

9416

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
la modification de la loi sur le statut des fonctionnaires

(Du 7 mars 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, le projet d'une loi fédérale modifiant la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (loi sur le statut). Il a pour objet la revision de l'article 10 concernant la durée du travail et de l'article 50 relatif aux vacances.

I. Compétence pour régler la durée du travail et les vacances

La loi sur le statut (RS I, 459) contient à l'article 10, 1^{er} alinéa, la disposition suivante concernant la durée du travail:

Le Conseil fédéral fixe la durée du travail et les heures de service pour les fonctionnaires qui ne sont pas soumis à la législation concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications. Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances règlent ces conditions pour leurs fonctionnaires.

L'article 50, 2^e alinéa, de la loi sur le statut a une teneur analogue: la compétence du Conseil fédéral pour régler la durée des vacances et les conditions régissant l'octroi des congés ne s'étend qu'aux fonctionnaires non soumis à la législation concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications. On ne trouve dans la loi sur le statut aucune disposition mentionnant à qui il appartient de fixer la durée du travail, la durée des vacances et les conditions auxquelles les congés sont accordés.

La loi fédérale du 6 mars 1920 concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications (loi sur la durée du travail; RS I, 154) contient à l'article 3, 1^{er} alinéa, la disposition ci-après:

La durée quotidienne du travail ne doit pas dépasser huit heures en moyenne dans un groupe de quatorze jours au plus, consécutifs ou séparés par des jours de repos isolés.

Selon l'article 9, 1^{er} alinéa, de la même loi, tout fonctionnaire a droit à 60 jours de repos par année; en outre, 14 à 28 jours de vacances doivent lui être accordés conformément à l'article 10. L'article 11 dispose que le Conseil fédéral doit régler en détail dans les ordonnances d'exécution la mesure dans laquelle les absences pour cause de maladie, d'accident, de service militaire ou pour d'autres motifs pourront être imputées sur les jours de repos et les vacances, ainsi que la distribution des vacances. Indépendamment de cette réglementation concernant les jours de repos et les vacances, la durée hebdomadaire du travail ne doit, selon l'article 3, pas excéder 48 heures en moyenne. Mais la loi ne précise pas quelle doit être cette durée; en particulier, elle n'interdit pas une durée du travail plus courte et ne dit pas qui doit la fixer.

En résumé, on constate que la loi sur le statut n'accorde aucune compétence au Conseil fédéral pour régler la durée du travail et les vacances des fonctionnaires soumis à la loi sur la durée du travail et que cette dernière ne prévoit rien non plus sur ce point. Elle ne confère au Conseil fédéral que le droit d'autoriser des dérogations à ses dispositions, lorsque des circonstances spéciales l'exigent et après avoir entendu le personnel intéressé. Or la réglementation générale de la durée du travail pour les fonctionnaires des chemins de fer fédéraux et de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes ne saurait être considérée comme une simple dérogation au sens de la loi. Cette lacune s'explique facilement si l'on se rappelle quelles conditions prévalaient au moment de l'adoption de la loi sur la durée du travail et de la loi sur le statut. La loi sur la durée du travail visait à assurer la sécurité de l'exploitation des entreprises de transport et à établir, à cette fin, des prescriptions tendant à protéger contre le surmenage le personnel intéressé; c'est ainsi que la durée du travail a été limitée à huit heures par jour ou à 48 heures par semaine en moyenne. Dans cette limite, chaque entreprise de transport pouvait la fixer à son gré pour son personnel. Personne ne pensait à descendre au-dessous du maximum légal, si bien que, lors de l'adoption de la loi sur le statut en tant que loi fondamentale régissant les rapports de service du personnel fédéral, on n'éprouva pas le besoin de régler la durée du travail également pour la partie du personnel soumise à la loi sur la durée du travail. Ainsi que cela ressort du message du 18 juillet 1924 à l'appui d'un projet de loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux (FF 1924, III, p. 186 et 187), le Conseil fédéral attachait alors plus de prix à sauvegarder l'uniformité des conditions de travail pour tout le personnel assujéti à la loi sur la durée du travail qu'à obtenir l'égalité de traitement pour le personnel de toutes les administrations et entreprises de la Confédération.

