ouvriers à domicile ne peuvent être protégés que sur le terrain fédéral. Si un canton légiférait sur la matière, les maisons qui donnent du travail à domicile s'adresseraient à des ouvriers établis hors du canton. Aujourd'hui déjà, on envoie de l'ouvrage dans toute la Suisse, de Zurich dans les cantons du Tessin et de St-Gall; de Neuchâtel dans le canton de Soleure, etc. De nombreux travaux sont aisément transportables par la poste. D'autres sont expédiés par chemins de fer. On comprend dès lors que quelques cantons aient invité la Confédération à édicter des prescriptions pour toute la Suisse.

5. Il dépend d'une application raisonnable des dispositions protectrices de ne pas affaiblir, ainsi qu'on l'a craint, la concurrence de nos industries d'exportation où l'on travaille à domicile. L'obligation générale d'afficher les conditions de travail, de délivrer des bordereaux de paie et de tenir une liste ne coûtera rien aux maisons bien organisées ou ne leur imposera que des frais insignifiants. Maintenant déjà, beaucoup d'entreprises, nous avons eu l'occasion de le constater, se servent de ces pièces, sans y être légalement tenues. Un établissement qui veut avoir de l'ordre dans la remise du travail à domicile y vient de lui-même. Quant aux charges supplémentaires que la fixation de salaires minima ferait peser sur l'industrie d'exportation, relevons d'abord que les prescriptions fédérales tendent principalement à adapter les salaires exceptionnellement bas aux paies usuelles dans les entreprises sérieuses; il s'agit avant tout d'éliminer d'intolérables abus, et non point de hausser d'une manière générale le niveau des salaires. La capacité de concurrence des entreprises qui rétribuent convenablement leurs ouvriers ne pourrait donc être qu'accrue par rapport à celles qui compriment les salaires et les prix. De nombreux concurrents étrangers de notre industrie d'exportation sont déjà soumis à des dispositions semblables. L'*Australie*, l'*Angleterre* et plusieurs *Etats de l'Amérique du Nord* avaient déjà légiféré avant la guerre sur la protection des ouvriers à domicile et sur l'établissement des salaires minima. L'*Allemagne*, l'*Italie* et la *France* ont aussi édicté des lois permettant de fixer des salaires minima dans l'industrie domestique (v. appendice II). Avant d'établir des minima de salaires dans certaines branches de notre industrie d'exportation, il ne s'agira donc que de rechercher dans quelle mesure l'étranger nous a précédés. Il ne nous paraît pas absolument impossible d'engager les gouvernements des pays limitrophes, par des pourparlers, à établir en même temps que nous des salaires minima pour diverses branches.

6. A notre avis, on a tort de craindre que les mesures envisagées n'entravent la remise de travail à domicile par des institutions d'utilité publique. Comme les entreprises privées sérieuses, ces institutions inscrivent aussi, à notre connaissance, les travaux confiés et les salaires payés. Dès

qu'elles ont quelque importance, elles ne peuvent pas se dispenser de délivrer un bulletin d'ouvrage. Il n'y aura du reste pas lieu de fixer de si tôt des minima dans les branches dont elles s'occupent. D'une façon générale, il ne s'y commet sans doute pas d'abus quant aux salaires.

Dès lors, nous n'avons pas expressément assoupli les prescriptions à l'égard de ces institutions, ainsi que le demandaient l'union suisse des paysans et l'union suisse du travail à domicile. En revanche, nous avons inséré une disposition qui nous permettra d'autoriser de légères dérogations dans les cas où l'observation de la loi se heurte à des difficultés extraordinaires. Il sera ainsi possible de consentir à des exceptions vraiment fondées et d'épargner une rigueur excessive aux entreprises d'utilité publique, sans pour autant les soustraire à l'application de toutes les dispositions légales.

Les dispositions protectrices ne s'appliqueront pas au travail accompli en vue de l'*approvisionnement domestique*, car ce n'est pas du travail à domicile au sens technique du mot, même quand il est fait à la maison. Le travailleur exécute l'ouvrage pour son propre ménage. Il n'est pas en rapport avec un employeur, et l'on n'est pas en présence d'une commande de travail à domicile. S'il confectionne, à côté, les mêmes objets pour des voisins ou d'autres clients, qui sont les derniers consommateurs, il a, avec eux, les mêmes relations qu'un artisan avec le maître de l'ouvrage. Reçoit-il d'une entreprise un travail salarié, il devient alors ouvrier à domicile et les futures dispositions lui sont applicables.

7. Ces derniers temps, l'ancienne idée du label est l'objet d'une propagande accrue. En Suisse, elle est surtout défendue par la *ligue sociale d'acheteurs*, qui a ouvert à Berne, le 1^{er} décembre 1934, un secrétariat du label. Nous avons déjà effleuré cette question dans notre message du 3 septembre 1937 concernant le renouvellement de l'arrêté sur les grands magasins et les maisons à succursales multiples (FF 1937, II, 760). Comme nous le relevions, le label, d'après la conception de ses partisans, est une marque de garantie que peuvent apposer sur les marchandises de bonne qualité les producteurs satisfaisant, dans leur entreprise, à un minimum de conditions sociales. Parmi celles-ci figure, en premier lieu, le paiement de salaires convenables. Le consommateur doit apprendre à préférer les articles munis de cette marque et à exercer, par là, une pression sur le producteur. Ralliée à ce mouvement, l'*union suisse des indépendants* a proposé au département de l'économie publique d'introduire un système analogue. Son but est que les détaillants aient aussi le droit d'apposer l'étiquette sociale. Comme il a déjà été soutenu publiquement que la diffusion du label pourrait rendre superflue la protection légale des ouvriers à domicile, il nous paraît opportun d'examiner ici ce qui en est. L'introduction d'un label suisse ne saurait, à notre avis, suppléer à cette protection. Notre économie et celle de l'étranger s'entrelacent si étroitement, les

rapports commerciaux sont si complexes qu'on ne peut pas s'attendre que le label soit généralement appliqué et exerce des effets considérables sur la situation des ouvriers à domicile. Les entrepreneurs qui produisent essentiellement en vue de l'exportation ne consentiront pas volontiers à munir leurs marchandises d'une marque de garantie qui n'est ni connue ni reconnue à l'étranger, de sorte que leurs ouvriers à domicile ne profiteront pas des effets favorables du label. De plus, les magasins de détail qui tiennent des articles de provenances diverses, étrangères y compris, bien souvent n'apprécieront pas l'étiquette sociale, qui, qualifiant spécialement certaines marchandises, disqualifie les autres. Ils n'en souhaiteront donc pas l'apposition. Et les acheteurs, pourront-ils être éduqués de façon à préférer dans tous les cas les articles marqués du label et à renoncer à se procurer ceux qui ne le portent pas ? Nous sommes sceptiques. Sans doute une élite dirigera-t-elle ses achats d'après des considérations sociales. Mais en général le consommateur n'écoute que son intérêt et, sans se soucier de telles considérations, achète la marchandise qui, vu ses qualités et son prix, répond le mieux à son désir tout en profitant le plus. On a donc le droit de douter que le label parvienne à s'imposer et à s'appliquer sur une assez grande échelle pour améliorer sensiblement les conditions de travail à domicile. En exigeant non seulement des conditions de production satisfaisantes, mais aussi une bonne qualité, on rendrait encore plus difficile l'introduction de l'étiquette sociale. La ligue sociale d'acheteurs elle-même, qui a étudié le plus à fond le système du label et qui connaît le mieux les difficultés auxquelles se heurte sa réalisation, s'est notamment prononcée — nous l'avons déjà dit — pour la protection légale des ouvriers à domicile, protection qu'elle réclame depuis des années.

* * *

On peut donc dire qu'une partie des arguments avancés contre l'adoption de mesures protectrices des ouvriers à domicile ne sont pas fondés et que, pour l'autre, une rédaction et une exécution congruentes des dispositions permettent d'en tenir compte.

VI.

LES PROPOSITIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

Après avoir pris connaissance des divers rapports et requêtes, ainsi que des opinions des cantons et des associations, nous arrivons aux conclusions suivantes :

1. Il est nécessaire de protéger les ouvriers à domicile par des dispositions fédérales et de prévoir, pour la remise du travail, le paiement du salaire, etc., *quelques règles générales*, qui, malgré les hésitations qu'on

peut avoir, devront s'appliquer à *toutes les industries domestiques*. On ne peut pas renoncer à ces règles, parce qu'il faut des dispositions sur lesquelles l'ouvrier à domicile puisse s'appuyer et que des difficultés de démarcation surgissent toujours lorsque des dispositions de cette nature ne visent qu'une branche définie dans un acte législatif spécial. On créerait des injustices et d'inutiles complications en instituant pour une branche déterminée, où des abus ont été constatés par hasard, des prescriptions qui ne s'appliqueraient pas dans un domaine voisin, où travaille peut-être la même maison; nous pensons ici à l'obligation de s'annoncer, de tenir une liste des ouvriers, de délivrer un bordereau de paie, etc. Il ne conviendrait pas non plus que les autorités chargées de l'exécution et du contrôle sévissent contre les abus et les irrégularités auxquels la remise du travail à l'ouvrier donne lieu dans certaines branches et demeurent impuissantes en face des mêmes abus commis dans des entreprises voisines ou dans des groupes apparentés, et cela simplement parce que la pression exercée sur les salaires n'y a pas été assez forte pour commander des mesures particulières.

