

## Rapport

de la

### Commission du Conseil des Etats sur la loi sur les fabriques.

(Du 11 novembre 1876.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Les actes ayant circulé entre tous les membres, votre Commission a commencé, dans sa première séance, par prendre connaissance des nouveaux mémoires parvenus depuis la fin des délibérations du Conseil national.

Ces actes sont les suivants :

1° Une pétition de la Société du Grütli et de la Société ouvrière, dans laquelle le résultat des délibérations du Conseil national est désigné comme étant le minimum de ce que l'on doit attendre ; on désire, en particulier, qu'à l'art. 1<sup>er</sup> les mots « dans des locaux fermés » restent retranchés.

2° Une brochure du Comité de la Société commerciale et industrielle, demandant en première ligne l'ajournement du projet de loi avec enquête, et éventuellement une diminution dans le nombre de ses dispositions.

3° Une lettre de la Chambre de commerce de Genève, dans le même sens que la brochure ci-dessus.

4° Une lettre des verreries du Jura, du 19 septembre, demandant que les articles 5, 13 et 15 des décisions du Conseil national soient modifiés.

5° Une pétition du Synode évangélique suisse demandant l'admission d'une disposition protectrice en faveur de l'enseignement religieux.

6° En outre, le Conseil fédéral a mis à la disposition de la Commission un ouvrage en trois volumes, édité par le Ministère prussien du Commerce et intitulé : « Les institutions pour le bien des ouvriers dans les grands établissements industriels de la Prusse. »

Enfin, une brochure renfermant les rapports spéciaux des représentants des diverses industries de l'Allemagne à la réunion de Leipzig des 5 et 6 mai 1876.

Le Conseil des Etats aura également connaissance de ces nouveaux documents.

Quant au projet de loi, tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil national, la première question à résoudre est celle de l'entrée en matière ou d'un nouvel ajournement, avec enquête préalable à la manière anglaise.

On comprend qu'un objet aussi important suscite une foule de vœux et aussi d'appréhensions tout à fait contradictoires et que la solution du problème est hérissée de difficultés. Une enquête préalable à la manière anglaise aurait été, en effet, d'une haute valeur pour la Commission. Toutefois, dans l'état où se trouve la chose, il ne lui paraît pas justifié de mettre encore une fois de côté le projet élaboré par le Conseil national et de recommencer tout le travail de fond en comble. A notre avis unanime, cette tâche difficile doit sans autre retard être accomplie par les deux Conseils législatifs. La discussion montrera si l'on peut arriver à une entente entre les Conseils sur une base ou sur l'autre (car il s'agit essentiellement de deux points de départ différents). Les deux fractions de votre Commission ont été d'accord sur un point, c'est que le premier essai législatif doit être continué maintenant sans interruption et qu'ainsi le Conseil des Etats doit aussi se déclarer prêt à entrer dans la discussion en détail du projet du Conseil national.

Dans la discussion par article, au sein de la Commission, on a été unanime sur un certain nombre de dispositions qui constituent par elles-mêmes une partie très-importante de la loi et qui, dans notre idée, marquent un grand progrès.

Cette première partie de nos rapports est donc un rapport de la Commission entière au Conseil des Etats. En laissant aux rapports oraux les objets de moindre importance, il y a lieu d'examiner spécialement les points suivants :

- 1° Définition de la fabrique.
- 2° Prescriptions d'hygiène et de sécurité à imposer par la loi, dans l'intérêt de la santé et de la vie des ouvriers, aux propriétaires de fabriques.
- 3° Responsabilité relative à l'exploitation de la fabrique.
- 4° Dispositions d'exécution (question des inspections).

