

Titre et préambule, art. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusentwurfes 57 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

81.229

Parlamentarische Initiative**Teilzeitarbeit. Gesetzliche Regelung (Carobbio)****Initiative parlementaire****Travail à temps partiel.****Réglementation (Carobbio)**

Mme **Spreng** soumet au nom de la Commission pour la sécurité sociale le rapport écrit suivant:

Le 17 décembre 1981, M. Werner Carobbio, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 21^{septies} de la loi sur les rapports entre les conseils). Il propose de modifier comme suit la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail):

Article 26, 3^e alinéa (nouveau)

³ Afin de sauvegarder le droit de tout travailleur d'exercer une activité à temps partiel et de garantir le même traitement aux travailleurs à plein temps qu'aux travailleurs à temps partiel, il est édicté par ordonnance des dispositions concernant la possibilité d'exercer une activité à temps partiel, compte tenu de la formation et de l'aptitude du travailleur, du rapport entre les heures et le volume de travail, ainsi que la protection contractuelle dont jouit le travailleur à temps partiel en cas de contrat de travail individuel, individuel spécial, collectif ou ordinaire.

Wortlaut der Initiative

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes schlage ich vor, das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) wie folgt zu ändern:

Art. 26 Abs. 3 (neu)

³ Zum Schutz des Rechts jedes Arbeitnehmers auf Teilzeitarbeit («part-time») und zur Wahrung der Gleichbehandlung von Vollzeit- und Teilzeitarbeitnehmern werden durch Verordnung Bestimmungen erlassen über den Zugang zur Teilzeitarbeit und dabei Ausbildung und Eignung des Arbeitnehmers, das Verhältnis zwischen Arbeitsstunden und Arbeitsvolumen sowie der Schutz des Teilzeitarbeitnehmers durch einen Einzelarbeitsvertrag, einen besonderen Einzelarbeitsvertrag, einen Gesamtarbeitsvertrag oder einen Normalarbeitsvertrag berücksichtigt.

La Commission pour la sécurité sociale a entendu l'auteur de l'initiative le 30 août 1982 et a ouvert une discussion générale. Le 24 mai 1983, la commission a décidé par 12 voix contre 3 et une abstention de proposer au conseil de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer. Elle considère que l'initiative parlementaire n'est pas le moyen adéquat permettant d'apporter des améliorations dans le domaine du travail à temps partiel. A son avis, il serait préférable de

diffuser une information spécifique, portant notamment sur les droits et obligations des travailleurs à temps partiel. Ainsi, la commission a chargé le Conseil fédéral de faire publier dès que possible l'aide-mémoire, en préparation auprès de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), qui doit répondre aux questions particulières que pose le travail à temps partiel.

Considérations de la commission

1. En déposant son initiative, l'auteur souhaite que soient créées des bases légales permettant de prendre des mesures en vue de protéger et d'encourager le travail à temps partiel. En premier lieu, il s'agit de reconnaître formellement le droit de tout travailleur d'exercer une activité à temps partiel. L'auteur de l'intervention désire en outre que des dispositions légales règlent la possibilité de travailler à temps partiel, le rapport entre les heures et le volume de travail ainsi que la protection garantie au travailleur par contrat de travail individuel, collectif ou ordinaire.

En exposant oralement les motifs de son intervention, M. Carobbio a souligné qu'il s'agissait d'un problème d'actualité et qu'aujourd'hui, le travail à temps partiel était de plus en plus considéré comme une possibilité professionnelle. Il a rappelé que si l'on comptait en 1950 191 293 personnes travaillant à temps partiel en Suisse, leur nombre était passé à 364 819 en 1970 (286 877 femmes, 77 981 hommes). Selon les indications de l'OFIAMT, 10 pour cent des travailleurs de notre pays exercent une activité à temps partiel.

M. Carobbio a relevé que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommandait à ce sujet «d'encourager, en accord avec les employeurs et les syndicats, l'extension de formules d'aménagement du temps de travail et de prestations de sécurité sociale adéquates, de manière à accroître l'efficacité des marchés du travail et à élargir l'éventail des choix offerts aux hommes et aux femmes en matière d'emploi». Il a en outre insisté sur le fait qu'une réglementation du travail à temps partiel s'imposait également pour empêcher les abus.

2. La commission a pris connaissance du rapport final du groupe chargé de l'examen du problème «Travail à temps partiel», rapport présenté par l'OFIAMT en octobre 1980. Ce groupe de travail est parvenu à la conclusion que, du point de vue juridique et social, le travail à temps partiel et le travail à plein temps devraient être traités de la même manière, dans la mesure où les particularités du premier le permettent. Selon le rapport, cette égalité de traitement est d'ailleurs réalisée dans une large mesure. Cependant les intéressés ne sont pas suffisamment informés des particularités de cette forme de travail et ne connaissent pas bien les droits et obligations qui en découlent.

Le groupe de travail insiste sur la nécessité d'informer le public en détail. Il annonce la publication par l'OFIAMT d'un aide-mémoire qui s'adressera d'une façon générale aux employeurs et aux travailleurs et qui doit être élaboré avec la collaboration des partenaires sociaux, des associations professionnelles, des organisations féminines et des services publics compétents.

3. La commission a demandé au Conseil fédéral de lui faire savoir si, à la suite de ce rapport, il estimait que la protection du travailleur à temps partiel et de l'auxiliaire nécessitait des modifications dans le code des obligations, dans le droit du travail ou, éventuellement, dans le domaine des assurances sociales, et s'il jugeait que d'autres mesures étaient souhaitables pour réglementer ces formes de travail.