2. Le Conseil fédéral ne doit *régler les salaires* — ce que prévoyait déjà l'avant-projet — que de cas en cas, pour des industries ou des groupes d'ouvriers déterminés; il ne devra le faire que s'il y a lieu de craindre que, sans son intervention, des salaires extrêmement bas ne soient payés et qu'employeurs et employés ne parviennent pas à s'entendre spontanément.

3. Les prescriptions doivent être telles que leur application puisse être *contrôlée* principalement chez les *employeurs* et qu'il ne faille pénétrer dans le logement de l'ouvrier que si l'enquête effectuée chez le patron fait soupçonner qu'elles ne sont pas observées. Des sondages peuvent naturellement être faits chez les ouvriers, même en l'absence de soupçons. Il convient cependant de renoncer à toutes les dispositions dont l'application correcte ne pourrait être assurée que par des inspections chez tous les ouvriers; la raison en est que très peu de cantons posséderaient les organes nécessaires. Les inspectorats fédéraux des fabriques, que nous pensons charger du contrôle dans les limites de la haute surveillance exercée par la Confédération, devraient d'ailleurs être encore développés. Aujourd'hui, les abus concernent moins les conditions de logement et le surmenage des femmes et des enfants que la rémunération. Les conditions de logement ne sont pas mauvaises dans notre pays, et c'est là un avantage dont bénéficient les ouvriers à domicile.

Les propositions d'aller plus loin et de protéger les ouvriers et leur personnel contre certains dangers n'ont pas manqué. Si l'on y donnait suite, l'exécution de la loi nécessiterait cependant un contrôle permanent dans les locaux de travail, que ne justifieraient, en général, ni les circonstances ni l'état de la législation. C'est aux cantons et aux communes à prévoir, dans leurs lois et règlements sur la police des constructions

et de l'hygiène, des interventions dans tous les cas où des ouvriers à domicile travaillent dans des locaux manifestement insuffisants. Les dispositions fédérales et cantonales sur la protection des ouvriers sont d'ailleurs applicables lorsque le travailleur à domicile occupe de la main-d'œuvre.

A l'étranger aussi, on estime communément que la protection des salaires est la condition première de la protection des ouvriers à domicile. Elle peut agir indirectement sur les autres conditions de travail. Il importe donc de s'employer une bonne fois à l'assurer. Cela ne nous empêchera pas d'élaborer plus tard, pour le travail à domicile également, des dispositions concernant la sécurité et la salubrité.

Vu ce qui précède, nous n'avons pas incorporé au projet des prescriptions sur l'hygiène des locaux de travail, sur l'admission des femmes et des enfants au travail, sur la durée du travail et l'interdiction de travailler la nuit, ni sur d'autres mesures de protection ouvrière qui ne peuvent être contrôlées qu'au domicile du travailleur. A l'effet de protéger les ouvriers et les consommateurs de marchandises confectionnées à domicile, de prévenir les incendies et d'assurer la conservation des bonnes mœurs, nous vous demandons l'autorisation de prohiber certains travaux à domicile. L'observation des interdictions décrétées en vertu de cette compétence pourra également être contrôlée dans le local où l'ouvrage est remis à l'ouvrier, puisque tous les employeurs sont tenus de s'annoncer.

La durée du travail, qu'il serait presque impossible de contrôler chez l'ouvrier, sera influencée indirectement par les dispositions relatives au moment de la remise de l'ouvrage à l'ouvrier et aux délais de livraison. On peut régler l'emploi des enfants en interdisant de remettre de l'ouvrage à des jeunes gens de moins de 15 ans. Nous nous référons ici à la loi du 24 juin 1938 sur l'âge minimum des travailleurs ⁽¹⁾.

4. Conformément aux vœux exprimés dans plusieurs requêtes, les dispositions sur la matière seront contenues dans une *loi*.

Une loi doit être rédigée d'une façon plus simple qu'un arrêté fédéral urgent, dans lequel il est indiqué que le pouvoir législatif détermine certains détails de l'exécution. Le règlement d'exécution pourra reprendre, en s'inspirant des mémoires qui nous sont parvenus, quelques points traités par l'avant-projet du département, mais laissés de côté par la loi. Nous

(1) Cette loi régit également le travail à domicile; sont cependant seuls visés les établissements qui occupent une main-d'œuvre étrangère à la famille de l'exploitant; les minimums d'âge ne s'appliquent pas aux membres de celle-ci, dans le travail à domicile comme dans les autres établissements assujettis; des enfants au-dessous de 15 ans ne peuvent pas, en principe, être occupés; à partir de 13 ans, il leur est toutefois permis de faire des courses (aller chercher et reporter l'ouvrage) et, depuis 14 ans, d'accomplir des travaux auxiliaires légers pendant les interruptions de l'enseignement scolaire qui dépassent la durée usuelle des vacances.

nous proposons, du reste, de confier l'élaboration de ce règlement à une commission d'experts, de façon à avoir la certitude que les dispositions d'exécution, très importantes pour la pratique, répondront réellement aux besoins et aux circonstances.

5. Notre projet de loi sur la protection des ouvriers à domicile s'inspire des considérations qui précèdent. S'il passe en force, notre pays sera en état de ratifier la *convention internationale de 1928 concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima* (p. 239). Nous vous recommandons cette mesure, qui sera accueillie avec faveur, nous en sommes convaincus, aussi bien par notre population que par l'organisation internationale du travail.

La convention avait été ratifiée, au 1^{er} mai 1938, par les 22 Etats suivants ⁽¹⁾: Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne, Chine, Irlande, Italie, France, Australie, Hongrie, Afrique du Sud, Chili, Uruguay, Pays-Bas, Norvège, Nicaragua, Mexique, Cuba, Colombie, Canada, Bulgarie, Belgique et Nouvelle-Zélande.

VII.

COMMENTAIRE DES DIFFÉRENTS ARTICLES DU PROJET

Article premier.

Cette disposition signifie que la loi s'applique seulement lorsque les travaux exécutés à domicile sont de nature industrielle ou artisanale. Ne sont pas visés les travaux de caractère plutôt commercial, tels que rédactions, travaux de comptabilité, traductions.

Art. 2.

La loi s'applique aux ouvriers à domicile, c'est-à-dire aux personnes qui exécutent des travaux à domicile, aux employeurs, à qui l'ouvrage est destiné, et aux sous-traitants, qui remplissent la fonction d'intermédiaires.

Les ouvriers soumis à la loi sont tout d'abord, selon la tradition, les gens qui exécutent des travaux dans leur propre logement pour le compte d'un entrepreneur et contre salaire. Peut aussi être ouvrier à domicile au sens de la loi celui qui occupe de la main-d'œuvre étrangère à sa famille ou qui exerce son métier dans un lieu clos choisi par lui. Il peut aussi arriver que plusieurs ouvriers à domicile travaillent chacun pour soi au même endroit ou forment une communauté (communauté d'atelier). Ce qui est déterminant, c'est que l'ouvrier à domicile, bien que n'étant pas occupé dans les locaux de l'employeur, dépend matériellement de celui-ci, ou du sous-traitant, et travaille dans des conditions qui ne permettent pas de le tenir pour un entrepreneur.

(1) Enumérés dans l'ordre des ratifications.

Peuvent être employeurs: une entreprise industrielle, artisanale ou commerciale, une administration ou une institution d'utilité publique. Le particulier qui fait faire un ouvrage à domicile pour ses besoins personnels n'est naturellement pas considéré comme employeur au sens de la loi.

Est seul sous-traitant (intermédiaire) au sens de la loi celui qui s'entremet à titre indépendant, et non en qualité d'employé. La loi ne contient pas de dispositions spéciales à son égard. Les fixations de salaires prévues à l'article 13, 2^e alinéa, pourront cependant donner lieu à l'adoption de pareilles dispositions. Le sous-traitant sera réputé employeur à l'égard de l'ouvrier à domicile et ouvrier à domicile à l'égard de l'employeur.

Il est indifférent que le travail à domicile soit remis par des personnes physiques ou morales, par des entreprises privées ou des institutions publiques. La loi contient surtout des dispositions sur les salaires, et c'est là un domaine où il importe tout spécialement de veiller à ce que certains employeurs ou leurs ouvriers à domicile ne soient pas désavantagés sans droit. C'est pourquoi il convient d'appliquer la loi également aux administrations publiques et aux organismes d'utilité publique. L'article 19, 2^e alinéa, donne, du reste, au Conseil fédéral la faculté d'autoriser les dérogations absolument nécessaires.

Il pourra arriver que cette loi s'applique à des personnes (employeurs ou ouvriers à domicile) dont l'entreprise est assujettie, comme fabrique ou comme établissement artisanal, à des dispositions, fédérales et cantonales, de protection ouvrière. Le cas se produira lorsqu'un exploitant emploie des personnes n'appartenant pas à sa famille ou lorsque, pour d'autres raisons, les conditions d'application de ces dispositions sont remplies. Les deux réglementations n'entreront toutefois pas en conflit, car la loi que nous vous proposons concerne uniquement des rapports entre des exploitations séparées (employeur, sous-traitant, ouvrier à domicile), rapports qui n'ont pas encore été réglés spécialement. Elle prescrit dans quelles conditions et à quel moment de l'ouvrage peut être transmis d'une exploitation à l'autre. Les conditions de travail dans une de ces exploitations, c'est-à-dire les relations entre l'exploitant et l'ouvrier qu'il emploie dans son établissement, ne sont pas touchées, non plus que l'aménagement technique de l'atelier, même si, d'après la définition ci-dessus, l'exploitant est employeur ou bien ouvrier à domicile au sens de la loi (voir au surplus le commentaire des art. 10 et 15). L'article 11 réserve expressément les dispositions de protection ouvrière.