### 1. *Définition de la fabrique.*

En ce qui concerne la définition de la fabrique, la divergence porte principalement sur la question de savoir si l'on doit, oui ou non, maintenir à l'art. 1<sup>er</sup> les mots : « dans un local fermé ». Toutes les fois que les législateurs ont cherché à établir des définitions de ce genre, ils ont pu voir que la notion d'exploitation de fabrique, avec distinction entre l'industrie ouvrière et l'industrie à domicile, avec des facteurs matériels (par exemple l'exploitation industrielle par des machines, par l'eau, par la vapeur, etc.), ne pouvait être définie que d'une manière tout à fait inexacte et peu propre à servir de base pour les décisions à prendre dans chaque cas particulier. Il est clair également, en outre, que le législateur suisse doit, du moins pour le moment et probablement pour longtemps encore, si ce n'est pour toujours, renoncer à faire rentrer dans la notion de fabrique les exploitations agricoles, quelle qu'en soit l'importance; il est évident que l'on ne peut guère songer à régler par voie législative maint travail en plein air, surtout en ce qui concerne le maximum des heures de travail, etc. Il ne reste donc plus qu'à savoir si un certain nombre de travaux de construction, de charpenterie, de maçonnerie, de terrassements, etc., doivent être compris dans la loi sur les fabriques au moyen de la suppression des mots « dans un local fermé ». Un obstacle à cette suppression, c'est qu'une grande partie de ces travaux, c'est-à-dire une grande partie des intérêts pécuniaires des ouvriers, est subordonnée à la saison. L'été et l'hiver n'ont pas la même importance pour la quantité du travail et pour le chiffre du salaire. Le gain plus considérable et la somme plus grande de forces dépensées en été doivent être compensés en grande partie par un gain plus faible et un repos relatif en hiver. Il ne serait pas opportun de réglementer par trop les détails.

Si l'on retranchait les mots « dans un local fermé », on se verrait immédiatement dans l'obligation de statuer des exceptions auxquelles la loi ne serait pas applicable. Ces exceptions, admises par le Conseil national dans le premier débat, ont amené dans le cours de la discussion, après qu'on en eut reconnu la difficulté, à

reprendre la teneur actuelle de l'art. 1<sup>er</sup>, et votre Commission n'aurait guère pu procéder autrement. Aussi s'est-elle décidée à en rester à la rédaction adoptée en dernier lieu par le Conseil national.

2. *Prescriptions d'hygiène et de sûreté pour l'exploitation de la fabrique* (art. 2 à 4 des décisions du Conseil national).

Ce sujet, que la loi soumet à la surveillance de la Confédération dans des termes généraux mais d'une grande portée, nous paraît de la plus grande importance. Non seulement l'art. 34 de la Constitution fédérale en donne formellement la compétence à la Confédération, mais encore, d'après les principes de droit public généralement admis, d'après le droit policier général et d'après les lois sur la salubrité publique, il s'agit incontestablement ici, d'une part, d'un devoir sérieux à remplir par l'Etat vis-à-vis de la classe ouvrière tout entière qui se soumet au travail de fabrique et, d'autre part, d'obligations à imposer au fabricant et qui lui inculquent réellement le sentiment du droit et de l'équité. L'ouvrier se livre, sous ce rapport, aux installations et aux forces techniques et mécaniques de l'établissement, et celui-ci a en revanche l'obligation de faire son possible pour que cette sujétion nuise le moins que faire se peut aux conditions locales et techniques de la salubrité et de la sécurité des ouvriers. Cette matière est de la plus grande importance pour le bien-être de la classe ouvrière, et la sollicitude consciencieuse du fabricant à ce point de vue est aussi le critère général qui sert à juger des bienfaits et de l'utilité de son exploitation industrielle. Les objections qui ont été faites ont paru mal fondées à la Commission ; elle a été unanime pour maintenir les dispositions proposées. S'il ne s'agit, en première ligne, que des fabriques où l'on manipule des substances parfaitement inoffensives pour la santé, il est fort important, même alors, que l'on veille à ce que les locaux soient convenables, bien aérés, etc., et à ce que le travail de fabrique soit organisé de manière à empêcher les maladies. C'est là, comme le dit très-bien le mémoire d'un médecin de Baden, « le correctif des dommages causés à la santé par les locaux des ateliers et l'organisation du travail ». L'auteur désigne précisément ce point comme étant celui qui doit servir de base à la législation sur les fabriques ; il affirme que le facteur le plus nuisible à la santé, dans l'immense majorité des branches d'industrie, est le manque d'air salubre dans l'intérieur des ateliers.