Par réponse du 24 décembre 1982, le Conseil fédéral a rappelé que le contrat de travail à temps partiel était soumis aux articles 319 et suivants du CO. Il estime que ces dispositions permettent de résoudre de façon appropriée les problèmes qui se posent au sujet du travail à temps partiel et qu'il convient de rejeter la proposition de réglementer spécialement ce type de contrat: des dispositions particulières seraient en effet superflues ou alors elles créeraient des privilèges injustifiés pour le travailleur à temps partiel. Le gouvernement ne juge pas nécessaire non plus d'élaborer

une réglementation spéciale du contrat de travail auxiliaire, pas plus que du contrat de travail de durée déterminée.

Le Conseil fédéral signale la publication par l'OFIAMT d'un aide-mémoire qui sera élaboré sur la base des normes juridiques applicables en 1984 et sera diffusé au début de l'année prochaine. Ce document tiendra donc compte des nombreuses modifications apportées au droit relatif à l'assurance-chômage, à la prévoyance professionnelle, ainsi qu'à l'assurance maladie et accidents.

4. La commission est persuadée que l'auteur de l'initiative parlementaire n'a pas choisi la bonne voie pour apporter des améliorations au statut du travailleur à temps partiel. L'ordre juridique suisse ne connaît pas de droit général au travail; or c'est sur lui que devrait se fonder le principe d'un droit au travail à temps partiel.

La loi sur le travail vise à protéger la santé du travailleur. L'initiative parlementaire qui veut fixer les droits et obligations contractuels réciproques de l'employeur et du travailleur déborde le cadre de la loi sur le travail. Pour régler le contrat de travail individuel en ce qui concerne le travail à temps partiel, il faudrait par exemple modifier le CO. D'autres points sur lesquels porte l'initiative concernent des questions touchant au marché du travail pour lequel le droit du travail ne contient pas de dispositions à caractère obligatoire.

La commission partage l'avis du Conseil fédéral, estimant que le droit en vigueur garantit le même traitement aux travailleurs à temps partiel qu'aux travailleurs à plein temps:

Pour qualifier un contrat de travail de contrat individuel de travail au sens de l'article 319, 2^e alinéa du Code des obligations, peu importe que la durée du travail convenue soit égale ou inférieure à la durée de travail usuelle de l'entreprise. Par conséquent, le contrat de travail à temps partiel est un contrat individuel de travail soumis aux articles 319 ss. CO. Des dispositions particulières, différentes de ces articles, ne seraient nécessaires que si, pour des motifs déterminés, les travailleurs à temps partiel devaient être privilégiés ou désavantagés par rapport aux travailleurs à plein temps. Or, de l'avis de la commission, de tels motifs n'existent pas.

La commission est consciente du fait que le travail à temps partiel pose des problèmes dont il faut connaître les aspects spécifiques pour pouvoir les résoudre. Elle estime qu'il est nécessaire de fournir des informations sur cette forme de travail et sur ses conséquences d'ordre juridique. En particulier une récapitulation des droits et obligations liés au travail à temps partiel fait défaut. La commission attend donc que l'OFIAMT publie à bref délai l'aide-mémoire annoncé.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

Antrag Carobbio

Der Initiative Folge geben

Antrag Jaggi

Eine Ad-hoc-Kommission wird mit der Prüfung der Gesetzgebung über die Teilzeitarbeit betraut.

Proposition de la commission

La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer

Proposition Carobbio

Donner suite à l'initiative

Proposition Jaggi

Confier l'étude du problème de la législation sur le travail à temps partiel à une commission ad hoc.

M. Carobbio: Puisqu'on parle du travail à temps partiel, on doit constater que le Parlement a commencé à l'appliquer, sans même attendre d'approuver mon initiative.

Plus de 300 000 personnes en Suisse travaillent aujourd'hui à temps partiel. N'importe quel bureau de placement confirmera que la demande concernant ce genre d'emploi dépasse largement l'offre. Considérée jusqu'ici comme une «affaire de bonnes femmes», la demande de travail à temps partiel s'accroît et se transforme à l'étranger comme en Suisse. Les chiffres montrent que non seulement des femmes mais aussi des hommes et des jeunes gens de plus en plus nombreux optent pour cette formule de travail. C'est la première constatation que l'on doit faire en abordant le problème du travail à temps partiel soulevé par mon initiative parlementaire.

La deuxième constatation c'est que, de plus en plus, le travail à temps partiel suscite de nombreuses réactions dans divers milieux et avant tout dans les milieux féminins. En effet, pour le moment ce sont surtout les femmes – en Suisse, elles représentent 80 pour cent – qui choisissent le travail à temps partiel, parfois par nécessité, afin de compléter le revenu de la famille tout en conciliant ce travail avec les tâches ménagères, parfois pour répondre à un désir de ne pas couper les contacts avec le monde du travail, tout en continuant à s'occuper de la famille et de la maison. Le travail à temps partiel suscite également des réactions dans les milieux des employeurs, confrontés de plus en plus aux problèmes soulevés par cette nouvelle forme de travail, et, il faut le rappeler, qui ne sont pas encore très disposés à favoriser le travail à temps partiel, essentiellement pour des raisons concernant l'organisation du travail. Tout au plus utilisent-ils cette forme de travail comme travail au rabais, surtout dans certains secteurs de la production – je pense ici aux travaux de routine, à la main-d'œuvre d'appoint dans les grands magasins. Enfin, le travail à temps partiel soulève également des réactions dans les milieux des syndicats qui souvent considèrent, à tort à mon avis, qu'il représente un obstacle dans leur lutte pour la réduction du temps de travail. Eux non plus ne sont donc pas très enclins à le favoriser, tout en n'y étant pas vraiment opposés.