Art. 3.

Nous n'avons pas prévu de procédure d'assujettissement applicable à tous les cas d'espèce et cela à dessein, car il s'agit surtout de questions simples et peu importantes; de plus, grâce aux registres prévus à l'article 16, les autorités pourront constamment se renseigner sur les employeurs,

sous-traitants et ouvriers soumis à la loi. Elles ne devront s'occuper de l'assujettissement qu'en cas de litige. On a prévu le recours à l'autorité fédérale pour assurer l'application de principes uniformes. Le département compétent doit pouvoir statuer sans appel. Il ne faut pas qu'on puisse importuner le Conseil fédéral ou le Tribunal fédéral par ces affaires, généralement sans grande portée.

Art. 4.

La loi ne règle pas tous les rapports de droit civil entre ouvriers, sous-traitants et employeurs; elle n'a pas pour but de créer la notion du contrat de travail à domicile, type de convention ignoré par le code des obligations. Il s'agit seulement de régler quelques points importants. En cas de contradiction, ces règles prévaudront sur le code des obligations. Pour le surplus, les dispositions de ce code restent pleinement applicables, notamment celles qui ont trait au contrat de travail et au contrat d'entreprise.

Art. 5.

L'ouvrier à domicile est souvent une personne inexpérimentée en affaires et obligée de travailler chez soi pour assurer sa subsistance; aussi est-il de toute importance que, en recevant l'ouvrage, il soit informé de toutes les conditions de l'exécution. Il doit être protégé contre toute lésion. C'est à quoi tend l'article 5.

Des dispositions d'exécution seront probablement édictées, en vertu de l'article 19, 2^e alinéa.

Art. 6.

Le but de cet article est d'empêcher que des enfants de moins de 15 ans n'assument la fonction d'ouvriers à domicile, soit directement soit qu'un tiers, par exemple leur père, reçoive pour la forme l'ouvrage d'un entrepreneur et le leur fasse exécuter entièrement ou en grande partie. La loi du 24 juin 1938 sur l'âge minimum des travailleurs fait de l'accomplissement de la quinzième année une condition générale de l'entrée dans la vie professionnelle. Or, cette limite doit aussi être atteinte par l'ouvrier à domicile au sens de l'article 2 de notre projet de loi (voir les explications contenues au chapitre VI, chiffre 3).

Art. 7.

Pour remettre et recevoir l'ouvrage, on recourt souvent à la poste et aux chemins de fer. En pareil cas, les opérations ont lieu, par la force des choses, à des heures normales. Mais lorsque l'ouvrage est cherché et livré par l'ouvrier lui-même ou par un commissionnaire, des limites s'imposent. On les trouvera au premier alinéa de l'article 7. Il est interdit de donner et de recevoir du travail le dimanche et les jours fériés. Si les conditions

locales nécessitent une dérogation (qu'on pense aux régions de montagne), les gouvernements cantonaux pourront l'autoriser.

Le 2^e alinéa tend à lutter contre le système des courts délais de livraison, qui imposent souvent un excès de travail à l'ouvrier. Celui-ci ne peut pas être tenu, quant à la durée du travail, d'observer les mêmes règles qu'un ouvrier de fabrique. A côté de l'ouvrage à domicile, il travaille souvent au ménage, au jardin ou aux champs. Il doit donc pouvoir disposer librement de son temps. La seule chose qu'on puisse empêcher ici, ce sont les délais de livraison trop brefs, qui le forcent à travailler le dimanche et la nuit.

Art. 8.

Si l'article 7 règle l'un des points délicats du travail à domicile, savoir la remise de l'ouvrage, les articles 8 et 9 règlent l'autre: les rapports pécuniaires entre employeur et ouvrier. En tête figure le principe que le salaire est payable à la livraison de la marchandise. Puis il est question des relations d'affaires continues. Lorsque l'exécution d'une commande dure un certain temps, l'ouvrier doit toucher toutes les quinzaines la partie de son salaire afférente au travail déjà fourni.

Nous signalons en particulier la deuxième phrase du 3^e alinéa, destinée à empêcher le truck-system.

D'après le 5^e alinéa, les ouvriers à domicile doivent bénéficier, en cas de poursuite ou de faillite, de la même protection que les autres.

Art. 9.

Cet article réunit d'autres dispositions sur la protection des salaires. Elles sont très modérées, comme celles de l'article 8, et ne doivent pas gêner l'employeur sérieux.

Art. 10.

Les dispositions principales ont trait au salaire (nous l'avons déjà dit à la page 212). Si peu satisfaisantes que soient parfois, du point de vue de l'hygiène, les conditions de travail des ouvriers à domicile et de leur main-d'œuvre, le législateur fédéral doit, à notre avis, observer une certaine réserve et se contenter pour le moment d'assister cette catégorie professionnelle dans ses rapports pécuniaires avec les employeurs.

Nous nous sommes par conséquent bornés à prévoir à l'article 10, quant à l'hygiène du travail et à la prévention des accidents, la possibilité d'intervenir dans des cas particuliers. La pratique montrera si et dans quelle mesure il faut user de cette compétence; nous ne le ferons qu'en cas d'abus manifestes. Nous prescrivons des mesures conçues de façon à pouvoir être appliquées lors de la remise de l'ouvrage à l'ouvrier.

Art. 11.

Les dispositions du droit civil relatives au contrat de travail et la législation ouvrière de la Confédération et des cantons s'appliquent aux personnes (membres de la famille et tiers) employées par l'ouvrier à domicile. Nous avons inséré cet article par précaution, pour prévenir toute erreur.

Art. 12.

Jugeant indiqué que les intéressés eux-mêmes s'occupent du problème du travail à domicile, nous avons prévu la création de commissions professionnelles paritaires. Il n'est pas possible d'en déterminer dans la loi le nombre et le chiffre des membres. Ce n'est qu'au cours de l'exécution qu'on verra dans quelles branches il convient d'en instituer; le nombre des membres dépendra essentiellement de l'importance de la branche. Bien entendu, les cantons particulièrement intéressés y seront aussi représentés. Nous renvoyons à l'article 13, pour ce qui concerne l'importante fonction que ces commissions auront à remplir dans le domaine de la fixation officielle des salaires. Elles seront, au surplus, appelées à collaborer, dans les limites de leurs attributions légales, aux tâches qu'imposera l'application de la loi.

Les associations professionnelles — en tant qu'il en existe dans la branche intéressée — auront le droit de proposer les représentants d'employeurs et d'ouvriers dans les commissions; nous les consulterons d'ailleurs autant que possible dans l'application de la loi et avant de prendre des décisions importantes. Il n'est pas nécessaire de le dire expressément dans la loi; les dispositions sur la matière pourront trouver place dans le règlement.

Art. 13.

Cette disposition doit permettre au Conseil fédéral de fixer des salaires. Il ne pourra cependant pas le faire d'une manière générale, ni comme bon lui semble. Certaines conditions, de fond et de forme, devront être remplies. Il faut tout d'abord que les salaires payés aux ouvriers à domicile soient exceptionnellement bas et qu'on ne puisse attendre des groupements professionnels qu'ils les règlent efficacement eux-mêmes. De plus, la réglementation ne doit rien contenir de contraire aux intérêts économiques généraux. La condition de forme réside dans l'audition des commissions professionnelles. On aura ainsi d'emblée toute garantie que les salaires ne seront fixés qu'en collaboration étroite avec les intéressés. S'ils sont fixés par des accords tarifaires ayant force obligatoire générale, la mesure doit encore être approuvée par des experts. Comme une faible partie des ouvriers à domicile sont organisés en associations professionnelles, cette procédure ne jouera probablement pas un grand rôle pour le moment.

La fixation des salaires par l'Etat est une mesure de protection exceptionnelle en faveur des ouvriers à domicile mal rétribués; elle ne porte nulle-

ment atteinte au principe, toujours primordial, qui veut que les conditions de travail soient réglées par les parties mêmes. Les salaires qui ne sont pas exceptionnellement bas ne bénéficieront pas de cette protection de droit public. Il n'y a là aucune restriction de la liberté des contrats, ni de la liberté du commerce et de l'industrie que garantit la constitution; il s'agit de dispositions de police pour réprimer les abus criants.

Le 2^e alinéa contient une disposition analogue pour la rémunération du sous-traitant et les prestations accessoires d'ordre pécuniaire.

Le 4^e alinéa pose le principe que les salaires payés ne doivent pas être inférieurs aux taux fixés en application des 1^{er} et 2^e alinéas. Cette règle correspond à celle que l'article 323 du code des obligations institue pour le contrat collectif de travail.

La procédure de fixation des salaires est complétée, au 5^e alinéa, par l'obligation pour les parties de s'abstenir de troubler la paix dans les relations de travail. Si l'on recourt à l'Etat pour régler les salaires, la collectivité doit avoir la certitude que les milieux directement intéressés tiendront compte de cette intervention exceptionnelle des pouvoirs publics en s'abstenant de tout moyen de contrainte collective, tel que la grève et le lock-out.

Art. 14.