Il faut maintenant s'occuper de toutes les industries dans lesquelles les ouvriers sont appelés à manipuler des substances nui-

sibles à la santé et qui constituent à proprement parler le domaine considérable des « maladies industrielles », par suite de la respiration de poussières vénéneuses, de vapeurs ou de gaz nuisibles. Malheureusement, il n'est pas possible de délivrer complètement de ces dangers les nécessités de la société humaine et ses grands travaux de civilisation. On a absolument besoin d'un grand nombre de ces produits, qui ne peuvent pas être préparés sans dangers pour la santé. Mais les dommages les plus importants de beaucoup, dans toutes ces branches, proviennent de ce qu'on néglige les mesures de précaution, les moyens techniques d'écarter les vapeurs et gaz nuisibles et les poussières malfaisantes, et aussi les mesures de propreté, etc. Les sciences techniques et naturelles fournissent des moyens efficaces et souvent suffisants d'éloigner complètement ces influences délétères ou tout au moins de les réduire à un minimum. Pour se convaincre de l'étendue du domaine dont nous parlons et de l'importance des dommages que les ouvriers subissent par suite de la négligence des mesures de précaution, il suffit de jeter un coup d'œil sur les rapports des inspecteurs de fabrique de l'Allemagne, de la France et de l'Angleterre. En outre, les observations de plusieurs médecins nous en font un tableau effrayant. Nous citerons, par exemple, le nouveau traité publié sur cette matière par Hirt, sous le titre de « *Gewerbekrankheiten* ». Les mesures prises contre les lésions occasionnées par les parties de machines viennent encore s'ajouter à tout cela, et la preuve qu'il y a beaucoup à faire à ce point de vue se trouve également dans les rapports des inspecteurs de fabriques des pays voisins. Le rapport annuel d'un inspecteur prussien pour 1875 (page 67) indique pour une seule province (la province prussienne de Saxe) 241 avertissements et décisions se rapportant exclusivement à la protection contre les parties mobiles de machines, cylindres, courroies de transmission et disques, roues dentées et sièges.

Sous tous ces rapports, il est impossible au législateur d'entrer dans des détails circonstanciés. Les instructions données aux inspecteurs, dans les pays auxquels nous avons fait allusion, renferment des données complètes et ont besoin souvent d'être modifiées et complétées par l'expérience, par les progrès de la science technique et par les nouvelles inventions. Cette compétence ne peut être donnée aux autorités exécutives qu'en termes généraux, comme le fait le projet que nous vous soumettons. Nous sommes toutefois d'avis que l'art. 3 (dépôt préalable des plans pour les fabriques à construire à neuf) est absolument nécessaire. Si une fois un bâtiment est mal aménagé et renferme des locaux insuffisants, si l'on n'a pas pourvu d'avance à un renouvellement suffisant de l'air, etc., il n'est plus temps ensuite d'y remédier et d'améliorer l'état des

choses, tandis qu'on peut mieux parer aux inconvénients lors de la construction. Il va sans dire que ce contrôle n'aura à s'occuper que de la question de salubrité et non de questions de style ou autres.

Ce contrôle de l'État ne peut être épargné aux fabricants, à cause de l'importance qu'il a dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des ouvriers. Toute personne raisonnable peut et doit le comprendre d'elle-même. C'est là une partie de la législation sur les fabriques, dans laquelle les grands États de l'Europe, notamment l'Angleterre, la France et l'Allemagne, nous ont précédés depuis longtemps. Néanmoins, il ne paraît pas superflu de jeter un coup d'œil sur le contenu de cette partie incontestablement nécessaire d'une loi sur les fabriques, au point de vue de l'activité multiple, compliquée et étendue qu'elle ouvre à l'exécution. Cette exécution réclame, de ceux qui en seront chargés, des connaissances médicales, mécaniques et techniques de la nature la plus variée, outre la connaissance de la nature spécifique d'un grand nombre de branches industrielles. Au point de vue de l'architecture, il ne s'agit pas seulement des constructions nouvelles, mais encore de la question excessivement importante des mesures que l'on doit adopter et prescrire aux fabricants au sujet de locaux déjà existants et construits d'une manière défectueuse. En outre, il y aura lieu, pour les réglemens d'exécution, d'empiéter jusqu'à un certain point et de régler les mesures d'exécution cantonales et fédérales, etc.