Le règlement des fonctionnaires I pour l'administration générale de la Confédération et le règlement des fonctionnaires II pour les chemins de fer fédéraux, adoptés par le Conseil fédéral le 24 octobre 1930, ne contiennent ainsi des dispositions sur la durée du travail et des vacances que pour le

personnel d'administration, le personnel des bureaux de douane et du corps des gardes-frontière, etc. et non pas pour le personnel soumis à la loi sur la durée du travail. La même réglementation se retrouve dans les règlements des fonctionnaires I et II du 26 septembre 1952, qui ont été en vigueur jusqu'au 30 novembre 1959.

En 1958, en examinant la question d'une réduction de la durée du travail pour le personnel fédéral, nous avons dû traiter pour la première fois le problème de la compétence. Nul ne contestait qu'en sa qualité d'employeur, la Confédération avait le droit, comme les entreprises de transport privées, de rabattre la durée du travail au-dessous du maximum prescrit dans la loi en la matière ou de prolonger la durée des vacances. Ce qu'on se demandait, c'était si la décision devait être prise par le législateur, attendu que personne n'avait été autorisé à réduire la durée du travail, ou si, en raison même de sa nature, la mesure n'entraînait pas dans les attributions de l'autorité administrative suprême, c'est-à-dire du Conseil fédéral. Nous avons résolu le problème en décidant le 7 octobre 1958 que nous étions compétents pour régler la durée du travail pour les fonctionnaires fédéraux, y compris ceux des chemins de fer fédéraux, assujettis à la loi sur la durée du travail. C'est pourquoi les règlements des fonctionnaires I et II adoptés le 10 novembre 1959 déterminèrent la durée du travail et des vacances pour tous les fonctionnaires; ils ne renvoient plus à la loi sur la durée du travail que pour la fixation des heures de service.

Une nouvelle réduction de la durée du travail est discutée depuis longtemps déjà et il s'agit, ici aussi, d'étudier la question de la compétence, question qui doit être examinée d'office dans chaque cas, indépendamment des décisions antérieures. Etant données les dispositions en la matière, nous avons abouti à la conclusion que nous ne sommes pas compétents.

L'article 10, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut autorise le Conseil fédéral à fixer la durée du travail et les heures de service pour les fonctionnaires qui ne sont pas soumis à la loi sur la durée du travail. La même compétence limitée est conférée au Conseil fédéral par l'article 50, 2^e alinéa, de la loi sur le statut pour régler la durée des vacances et l'octroi des congés. Ainsi, aucune des deux lois ne précise quelle est l'autorité compétente pour fixer la durée du travail et les vacances pour le personnel assujetti à la loi sur la durée du travail, notamment pour le personnel des entreprises de transport et de communications de la Confédération.

La loi sur la durée du travail est, comme la loi sur les fabriques, une loi de police industrielle visant à protéger les travailleurs. Elle ne prévoit pas de normes absolues quant à la durée du travail, mais fixe des limites supérieures pour cette durée et des limites inférieures pour le repos des équipes, les jours de repos et les vacances. Dans ces limites, l'employeur peut établir des conditions de travail plus favorables. Mais la loi sur la durée du travail ne dit pas quelle autorité joue le rôle d'employeur pour la Confédération. Selon les articles 10, 1^{er} alinéa, et 50, 2^e alinéa, de la loi sur le statut, le Conseil fédéral n'entre pas en consi-

dération. La compétence qui fait défaut au Conseil fédéral ne peut, à plus forte raison, appartenir à une autorité qui lui est subordonnée telle que la direction générale des chemins de fer fédéraux ou la direction générale des postes, téléphones et télégraphes. Faute de dispositions expresses, même l'Assemblée fédérale n'est pas compétente pour décider en dernier ressort. Il va de soi que les formes de la législation doivent être respectées.