On ne peut pas faire une distinction très nette entre l'ouvrier à domicile proprement dit et le chef d'un petit établissement ou d'une exploitation familiale. Il peut y avoir de petits établissements à qui la protection de la loi est aussi nécessaire qu'à des ouvriers à domicile et dont on peut craindre, d'autre part, qu'ils n'avalissent les prix. Il est aussi probable que, pour se soustraire à la loi, certains ouvriers à domicile voudront être traités comme de petits exploitants et prendront des dispositions à cet effet. C'est pourquoi nous avons prévu à l'article 14 que les fixations de salaires pourront aussi s'appliquer à d'autres exploitations de la même branche. Les commissions professionnelles de la branche et les associations devront être préalablement entendues.

Art. 15.

La main-d'œuvre occupée ici et là par des ouvriers à domicile a souvent besoin, comme ces ouvriers eux-mêmes, de voir ses salaires protégés. Quand ces ouvriers touchent une paye modique, elle doit évidemment se contenter d'une maigre rémunération. Il en est de même de la main-d'œuvre qui travaille dans les exploitations visées à l'article 14. Aussi l'article 15 prévoit-il que le Conseil fédéral pourra s'en occuper, soit en fixant des salaires, soit en déclarant les articles 8 et 9 applicables. Nous ne recourrons à ce dernier moyen que si la protection désirée n'est pas déjà assurée par la législation fédérale et cantonale.

Art. 16.

Nous avons déjà parlé, à propos de l'article 3, du registre des employeurs et des listes d'ouvriers. Nos dispositions d'exécution régleront les détails de l'établissement et de la tenue de ce registre.

Nous sommes naturellement d'avis que les listes d'ouvriers doivent être mises à la disposition des organes de contrôle et admettons que les cantons se renseigneront, au besoin, sur les inscriptions figurant dans leur registre des employeurs.

Art. 17.

Cette disposition est capitale pour l'exécution de la loi; elle doit permettre aux organes officiels d'enquêter sur place. Ils devront, cela va de soi, procéder avec tact et sans gêner l'exploitation. Nous considérons que les inspections ne devront avoir lieu au domicile de l'ouvrier que dans des cas exceptionnels (voir le chapitre VI, chiffre 3).

Les agents de l'autorité ne sont pas forcément des fonctionnaires. Selon les circonstances, ce pourra être le président, un membre ou un mandataire des commissions professionnelles visées à l'article 12, ou bien un expert désigné par l'autorité fédérale ou par le canton. Ces personnes devront évidemment justifier, au besoin, de leur mandat officiel.

Art. 18.

L'exécution incombera en principe aux cantons. Comme ils peuvent requérir la collaboration des autorités des communes et des districts, ils disposent de l'appareil nécessaire. Connaissant de plus près les circonstances et les traditions, ils sont le mieux placés pour prendre les décisions et les mesures qui conviennent. Les autorités fédérales, à qui l'article 19 confie la haute surveillance, pourvoient à ce que la loi soit uniformément appliquée.

Les cantons organiseront l'exécution à leur gré, mais il est entendu qu'ils tiendront les autorités fédérales constamment au courant. Il leur sera loisible, pour accomplir certaines tâches, de faire appel à des commissions, des experts, des associations et des institutions d'utilité publique.

Art. 19.

Les inspecteurs fédéraux des fabriques seront appelés à coopérer à la haute surveillance réservée à la Confédération. Ils ont déjà dû s'occuper souvent du travail à domicile. En effet, l'employeur est dans bien des cas une fabrique, et il arrive même, par exception, qu'une exploitation à domicile soit soumise à la loi sur les fabriques. Il est donc indiqué que les autorités fédérales, dans le cadre des attributions qui découlent du droit de haute surveillance, chargent ces inspecteurs de contrôles et d'autres tâches spéciales.

Le 2^e alinéa donne au Conseil fédéral le pouvoir d'accorder des facilités là où les circonstances l'exigent impérieusement. Cette faculté, dont l'usage réservera des difficultés, devra permettre une certaine élasticité, mais sans créer d'inégalités arbitraires dans les conditions de concurrence.

Art. 20.

L'ouvrier à domicile — comme aussi, naturellement, l'employeur et le sous-traitant — doit pouvoir faire valoir ses prétentions devant les tribunaux et non devant l'administration. Cela ne veut cependant pas dire que cette dernière ne pourra s'occuper de recours ayant trait à l'application de la loi.

Dans l'intérêt des deux parties, la procédure doit être aussi simple, rapide et économique que possible. Elle doit s'adapter à celle qui est applicable aux litiges résultant du contrat de travail. Les 2^e et 3^e alinéas sont rédigés d'après les dispositions correspondantes de l'article 29 de la loi sur les fabriques.

Art. 21 et 22.

Comme la loi s'applique surtout aux employeurs, c'est eux que ses dispositions pénales doivent principalement viser. Déclarer l'ouvrier punissable pour toutes les infractions commises lors de la remise de l'ouvrage serait injuste, vu la modicité de ses ressources et la dépendance où il se trouve à l'égard de l'employeur par suite de la surabondance de main-d'œuvre; or c'est en général cette situation précaire qui le fait accepter de l'ouvrage à des conditions illicites. Pour la même raison, il semble indiqué de faciliter par la menace d'une peine le recouvrement du salaire qui reste dû, afin que l'ouvrier ne soit pas obligé de recourir aux voies ordinaires de la procédure civile. Plusieurs législations étrangères sur le travail à domicile ont adopté une disposition analogue au vu des expériences faites. Les ouvriers à domicile et les propriétaires des établissements visés à l'article 14 ne peuvent être punis que dans les cas de l'article 22, 2^e et 3^e alinéas.

Mentionnons spécialement la peine accessoire que le 2^e alinéa de l'article 21 permet d'infliger aux employeurs qui récidivent: l'interdiction de donner de l'ouvrage à domicile.

Art. 23 et 24.

Pas d'observations.

* * *

Notre projet de loi ne contient que les prescriptions strictement nécessaires à la protection des ouvriers à domicile. Beaucoup d'autres dispositions seraient désirables. Mais nous croyons plus judicieux de concentrer les mesures de l'Etat sur la protection des salaires, qui est au cœur du problème

du travail à domicile, afin que les organes d'exécution et de contrôle puissent vouer toute leur attention à quelques dispositions précises. Espérant que vous souscrirez à cette manière de voir, nous vous

proposons :

- D'adopter le projet de loi ci-joint sur le travail à domicile;
- De nous autoriser à ratifier la convention internationale de 1928 concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 juillet 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

BAUMANN.

Le chancelier de la Confédération,

G. BOVET.

(Projet.)

Loi fédérale

sur

le travail à domicile.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 34^{ter} et 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 8 juillet 1938,

arrête :

CHAPITRE PREMIER

CHAMP D'APPLICATION

Article premier.

La présente loi s'applique aux travaux industriels et artisanaux Travaux assujettis.
exécutés à domicile.

Art. 2.

Sont réputés, au sens de la présente loi:

- a. *Ouvrier à domicile*, celui qui, dans son logement ou dans un autre lieu choisi par lui, travaille pour le compte d'un employeur et contre salaire, soit seul soit avec des membres de sa famille ou des tiers;
- b. *Employeur*, celui qui fait exécuter des travaux hors de son établissement par des ouvriers à domicile;
- c. *Sous-traitant*, celui qui, à titre indépendant, se fait confier par les employeurs du travail à exécuter à domicile et le transmet à des ouvriers à domicile. Sauf dispositions particulières, il est réputé ouvrier à domicile à l'égard de l'employeur et employeur à l'égard de l'ouvrier à domicile.

Ouvriers, em-
ployeurs, sous-
traitants.

Art. 3.

Procédure d'assujettissement.

¹ Dans le doute, le gouvernement cantonal décide si la loi est applicable. Sa décision peut être déferée, dans les trente jours dès sa notification, au département fédéral de l'économie publique, qui prononce définitivement.

² Est qualifié pour provoquer une décision de l'autorité cantonale ou pour l'attaquer celui qui est partie au litige ou dont les droits sont lésés par la décision.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 4.

Application du code des obligations.

Sauf dispositions particulières de la présente loi, les rapports juridiques entre l'employeur, le sous-traitant et l'ouvrier à domicile sont régis par le code des obligations.

Art. 5.

Communication des conditions de travail et de rémunération.

¹ Avant de remettre du travail à l'ouvrier à domicile, l'employeur lui donnera connaissance des conditions de travail. Les taux de salaire et les conditions de livraison en usage seront affichés ou placés à un endroit apparent du local servant à la remise du travail.

² L'ouvrier à domicile doit être informé par écrit, à chaque remise de travail, des éléments de la commande, y compris le montant de la rémunération, ainsi que de l'indemnité pour le matériel et les fournitures à procurer par lui.

Art. 6.

Défense de confier du travail à des enfants.

Il est interdit de faire travailler à domicile, à titre indépendant, des enfants qui n'ont pas accompli leur quinzième année.

Art. 7.

Limitation dans le temps. Délais de livraison.

¹ Il est interdit de donner et de recevoir du travail à domicile le dimanche et les jours fériés. Les gouvernements cantonaux peuvent, dans des circonstances spéciales, autoriser des dérogations. Les autres jours, la remise et la réception du travail n'auront pas lieu avant six heures ni après vingt heures.

² L'employeur doit fixer les délais de livraison de façon que l'ouvrier n'ait pas à travailler le dimanche ni, les autres jours, entre vingt-deux heures et six heures. Si c'est impossible, il paiera un supplément de salaire de vingt-cinq pour cent pour le travail exécuté le dimanche ou la nuit.

³ A l'effet de protéger les femmes et les jeunes gens, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions plus sévères sur la remise du travail et les délais de livraison.

