

Conseil national

19 mars 1957

Réponse à l'interpellation Huber du 21 mars 1956
concernant les Usines hydroélectriques sur le Rhin.

C'est par une véritable conférence qu'il serait nécessaire de répondre à l'interpellation de M. Huber si l'on voulait être complet et entrer dans tous les détails. Comme la portée de cette interpellation me paraît de nature assez limitée, je m'en tiendrai à l'essentiel.

Une loi sur la constitution des entreprises a été promulguée en 1952 dans la République fédérale d'Allemagne pour mettre en application le principe de la participation des employés à la gestion des entreprises. La loi prévoit à cet effet la création de conseils d'entreprise formés d'employés et d'ouvriers auxquels est reconnu un pouvoir de décision en matière sociale et dans les questions relatives au droit du travail. Mais la loi dispose en outre, en son paragraphe 76, que le conseil d'administration d'une société anonyme allemande doit recruter le tiers de ses membres parmi les représentants des ouvriers. Le conseil d'administration (Aufsichtsrat) tel qu'il existe dans la République fédérale présente une différence fondamentale avec le conseil d'administration (Verwaltungsrat) tel que le connaissent le droit et la pratique suisses. En effet, cet "Aufsichtsrat" ne jouit en Allemagne que d'un droit de contrôle très général, alors qu'en Suisse le "Verwaltungsrat" a la responsabilité de la direction effective d'une entreprise.

La convention germano-suisse du 6 décembre 1955, visée par l'interpellation, prévoit que les dispositions du

paragraphe 76 ne seront pas applicables aux trois entreprises hydroélectriques de Rheinfelden, d'Albbruck-Dogern et de Rekingen. La composition des conseils d'administration de ces trois sociétés ne subira donc pas de modification et aucun représentant des ouvriers n'en fera partie avec voix délibérative. En revanche, la convention du 6 décembre 1955 laisse les autorités allemandes entièrement libres de décider que désormais des représentants des ouvriers participeront avec voix consultative aux séances des conseils d'administration. La convention n'a donc dérogé qu'au seul paragraphe 76 de la loi allemande. Toutes les autres dispositions, notamment celles qui prévoient la constitution des conseils d'entreprise, demeurent applicables aux trois usines mixtes. Du côté suisse, la convention du 6 décembre 1955 a été approuvée par le Conseil fédéral, compétent parce qu'elle ne crée aucune obligation internationale nouvelle à la charge de la Confédération. En Allemagne, c'est le parlement - comme l'a relevé tout à l'heure M. Huber - qui doit se prononcer en dernier ressort. Le Bundestag comme le Bundesrat ont déjà ratifié définitivement la convention du 6 décembre 1955.

Le point de vue du Conseil fédéral, défendu dans les négociations avec l'Allemagne et admis par le gouvernement de Bonn est fondé sur les principes suivants:

Toutes les usines qui sont à cheval sur le Rhin ont été construites sur la base d'accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Allemagne et en vertu de concessions identiques conformes à ces accords, octroyées par les autorités suisses et par les autorités allemandes.

Il n'y a pas de législation internationale sur les sociétés commerciales. Aussi toutes les usines sur le Rhin ont-elles été constituées en entreprises soumises, les unes au droit suisse, les autres au droit allemand.

Mais il a toujours été admis, tant par l'Allemagne que par la Suisse, que la loi nationale applicable aux entreprises, qu'il s'agisse de la loi suisse ou de la loi al-

lemande, était primée par le statut de l'entreprise, c'est-à-dire par l'accord bilatéral (accord de caractère international) fixant ce statut. C'est là un principe fondamental du droit des gens. Le droit conventionnel prime le droit national. C'est sous cette réserve que le droit allemand est applicable aux trois usines de Rheinfelden, d'Albbruck-Dogern et de Rekingen, mentionnées dans l'accord du 6 décembre 1955.

Ce principe de la primauté des accords bilatéraux sur le droit national a été consacré par toute une série d'arrangements intéressant les usines sur le Rhin. Des dérogations ont été admises, parfois au droit allemand, parfois au droit suisse, en vertu de ce principe. C'est ainsi qu'il y a quelques années, vous avez approuvé un arrêté par lequel il était dérogé en faveur du statut international des usines aux prescriptions du code fédéral des obligations sur l'émission d'emprunts par obligations: C'est ainsi également que le Conseil fédéral a admis que, pour l'usine de Laufenbourg, soumise au droit suisse, la clause de la parité prévue dans la concession l'emportait sur la disposition du code fédéral des obligations stipulant que la majorité du conseil d'administration d'une société anonyme suisse doit être composée de ressortissants suisses. Une décision dans le même sens a été prise pour l'usine de Ryburg-Schwörstadt.