Ces constatations permettent de dire qui devra régler dorénavant la durée du travail et des vacances pour les fonctionnaires fédéraux soumis à la loi sur la durée du travail. A côté du traitement, cette durée est certainement l'élément le plus important des conditions de travail. Aussi est-il indiqué de régler par la voie législative non seulement le traitement, mais aussi la durée du travail des fonctionnaires. Du moment que, selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral peut fixer la durée du travail seulement pour une partie du personnel, on est amené à se demander si cette compétence ne devrait pas aussi être restituée au législateur. Le souci d'une solution uniforme dispose en faveur d'une telle mesure. En raison de la diversité des conditions, une réglementation générale pourrait cependant être difficilement insérée dans une loi sans que de nombreux cas spéciaux doivent être réglés dans une ordonnance d'exécution (nous renvoyons à l'article 8 du règlement des fonctionnaires I). Ce fait plaide contre la mesure susmentionnée. C'est pourquoi nous prévoyons dans le projet de loi joint au présent message de laisser au Conseil fédéral la compétence de régler la durée du travail pour le personnel d'administration, des bureaux de douane et du corps des gardes-frontière, des ateliers et entreprises du département militaire, pour les artisans des télécommunications, etc. Nous la fixerons comme jusqu'ici, du moins pour une partie de ce personnel, en nous inspirant de la réglementation relative au personnel d'exploitation des entreprises de transport. En ce qui concerne la réglementation des vacances, nous estimons en revanche qu'il se justifierait de déclarer que le Conseil fédéral est compétent pour tous les fonctionnaires. La diversité des conditions plaide en faveur d'une telle solution, de même que le fait que la loi sur le statut a délégué au Conseil fédéral d'autres attributions d'importance au moins égale.

II. La durée du travail

Le tableau ci-dessous renseigne sur le régime que connaît actuellement le personnel fédéral en ce qui concerne la durée du travail:

Durée hebdomadaire moyenne	Catégorie de personnel	Nombre d'agents
44 heures	Personnel de bureau, etc.	26 000
46 heures	1. Personnel des PTT et des CFF soumis à la loi sur la durée du travail	67 000
	à reporter	67 000

Durée hebdomadaire moyenne	Catégorie de personnel	Report	Nombre d'agents
		67 000	
	2. Artisans des télécommunica- tions des PTT	4 700	
	3. Personnel des bureaux de douane et du corps des gardes- frontière	3 700	
	4. Personnel soumis à la loi sur le travail	11 000	86 400
jusqu'à 46 heures	Buralistes postaux (rétribution à la tâche)		3 400
jusqu'à 50 heures	Personnel pour lequel la durée du travail est fixée par des règles particulières		2 700

En examinant ces indications, il faut considérer que, ces dernières années, à la suite de la pénurie de personnel, des dépassements importants de la durée du travail ont dû être exigés, contre rémunération, d'une partie des fonctionnaires de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes et de ceux des chemins de fer fédéraux. C'est pourquoi la durée effective moyenne du travail a atteint, en 1965, 46 heures $\frac{3}{4}$ environ dans les services d'exploitation des postes et 46 heures $\frac{1}{4}$ approximativement dans les services des télécommunications. Aux chemins de fer fédéraux, où la durée du travail avait atteint 46 heures et demie ces dernières années, les conditions sont redevenues normales entre-temps. Pour 1965, les heures supplémentaires non compensées ont pu être réduites au point qu'elles ne jouent plus de rôle dans la moyenne annuelle.

La durée ordinaire pour le personnel fédéral peut être comparée à ce qui est prévu dans les conventions collectives de l'industrie et de l'artisanat, où le régime est le suivant:

Durée hebdomadaire du travail	depuis	Branches
44 heures	1959	Lithographie, reliure
	1963	Industrie des machines, industrie horlogère, brasseries
	1964	Industrie du cartonnage
45 heures	1960	Industrie de la soie artificielle, industrie du lin, industrie du marbre et du granit, industrie des brosses et des pincesaux
	1961	Serruriers et constructions métalliques, chauffages et installations de ventilation, installateurs électriques, industrie des couleurs*, tissage de la laine peignée*, industrie des

* = Conventions d'entreprises.

Durée hebdomadaire du travail	depuis	Branches
	1961	élastiques, finissage dans l'industrie textile, confection pour hommes, lingerie, articles de voyage, maroquinerie, industrie des liants *, industrie du chocolat
	1962	Industrie des conserves, tapissiers et décorateurs, ébénisterie en gros
	1963	Industrie du tricotage, industrie des draps et des couvertures, industrie de la céramique
	1965	Industrie du coton, industrie des soieries, fabrication de bas au métier Cotton
46 heures	—	Industrie du papier, industrie des rubans de soie, industrie des rubans de coton, filature de bourre (schappe) *, industrie des produits en ciment, industrie de la pierre et de la tuilerie, industrie des pâtes alimentaires, industrie de la cigarette, scieries.

* = Conventions d'entreprises.