Art. 8.

¹ Le salaire doit être payé à la livraison de la marchandise.

Paiement du
salaire.

² Lorsque l'ouvrier à domicile reçoit continuellement du travail ou que l'exécution d'une commande dure un certain temps, la paie aura lieu à intervalles réguliers de quatorze jours au plus. Si des circonstances particulières le justifient et que l'ouvrier ou son représentant légal y consente par écrit, l'intervalle pourra être exceptionnellement prolongé jusqu'à un mois.

³ Le salaire doit être payé au comptant, en monnaie ayant cours légal; un arrêté de compte y sera joint. Aucune contrainte, ouverte ou dissimulée, ne doit être exercée quant à l'emploi du salaire.

⁴ L'ouvrier gardera l'arrêté de compte; l'employeur, un doublé.

⁵ Les créances que des ouvriers ont sur l'employeur en raison du travail à domicile sont assimilées aux salaires au sens des articles 93 et 219, 4^e alinéa, première classe, lettre c, de la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Art. 9.

¹ Il ne peut être fait de retenues de salaire que pour un dommage causé intentionnellement ou par négligence. Les motifs doivent en être communiqués par écrit à l'ouvrier.

Retenues de
salaire.

² Le salaire retenu par convention, en application de l'article 159 du code des obligations, ne doit pas dépasser dix pour cent du salaire exigible à la dernière paie, et la retenue ne doit pas durer plus de quatorze jours.

Art. 10.

Le Conseil fédéral peut désigner les travaux qui, pour des motifs relevant de la salubrité, de la police du feu ou de la moralité, ne doivent pas être exécutés à domicile ou ne peuvent l'être qu'à des conditions spéciales.

Mesures restric-
tives.

Art. 11.

Sont réservées les dispositions fédérales et cantonales relatives aux conditions de travail et à la protection des personnes occupées par un ouvrier à domicile.

Protection du
personnel.

CHAPITRE III

FIXATION DES SALAIRES

Art. 12.

Commissions professionnelles.

¹ Le Conseil fédéral institue des commissions professionnelles pour les branches d'activité où le travail à domicile joue un rôle important. Les autorités et, en nombre égal, les employeurs et les ouvriers à domicile y seront représentés.

² Les commissions professionnelles ont pour tâche de s'occuper des conditions de travail et de salaire dans le travail à domicile de leur branche. Elles servent d'organes consultatifs aux autorités fédérales et peuvent soumettre d'office au département fédéral compétent des propositions concernant le travail à domicile et, en particulier, la fixation de salaires au sens de l'article 13.

³ Le Conseil fédéral règle, pour le surplus, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des commissions.

Art. 13.

Fixation des salaires. Interdiction de troubler la paix dans les relations du travail.

¹ Lorsque les salaires payés aux ouvriers à domicile d'une branche déterminée sont exceptionnellement bas et que les employeurs et ouvriers intéressés ne sont pas en mesure de les régler efficacement, le Conseil fédéral peut, dans les limites de l'intérêt général et après avoir entendu la commission professionnelle compétente, procéder à des fixations de salaires. A cette fin, il peut :

- a. Etablir des salaires minima;
- b. Après avoir pris l'avis d'experts indépendants, déclarer des contrats collectifs de travail et des tarifs de salaire obligatoires pour tous les membres du groupe professionnel.

² La fixation des salaires peut aussi porter sur l'indemnité pour le matériel et les fournitures et sur la rémunération du sous-traitant.

³ Les salaires ainsi fixés peuvent être gradués par régions; la durée de leur validité doit être limitée.

⁴ Les conventions sont nulles dans la mesure où elles dérogent à l'ordonnance du Conseil fédéral fixant des salaires. Les clauses nulles sont remplacées par celles de l'ordonnance.

⁵ Pendant la procédure engagée pour la fixation des salaires au sens du présent article, de même que pendant la validité des ordonnances, les parties doivent s'abstenir de troubler la paix dans les relations du travail.

Art. 14.

Le Conseil fédéral peut étendre l'application des salaires fixés aux établissements de la même branche travaillant dans des conditions économiques semblables à celles des ouvriers à domicile et en concurrence avec ces derniers, si cette mesure est conforme à l'intérêt général et nécessaire à une protection efficace du salaire de l'ouvrier à domicile. Les associations professionnelles intéressées seront préalablement consultées. L'article 13 est applicable.

Extension à d'autres établissements.

Art. 15.

¹ Le Conseil fédéral peut aussi fixer les salaires des personnes occupées par des ouvriers à domicile. Au besoin, les articles 8 et 9 peuvent être déclarés applicables aux conditions de travail de ces personnes.

Main-d'œuvre.

² Ces dispositions valent également pour les personnes occupées dans les établissements visés à l'article 14.

³ L'article 13 est applicable.

CHAPITRE IV

CONTRÔLE

Art. 16.

Les employeurs et les sous-traitants doivent se faire inscrire dans le registre tenu par le canton de leur domicile et dresser une liste des ouvriers qu'ils emploient à domicile.

Registre des employeurs. Liste des ouvriers.

Art. 17.

¹ Les personnes chargées d'exécuter la présente loi ou d'en surveiller l'exécution ont accès aux locaux servant à la remise ou à l'exécution de travail à domicile. Employeurs, sous-traitants et ouvriers les renseigneront sur le travail et leur permettront de consulter la liste des ouvriers, les bulletins d'ouvrage, les carnets de livraison et les arrêtés de comptes.

Accès des agents de l'autorité aux locaux. Secret.

² Les agents de l'autorité, les membres des commissions professionnelles et les experts sont tenus de garder le secret sur leurs constatations.

CHAPITRE V

EXÉCUTION

Art. 18.

¹ L'exécution de la présente loi incombe aux cantons.

² Les gouvernements cantonaux désignent les organes d'exécution.

Exécution par les cantons.

Art. 19.

Haute surveil-
lance.

¹ Le Conseil fédéral et les organes qu'il désigne exercent la haute surveillance sur l'exécution de la présente loi. Il peut s'assurer la collaboration des inspecteurs fédéraux des fabriques et d'experts spéciaux.

² Il édicte les dispositions d'exécution. A titre exceptionnel, il peut, si des motifs impérieux le justifient, autoriser de légères dérogations à la présente loi.

Art. 20.

For et procédure
en matière ci-
vile.

¹ Les cantons désignent les autorités judiciaires chargées de connaître des contestations de droit civil entre ouvriers à domicile et employeurs.

² Le jugement est rendu après une procédure orale et accélérée. A moins de circonstances personnelles particulières, il est interdit aux parties de se faire représenter par des mandataires professionnels. Le juge élucide d'office les faits pertinents; il n'est pas lié par les offres de preuves des parties. Il apprécie librement les preuves.

³ La procédure est gratuite. Le juge peut infliger une amende au plaideur téméraire et mettre tout ou partie des frais à sa charge.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS PÉNALES ET FINALES

Art. 21.

Pénalités.

¹ Est puni d'une amende de mille francs au plus:

- a. Celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi ou aux prescriptions ou instructions édictées en vue de son exécution;
- b. Celui qui, lorsque des salaires ont été fixés en application des articles 13 à 15, ne paie pas dans le délai la différence entre la somme versée et le salaire dû.

² En cas de récidive dans les cinq ans, interdiction peut être faite, en outre, à l'employeur et au sous-traitant, pour une année au plus, de donner du travail à domicile.

³ La partie générale du code pénal fédéral est applicable.

Art. 22.

Personnes
responsables.

¹ Répond pénalement de l'infraction, l'employeur ou la personne qu'il a chargée, directement ou indirectement, de diriger l'établissement ou la partie de l'établissement où l'infraction a été commise.

² Les ouvriers à domicile qui, malgré l'interdiction prévue à l'article 13, 5^e alinéa, troublent la paix dans les relations du travail encourent, eux aussi, une responsabilité pénale; il en est de même, en cas d'application des articles 14 et 15, des exploitants et du personnel des établissements visés.

³ Les ouvriers à domicile qui sont tenus, envers leur personnel, à des obligations découlant de la présente loi, répondent pénalement des infractions. Il en est de même des chefs des établissements visés par l'article 14.

⁴ Si l'infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, les peines sont infligées aux personnes qui ont agi ou qui auraient dû agir pour elle. La personne morale ou la société répond toutefois solidairement de l'amende et des frais.

Art. 23.

¹ La poursuite et le jugement des infractions incombent aux cantons. Compétence.

² Tous les jugements, décisions pénales et ordonnances de non-lieu seront communiqués immédiatement, en expédition intégrale, à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Art. 24.

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. L'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1936/29 décembre 1937 réglant le travail hors fabrique dans l'industrie horlogère est réservé pour la durée de sa validité.

Entrée en vigueur.
Dispositions
réservées.

(Projet.)

Arrêté fédéral

relatif à

**la convention concernant l'institution de méthodes de fixation
des salaires minima.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 8 juillet 1938,

arrête :

Article unique.

Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier, après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le travail à domicile, la convention concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima, adoptée par la onzième session de la conférence internationale du travail.

Convention

concernant

l'institution de méthodes de fixation des salaires minima.