La nature même des choses indique que tout cela doit être laissé à l'exécution. En effet, il est à craindre que des prescriptions législatives trop détaillées et trop hâtives ne constituent plus tard, comme étant trop absolues et ne prévoyant pas toutes les circonstances compliquées, autant d'obstacles à une exécution prévoyante, équitable pour l'ouvrier et compatible avec le progrès de l'industrie dans notre pays. Le sujet dont nous avons parlé jette une grande lumière sur la nécessité d'instituer un inspectorat suffisant (art. 17).

### 3. *Question de la responsabilité.*

L'art. 34 de la Constitution fédérale n'implique, il est vrai, aucune compétence pour la Confédération d'établir des règles de droit pour la responsabilité provenant de l'exploitation des fabriques. Toutefois, cette compétence se déduit de l'art. 64, qui remet à la Confédération, d'une manière générale, la faculté de légiférer sur le droit des obligations dans son ensemble. Il résulte donc de l'article 64 que la Confédération a le droit d'étendre son activité législative sur le domaine en question. Mais peut-on avantageusement joindre la loi sur les fabriques avec une loi spéciale sur cette

matière de droit privé ? Avons-nous en ce moment, sur cette matière, les données suffisantes pour pouvoir établir un arsenal complet de règles de droit répondant à l'équité sous tous les rapports ? Nous devons répondre négativement, sans hésiter. Toutes les études nécessaires ne sont pas faites. Les expériences, d'une nature si étendue, qui permettraient une codification, manquent complètement dans les actes. En outre, ce domaine, au point de vue juridique, est si spécial et si individuel, qu'en réalité il est ici absolument nécessaire d'avoir des expériences de tout genre comme base de règles de droit suffisantes à établir en pleine connaissance de cause. D'autre part, il serait regrettable, à plusieurs points de vue, de renvoyer la chose au droit général des obligations, qui peut-être se fera attendre encore longtemps et qui ordonnera peut-être lui-même d'élaborer séparément cette collection de règles de droit spéciales. Le projet de loi sur le droit des obligations renferme déjà certains principes de droit applicables à la matière (voir les articles 85 à 97). Mais ce projet ne s'occupe pas de la question toute spéciale de la responsabilité provenant de l'exploitation des fabriques, et nous apprenons que la Commission préconsultative a en effet jugé nécessaire de réserver une loi spéciale à élaborer à ce sujet.

Dans ces conjonctures, votre Commission a cru devoir, d'une part pour attirer l'attention des fabricants sur la sévérité de quelques-uns des principes de droit qui gisent dans la nature des circonstances, et aussi pour offrir dès à présent à la classe ouvrière quelques garanties principales au sujet de la responsabilité, établir dans la loi certains principes essentiels qui devront diriger le juge; elle pense qu'ils sont bien fondés en droit; du reste, ils ont déjà été en grande partie admis dans la législation et dans la pratique d'autres pays. Le Conseil national a déjà suivi ce mode de procéder. Après un examen minutieux des décisions adoptées à ce sujet par le Conseil national, il s'est toutefois présenté des divergences d'opinion, qui ont amené à modifier quelque peu les principes admis. En tête de nos principes de droit sur la responsabilité (voir les propositions de la Commission à l'art. 5), nous proposons que le propriétaire de la fabrique soit responsable de tous les dommages causés par ses mandataires sans exception, ensuite d'une faute dans l'exercice de leurs fonctions. Ce principe, qui devra être appliqué des directeurs aux surveillants, n'est point du tout superflu. Tout au moins, il n'a pas jusqu'à présent, dans ce domaine, été rendu de sentences juridiques absolument concordantes. Toutefois, cette règle est tellement justifiée d'une manière générale, surtout à cause des conséquences de droit qui découlent de la nature de l'exploitation industrielle, que nous pouvons parfaitement nous abstenir de l'expliquer en détail. Elle se trouve déjà mot pour mot

dans le règlement allemand sur les industries. Elle mérite d'être inscrite en tête des prescriptions relatives à la responsabilité provenant des exploitations industrielles, attendu qu'elle fixe, pour le juge, l'unité de la responsabilité de l'entrepreneur, avec tous ses employés et mandataires, vis-à-vis des ouvriers.