En effet, en ce qui concerne la composition des conseils d'administration des usines sur le Rhin, les actes de concession prévoient que la moitié des administrateurs doivent être suisses, l'autre moitié des administrateurs allemands. C'est la conséquence de ce que le capital de chaque entreprise est fourni par chacun des Etats riverains et qu'en principe l'énergie produite par chaque usine doit être partagée également entre les deux pays.

On a ainsi admis que les usines frontières sur le Rhin constituent des unités du point de vue technique et économique et que le principe de la parité qui inspire leur statut doit être appliqué strictement sur le plan juridique.

Cela revient à dire que les questions juridiques importantes doivent être réglées de manière uniforme pour toutes les usines, sans que des dérogations puissent être apportées par un des Etats intéressés ou par la législation d'un des Etats intéressés. Les usines sont soumises à une réglementation sui generis, dans le cadre des relations germano-suisse.

Le problème de la participation des employés et ouvriers aux conseils d'administration, ou plus exactement aux conseils de surveillance des trois usines soumises au droit allemand n'est réglé, ni par les concessions, ni par les accords bilatéraux conclus entre l'Allemagne et la Suisse. Ce problème devait donc être examiné d'entente entre les deux pays, par voie d'interprétation. Et c'est par application des principes que je viens de résumer, en particulier de celui de la parité des droits, obligations et intérêts suisses et allemands dans les usines mixtes que les deux gouvernements sont arrivés à la solution consacrée par l'accord du 6 décembre 1955.

Contrairement à ce qu'affirme M. Huber, le statut juridique des ouvriers suisses occupés dans les trois usines n'a pas été aggravé par l'accord du 6 décembre 1955. Jusqu'à présent, aucun délégué des ouvriers n'a participé aux discussions des conseils d'administration. La convention du 6 décembre 1955 maintient simplement le statu quo quant à la composition des conseils d'administration. Cet état de choses correspond aux dispositions du droit suisse des obligations. La mise en application de la loi allemande sur les entreprises y aurait dérogé unilatéralement.

Au surplus, il aurait été intéressant que M. Huber nous dise de quelle manière la loi allemande sur les entreprises aurait pu être appliquée pratiquement aux conseils d'administration des trois entreprises, si l'on avait voulu en même temps maintenir le principe de la parité.

M. Huber se trompe quand il prétend que c'est le souci d'intérêts capitalistes qui a poussé le Département politique à intervenir dans cette affaire. Je ne sais pas exactement comment est composé le capital de ces usines sur le Rhin,

- 5 -

mais, si je suis bien informé, il est fourni en partie par les cantons intéressés aux usines. La grande majorité des ouvriers des trois usines visées par l'accord du 6 décembre 1955 sont de nationalité allemande. Sauf erreur, il y a 300 ouvriers allemands pour 30 ouvriers suisses. En somme, c'est plutôt devant le Bundestag ou le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne que M. Huber aurait dû faire son exposé pour s'opposer à la ratification de l'accord signé par les deux gouvernements. En définitive, ce sont des intérêts allemands qui sont en cause ici.

Par ailleurs, je répète que la convention du 6 décembre 1955 permet aux autorités allemandes d'édicter les dispositions nécessaires pour que les délégués des ouvriers puissent participer, avec voix consultative, aux séances des conseils d'administration. Ils auront ainsi la possibilité de se faire entendre. Des mesures de ce genre seront sans doute prises du côté allemand quand l'accord sera entré en vigueur. Nous ne formulerons aucune objection à l'égard d'une telle réglementation qui remplacera, en l'espèce, l'application de l'article 76 de la loi sur les entreprises. Ainsi cette loi allemande, à l'exception du paragraphe 76, déploie tous ses effets, en particulier en ce qui concerne la formation des conseils d'entreprise qui ont un droit de codécision dans les questions intéressant la législation du travail, c'est-à-dire dans les questions intéressant le plus les ouvriers.