La conférence générale de l'organisation internationale du travail de la Société des Nations,

Convoquée à Genève par le conseil d'administration du bureau international du travail, et s'y étant réunie le 30 mai 1928, en sa onzième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives aux méthodes de fixation des salaires minima, question constituant le premier point de l'ordre du jour de la session, et

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'un projet de convention internationale,

adopte, ce seizième jour de juin mil neuf cent vingt-huit, le projet de convention ci-après à ratifier par les membres de l'organisation internationale du travail conformément aux dispositions de la partie XIII du traité de Versailles et des parties correspondantes des autres traités de paix:

Article 1.

Tout membre de l'organisation internationale du travail qui ratifie la présente convention s'engage à instituer ou à conserver des méthodes permettant de fixer des taux minima de salaires pour les travailleurs employés dans des industries ou parties d'industries (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement et où les salaires sont exceptionnellement bas.

Le mot « industries », aux fins de la présente convention, comprend les industries de transformation et le commerce.

Article 2.

Chaque membre qui ratifie la présente convention a la liberté de décider, après consultation des organisations patronales et ouvrières, s'il en existe pour l'industrie ou partie d'industrie en question, à quelles industries

ou parties d'industrie, et en particulier à quelles industries à domicile ou parties de ces industries, seront appliquées les méthodes de fixation des salaires minima prévues à l'article 1.

Article 3.

Chaque membre qui ratifie la présente convention a la liberté de déterminer les méthodes de fixation des salaires minima ainsi que les modalités de leur application.

Toutefois,

- 1° Avant d'appliquer les méthodes à une industrie ou partie d'industrie déterminée, les représentants des employeurs et travailleurs intéressés, y compris les représentants de leurs organisations respectives si de telles organisations existent, devront être consultés, ainsi que toutes autres personnes, spécialement qualifiées à cet égard par leur profession ou leurs fonctions, auxquelles l'autorité compétente jugerait opportun de s'adresser;
- 2° Les employeurs et travailleurs intéressés devront participer à l'application des méthodes, sous la forme et dans la mesure qui pourront être déterminées par la législation nationale, mais, dans tous les cas, en nombre égal et sur un pied d'égalité;
- 3° Les taux minima de salaires qui auront été fixés seront obligatoires pour les employeurs et travailleurs intéressés; ils ne pourront être abaissés par eux ni par accord individuel, ni, sauf autorisation générale ou particulière de l'autorité compétente, par contrat collectif.

Article 4.

Tout membre qui ratifie la présente convention doit prendre les mesures nécessaires, au moyen d'un système de contrôle et de sanctions, pour que, d'une part, les employeurs et travailleurs intéressés aient connaissance des taux minima des salaires en vigueur et que, d'autre part, les salaires effectivement versés ne soient pas inférieurs aux taux minima applicables.

Tout travailleur auquel les taux minima sont applicables et qui a reçu des salaires inférieurs à ces taux doit avoir le droit, par voie judiciaire ou autre voie légale, de recouvrer le montant de la somme qui lui reste due, dans le délai qui pourra être fixé par la législation nationale.

Article 5.

Tout membre qui ratifie la présente convention doit communiquer chaque année au bureau international du travail un exposé général donnant la liste des industries ou parties d'industries dans lesquelles ont été appli-

quées des méthodes de fixation des salaires minima et faisant connaître les modalités d'application de ces méthodes ainsi que leurs résultats. Cet exposé comprendra des indications sommaires sur les nombres approximatifs de travailleurs soumis à cette réglementation, les taux de salaires minima fixés et, le cas échéant, les autres mesures les plus importantes relatives aux salaires minima.

Article 6.

Les ratifications officielles de la présente convention, dans les conditions prévues à la partie XIII du traité de Versailles et aux parties correspondantes des autres traités de paix, seront communiquées au secrétaire général de la Société des Nations et par lui enregistrées.

Article 7.

La présente convention ne liera que les membres de l'organisation internationale du travail dont la ratification aura été enregistrée au secrétariat.

Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux membres auront été enregistrées par le secrétaire général.

Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 8.

Aussitôt que les ratifications de deux membres de l'organisation internationale du travail auront été enregistrées au secrétariat, le secrétaire général de la Société des Nations notifiera ce fait à tous les membres de l'organisation internationale du travail. Il leur notifiera également l'enregistrement des ratifications qui lui seront ultérieurement communiquées par tous autres membres de l'organisation.

Article 9.

Tout membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au secrétaire général de la Société des Nations, et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée au secrétariat.

Tout membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article, sera lié pour une nouvelle période de cinq

années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de cinq années dans les conditions prévues au présent article.

Article 10.

Au moins une fois tous les dix ans, le conseil d'administration du bureau international du travail devra présenter à la conférence un rapport sur l'application de la présente convention et décider s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la conférence la question de la revision ou de la modification de ladite convention.

Article 11.

Les textes français et anglais de la présente convention feront foi l'un et l'autre.

Appendice I.

LES OUVRIERS A DOMICILE EN SUISSE, CLASSÉS PAR INDUSTRIES, DE 1910 à 1930

(Recensement de la population.)

Industries	Total			Total Augmentation ou diminution de 1910 à 1930	
	1910	1920	1930	en chiffre absolu	en %
Ouvriers à domicile, en tout . .	70 104	39 344	25 865	— 44 239	— 63
Ba Industrie de l'alimentation, des boissons et du tabac	463	246	161	— 302	— 65
Bb Industrie de l'habillement et de la toilette	9 471	6 011	6 802	— 2 669	— 28
Confection de vêtements d'hommes et de jeunes garçons	3 121	1 859	2 603	— 518	— 17
Confection de vêtements de femmes et enfants	635	529	1 152	+ 517	+ 81
Lingerie, chemiserie	2 038	1 570	1 581	— 457	— 22
Bonneterie et fabriques de tricots	2 618	1 497	1 095	— 1 523	— 58
Bc Fabriques de matériel de con- struction; construction, in- dustrie du bâtiment et de l'ameublement	633	461	578	— 55	— 9
Bd Industries textiles	49 737	25 316	12 727	— 37 010	— 74
Bd ¹ Industrie de la soie	12 830	7 583	3 612	— 9 218	— 72
Tissage d'étoffes de soie	6 077	1 225	366	— 4 256	— 70
Tissage de la soie à bluter		1 683	1 455		
Tissage de rubans et lacets de soie	6 163	4 551	1 705	— 4 458	— 72
Bd ² Industrie du coton	4 201	3 033	1 397	— 2 804	— 67
Tissage du coton	3 916	2 950	1 346	— 2 570	— 66
Bd ³ Industrie de la laine	85	57	22	—	—
Bd ⁴ Industrie du lin	418	209	196	— 222	— 53
Bd ⁵ Industrie de la broderie	29 529	13 561	7 017	— 22 512	— 76
Bd ⁶ Autres industries textiles	2 674	873	483	— 2 191	— 82
Be Industries du papier, du caoutchouc et du cuir (sans la chaussure)	204	161	186	— 18	— 9
Bf Industrie chimique	13	18	20	—	—
Bg Industrie métallurgique et industrie des machines	367	272	319	— 48	— 13
Bh Industrie horlogère, bijou- terie	9 186	6 830	5 063	— 4 123	— 45
Industrie horlogère	9 096	6 747	5 028	— 4 068	— 45
Bk Arts graphiques	30	29	9	—	—

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE SUR LE TRAVAIL A DOMICILE ET LES SALAIRES MINIMA

A. EN EUROPE

1. Grande-Bretagne : Les employeurs sont tenus, depuis 1891 déjà, d'établir des *listes* de leurs ouvriers à domicile. La loi de 1901 sur les fabriques et ateliers leur impose l'obligation d'envoyer ces listes, deux fois par an, aux autorités du district. Ces dernières classent les adresses des ouvriers par arrondissements de contrôle et les transmettent aux contrôleurs compétents.

Pour le surplus, la législation anglaise concernant les ouvriers à domicile est constituée par les mesures plus anciennes relatives à l'hygiène et par la protection des salaires, introduite ultérieurement.

Hygiène : Les premiers efforts visèrent à étendre aux petites exploitations, y compris le travail à domicile, les mesures de salubrité prévues par la législation générale sur les fabriques et ateliers (Factory and workshop act du 17 août 1901). La protection des travailleurs à domicile constitue, aujourd'hui encore, une partie de cette législation.

Les dispositions s'appliquent aux ateliers domestiques, définis « exploitations familiales n'employant ni eau, ni vapeur, ni autre force mécanique ». Sont toutefois exceptés les établissements où l'on tresse de la paille, où l'on fait de la dentelle aux fuseaux et où l'on confectionne des gants. En outre, ne sont pas considérées comme ateliers domestiques les maisons et les chambres privées où l'on ne travaille pas régulièrement et qui ne servent pas à l'acquisition du gain principal de la famille. De nombreux ouvriers à domicile ne bénéficient donc pas de la législation sanitaire.

Salaires : La protection des salaires a trait non seulement au travail à domicile, mais aussi à l'industrie en général et à quelques branches du petit commerce. Tout d'abord, la *loi sur les conseils d'industrie* de 1909 (An Act to provide for the establishment of Trade Boards for certain Trades, 20th October 1909, révisé le 8 août 1918) a institué des conseils d'industrie (Trade Boards) *pour quatre branches* où le taux du salaire était particulièrement bas à cause du grand développement du travail à domicile. Le droit d'instituer des conseils pour d'autres branches a été attribué

à l'office du commerce, plus tard au ministère du travail. Quatre nouveaux conseils furent créés en 1913 et la loi de 1918 facilita l'extension méthodique de la protection des salaires à d'autres branches. Actuellement, le ministre du travail peut instituer un conseil dans chaque industrie où, à son avis, n'existe aucun système approprié pour la réglementation des salaires et à laquelle il paraît dès lors indiqué d'étendre les effets de la loi, eu égard aux salaires en vigueur. En 1936, on comptait 47 « Trade Boards » pour 42 industries. Cinq d'entre elles avaient un board spécial pour l'Ecosse. Les salaires étaient réglés dans chacune d'elles.