Toutes ces réactions confirment que le problème existe et qu'il est loin d'avoir trouvé une solution satisfaisante, car – et c'est ma troisième constatation – la liste des doléances des travailleurs à temps partiel est très longue. En général, et à cause de l'absence de toute réglementation légale ou contractuelle, ces derniers doivent se contenter d'emplois peu qualifiés, souvent inférieurs à leurs aptitudes et à leur formation, avec très peu de perspectives de carrière, s'adapter à des horaires de travail peu commodes et irréguliers – y compris le soir, les fins de semaine et les jours fériés – et assumer une charge de travail par unité de temps plus élevée que celle des travailleurs à plein temps. Ils doivent s'adapter aux difficultés qu'ils rencontrent pour satisfaire aux conditions prévues pour la sécurité sociale, aux conditions posées par les employeurs, faute d'une protection réelle plus poussée et de dispositions garantissant le libre choix entre travail à plein temps et travail partiel, sur le plan salarial.

Une telle situation, je le rappelle, a déjà poussé divers gouvernements étrangers à adopter des mesures légales pour corriger cet état de chose, ce qui s'impose aussi en Suisse où les conditions des travailleurs à temps partiel ne sont certainement pas meilleures, quoi qu'en ait écrit dans son rapport la commission qui a examiné mon initiative. De plus, et c'est ma quatrième constatation, au cours de ces prochaines années, le phénomène du travail à temps partiel est destiné – c'est l'avis de plusieurs milieux qui s'occupent des problèmes du monde du travail – à se développer, car il répond au besoin d'hommes et de femmes toujours plus nombreux de rechercher dans la vie d'autres valeurs que le travail et l'argent. Certes, je le reconnais, les couples qui décident de partager de façon équitable le travail professionnel et celui de la vie privée sont encore une minorité. Toutefois leur nombre augmente de plus en plus, spécialement chez les jeunes. En outre, le travail à temps partiel correspond à un changement en cours dans la société et il peut servir, ce qui n'est pas de moindre importance – à mieux équilibrer la demande d'emplois et à favoriser une

nouvelle répartition des forces sur le marché du travail. N'oublions pas non plus les possibilités que cette forme de travail peut offrir aux handicapés, aux anciens travailleurs, que l'évolution économique tend malheureusement à exclure du monde du travail.

C'est en partant de ces quatre constatations principales que j'ai présenté mon initiative parlementaire, et ce sont elles qui la justifient. Cette initiative vise à fixer dans la loi sur le travail – je reviendrai d'ailleurs sur cette question qui a soulevé une controverse dans le rapport de la commission chargée d'examiner mon initiative – une disposition obligeant à régler par voie d'ordonnance, en vue de le favoriser et de le protéger, le travail à temps partiel. Avec mon initiative, je visais et je vise encore, parce que je suis malgré tout convaincu que le problème mérite d'être abordé d'une façon différente que ne l'a fait la commission, trois buts principaux:

1. Revaloriser le travail à temps partiel; cela signifie qu'il faut faciliter la diffusion volontaire du travail à temps partiel dans le plus grand nombre possible d'activités, et ne pas le limiter, comme c'est le cas maintenant, à certaines activités répétitives peu attrayantes. On peut atteindre cet objectif grâce à une réglementation claire établissant le principe que le travail à temps partiel équivaut, à l'exception de la durée, à un travail à plein temps, et qu'il s'agit là d'un droit reconnu à tous, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2. Modifier la conception selon laquelle le travail à temps partiel est considéré comme un travail réservé aux femmes. On peut atteindre cet objectif en adoptant des dispositions législatives visant à empêcher que le travail à temps partiel soit conçu comme un travail à bas salaire.

3. Assurer aux travailleurs à temps partiel une protection complète, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, sur le plan des rapports de travail, des prestations sociales et des conditions salariales.

Tous ces objectifs peuvent être atteints à la seule condition qu'il existe une législation valable en la matière, susceptible d'être complétée efficacement – et là je suis d'accord – par des dispositions contractuelles. Cela permettra d'obvier aux inconvénients que le travail à temps partiel ne manque pas de créer aujourd'hui, inconvénients que je reconnais et que redoutent, à juste titre, les milieux syndicaux, mais aussi dans une certaine mesure les milieux patronaux.

La commission, tout en étant consciente – et je cite un passage du rapport – «du fait que le travail à temps partiel pose des problèmes», n'a pas trouvé bon de suivre mon initiative ni même de reprendre l'examen de la question et d'y trouver une solution peut-être différente de celle que j'ai envisagée. Elle propose de repousser l'initiative et de la classer, cela pour trois motifs principaux: tout d'abord, elle prétend que le droit en vigueur garantirait le même traitement aux travailleurs à temps partiel qu'aux travailleurs à plein temps. Elle ajoute: «Des dispositions particulières, différentes de celles en vigueur, ne seraient pas du tout nécessaires.»

Deuxièmement, parce qu'elle estime que la voie que j'ai choisie, c'est-à-dire celle de l'initiative parlementaire demandant une modification de la loi sur le travail, n'est pas la bonne. Dans le rapport, elle soutient que: «L'ordre juridique suisse ne connaissant pas de droit général du travail sur lequel devrait se fonder la réglementation du travail à temps partiel,» l'initiative déborderait le cadre de la loi du travail pour s'attacher aux dispositions du code des obligations.

Troisièmement, parce que les problèmes du travail à temps partiel, selon la commission et le Conseil fédéral, sont essentiellement dus à l'insuffisance de l'information. Dans son rapport, la commission prend acte de l'engagement du Conseil fédéral de diffuser, en 1984, une publication d'information sur les problèmes et les droits des travailleurs à temps partiel. Moi aussi j'en prends acte, et si mon initiative avait au moins servi à accélérer cette action gouvernementale, ce serait déjà un premier résultat. Mais, je crois – et voilà où se situe mon désaccord avec les considérations de la commission – que l'on ne peut pas réduire le problème du

travail à temps partiel à une simple question de meilleure information. Tout d'abord, je ne peux pas être complètement d'accord avec la commission lorsqu'elle prétend que la situation des travailleurs à temps partiel est déjà suffisamment réglée. Ce que je viens de dire précédemment, et surtout ce qu'écrivent et pensent divers milieux à ce sujet et même la publication de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, les réactions que la diffusion du travail à temps partiel soulève, confirment que les choses se présentent différemment. Aujourd'hui, en réalité, le travailleur à temps partiel est loin d'être protégé et d'avoir des garanties supprimant toute préoccupation lorsqu'il choisit cette nouvelle forme de travail.