Les travailleurs de branches importantes de l'industrie, en particulier ceux de l'industrie des machines et de l'industrie horlogère, bénéficient donc, depuis quelques années, de la semaine de 44 ou de 45 heures. Parmi les contrats collectifs de travail s'appliquant à toute la Suisse, celui de la boulangerie et de la pâtisserie prévoit une durée hebdomadaire de 50 à 51 heures, celui de la boucherie et de la charcuterie, de 50 heures; dans les contrats régionaux, la durée du travail va de 42 à 52 heures. Mentionnons enfin l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles, que nous avons adoptée récemment, où la durée du travail est limitée à 50 heures pour les chauffeurs (sans les chauffeurs de taxis). Toutefois, des contrats collectifs importants de la branche automobile fixent une durée plus courte, parfois même 44 heures par semaine.

Dans l'industrie et l'artisanat, les heures supplémentaires ont encore plus d'importance que dans les entreprises de la Confédération, de sorte que, dans la plupart des branches industrielles, la durée effective du travail est quelque peu supérieure à celle qui est prévue par la convention. Le tableau de la page suivante indique les conditions à fin 1965. Les enquêtes portant sur les trois trimestres précédents donnaient une moyenne de 44,9 heures. L'enquête de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail tient aussi compte de la durée du travail dans la construction, où la situation se présentait comme suit:

1 ^{er} trimestre 1965:	47,5 heures
2 ^e trimestre 1965:	48,1 heures
3 ^e trimestre 1965:	48,3 heures
4 ^e trimestre 1965:	44,3 heures

Durée du travail à la fin du 4^e trimestre 1965

(selon les enquêtes trimestrielles de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail sur la situation de l'industrie)

Groupes d'industries	Pourcentage des ouvriers afférent aux divers échelons de la durée du travail						Heures par semaine
	moins de 44	44	plus de 44 jusqu'à moins de 46	46	plus de 46 jusqu'à moins de 50	50 et plus	
1	2	3	4	5	6	7	8
Alimentation, boissons, tabacs	9.2	20.9	37.8	11.0	14.2	6.9	45.1
Industrie textile	8.5	9.2	46.5	14.1	16.8	4.9	45.2
Industrie du coton ..	6.8	15.7	42.6	14.2	18.5	2.2	45.1
Industrie de la soie et de la soie artificielle ..	9.3	5.7	61.4	13.6	7.9	2.1	45.0
Industrie de la laine ..	4.8	8.2	47.3	23.8	13.3	2.6	45.3
Industrie du lin	12.9	12.7	58.4	5.4	7.9	2.7	44.5
Industrie de la broderie	8.5	6.0	18.5	17.6	42.1	7.3	46.2
Industrie du finissage des textiles	5.4	4.1	60.0	5.3	12.1	13.1	45.9
Autres industries textiles	22.3	3.7	17.5	12.2	32.1	12.2	45.1
Habillement et lingerie	9.6	3.6	60.3	17.0	7.3	2.2	44.8
Vêtements en tissus ..	6.5	5.0	77.2	4.5	5.1	1.7	44.8
Bonneterie, tricotage ..	13.7	2.6	62.7	9.4	7.6	4.0	44.4
Industrie de la chaussure	12.6	0.6	19.7	56.1	9.4	1.6	45.3
Autres industries de l'habillement	11.9	3.9	50.0	18.5	13.5	2.2	44.9
Biens d'équipement ..	5.1	1.6	56.5	13.5	19.4	3.9	45.5
Industrie du bois	5.0	5.2	44.9	14.1	25.0	5.8	45.9
Industrie du papier ..	4.2	24.3	11.1	49.0	9.3	2.1	45.3
Arts graphiques, reliure	9.8	73.4	11.6	0.7	2.7	1.8	43.7
Industrie du cuir et du caoutchouc	5.4	23.1	45.8	16.9	7.0	1.8	44.9
Industrie chimique ..	56.6	9.3	16.7	6.3	9.7	1.4	43.6
Industrie des terres et de la pierre	3.2	4.0	30.6	32.2	21.8	8.2	46.2
Métaux et machines ..	4.2	66.6	6.0	12.2	2.1	8.9	44.8
Horlogerie, bijouterie	11.7	61.4	23.5	1.0	1.9	0.5	43.7
Ensemble des industries	9.1	41.1	23.6	12.8	7.7	5.7	44.8

La comparaison entre le régime valable pour le personnel des services d'exploitation de la Confédération et le régime auquel sont soumis les agents des chemins de fer privés est également intéressante. Une enquête conduite en avril 1965 par l'union d'entreprises suisses de transport a permis de faire les constatations suivantes:

« Dans le groupe des entreprises du trafic local, la semaine de 44 heures prédomine. Sur les 27 entreprises, 9 ou 33,3 pour cent ont la semaine de 44 heures, ce qui représente 76,2 pour cent des 8 250 personnes occupées dans ce groupe. En fait, les grandes entreprises de transport urbain sont soumises aux réglementations autonomes sur la durée du travail prévues pour le personnel communal, respectivement cantonal.