Les salaires fixés par les offices industriels sont soumis au ministre du travail, qui, si aucune opposition n'est formée, les ratifie dans le délai d'un mois. Les décisions ratifiées acquièrent force de loi depuis la date désignée par le ministre et sont obligatoires pour tous les employeurs. Les salaires minima doivent être payés à tous les ouvriers sans distinction, qu'ils travaillent en fabrique, en atelier ou à domicile. Peu importe également qu'ils travaillent ou non dans un atelier domestique d'après la définition donnée par la loi sur les fabriques et ateliers. Il s'agit donc d'une *protection générale des salaires*, et non seulement de ceux qui sont payés à des ouvriers à domicile.

L'employeur qui n'observe pas les minima en vigueur est passible d'une amende de 20 livres sterling au plus et, s'il continue à payer des salaires inférieurs une fois la contravention établie, d'une amende de 5 livres par jour. Il est tenu, en outre, de verser à l'ouvrier la somme manquante. Le conseil d'industrie ou un fonctionnaire autorisé du ministère du travail peuvent l'actionner en paiement de cette somme.

2. *Allemagne* : La protection légale des ouvriers à domicile a été précédée par l'interdiction du truck-system (Gewerbeordnung, 1869) et par l'application au travail à domicile de la législation protectrice de l'enfance (1903). Elle-même a pris corps en 1911 dans des dispositions relatives à l'hygiène, la sécurité et la moralité dans les exploitations du travail à domicile. Une deuxième loi de 1923, sensiblement étendue en 1933, dota l'Allemagne de mesures sur la *protection des salaires et de la rétribution*. Sont en vigueur aujourd'hui la loi du 23 mars 1934 sur le travail à domicile, ses ordonnances d'exécution de 1934 et 1935 et un grand nombre d'arrêtés concernant des questions particulières. Les comités professionnels, précédemment compétents pour les questions de salaire, sont supprimés par la nouvelle réglementation. Aujourd'hui, l'ouvrier à domicile appartient à l'entreprise pour laquelle il travaille exclusivement ou principalement. Les « commissaires du travail », assistés par des comités consultatifs d'experts, ont la faculté d'établir des *règlements collectifs* pour les ouvriers à domicile. Ces règlements peuvent aussi fixer, pour les sous-traitants et les commissionnaires, des suppléments s'exprimant en fractions de la rétribution due aux ouvriers à domicile.

Des listes des ouvriers doivent être tenues à l'intention du commissaire et des inspecteurs du travail. Pour certaines branches d'industrie, il peut être prescrit que seuls les porteurs d'une carte de travail seront admis à travailler à domicile. Les employeurs d'une branche d'industrie ou d'une zone déterminée peuvent être tenus d'annoncer les personnes qu'ils se proposent d'occuper à domicile. Une liste de rétribution doit être affichée dans les locaux où s'effectue la remise de l'ouvrage. Elle doit être présentée aux ouvriers qui ne vont pas chercher l'ouvrage chez l'employeur. Les ouvriers reçoivent en outre des livrets de salaire.

Les prescriptions suivantes assurent une certaine protection en matière de durée du travail: Si la remise et la réception du travail occasionnent une perte de temps excessive, les inspecteurs du travail peuvent ordonner des mesures pour accélérer les opérations. De plus, le commissaire du travail peut déterminer, à l'égard de certaines branches, la quantité de travail qui peut être confiée aux ouvriers à domicile, eu égard au personnel et aux membres de la famille qui travaillent avec eux.

Les ateliers doivent être installés de façon à ne pas mettre en danger la vie, la santé ou la moralité des personnes occupées, ni la santé des consommateurs. Le ministre du travail du Reich peut interdire les travaux qui présentent ces dangers.

Lorsqu'un employeur a payé des salaires inférieurs à ceux que fixe le règlement collectif, le commissaire du travail lui enjoint, sous menace d'une amende moratoire, d'acquitter la somme manquante dans le délai d'une semaine. Cette amende est généralement supérieure au montant non versé.

3. *France*: Les dispositions du *code du travail* sur la *protection de la santé* (livre II, titre II) ne s'appliquent pas aux ouvriers à domicile. Les inspecteurs du travail peuvent toutefois prescrire aux exploitations familiales les mesures de sécurité et de salubrité prévues par ces dispositions, lorsque le travail s'y fait à l'aide de chaudières à vapeur ou de moteurs mécaniques ou que l'industrie exercée est classée au nombre des établissements dangereux ou insalubres.

Une loi du 10 juillet 1915 a introduit la protection du salaire des ouvrières à domicile. Elle ne vise que des branches déterminées (industries du vêtement, fabrication d'articles en papier, bijouterie, fabrication des parapluies et des brosses, tissage de la soie et de la soie artificielle, et travaux accessoires, etc.). Depuis une révision du 14 décembre 1918, cette protection s'étend aussi aux ouvriers à domicile. Les dispositions s'appliquent au seul travail à domicile.

La loi pose en principe que les prix de façon du travail à domicile doivent permettre à une ouvrière d'habileté moyenne de gagner en huit heures un salaire au moins égal au salaire quotidien payé dans la région aux

ouvrières de même profession et d'habileté moyenne travaillant en atelier. Là où il n'est pas possible de procéder à des comparaisons avec des salaires d'ouvrières d'atelier, on se fonde sur les travaux analogues exécutés dans la région ou dans les régions similaires. Si ces données font aussi défaut, on prend pour base le gain habituel d'une journalière de la région (couturière, femme de ménage ou lavandière). Le minimum du salaire dû aux ouvriers à domicile est calculé d'après ces salaires. D'autres critères n'entrent pas en considération.

Ces lignes directrices sont mises en pratique par les décisions de deux organes paritaires: Les *comités de salaires*, dans les départements, qui constatent les minima de salaires payés par heure et par jour, et les *comités professionnels d'expertise*, pour les diverses industries, qui évaluent le temps nécessaire par l'exécution des travaux à la pièce. Pour quelques travaux, le salaire aux pièces résulte de l'application du salaire horaire minimum à la durée ainsi obtenue. Les décisions des comités sont publiées. Elles peuvent être déférées à une *commission centrale* siégeant au ministère du travail. Si aucune protestation n'est élevée dans le délai d'un mois, le minimum devient obligatoire dans le ressort du comité qui l'a établi.

Le contrôle et les pénalités ressemblent à ceux d'autres pays.

Par décret du 28 octobre 1935, les ouvriers à domicile ont été affiliés obligatoirement aux assurances sociales.

4. *Ancienne Autriche*: A l'instar de l'Allemagne et de la France, l'Autriche possède une loi spéciale portant réglementation du travail et des salaires dans l'industrie à domicile. Edictée en 1918, cette loi est étroitement liée à un projet élaboré en 1911 après de longs travaux préparatoires. Plusieurs ordonnances ont vu le jour par la suite.

La protection de la santé se limite à une disposition autorisant le ministre de la prévoyance sociale à arrêter des prescriptions particulières à l'égard des industries à domicile qui présentent un danger pour la santé des ouvriers ou des consommateurs. Des ordonnances du 12 décembre 1931 interdisent le travail à domicile dans la fabrication d'articles de sucre et de chocolat, ainsi que des travaux à domicile qui nécessitent l'emploi de plomb, de produits plombifères, de mercure ou d'alliages de mercure. En outre, des instructions furent établies concernant le travail du celluloïd à domicile; les employeurs sont tenus d'indiquer l'adresse de leurs ouvriers à domicile dans le délai d'une semaine après la première commande.

Des dispositions importantes concernent des formalités destinées à protéger les salaires et les contrats; l'avis des conditions de travail, notamment, est réglé jusque dans les détails.

Le ministre de la prévoyance sociale peut instituer des commissions centrales du travail à domicile et, le cas échéant, des commissions locales. La loi même en prévoyait la création pour les industries du vêtement,

de la chaussure et de la lingerie; pour les autres branches, cette création est facultative. Possèdent actuellement des commissions, outre les trois branches prémentionnées, l'industrie des fleurs artificielles, des plumes, la fabrication d'articles en tricot, l'industrie de la broderie et le tissage à domicile. Les commissions peuvent fixer des taux minima pour les ouvriers à domicile et pour les intermédiaires. Elles peuvent déclarer des contrats collectifs de travail obligatoires pour tous les employeurs et ouvriers à domicile de leur branche. Elles ont en outre la faculté de régler les autres conditions de travail et de livraison.

Les minima ainsi fixés doivent être approuvés par le ministre de la prévoyance sociale. En cas d'approbation, les décisions des commissions ont la valeur de prescriptions obligatoires (Satzungen).

Les contrats collectifs et ces prescriptions sont dans une relation particulière. D'après le droit autrichien, un contrat collectif librement conclu prévaut sur les prescriptions. Celles-ci ne s'appliquent que lorsque les parties dérogent, par des accords particuliers, aux stipulations du contrat collectif. L'application est assurée par une série de dispositions exécutives.