A mon avis, tout cela justifie la nécessité et l'opportunité, je dirai même l'urgence, d'aborder sur le plan légal, comme sur le plan contractuel, la question de la réglementation du domaine du travail à temps partiel. Ceci justifie donc le maintien de l'initiative que j'ai présentée, du moins comme indication de la volonté de ce Parlement de persister dans la recherche d'une solution à un problème réel, qui risque de s'aggraver dans les prochaines années. Il reste l'objection d'ordre formel et juridique selon laquelle la proposition de modifier la loi du travail ne correspondrait pas aux objectifs visés par l'initiative. J'admets qu'elle a un certain poids. Toutefois, elle ne devrait pas empêcher, à mon avis – s'il y avait eu une volonté politique de la part de la commission – le Parlement de trouver, en approfondissant le problème, la forme légale la meilleure possible pour le résoudre.

C'est donc pour ces raisons d'ordre général, tout en tenant compte des considérations d'ordre juridique opposées à mon initiative, que malgré tout je conclus à l'opportunité de maintenir celle-ci. Je ne veux pas formellement insister afin que l'on résolve le problème dans le cadre de la loi du travail.

J'estime qu'il y a quelque chose à faire dans ce cadre, mais qu'il faut surtout démontrer à la commission et au Conseil fédéral combien il est nécessaire de trouver une solution à ce problème sur le plan légal, afin de permettre au travail à temps partiel de s'aligner sur le travail à plein temps et surtout, d'éliminer tout abus. Il faut en favoriser un développement qui répond à des besoins croissants dans la société et à une évolution se dessinant toujours plus clairement dans les sociétés industrialisées comme la Suisse. Je vous invite donc à ne pas suivre la commission et à approuver ma proposition de donner suite à l'initiative.

Mme Jaggi: Qui s'intéresse à ce problème du travail à temps partiel, qui suit un peu la littérature à ce sujet, qui par exemple a consulté la revue de presse établie par le service de documentation le 15 septembre 1983, qui fréquente les innombrables colloques organisés dans ce domaine, notamment par des organisations syndicales et féminines – bien qu'il ne s'agisse pas, comme l'a dit M. Carobbio, essentiellement d'un problème de «bonnes femmes» – qui s'intéresse à cette question, en arrive tôt ou tard – en fait assez tôt – à la conclusion que la réglementation du travail à temps partiel est un sujet d'une extrême complexité. La difficulté à saisir la question par un texte légal provient en fait de l'ambiguïté profonde de la notion de travail à temps partiel. Cette forme d'emploi participe en effet à la fois de ce que l'on appelle en français «le travail précaire», c'est-à-dire toutes ces formes d'emplois temporaires non spécialisés, généralement mal protégés, souvent sous-payés, en tout cas en termes de prestations sociales, etc., et en même temps d'un choix volontaire, ou du moins consenti comme tel par ceux qui désirent ou ceux qui doivent exercer une activité lucrative à horaire réduit. D'une part – et c'est toute l'ambiguïté – les travailleurs à temps partiel sont envisagés comme une sorte de masse de manœuvre et, d'autre part, l'emploi à horaire réduit peut être considéré et pratiqué comme un instrument de libération, du moins d'indépendance financière, particulièrement de la part des femmes mariées. Bien entendu, cette ambiguïté profonde du travail à temps partiel est source d'une méfiance bien ancrée de la part des organisations syndicales qui sont, de fort longue tradition, réticentes à

l'égard de cette forme de travail en raison – M. Carobbio l'a rappelé – des inégalités de traitement, des possibilités de sous-enchère, et surtout des inégalités de chances offertes notamment sur le plan de l'avancement. Et puis, cette ambiguïté, à part la méfiance qu'elle suscite de la part des syndicats, est la cause d'une grande prudence de la part du législateur qui craint de se hasarder sur un terrain aussi délicat. Certes, cette prudence est justifiée, mais non au point que l'on se réfugie, comme l'a fait la Commission de la sécurité sociale de notre conseil, dans un prétexte purement formaliste pour éluder un problème qui reste entièrement posé.

M. Carobbio reconnaît qu'il avait ancré la proposition formulée dans son initiative parlementaire au faux endroit, à savoir dans la loi sur le travail, et non pas dans le code des obligations qui régleme les contrats et les conditions de travail. Mais la systématique du droit est une chose et le problème de fond, bien entendu, une autre. L'idée est donc de ne pas consacrer dans la loi les discriminations de fait au détriment des travailleurs à temps partiel, surtout pas pour les travailleurs du secteur privé, dont le sort est déterminé sur le plan légal par le code des obligations, et dans la réalité par des rapports de force encore plus inégaux entre les travailleurs à temps partiel et leurs employeurs qu'entre les travailleurs à plein temps et leurs patrons. Il ne faut pas non plus consacrer les discriminations de fait dans le secteur public. Je suis intervenue à ce sujet l'an dernier par voie de postulat et cette année par voie de motion pour obtenir une parfaite égalité de traitement entre les travailleurs à temps partiel et les fonctionnaires à plein temps, dans l'administration fédérale et les grandes régions qui lui sont proches. Avec un résultat pour l'heure plutôt discret.