Les conditions sont différentes pour les entreprises de transport du trafic général. Pour le personnel d'exploitation, ce sont les semaines de 46, de 47 ou de 48 heures qui prédominent. Mais le personnel d'administration ne connaît, en règle générale, que la semaine de 44 heures. Pour le personnel d'exploitation des entreprises de moyenne et principalement pour celles de petite importance, la semaine de 48 heures l'emporte toujours. Sur un total de 69 entreprises, 31 ou 44,9 pour cent ont, pour leur personnel d'exploitation, la semaine de 48 heures, 14 ou 20,3 pour cent la semaine de 47 heures et 24 ou 34,8 pour cent celle de 46 heures. Etant donné qu'environ 9200 personnes sont occupées dans ce groupe, les proportions correspondantes sont les suivantes: 25 pour cent pour la semaine de 48 heures, 19,6 pour cent pour celle de 47 heures et 48,1 pour cent pour celle de 46 heures ». Dans sa requête du 2 février 1966, l'union d'entreprises suisses de transport a attiré l'attention sur l'important précédent que constituerait, pour les entreprises de transport du trafic général qui lui sont affiliées, une réduction de la durée du travail dans les entreprises de la Confédération. Elle craint les augmentations d'effectifs qui seraient nécessaires et un nouvel accroissement des déficits d'exploitation, qui ont grossi très rapidement ces derniers temps.

Enfin, une autre comparaison s'impose entre le corps des gardes-frontière et le corps de police des villes. Pour ce dernier, la semaine est de 44 heures dans la plupart des localités; c'est dire que la durée de la semaine de travail est le plus souvent identique à celle du personnel d'administration.

Ces comparaisons entre les différentes réglementations et entre les durées effectives nous amènent à la conclusion que la semaine de travail exigée du personnel des services d'exploitation de la Confédération, de celui des bureaux de douane et du corps des gardes-frontière et les heures de travail fournies par ce personnel sont plus longues que pour les travailleurs des branches similaires de l'industrie et des autres services publics. Par rapport au principal point de référence (industrie métallurgique et des machines), la différence est de deux heures si l'on ne considère que la durée normale et de une heure et demie si l'on tient compte des heures supplémentaires. Certes, nous savons bien à quel point sont problématiques les résultats que l'on obtient lorsqu'on ne tient compte, dans la comparaison, que de certains éléments des conditions de

travail. Si telle ou telle de ces conditions est meilleure ici que là, cela ne signifie pas encore que, dans l'ensemble, elles soient plus avantageuses. Une comparaison d'ensemble n'est valable que s'il est possible de tenir compte de tous les éléments: rémunération, durée du travail et vacances, prestations sociales et naturellement, climat régnant dans l'entreprise; en outre, un rôle essentiel est joué par l'importance que le travailleur attribue aux différents éléments, sur la base de considérations subjectives.

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes efforcés — et le législateur a approuvé cette attitude lors des discussions relatives à nos projets — d'offrir au personnel fédéral des conditions de travail exemplaires. Il a reçu la pleine compensation du renchérissement indiquée par la hausse de l'indice des prix, mais les traitements ont aussi été améliorés conformément à l'évolution des salaires observée en Suisse. Comme nous sommes d'avis que cette conception devrait s'appliquer également à la durée du travail, il convient d'étudier, à la lumière de l'évolution générale, cette question de la durée pour le personnel des entreprises de la Confédération.

III. Réduction de la durée du travail pour le personnel fédéral

Jusqu'en 1958, la durée hebdomadaire du travail a été de 48 heures en moyenne pour le personnel fédéral soumis à la loi sur la durée du travail, personnel auquel ont été assimilés les fonctionnaires des bureaux de douane, du corps des gardes-frontière et les ouvriers des ateliers. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons réduit cette durée de deux heures pour le changement d'horaire de 1959.