5. *Tchécoslovaquie* : La loi tchécoslovaque du 12 décembre 1919 sur le travail à domicile émane du même avant-projet que la loi en vigueur en Autriche. Quant au fond, les deux lois sont semblables presque sur toute la ligne. Il n'y a des divergences que sur les points suivants :

- a. Les branches dans lesquelles des commissions centrales du travail à domicile devraient être instituées dès l'entrée en vigueur de la loi ne sont pas les mêmes.
- b. La composition et le fonctionnement de ces commissions diffèrent légèrement.
- c. Les commissions centrales n'ont pas la compétence de donner force obligatoire à des contrats collectifs.
- d. En cas de désaccord entre les « prescriptions » et un contrat collectif, les parties au contrat ont le droit de dénoncer celui-ci par avis donné 6 semaines à l'avance, quel que puisse être le délai conventionnel.

6. *L'Italie* ne possède pas de loi particulière sur le travail à domicile. Les corporations peuvent néanmoins établir des règles générales pour le travail à domicile usuel dans l'industrie de leur ressort. Ainsi les « *norme per il lavoro a domicilio nell' industria dell' abbigliamento* » stabilite dalla corporazione dell' abbigliamento nella seduta del 1 giugno 1935 — XIV » indiquent les points à régler dans les contrats collectifs. Les conditions spéciales sont ensuite l'objet de conventions collectives de portée générale.

7. *Norvège* : La loi norvégienne sur le travail industriel à domicile — loi du 15 février 1918, prorogée en 1923 et 1933 — contient une série de prescriptions générales, telles que l'obligation d'enregistrement, l'obligation

de tenir des livrets et des listes de paie, des dispositions d'ordre hygiénique, etc., qui s'appliquent à tous les ouvriers à domicile et aux ouvriers des intermédiaires. La législation sur les taux minima ne concerne que l'industrie de l'habillement; il est cependant loisible au roi de l'étendre à d'autres branches.

La procédure de *fixation des salaires minima* se distingue de la procédure usuelle en ce qu'un conseil central du travail à domicile, après avoir procédé d'office, ou à la demande de 6 ouvriers ou de 6 employeurs au moins, à une enquête sur les conditions de travail, décide si un comité de salaires doit être institué.

En fixant des minima de salaires, il faut veiller à ce que leur rapport avec les salaires payés dans les ateliers et les fabriques ne soit pas de nature à nuire au travail à domicile. Lorsque le salaire minimum a pour effet de diminuer le travail à domicile ou de modifier de toute autre manière les conditions de travail au préjudice des ouvriers à domicile, ou que ces effets sont à craindre, le minimum peut être déclaré applicable aux ouvriers de la même industrie qui travaillent en atelier ou en fabrique.

Les *contrats collectifs* ont le pas sur les minima officiels de salaires: le conseil du travail à domicile peut arrêter que le salaire minimum cessera de s'appliquer aussi longtemps que les conditions du travail seront réglées par contrat collectif.

8. *Pays-Bas*: La loi du 17 novembre 1933 portant réglementation de l'industrie à domicile énumère 11 branches entre lesquelles le travail à domicile est réparti. Elle a trait principalement à la protection du salaire, à la tenue d'un carnet de paie, qui autorise à recevoir de l'ouvrage à domicile, au registre des ouvriers à domicile, à l'affichage des tarifs de salaires, au registre des salaires, etc. Elle crée, comme dans d'autres pays, les conditions techniques pour l'établissement de salaires minima. Ceux-ci peuvent être fixés par le ministre des affaires sociales, qui consulte au préalable une commission centrale du travail à domicile et des commissions locales et leur demande un projet. Les taux de salaire ainsi fixés valent aussi pour les ouvriers auxiliaires qui n'appartiennent pas à la famille de l'ouvrier à domicile.

9. *Belgique*: La loi du 10 février 1934 portant réglementation du travail à domicile s'applique à tous les ouvriers à domicile qui, eux-mêmes, n'ont pas plus de 4 aides à leur service. Un comité national pour le travail à domicile s'occupe des questions de salaire et d'hygiène. En matière de salaires, il essaye d'abord de provoquer la conclusion de conventions collectives. Si elles ne suffisent pas, il peut établir des normes auxquelles un arrêté royal donne force de loi. Pour déterminer le minimum de salaire, on prend pour base les salaires payés en fabrique ou en atelier pour un ouvrage identique ou similaire. Si l'on ne trouve pas un tel ouvrage, le

comité se tient aux salaires couramment payés aux ouvriers à domicile. Le carnet de salaire doit être remis gratuitement aux ouvriers par les chefs d'entreprise. Quant à l'hygiène, la loi ne prescrit aucune mesure, mais elle autorise le ministre du travail à édicter les dispositions nécessaires.

10. *Hongrie, Yougoslavie, Lithuanie et Russie.* D'après les données existantes, des bases légales permettent à ces quatre Etats d'établir des minima de salaires.

B. EN AUSTRALIE

1. L'Etat de *Victoria* fut le premier à édicter une loi pour régler le travail à domicile. C'est la loi du 28 juillet 1896 sur les *comités de salaires*, qui a servi de modèle à l'Angleterre et à plusieurs autres Etats d'Europe. Elle prévoyait l'institution de comités de salaires dans les industries où sévissaient des abus particuliers. Ces comités avaient pour tâche de fixer des salaires minima, au temps et aux pièces. Le salaire aux pièces devait permettre à un ouvrier moyen d'atteindre à un certain salaire au temps. Les salaires fixés s'appliquaient à tous les ouvriers et non seulement aux travailleurs à domicile. D'abord édictée pour 4 ans, la loi a été mainte fois prorogée; elle est encore en vigueur.

2. *La Nouvelle-Zélande* a commencé à légiférer sur le travail à domicile en prescrivant l'obligation d'enregistrement, en interdisant absolument le système des sous-entrepreneurs (le sous-entrepreneur exploite un petit atelier, le « sweating-shop »), en édictant des règles d'hygiène et en introduisant un « label » à apposer sur toutes les marchandises confectionnées à domicile et qui devait agir négativement. Les minima de salaires ne sont pas garantis comme à Victoria. En revanche, la procédure de conciliation et d'arbitrage a été instituée en 1894; elle s'applique aussi au travail à domicile.

* * *

De 1900 à 1912, tous les Etats australiens ont réglementé le travail à domicile, en s'inspirant soit du système de Victoria, soit du système néo-zélandais.

C. EN AMÉRIQUE

1. D'après la constitution des *Etats-Unis*, la législation sociale relève des Etats membres. Quelques-uns, ceux de New-York et de Massachussetts notamment, commencèrent déjà en 1890 à protéger le travail à domicile. Ils s'occupèrent surtout de la *santé* des ouvriers et des consommateurs. Ces dispositions subsistent dans une dizaine d'Etats.

Les efforts tendant à *protéger les salaires* remontent à 1910. La première loi sur les salaires minima fut adoptée en 1912 par le Massachussetts.

Huit Etats suivirent cette initiative en 1913. En 1936, 17 Etats possédaient des lois sur la matière. Seules les femmes sont visées par ces législations, qui s'appliquent aussi à des activités étrangères aux industries domestiques. L'idée d'un salaire vital (living-wage), c'est-à-dire d'un salaire minimum tenant compte de ce qui est indispensable à la vie des ouvrières, a joué un grand rôle dans le calcul des taux minima. Quelques Etats fixèrent dans la loi elle-même le salaire minimum. La plupart instituèrent une commission centrale des salaires, qui est assistée par des comités consultatifs pour les diverses industries et qui est compétente pour établir des salaires. Ces lois sur les salaires minima furent déferées à la cour suprême, comme contraires à la liberté du commerce. Par jugements de 1936 et 1937, cette autorité en a déclaré un certain nombre contraires à la constitution. Elle estime constitutionnelles, en revanche, celles qui tendent à garantir un minimum nécessaire à l'existence. A son avis, l'employeur est d'une manière générale entièrement libre, d'après la constitution américaine, dans l'établissement des salaires; la souveraineté des Etats membres en matière de police permet cependant d'intervenir lorsque les salaires sont inférieurs au minimum vital.

Des minima de salaires furent fixés depuis 1933, sous le régime du « *New Deal* »; mais ils devinrent caducs après l'annulation de la « *Nira* » par la cour suprême. C'était la première fois que des salaires minima étaient établis par le pouvoir central. D'après certains rapports, le travail à domicile en a aussi été heureusement influencé.

2. *Canada* : Les provinces ont élaboré, à partir de 1917, une vaste législation sur les salaires minima; en règle générale elle ne touche pas au travail à domicile.

3. *Amérique du Sud* : L'Argentine possède depuis 1918 une loi sur le travail à domicile qui contient des règles techniques relatives, par exemple, au registre, aux livrets de paie, aux amendes, aux retenues de salaires, etc., et prévoit l'établissement de salaires minima. — Au *Brésil*, la législation sur les salaires a une base constitutionnelle (art. 121); une loi du 14 janvier 1926 prévoit l'institution de 22 comités de salaires, distribués sur tout le territoire. — Au *Chili*, un décret-loi du 13 mai 1931 portant code du travail contient un chapitre de plusieurs articles sur le travail à domicile; la procédure de fixation de salaires minima y est aussi réglée. — Les documents dont nous disposons ne permettent pas d'établir dans quelle mesure les autres Etats de l'Amérique du Sud qui ont ratifié la convention internationale sur les salaires minima ont englobé le travail à domicile dans leur législation concernant ces salaires.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la protection des ouvriers, à domicile. (Du 8 juillet 1938.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3744
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.07.1938
Date	
Data	
Seite	201-251
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 599

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.