Ce problème fondamental, celui du statut des travailleurs à temps partiel, que M. Carobbio a voulu régler d'une manière non conforme à la systématique du droit, ne me paraît cependant pas devoir être classé en même temps que l'initiative; nous devrions donner une suite à cette initiative, dans le cadre d'une législation ad hoc sur le contrat de travail à temps partiel. Ma proposition est donc que nous gardions ce problème au nombre de nos préoccupations et que nous confiions l'étude de la législation sur le travail à temps partiel, en vue d'éliminer les discriminations de fait dont il est victime, à une commission de notre conseil; qu'il s'agisse de la Commission de la sécurité sociale ou d'une commission ad hoc est en définitive secondaire.

Je vous remercie de voter cette proposition qui, encore une fois, reprend le problème posé par M. Carobbio et veut éviter l'obstacle formaliste auquel cette initiative parlementaire s'est heurtée.

M. Massy, rapporteur: Votre Commission de la sécurité sociale a longuement discuté l'initiative parlementaire de M. Carobbio traitant du travail à temps partiel. Nous vous avons présenté un rapport écrit, accompagné de considérations détaillées, qui vous propose de ne pas donner suite à l'initiative. La proposition de M. Carobbio est rédigée de toutes pièces et vise à modifier la loi fédérale sur le travail.

L'importance du travail à temps partiel n'a fait qu'augmenter au cours des dernières décennies. Occupant depuis longtemps des femmes à qui le travail partiel permettait un gain restreint, gagné en dehors des heures consacrées à la famille, ce travail est utilisé de plus en plus par des hommes également, soit par des étudiants désirant s'assurer un salaire d'appoint pour financer leurs études, soit plus récemment par des couples travaillant chacun à mi-temps pour s'occuper à tour de rôle des enfants ou pour avoir le temps de cultiver un hobby.

L'initiative veut sauvegarder les droits du travailleur à temps partiel, lui garantir le même traitement qu'au travailleur à plein temps. Après l'audition d'experts et une longue discussion, nous en sommes arrivés à la conclusion que le texte manquait de clarté, négligeait de nombreux articles existant déjà dans la loi et donnant les garanties nécessaires. L'avis du Conseil fédéral, partagé par votre commission, est que le

droit en vigueur garantit le même traitement aux travailleurs à temps partiel qu'aux travailleurs à plein temps.

En cours de discussion, nous avons pris conscience que le problème se pose au niveau de l'information. Le travailleur à temps partiel ne connaît pas ses droits. Souvent licencié dès que se posent des difficultés conjoncturelles, il craint aussi de se nuire par des revendications pourtant justifiées.

Un groupe d'étude a longuement étudié le travail à temps partiel et nous a présenté, en octobre 1980, un rapport très intéressant que vous pouvez obtenir auprès de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail; il nous en donne une définition: «Par le contrat de travail à temps partiel, le travailleur s'engage pour une durée déterminée à travailler régulièrement au service de l'employeur par heure, demi-journée ou journée. Le temps de travail est d'une durée sensiblement inférieure à celui usuellement effectué au sein des entreprises.» Il nous importait de nous assurer que ces travaux étaient bien couverts par la sécurité sociale. Pour l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, il n'y a aucun problème, tout salaire étant soumis à cotisation. Pour la prévoyance professionnelle, deuxième pilier, le Parlement délibère encore mais une réglementation satisfaisante est prévue. En cas d'accident, le travailleur est assuré contre les accidents professionnels, quant aux accidents non professionnels, ils sont couverts si le travail journalier dépasse quatre heures. Une discussion avec la CNA permet souvent l'obtention d'une assurance complète, sinon il faut s'assurer de manière privée.

Il est indispensable d'avoir une certaine régularité dans le travail à temps partiel. Les lois cantonales fixent les allocations familiales, elles tiennent compte des emplois à temps partiel. Il peut se produire certains courts-circuits dans les cas de divorce, l'allocation pouvant être versée à celui qui a la garde des enfants mais exécutant un travail nettement moins rémunéré que celui de l'ancien conjoint. Il serait bon que la totalité de l'allocation pour enfants soit versée à celui des parents qui en a la garde. Quant au droit fiscal, ce n'est pas ici le lieu d'en discuter, mais il est certain qu'il existe une injustice envers l'épouse travaillant à temps partiel et il serait indispensable de trouver une solution rapide à ce problème. La Commission de la sécurité sociale a donc mis en évidence une lacune au niveau de l'information du public. L'OFIAMT a élaboré un projet pour les employeurs et les salariés; ce texte d'information est en discussion actuellement et paraîtra l'année prochaine. Nous pouvons donc vous proposer de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer. Quant à la proposition de Mme Jaggi, il ne sert à rien de faire traîner les choses et, pour traiter ses suggestions, il est possible de déposer une motion.

Keller, Berichterstatter: Die Kommission hat sich am 30. August die Begründung von Herrn Nationalrat Carobbio angehört. Wenn man seine Begründung in der Zielsetzung zusammenfasst, geht es ihm im wesentlichen darum, die Teilzeitarbeit zu fördern und jene Voraussetzungen zu schaffen, die diese tendenziell neue Arbeitsform begünstigen.