Les chemins de fer fédéraux ont saisi cette occasion pour intensifier leurs mesures de rationalisation telles que l'extension du service à un seul homme sur les véhicules moteurs, la desserte limitée et l'exclusion d'un plus grand nombre de petites stations, la réduction de la durée d'ouverture des guichets et le contrôle simplifié des titres de transport dans les trains d'abonnés. L'augmentation immédiate de l'effectif a ainsi pu être limitée à environ 200 agents. Il va sans dire que le nombre d'heures supplémentaires et de jours de vacances ou de repos différés a, en même temps, considérablement augmenté. On ne saurait donc en conclure que les chemins de fer fédéraux ont pu remédier à la réduction de la durée du travail par des mesures internes seulement.

La réduction de la durée du travail de 48 à 46 heures et la suppression de trois millions d'heures de travail qui en est résultée ont donné l'occasion à l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes d'intensifier ses efforts de rationalisation. S'y ajoutèrent des modifications dans l'organisation du service et des simplifications du travail, comme par exemple la modernisation du service des remboursements, ainsi que quelques diminutions acceptables des prestations, telles que la limitation de certaines heures d'ouverture des guichets le samedi après-midi et la suppression de la seconde distribution des colis. Malgré ces

mesures, l'effectif a augmenté de 200 personnes environ; de plus, il a fallu ordonner un plus grand nombre d'heures supplémentaires et prolonger les délais pour les travaux d'entretien des installations des télécommunications.

L'administration des douanes a pu faire face presque entièrement à la réduction de la durée du travail sans avoir besoin de créer de nouveaux emplois par la limitation des heures fixées, le samedi, pour le dédouanement des marchandises commerciales, par les mesures de rationalisation prises dans le service de surveillance, notamment l'admission sans titre de douane des véhicules à moteur importés temporairement, la suppression de certains points de passage de la frontière à trafic minime et la création de postes centralisés motorisés. Par des mesures concernant l'organisation et l'exploitation, l'administration militaire également est parvenue à compenser la réduction de la durée du travail sans augmenter notablement son effectif.

Estimant que leur requête n'était que partiellement satisfaite par la réduction de deux heures, les organisations du personnel ont continué de demander l'introduction de la semaine de 44 heures.

Depuis 1960, nous n'avons présenté des propositions tendant à augmenter les traitements qu'après avoir obtenu du personnel fédéral qu'il abandonne provisoirement sa demande de réduction de la durée du travail. Il a également renoncé à cette revendication lorsque le gain réel a été augmenté en 1964, mais en mentionnant alors que cette renonciation ne valait que jusqu'à fin 1965. Nous lui avons donné l'assurance que nous discuterions avec lui, avant cette date, la question de la durée du travail en considérant les conditions économiques. En renvoyant une fois encore à plus tard une nouvelle réduction de la durée du travail, nous avons accordé au personnel une extension des vacances. Au cours des pourparlers entamés au début de 1965, le personnel a renouvelé sa requête tendant à établir la durée du travail à 44 heures par semaine pour tous les fonctionnaires. Etant donnée l'évolution générale de la durée du travail, nous n'avons pas pu écarter cette demande. Mais nous avons dû, pour diverses raisons — en particulier à cause de la situation sur le marché du travail et du degré de pénétration étrangère —, faire des réserves quant au moment de sa réalisation et à la procédure à adopter.

Le nouvel horaire de travail résultant de la réduction de la durée du travail demande des préparatifs étendus, qui exigent beaucoup de temps; de nouveaux tableaux de service doivent être élaborés et les agents supplémentaires nécessaires pour permettre aux services publics de faire face à leurs tâches doivent être recrutés et formés. De plus, pour de bonnes raisons, le moment d'un changement d'horaire entre seul en considération pour la modification de la durée du travail. Dans ces conditions, la date la plus rapprochée pour l'entrée en vigueur de la mesure envisagée est le 28 mai 1967. Le personnel fédéral s'est déclaré disposé à attendre jusque-là, mais en exigeant que la réduction prévue pour le 28 mai 1967 soit de deux heures.