M. Huber fait erreur en reprochant au Département politique d'avoir défendu des intérêts capitalistes contre les intérêts des ouvriers de ces entreprises. La question ne se pose pas ainsi. Si nous avons négocié cette affaire avec le gouvernement allemand, c'est parce qu'il y avait en jeu un principe fondamental qui a été appliqué jusqu'à présent et qu'en l'espèce nous devons également faire respecter.

Quant aux conditions de travail des ouvriers suisses dans les trois usines, celles-ci, d'après les informations qui m'ont été fournies, ont donné à leurs collaborateurs suisses des assurances formelles quant à la fixation de leurs

- 6 -

salaires dans l'avenir. Ces salaires seront fixés selon les principes valables pour les usines électriques du Rhin soumises au droit suisse. Je ne veux pas entrer dans le détail des dispositions prises. On m'a affirmé qu'elles avaient reçu l'approbation de la Fédération suisse du personnel des services publics.

A ma connaissance, le Département politique n'a jamais refusé de défendre les intérêts légitimes des ouvriers suisses de ces entreprises. Lorsqu'il y a un an et demi ou deux ans, j'ai reçu une délégation du syndicat qui s'occupe des intérêts de ces ouvriers, je lui ai donné l'assurance qu'elle pouvait s'adresser au Département politique, si jamais il y avait lieu de défendre ces intérêts vis-à-vis de l'Allemagne.

Je crois avoir répondu aux trois premières questions posées par M. Huber. Le Conseil fédéral estime n'avoir aucune raison de modifier l'attitude qu'il a prise jusqu'à présent dans cette affaire.

Quant à la quatrième question posée dans l'interpellation, je pense que M. Huber veut savoir si une concession suisse a été faite en contre-partie de l'entente intervenue sur la non-application du paragraphe 76 de la loi allemande sur les entreprises.

Il y eut peut-être une concession du côté suisse dans le fait que la liberté des autorités allemandes a été reconnue de décider que des représentants des employés participeraient avec voix consultative aux séances des conseils d'administration. Mais une telle concession va dans la ligne des vœux que M. Huber pourrait formuler. Aucune concession touchant un autre domaine n'a été faite du côté suisse pour obtenir l'adhésion de l'Allemagne à la convention du 6 décembre 1955.

M. Huber a invoqué une consultation donnée le 8 juillet 1955 par M. E. Zellweger, docteur en droit et avocat à Zurich, ancien conseiller national et ancien ministre de Suisse. Je connais cette consultation. M. Zellweger arrive simplement à la conclusion qu'il n'y a aucun principe du droit

- 7 -

des gens qui s'opposerait à l'application de la loi allemande sur les entreprises de 1952 aux trois usines hydroélectriques mixtes soumises au droit allemand. Cette conclusion n'est pas en contradiction avec le point de vue du Conseil fédéral. Celui-ci, en effet, ne s'est pas fondé sur les règles précises et formelles du droit des gens, mais sur les accords intervenus entre la Suisse et l'Allemagne pour l'utilisation au profit des deux pays des forces hydroélectriques du Rhin et, en particulier, sur le principe de la parité consacré par ces accords. Il convient d'ajouter que, si le Conseil fédéral a été en mesure d'invoquer lesdits accords à l'encontre de l'application de la loi allemande sur les entreprises aux trois usines mixtes, c'est en vertu du principe fondamental du droit des gens, selon lequel les accords internationaux priment les dispositions de la loi interne. Il s'agit d'interpréter ces accords, lorsqu'une disposition du droit interne y déroge. Le Gouvernement allemand comme le Gouvernement suisse se sont entendus sur l'interprétation à leur donner. La convention du 6 décembre 1955 consacre cette entente et l'on ne saurait prétendre qu'elle est elle-même contraire au droit des gens. Une fois de plus, un examen objectif de la situation qui s'est créée pour l'utilisation des forces hydroélectriques du Rhin a permis à l'Allemagne et à la Suisse de s'entendre sur une question qui en fait n'a peut-être pas une très grande portée, mais qui, du point de vue des principes, doit être considérée comme importante. Le Conseil fédéral estime, en effet, que la clause de la parité, sur laquelle repose le régime juridique des usines mixtes sur le Rhin, doit être strictement respectée.

Je me rends compte que ma réponse ne donnera pas satisfaction à M. Huber, mais je pense néanmoins que le point de vue du Conseil fédéral est entièrement fondé, en fait et en droit.