Die Kommission hat im Anschluss an das Referat von Herrn Nationalrat Carobbio nicht gleich entschieden, sondern sich mit dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Teilzeitarbeit (welche das BIGA eingesetzt hatte und deren Schrift 1980 herausgekommen ist) auseinandergesetzt. Wir haben den Bundesrat schriftlich angefragt, ob mit Blick auf diesen Bericht Änderungen im Obligationenrecht, im Arbeitsrecht und allenfalls im Bereich der Sozialversicherungen zum Schutz der Teilzeit- und Aushilfsarbeiternehmer notwendig seien. Der Bericht des Bundesrates traf im Dezember 1982 ein; anschliessend hat die Kommission für soziale Sicherheit ihren Entscheid gefällt, die parlamentarische Initiative Carobbio sei abzulehnen, und zwar mit 12 Nein gegen 3 Ja, bei einer Enthaltung. Die Kommission begründet ihre ablehnende Haltung wie folgt:

1. Die parlamentarische Initiative spricht von einem Recht jedes Arbeitnehmers auf Teilzeitarbeit. Da die schweizeri-

sche Rechtsordnung kein generelles Recht auf Arbeit einräumt, fehlt die verfassungsmässige Grundlage auch für ein ausdrückliches Recht auf Teilzeitarbeit.

2. Die parlamentarische Initiative will eine Änderung des Arbeitsgesetzes. Das Arbeitsgesetz sieht ja den Schutz der Arbeitnehmer vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Überbeanspruchungen vor. Die materiellen Regelungen, die in dieser parlamentarischen Initiative gewünscht werden, sprengen aber den Rahmen des Arbeitsgesetzes. Für diese Regelung des Einzelarbeitsvertrags über das Teilzeitarbeitsverhältnis wäre eine Revision des Obligationenrechtes nötig. Andere Aspekte der parlamentarischen Initiative Carobbio betreffen Fragen des Arbeitsmarktes.

3. Mit dem Bundesrat und dem erwähnten Bericht kommt die Kommission zum Befund, dass die geltende Rechtsordnung die Gleichbehandlung der Vollzeit- und Teilzeitarbeit gewährleistet. Als Teilzeitarbeitnehmer gelten Leute, deren vertragliche Arbeitszeit unter der betriebsüblichen Arbeitszeit liegt. Für die Qualifikation eines Arbeitsvertrages als Einzelarbeitsvertrag im Sinne des Obligationenrechtes ist es aber ohne Belang, ob die vereinbarte Arbeitszeit die betriebsübliche ist oder ob sie unter derselben liegt. Der Teilzeitarbeitsvertrag ist infolgedessen ein Einzelarbeitsvertrag und untersteht den Artikeln 319ff des Obligationenrechtes; die Teilzeitarbeit ist im besonderen in Artikel 319 Absatz 2 ausdrücklich erwähnt.

Die Kommissionmehrheit teilt die Auffassung des Bundesrates, dass besondere, von Artikel 319ff abweichende Bestimmungen über die Teilzeitarbeit nur dann erforderlich wären, wenn man die Teilzeitarbeitnehmer aus bestimmten Gründen gegenüber den Vollbeschäftigten privilegieren (oder allenfalls benachteiligen) möchte. Solche Gründe liegen aber nach Ansicht der Kommission nicht vor; im Unterschied zur Haltung, wie sie in der parlamentarischen Initiative zum Ausdruck kommt, die offensichtlich – wie ich schon erwähnte – eine Förderung der Teilzeitarbeit anstrebt.

Zur Frage einer allfälligen Förderung sei nur an den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Teilzeitarbeit erinnert. Dort steht (und Frau Jaggi hat vorhin ja die Zwiespältigkeit des Problems auch bestätigt): «Eine wichtige Frage, die in der Arbeitsgruppe zu langen Diskussionen Anlass gab, blieb allerdings offen, die Frage nämlich, ob die Arbeitsform Teilzeitarbeit als solche zu fördern sei oder nicht.»

Wenn Sie die Presse verfolgen, werden Sie diese Problematik in verschiedenen Diskussionen bestätigt finden. Es gibt Gründe dafür, es gibt Gründe dagegen. Dafür spricht im besonderen, dass die Initiative, einen solchen Bericht über Teilzeitarbeit anzufordern, vom Bund Schweizerischer Frauenorganisationen ausgegangen ist, weil es vorwiegend (aber nicht nur) ein Problem verheirateter Frauen ist.

4. Das geltende Arbeitsvertragsrecht bietet auch befriedigende Lösungen für konkrete Probleme, wie etwa Überzeitarbeit, Lohnanspruch des erkrankten oder verunfallten Arbeitnehmers, Ferienanspruch, Entlassungen mit sofortiger Wirkung ohne wichtigen Grund. Diese Fragen kamen in der Kommission für soziale Sicherheit alle zur Sprache.

Gesamtbeurteilung: Die Kommission für soziale Sicherheit ist der Auffassung, dass das Hauptproblem im Bereich der Teilzeitarbeit die richtige und genügende Information ist. Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die einen Teilzeitarbeitsvertrag begründen, müssen sich über die zu regelnden Punkte klare Vorstellungen machen. Das Gesetz schlägt für Einzelarbeitsverträge keine schriftliche Form vor, aber es ist natürlich ratsam, alle wichtigen und unklaren Punkte schriftlich zu vereinbaren. Zu diesem Zweck hat das BIGA ein Merkblatt für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Thema Teilzeitarbeit vorbereitet. Es ist in die Vernehmlassung gegangen und soll 1984 herauskommen. Hier werden auf wenigen Seiten und in übersichtlicher Weise alle Punkte systematisch geordnet, auf die in einem Teilzeitarbeitsvertrag zu achten ist. Ich verzichte darauf, die einzelnen Punkte hier aufzuführen.