Nous n'avons pas pu faire droit à cette requête. Le nombre des nouvelles places qui ont dû être créées lors du passage de la durée du travail de 48 à

46 heures avait été faible, mais la prochaine réduction provoquera un grand besoin de personnel. En effet, les possibilités de rationalisation et de réduction des prestations sont presque complètement épuisées et d'autres mesures permettant d'employer moins de personnel seraient très coûteuses ou réalisables à long terme seulement. Il est difficile de renseigner exactement sur ce point, parce que le nombre des places nécessaires est fortement influencé par la manière dont la durée du travail est réduite. Le personnel souhaite qu'elle ait lieu par diminution non pas de la durée quotidienne mais du nombre des jours, de manière à obtenir la semaine de cinq jours ou des jours de repos supplémentaires. Une telle répartition de la durée du travail peut convenir pour une localité où les prestations de service sont très faibles le samedi; dans une autre localité, le besoin de personnel supplémentaire sera plus grand parce qu'on ne peut réduire le nombre des heures journalières de travail, par exemple dans le service d'exploitation des chemins de fer fédéraux. Pour établir quelle solution est acceptable du point de vue de l'économie de l'exploitation, d'une part, et pour le personnel, d'autre part, il faudra non seulement procéder à des études et à des échanges de vue approfondis, mais encore recueillir des expériences. C'est pourquoi les indications suivantes sur les besoins de personnel ne sont que des estimations.

	Nombre d'agents supplémentaires en cas de réduction	
	d'une heure	de deux heures
Entreprise des postes, téléphones et télégraphes...	500	1000
Chemins de fer fédéraux	650	1300
Département militaire.....	175	350
Administration des douanes	75	150
Total	<u>1400</u>	<u>2800</u>

Les dépenses supplémentaires s'élèveraient à 20 millions de francs environ en cas de réduction d'une heure et à 40 millions en cas de réduction de deux heures. S'y ajouteraient 5 à 10 millions ou 10 à 20 millions, à titre de dépense unique pour la création des nouvelles places de travail. Cependant, les chiffres ci-dessus concernant l'augmentation des effectifs et les dépenses supplémentaires ayant été calculés théoriquement, l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes et les chemins de fer fédéraux, en particulier, espèrent pouvoir les réduire encore par des mesures d'organisation. Des indications plus précises à ce sujet ne pourront être données que lorsque les études en cours seront terminées.

La Confédération doit enlever le personnel supplémentaire dont elle a besoin aux autres employeurs du pays, qui, eux, sont assujettis à notre arrêté limitant et réduisant l'effectif des travailleurs étrangers. Cet état de choses nous engage à proposer un passage graduel de la semaine de 46 heures à celle de 44 heures. Le premier pas devrait se faire le 28 mai 1967; il consisterait à réduire d'une heure la durée du travail, ce qui exigerait quelque 1400 agents en plus. Nous prévoyons le second pas, soit la réduction d'une seconde heure, pour 1969 (chan-

gement d'horaire); nous l'envisageons à la condition que la situation sur le marché du travail et l'état de la pénétration étrangère permettent alors une telle mesure. C'est pourquoi le projet de loi joint au présent message prévoit de passer à la semaine de 45 heures le 28 mai 1967 et d'autoriser le Conseil fédéral à instituer la semaine de 44 heures en 1969 si les conditions le permettent. Cette manière de procéder est en harmonie avec l'article 9 de la loi sur le travail, qui fixe la durée maximum de la semaine de travail à 46 heures et autorise le Conseil fédéral à réduire cette durée à 45 heures à partir du 1^{er} janvier 1968 si la situation économique dans notre pays le permet. Il y a une différence entre notre projet et la réglementation prévue dans la loi sur le travail, en ce sens qu'il est question dans notre projet de la durée ordinaire du travail et, dans la loi, de la durée maximum de la semaine de travail. Il n'en reste pas moins que la réglementation prévue pour le personnel des services d'exploitation de la Confédération s'ajuste étroitement au régime établi par la loi sur le travail.

Nous nous efforcerons enfin d'accélérer la revision de la loi sur la durée du travail, sollicitée déjà depuis 1957, considérant que cette loi est partiellement dépassée. L'adoption de la loi sur le travail a rempli une condition importante en l'occurrence. Une partie essentielle des vœux formulés en vue de la revision de la loi sur la durée du travail ayant été réalisés entre-temps d'une manière ou d'une autre pour le personnel fédéral, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. D'ailleurs, aujourd'hui encore, nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'ampleur des modifications à apporter à la loi.