D'accord avec le Conseil national, nous admettons comme second principe essentiel (art. 5, *b*) la responsabilité pécuniaire du propriétaire de fabrique vis-à-vis des ouvriers, en cas de lésions corporelles résultant de l'exploitation de la fabrique, et nous protégeons l'ouvrier par une présomption de preuve fondée sur la nature des choses, mais pouvant être détruite par une contre-preuve. C'est là une règle de droit qui est posée, avec plus de sévérité encore, dans les détails de la loi sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer. Certains industriels paraissent avoir soulevé des objections contre ce principe. Nous estimons qu'ils ont tort. En réalité, ce n'est pas une loi d'exception que nous avons l'intention de mettre au jour; il ne s'agit pas non plus d'un privilège destiné à favoriser d'une manière exceptionnelle la classe ouvrière. Dans notre conviction, c'est une doctrine juridique découlant de la nature des choses et de l'essence des circonstances de fait qui existent en cette matière. Si les ouvriers sont blessés dans les limites des circonstances locales données de la fabrique et des rapports qu'ils ont avec les machines et autres engins, ou d'une manière générale par l'état de fait créé par l'exploitation, soit, comme le dit l'article, « par l'exploitation de la fabrique, » il ne serait pas équitable d'imposer à l'ouvrier blessé l'obligation de prouver que ce sont ces circonstances qui sont la cause de l'accident et qu'il n'y a pas de sa faute à lui. Comme règle, on peut équitablement établir la présomption que c'est la nature de l'exploitation qui a causé l'accident. Le fabricant, aidé de tout le personnel de sa fabrique, sera réellement bien mieux placé pour prouver au juge que dans le cas spécial il y a eu quelque chose d'irrégulier ou d'extraordinaire, qui rejette la faute, en tout ou en partie, à l'individu blessé ou à un tiers pour lequel l'entrepreneur n'est aucunement responsable, et qui le dégage, en tout ou en partie, de la responsabilité. Ce principe, s'il est admis, ne constitue en aucune façon un droit exceptionnel pour la Suisse; bien au contraire, il s'est implanté depuis longtemps dans d'autres pays. La preuve qu'en établissant cette règle de droit nous nous trouvons, de l'aveu des industriels prévoyants eux-mêmes, sur le terrain du droit, gît dans le fait que le principe adopté par nous et la doctrine proposée au point de vue de la preuve à faire, se trouve littéralement dans les modifications proposées au projet de la Commission d'experts, par la Société commerciale et industrielle suisse (voir la brochure déjà

citée, qui a été transmise au Département des Chemins de fer et du Commerce par lettre du 27 juillet 1875 ; proposition de modification à l'art. 4, page 4). Du reste, les industriels peuvent couvrir cette responsabilité, du moins pour la plupart des cas, au moyen de conventions avec les compagnies d'assurances et de primes relativement modiques.

Si votre Commission est d'accord avec la décision du Conseil national sur ce principe essentiel de la responsabilité, et si elle complète la rédaction par la première phrase, elle n'a cependant pas pu se convaincre que les deux autres phrases — relatives à la responsabilité générale pour les « affections morbides d'un caractère pathologique déterminé », et à la responsabilité du propriétaire de la fabrique « si l'accident a été occasionné par la faute d'un tiers », avec recours contre ce tiers, — puissent et doivent dès à présent, sans enquête formelle et sans restriction, être admises dans les dispositions transitoires sur la responsabilité. Le Conseil national intercale, en effet, dans son art. 5 la phrase suivante: « Si l'accident a été occasionné par la faute d'un tiers, le propriétaire de la fabrique a recours contre lui. » Or, cette disposition, dans sa teneur, suppose que le fabricant est responsable en première ligne, vis-à-vis de la victime de l'accident, pour tout acte de tiers dans sa fabrique. Le droit de recours, qui va sans dire et qu'il possède vis-à-vis de l'auteur réel de la faute, est parfois réellement illusoire. Peut-être la responsabilité que nous imposons au propriétaire de la fabrique pour tous ses représentants et employés est-elle en réalité la partie essentielle de l'intention qu'a mise le Conseil national dans cette phrase. Si celle-ci veut dire davantage, c'est-à-dire si tout ce qui peut arriver de punissable dans une fabrique, par le fait de tiers, est toujours mis, au point de vue pécuniaire, sur la responsabilité du fabricant, on imposerait, à notre avis, à chaque fabricant un fardeau de responsabilité fort exceptionnel et réellement effrayant, que nous ne pouvons trouver justifié en droit. Supposons que ce tiers ne soit pas un étranger intrus (car alors la responsabilité serait réellement par trop recherchée), mais bien un camarade qui, par exemple, par haine personnelle, épie intentionnellement l'occasion de jeter son ennemi dans un engrenage, et que le fait soit constaté, nous ne pouvons pas trouver, en droit, qu'il y ait lieu d'imposer la moindre responsabilité au propriétaire de la fabrique. En conséquence, la Commission a cru devoir se borner, en ce qui concerne la responsabilité pour les tiers, dans la disposition transitoire, à ce qui est dit à la lettre a.