Zum Schluss beantragt Ihnen die Kommissionmehrheit,

dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

Zum Antrag von Frau Jaggi: Er ist in der Kommission nicht vorgelegen. Frau Jaggi möchte eine Ad-hoc-Kommission, die mit der Prüfung der Gesetzgebung über die Teilzeitarbeit betraut wird. Aufgrund der Überlegungen in der Kommission, wie ich sie vorhin dargestellt habe, kann ich aber folgern, dass die Kommission mit einem solchen Auftrag nicht einverstanden ist, denn die Annahme des Antrags Jaggi würde bedeuten, dass man der parlamentarischen Initiative in etwas anderer Form eben doch stattgibt. Es scheint in dieser Frage überdies viel zweckmässiger, dass man – wenn schon – die Verwaltung beauftragt. Die Verwaltung hat bereits in dieser Richtung gearbeitet, sie hat den Bericht des BIGA herausgegeben und das vorhin erwähnte Informationsmerkblatt ausgearbeitet. Wenn also hier weitere Bedürfnisse vorhanden sein sollten, dann wäre es zweckmässiger, dass in der Form eines Postulates oder einer Motion konkret angeregt wird, auf welchem Gebiet die Verwaltung ihre Tätigkeit fortzusetzen hätte. Ich bitte Sie also, den Antrag Jaggi ebenfalls abzulehnen.

Bundesrat Furgler: Der Bundesrat hat bereits der Kommission bekanntgegeben, dass er sich dem Thema der Teilzeitarbeit und der Aushilfsarbeit sorgfältig widmet und dass das BIGA einen diesbezüglichen Dauerauftrag hat. Materiell ist festzuhalten, dass das gültige Recht ausreicht, um die mit der Teilzeitarbeit oder Aushilfsarbeit zusammenhängenden Fragen zu ordnen. Ich darf in wenigen Sätzen darauf hinweisen: Nach Arbeitsgesetz gilt jede Person, die dauernd oder vorübergehend beschäftigt ist, gleichermassen als Arbeitnehmer. Nach Artikel 319 Absatz 2 des Obligationenrechtes gilt ausdrücklich auch das Teilzeitarbeitsverhältnis als ordentliches Arbeitsverhältnis. Die Frage des Zugangs zur Teilzeitarbeit ist eine solche des Arbeitsmarktes, wie Sie aus Ihrer eigenen Lebens- und Berufserfahrung wissen; das Problem gehört an und für sich nicht ins Arbeitsrecht, so dass wir schon in der Kommission feststellten, dass die von Herrn Carobbio nachgesuchte rechtliche Lösung nicht zweckdienlich wäre. Wollte man Einzelarbeitsvertragsfragen über das Teilzeitarbeitsverhältnis besonders regeln, so müsste das, wie die beiden Kommissionssprecher soeben erklärten, durch eine Revision des OR geschehen. Ich habe seinerzeit noch als Chef des Justizdepartementes zu diesen und ähnlichen Fragen ausgeführt, dass das angesichts der gültigen Normen keinem echten Bedürfnis entspreche. Mit Bezug auf die arbeitsvertraglichen Beziehungen könnten bereits aufgrund der heutigen Rechtslage Normalarbeitsverträge erlassen werden; ich verweise auf Artikel 355 ff. des Obligationenrechtes.

Wichtig scheint mir nun – ich bedanke mich bei der Kommission, dass sie das deutlich gemacht hat –, dass hier vor allem Fragen angesprochen sind, die die beiden Sozialpartner betreffen. Ich möchte aus der Sicht des Bundesrates ganz deutlich markieren: Die Regelung der Teilzeitarbeit – durch Gesamtarbeitsvertrag beispielsweise – ist Sache der Sozialpartner. Nun hat das BIGA im Sinne des Vorstosses und der Überlegungen in der Kommission die Vorarbeiten abgeschlossen. Ich habe das Merkblatt für die Teilzeitarbeit vor mir; in diesem Merkblatt, das vielleicht noch kleine Korrekturen erfährt, je nach Ausgang des Vernehmlassungsverfahrens, wird ganz deutlich gemacht, welche Stellung der Teilzeitarbeitnehmer haben soll. Man verweist ihn in einfacher, leicht fasslicher, nicht formalistisch überzogener Sprache auf seine Rechtsstellung – bezogen auf das Obligationenrecht einerseits, bezogen auf die Arbeitsgesetzgebung andererseits –, und man sagt ihm: Es bestehen keine gesetzlichen Sondervorschriften im Arbeitsgesetz über die Gesundheitsvorsorge, über die Unfallverhütung, über die Arbeits-, Ruhe- und Ferienzeit, über den Sonderenschutz jugendlicher und weiblicher Arbeitnehmer. Es wird dann beigefügt: Auch die unabdingbaren Normen des Obligationenrechtes – Arbeitsvertrag sowie allfällige Gesamtarbeitsverträge oder Normalarbeitsverträge – haben sinngemäss Geltung für Teilzeitarbeitnehmer.

Man unterstreicht eine Position, indem man sie deutlich hervorhebt; auch bei Teilzeitarbeit ist es aber ratsam, alle wichtigen und unklaren Punkte schriftlich zu vereinbaren. Mir scheint, dass mit diesem kleinen Merkblatt das, was der Initiant und was Madame Jaggi wollen, tatsächlich verwirklicht werden kann, ohne dass man weiterhin Kommissionsarbeit zu leisten braucht.

Ich kann Ihnen auch die verbindliche Erklärung abgeben: In der gleichen Weise, wie das BIGA diesen Bericht, an dem mehrere der Damen und Herren interessiert waren, anno 1980 in enger Kontaktnahme mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ausgearbeitet hat, werden wir diesem Problem auch in Zukunft unsere volle Aufmerksamkeit schenken.

Ich verzichte darauf, Schlussfolgerungen dieses Berichtes zu verlesen. Sollten Parlamentarier ihn noch nicht besitzen, ihn aber gerne haben – bitte lassen Sie es mein Generalsekretariat oder das BIGA direkt wissen; er wird Ihnen sofort zugestellt.

Fazit: Mir scheinen die Anträge der Kommission überzeugend. Das BIGA wird weiterhin im Sinne dieser Vorstösse an der Problemlösung arbeiten; man kann das nicht ein für allemal tun.