IV. Remarques concernant les différents articles

Article 10, 1^{er} alinéa

Le texte actuel de l'article 10, 1^{er} alinéa, de la loi est reproduit au début du présent message. La nouvelle disposition proposée fixe la durée du travail à 44 heures par semaine pour les fonctionnaires soumis à la loi sur la durée du travail et confie au Conseil fédéral le soin de fixer l'horaire. Le Conseil fédéral est autorisé à arrêter comme jusqu'ici la durée du travail et l'horaire pour les autres fonctionnaires. Les tribunaux fédéraux gardent cette compétence pour leurs fonctionnaires.

Article 50, 2^e alinéa

L'actuel article 50, 2^e alinéa, commence ainsi: «Pour les fonctionnaires qui ne sont pas soumis à la législation fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications, le Conseil fédéral fixe: ...»

Nous proposons d'abolir cette limitation, de manière que le Conseil fédéral soit compétent pour régler la durée des vacances et les conditions qui régissent l'octroi des congés pour tout le personnel fédéral. Les tribunaux fédéraux règlent ces conditions pour leurs fonctionnaires, conformément à l'article 50, 3^e alinéa.

Chiffre II

Il était possible soit de mentionner la semaine de 44 heures à l'article 10, 1^{er} alinéa, et de prévoir son introduction graduelle dans les dispositions finales, soit d'indiquer la semaine de 45 heures à l'article 10, 1^{er} alinéa, et d'autoriser le Conseil fédéral à introduire la semaine de 44 heures au moment où les conditions économiques le permettraient. Nous avons opté pour la première solution de manière que le droit du personnel à une durée hebdomadaire du travail de 44 heures soit expressément reconnu. La conséquence de la seconde solution aurait été qu'après l'institution de la semaine de 44 heures par le Conseil fédéral, la loi sur le statut aurait encore prescrit la semaine de 45 heures.

* * *

Nous savons que nous soumettons à la décision des conseils législatifs un problème délicat. D'un côté, il faut tenir compte des efforts entrepris en vue de freiner la conjoncture, de lutter contre le renchérissement et de réduire l'excès de population étrangère, efforts que contrebalance toute réduction de la durée du travail. De l'autre côté, il y a le vœu justifié du personnel fédéral qui réclame la durée normale du travail qu'applique généralement l'industrie. Nous sommes convaincus que notre projet de loi apporte une solution acceptable pour les uns et les autres: le droit du personnel fédéral à la semaine de 44 heures est reconnu dans son principe et son introduction graduelle tient compte des conditions politiques et économiques.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver le projet de loi ci-joint. Il se fonde sur l'article 85, chiffres 1 et 3, de la constitution.

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

Berne, le 7 mars 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Schaffner

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale modifiant la loi sur le statut des fonctionnaires

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 7 mars 1966,

arrête:

I

La loi du 30 juin 1927¹⁾ sur le statut des fonctionnaires est modifiée comme il suit:

Art. 10, 1^{er} al.

¹ La semaine de travail pour les fonctionnaires qui sont soumis à la législation fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications est de 44 heures en moyenne. Le Conseil fédéral règle l'horaire de travail dans les limites des dispositions de cette législation. Il fixe la durée du travail et l'horaire pour les autres fonctionnaires. Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances règlent ces conditions pour leurs fonctionnaires.

Art. 50, 2^e al.

² Le Conseil fédéral fixe:

- a. La durée des vacances;
- b. La mesure dans laquelle les absences pour cause de maladie, d'accident, de service militaire, de congé ou pour d'autres motifs sont imputées sur la durée des vacances;
- c. Les conditions auxquelles des congés peuvent être accordés.

II

¹ La présente loi entre en vigueur le 28 mai 1967, sous réserve du 2^e alinéa ci-après.

² La semaine de travail des fonctionnaires mentionnés à l'article 10, 1^{er} alinéa, première phrase, sera réduite de 46 à 45 heures en moyenne le 28 mai 1967. Le Conseil fédéral est autorisé à faire coïncider la réduction de 45 à 44 heures avec le changement d'horaire de 1969, en tenant compte de la situation sur le marché du travail et du degré de pénétration étrangère.

³ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

¹⁾ RS 1, 459; RO 1949, 1823; 1959, 29; 1962, 24; 1964, 577.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur le statut des fonctionnaires (Du 7 mars 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9416
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1966
Date	
Data	
Seite	382-395
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 027

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.