Quant à l'autre phrase des décisions du Conseil national, ainsi conçue: « Il y a également recours contre le propriétaire de la fabrique lorsqu'il est démontré qu'une industrie entraîne à sa suite

des affections morbides d'un caractère pathologique déterminé, qui ne peuvent être attribuées à d'autres influences (par exemple carie des os de la mâchoire dans les fabriques d'allumettes chimiques, paralysie saturnine dans les fabriques de céruse, etc.)», il nous semble également inopportun d'admettre une disposition sous une forme aussi générale. Il n'y a pas seulement les fabriques d'allumettes chimiques et de céruse qui peuvent agir d'une manière pernicieuse à la santé par des effets durables, même avec les plus grandes précautions : les fabriques de produits arsenicaux, de couleurs d'aniline, etc., sont dans le même cas. Nous renvoyons encore une fois aux ouvrages de Geigel, de Merkel et de Hirt (Salubrité publique et Maladies industrielles, 1874), qui établissent 3 groupes, chacun assez nombreux en espèces, d'industries exerçant une action délétère sur l'organisme humain. Le travail qui doit être accompli dans ces fabriques est malheureusement, comme nous l'avons déjà fait observer, en grande partie une nécessité absolue pour la société humaine et pour la civilisation. En interdisant purement et simplement toutes ces industries, on ne rendrait absolument aucun service à la société, et l'on se mettrait souvent en collision avec beaucoup de nécessités de la vie. L'Etat a certainement le droit et le devoir absolu de vouer toute son attention à ces branches d'industrie, dans l'intérêt de la santé de la classe ouvrière. Lorsqu'une exploitation nuisible de ce genre apparaît comme absolument inutile et superflue, l'Etat, à notre avis, doit avoir le droit de la supprimer sans restriction. Quant aux allumettes phosphoriques, la science sera peut-être bientôt dans le cas de pouvoir remplacer complètement la fabrication actuelle par le procédé tout à fait inoffensif du phosphore amorphe. A ce point de vue, l'autorité exécutive a à sa disposition de riches matériaux, pour ses travaux futurs, dans les études faites dans les pays voisins et en Angleterre (voir par exemple la collection du D<sup>r</sup> W. Horn, 2 volumes, Berlin 1863, tome 1<sup>er</sup>, pages 170 à 189). On peut arriver à d'excellents résultats en statuant des prescriptions préservatives contre les maladies. Du reste, on a déjà, dans d'autres pays, pris depuis longtemps des mesures nombreuses et efficaces au sujet de la fabrication des allumettes chimiques.

Les exemples extraordinaires cités dans l'article adopté par le Conseil national se réduiraient sans aucun doute, même en laissant de côté toutes ces prescriptions, en prenant les mesures suivantes :

- a. Exclusion des personnes qui ont une disposition spéciale aux maladies dont il s'agit. Les observations médicales ont démontré, entre autres, que les personnes qui avaient des dents cariées ne devaient pas être employées dans les fabriques où l'on manipule le phosphore. L'Etat peut imposer aux fa-

bricants une visite médicale des ouvriers. On peut même, par surcroît de précaution, en exclure complètement les enfants.

- b. Changement plus fréquent de travail, division et arrangement convenable des ateliers, emploi de hautes cheminées.
- c. Mesures pour empêcher les vapeurs du phosphore de se répandre dans l'atmosphère et précautions pour renouveler l'air rapidement.
- d. Vêtements particuliers à imposer aux ouvriers dans les ateliers, avec obligation de les déposer en quittant le local.
- e. Obligation aux ouvriers de ne quitter le travail qu'après s'être lavé soigneusement le visage et les mains et s'être rincé la bouche, et de prendre leur repas dans des locaux spéciaux, après avoir déposé leurs vêtements de travail.