M. Carobbio: Je remercie le représentant du Conseil fédéral de ses explications. Je prends acte de la volonté que manifeste le département de suivre le problème, mais je suis malgré tout convaincu qu'au-delà de ce que le département entend faire, le problème du travail à temps partiel subsiste et mérite d'être activement traité afin que cet examen aboutisse à la mise sur pied d'une législation propre à le régler. Cela dit, puisque la proposition de Mme Jaggi va dans le sens des conclusions de mon exposé, demandant de charger une commission ad hoc d'étudier le problème, je retire ma proposition en faveur de celle de Mme Jaggi.

Präsident: Nun haben wir nur noch den Antrag der Kommission, es sei der Initiative keine Folge zu geben, dem Antrag von Frau Jaggi, die eine Ad-hoc-Kommission mit der Prüfung der Gesetzgebung über die Teilzeitarbeit betrauen will, einander gegenüberzustellen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jaggi	34 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	73 Stimmen

81.228

Parlamentarische Initiative Gesetz über die politischen Rechte. Revision (Brélaz) Initiative parlementaire Loi sur les droits politiques. Révision (Brélaz)

Herr **Oester** unterbreitet namens der Petitions- und Gewährleistungskommission folgenden schriftlichen Bericht:

Am 15. Dezember 1981 reichte Nationalrat Daniel Brélaz eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein. Er beantragt, Artikel 40 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte so zu ändern, dass bei den Nationalratswahlen die Mandate in jedem Fall wirklich proportional auf die Listen verteilt werden.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission bot am 1. September 1982 dem Initianten Gelegenheit, seinen Vorstoss zu begründen. In der Grundsatzdebatte vom 17. Dezember 1982 vertrat die Kommission die Meinung,

dass keine der bekannten Methoden für die Verteilung der Mandate bei den Nationalratswahlen eine absolut gerechte Verteilung der Sitze gewährleistet. Ziel der Neuregelung müsste es daher langfristig sein, unter den zahlreichen Lösungen jene zu finden, die eine möglichst proportionale Verteilung auf die Parteien vorsieht. Diese können aber nicht mit der Revision von Artikel 40 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte allein, sondern nur bei einer allfälligen Revision dieses Gesetzes gefunden werden. Eine solche steht aber zurzeit nicht zur Diskussion, da es letztmals in den Jahren 1975/76 revidiert wurde. Die Kommission beantragt daher, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Mit 8 gegen 2 Stimmen beschloss die Kommission hingegen, das Problem weiterzuverfolgen und den Bundesrat mit einem Postulat zu beauftragen, bei der nächsten Revision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 zu prüfen, welches Verteilverfahren bei den Nationalratswahlen eine bessere proportionale Verteilung der Mandate auf die Parteien ermöglicht.

Text der Initiative

Ich verlange, dass Artikel 40 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte so geändert wird, dass bei den Nationalratswahlen die Mandate in jedem Fall wirklich proportional auf die Listen verteilt werden.

Texte de l'initiative

Je demande la révision de l'article 40 de la loi sur les droits politiques concernant la répartition des mandats entre les listes pour l'élection du Conseil national de manière que celle-ci instaure une véritable répartition proportionnelle des sièges dans tous les cas.

Développement de l'initiative

Le 20 novembre 1981, le Tribunal fédéral cassait l'élection d'un député valaisan de l'arrondissement de Rarogne-Oriental car celle-ci lui paraissait contraire à l'équité d'une représentation proportionnelle.

De manière plus précise on s'était trouvé dans le cas de résultats suivants: PDC: 1189 suffrages, Parti Chrétien-Social: 630 suffrages, FDPO: 645 suffrages.

A la première répartition seul le PDC obtenait un siège; une disposition particulière au Valais interdisant à un parti n'ayant pas obtenu de siège à la première répartition d'en obtenir ensuite, le second siège alla à nouveau au PDC ce qui motiva un recours au Tribunal fédéral du FDPO qui l'aurait obtenu sans l'existence de cette disposition.

Dans son jugement, le Tribunal fédéral n'annulait pas la disposition législative mais estimait, dans ce cas particulier, l'élection contraire à la constitution qui stipule que celle-ci se fait à la proportionnelle, un parti n'ayant obtenu que 48 pour cent des suffrages se voyant attribuer tous les sièges de l'arrondissement.

Or, en admettant l'existence d'un quatrième parti et une nouvelle répartition des suffrages comme suit: PDC: 1189, Parti Chrétien-Social: 585, FDPO: 590, Parti 4: 110, la loi de la plus forte moyenne (Hondt), appliquée pour l'élection du Conseil national, attribuerait elle aussi les deux sièges au PDC bien que celui-ci n'ait encore une fois que 48 pour cent des suffrages et ceci même sans l'existence de la disposition particulière au Valais.

On peut d'ailleurs arriver à des cas bien plus choquants, en théorie, avec cette méthode de répartition. En supposant un arrondissement de 4 sièges et 7 partis obtenant respectivement 41, 10, 10, 10, 10, 10 et 9 pour cent des suffrages, la loi pour l'élection du Conseil national donne les 4 sièges au parti obtenant 41 pour cent, qui pourtant n'obtiendrait de loin pas la majorité.

Historiquement, le problème des méthodes de répartition proportionnelle est né du fait qu'en pratique les partis n'obtiennent jamais un nombre entier de sièges et qu'il faut pouvoir décider si un parti crédité de 5,42 sièges en obtient finalement 5 ou 6.

Dans le cas du Valais cité précédemment, le PDC n'obtenait

Parlamentarische Initiative Teilzeitarbeit. Gesetzliche Regelung (Carobbio)

Initiative parlementaire Travail à temps partiel. Réglementation (Carobbio)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.229
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1983 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1289-1294
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 779

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.