Ces prescriptions et bien d'autres de diverse nature se rencontrent dans les règlements d'exécution des Cantons qui nous ont précédés depuis longtemps dans cette voie. Du reste, il existait déjà en 1847, dans le Canton de Zurich, une ordonnance relative à la fabrication des allumettes chimiques. Toutefois, cette ordonnance ne suffirait plus aujourd'hui.

Pour les fabriques de céruse, il est surtout nécessaire d'introduire un changement d'occupation.

Du reste, il va sans dire que la négligence et les retards dans l'exécution des prescriptions impliquent une responsabilité de la part du fabricant. Dès qu'il y a faute imputable au propriétaire de la fabrique, les principes généraux du droit lui imposent une responsabilité pécuniaire, et le juge ne manquera pas de l'appliquer. Mais le texte adopté par le Conseil national nous paraît être beaucoup trop général et avoir une portée beaucoup trop grande. Alors même que, après de longues années de travail dans des fabriques de ce genre, dont le nombre est très-considérable et les dangers bien connus, mais qui en général donnent des salaires très-élevés à leurs ouvriers, il se présenterait en fin de compte des cas de ce genre, chaque fabricant serait tenu, dans tous les cas, même si la fabrique était l'objet d'une concession régulière et si l'on ne pouvait lui reprocher la moindre faute ni la moindre inobservation des règlements, d'accorder une indemnité pleine et entière au malade et probablement aussi à sa famille, car il serait facile de prouver par une enquête médicale que c'est ce genre d'industrie qui a occasionné la maladie. Dans ce domaine, il ne faut pas se baser seulement sur quelques cas observés dans certaines fabriques d'allumettes, dans lesquelles toutes les mesures de précaution ont été

très-probablement négligées, que les Cantons ont néanmoins laissées subsister et qui, en exploitant abusivement le travail des enfants, paient en réalité fort mal leurs ouvriers en regard des dangers auxquels elles les exposent, mais bien à la classe nombreuse des branches industrielles, utiles et nécessaires et concessionnées ailleurs par l'Etat, auxquelles la loi, alors même qu'elles auraient pris toutes les mesures de précaution nécessaires, imposerait, en l'absence de toute négligence ou faute de leur part, une responsabilité générale et effrayante.

Pour obtenir des renseignements plus précis, le rapporteur a jugé à propos, après les délibérations de la Commission, de se mettre en rapport, sur cette matière, avec un professeur de médecine légale et avec un jurisconsulte rompu aux questions de législation. Aucun de ces deux experts n'a voulu approuver la responsabilité imposée par la décision du Conseil national.

Par tous ces motifs, la Commission est arrivée à la conclusion que cette disposition de la loi allait trop loin et ne pouvait être maintenue. Il est fort possible que plus tard, après de nombreuses expériences, une loi spéciale à élaborer établisse une responsabilité plus étroite et spécifique pour ces branches d'industrie. Jusque-là, l'appréciation du juge suffira.

A la fin de l'art. 5, nous renvoyons du reste le juge à la législation cantonale en vigueur, attendu qu'il n'existe pas, en ce moment, de dispositions formelles. C'est dans cette forme que votre Commission a cru devoir et pouvoir vous proposer l'article relatif à la responsabilité.

#### 4. *Exécution. Inspection.*

Les considérations que nous avons présentées jusqu'ici sur un petit nombre d'articles de la loi suffisent pour démontrer à chacun quelle est l'importance du mode d'exécution de cette loi et que, sans une forte organisation, celle-ci resterait à l'état de lettre morte. Si l'on étudie les volumineux matériaux qui nous sont fournis par les rapports des inspecteurs de fabriques de l'Angleterre et de l'Allemagne, on se convaincra bien vite que c'est réellement là que se trouve le point important de toute l'affaire. Ce n'est que peu à peu que les inspecteurs seront réellement maîtres de leur sujet dans cette matière si étendue et deviendront toujours plus aptes à remplir leur tâche. Ce n'est que peu à peu que l'on obtiendra aussi la confiance de tous les fabricants intelligents et consciencieux, c'est-à-dire que la défiance se changera en confiance et même que les fabricants réclameront sincèrement les conseils pré-

voyants des inspecteurs. Le rapport annuel prussien pour 1875, dont nous avons fait mention plus haut, s'exprime comme suit :

« Il ne peut naturellement s'agir, en première ligne, que de la nécessité d'écarter les inconvénients les plus marquants. Ce n'est que peu à peu que la confiance des fabricants dans les expériences pratiques et dans l'impartialité du jugement de l'inspecteur des fabriques s'éveillera et se trouvera assurée, et que la volonté réelle des fabricants d'accomplir les améliorations démontrées, en tant qu'elles n'entraîneraient pas évidemment une perturbation notable dans l'exploitation tout entière, sera reconnue et respectée, etc. »

La somme considérable des connaissances de tout genre qui sont indispensables pour résoudre ce problème difficile et dont la possession seule peut en définitive inspirer la confiance dont il a été question plus haut, prouve également qu'il est absolument nécessaire d'avoir des inspecteurs à poste fixe. Mais, à côté de ces inspecteurs, il faudra encore, de temps en temps, provoquer des enquêtes extraordinaires sur tel ou tel genre d'exploitation ou sur telle ou telle catégorie d'industrie, afin d'obtenir des indications précises sur certains abus et de pouvoir donner des conseils prévoyants et au besoin des ordres pour y remédier, en tant du moins que cela sera compatible avec les conditions propres à cette branche d'industrie. Sous ce double rapport, il est donc nécessaire d'avoir des inspecteurs. C'est pourquoi votre Commission a rédigé l'article de manière à ce que les deux modes de procéder puissent être appliqués simultanément, suivant les besoins. Il nous a paru impratique de fixer dès à présent dans la loi, comme l'a fait le Conseil national, le chiffre des traitements et le nombre maximum et minimum des places à créer : toutes ces questions de détail dépendent de l'organisation de l'inspection, de la tâche qui lui sera imposée et des expériences successives qui résulteront des premiers essais. Du reste, la preuve que les industriels eux-mêmes désirent l'institution d'inspecteurs fédéraux et leur accorderont une grande confiance, se trouve entre autres dans les lignes suivantes, adressées de Rapperswyl, le 14 octobre 1874, au Département fédéral des Chemins de fer et du Commerce, par le mémoire des filateurs et fabricants de machines de la Suisse orientale : « Nous demandons enfin la nomination d'inspecteurs fédéraux des fabriques, ayant la compétence de surveiller nos fabriques au point de vue de la législation fédérale et d'astreindre, sous commination de peines, les fabricants à observer cette législation, de supprimer ou de modifier les installations pernicieuses à la santé des ouvriers. Le droit de recours à une instance supérieure doit nous être accordé contre les décisions des inspecteurs fédéraux. »

Ainsi donc, la création d'un inspectorat bien organisé pour l'exécution de la loi a été reconnue comme absolument nécessaire, tant par les industriels et par les ouvriers que par les corps chargés d'élaborer la législation sur cette matière, et tout particulièrement par les expériences faites dans d'autres pays.

Tels sont les points sur lesquels votre Commission est pour ainsi dire unanime dans ses propositions d'adhésion et d'amendements aux décisions du Conseil national. Les objets qui restent à traiter dans le sens de l'adhésion seront élucidés de vive voix, dans le cours de la discussion. Quant aux points essentiels sur lesquels diffèrent les vues de la majorité et de la minorité, les deux fractions de la Commission ont chargé des rapporteurs spéciaux de vous les exposer.

Zurich, le 11 novembre 1876.

Au nom de la Commission,

*Le Rapporteur :*

**C. Kappeler.**

Membres de la Commission du Conseil des Etats :

MM. Kappeler (Thurgovie),  
Jenny (Glaris),  
Vessaz (Vaud),  
Gengel (Grisons),  
Roth (Appenzell-Rh. ext.),  
Zangger (Zurich),  
Theiler (Schwyz).

---

## **Rapport de la Commission du Conseil des Etats sur la loi sur les fabriques. (Du 11 novembre 1876.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.11.1876
Date	
Data	
Seite	221-234
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 357

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.