

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant
la fabrication et la vente des allumettes.

(Du 6 décembre 1881.)

Monsieur le président et messieurs,

Par votre posulat du 28 juin 1881, vous avez invité le conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires pour empêcher la fabrication des allumettes dont l'usage présente des dangers.

La loi fédérale concernant la fabrication des allumettes phosphoriques, du 23 décembre 1879, le règlement concernant la fabrication des allumettes, du 6 avril 1880, et le règlement concernant l'organisation et l'exploitation des établissements qui fabriquent des allumettes avec des matières explosibles, du 25 mai 1880, n'ont en vue, dans leurs dispositions essentielles, que la protection de l'ouvrier. En prenant ces différentes mesures, on ne croyait pas qu'il fût nécessaire d'avoir égard à la sûreté des consommateurs et du public. Les faits prouvèrent bientôt qu'il n'en était pas ainsi. Peu de temps après l'entrée en vigueur de l'interdiction des anciennes allumettes phosphoriques, on constata de nombreux accidents dans toute la Suisse, mais surtout dans la Suisse occidentale, à tel point que, dans le canton de Vaud seulement, il ne s'en produisit pas moins d'une centaine en un espace de temps relativement très-court. On comprend que cet état de choses ait soulevé un véritable orage de plaintes qui se firent jour dans la presse et sous

forme de pétitions adressées aux autorités. Sans doute, dans beaucoup de cas, le public ne mettait pas assez de prévoyance en se servant du nouveau produit, mais on ne saurait disconvenir que plusieurs fabricants n'aient fait preuve d'une grande négligence dans la préparation des nouvelles allumettes et contribué pour une bonne part à discréditer leur industrie. Il en est qui, pour la masse inflammable, se servaient de mélanges explosibles qui brûlaient en lançant au loin des particules enflammées, d'autres se servaient de substances qui prenaient feu trop facilement, au moindre choc extérieur.

Au nombre des allumettes les plus dangereuses, on signalait les allumettes sans phosphore jaune qui peuvent s'allumer sur toute surface comme les anciennes allumettes phosphoriques. Grâce à cette qualité, ces allumettes se sont répandues rapidement dans le public.

Ce qui a causé plus de dommages encore, ce sont les boîtes d'allumettes construites d'une manière négligée. On les fabriquait de bois mince et mauvais, de sorte qu'elles se brisaient très-facilement. D'ordinaire, on les recouvrait à la base, en partie aussi sur les côtés et, chose fort imprudente, sur le couvercle, d'un enduit servant de frottoir. Quand la boîte était construite d'une manière défectueuse, cet enduit pénétrait à travers les lacunes dans l'intérieur de la boîte; il en était de même quand celle-ci se brisait. Dans les deux cas, le moindre contact des têtes d'allumettes avec l'enduit, surtout quand ce dernier se trouvait sur le couvercle, pouvait très facilement mettre le feu à tout le contenu en blessant les mains du porteur ou en infligeant quelque autre dommage à sa personne ou à celles qui se se trouvaient près de lui. Voilà les faits qui ont donné lieu aux nombreuses plaintes sur lesquelles se base le postulat que vous avez formulé au conseil fédéral.

Ensuite de ce mandat, nous n'avons pas manqué de vouer notre sollicitude à cette affaire. Nous avons commencé par prendre les mesures qui étaient dans notre compétence. Les fabriques d'allumettes ont été soumises à des inspections minutieuses et répétées par les inspecteurs des fabriques, les contraventions signalées par eux ont été dénoncées aux gouvernements cantonaux par le département du commerce et de l'agriculture. Ce département a eu soin, en rééditant différentes circulaires et une brochure rédigée par M. Nusperli, inspecteur des fabriques, de donner des instructions aux fabricants et au public en recommandant aux premiers de travailler mieux et plus solidement, et au dernier de mettre plus de précaution dans l'emploi des nouvelles allumettes.

Cependant il se montra bientôt que les contraventions commises par les fabricants, bien que ces contraventions fussent avérées, ne

pouvaient être punies comme elles auraient dû l'être. Le conseil fédéral n'avait d'autres compétences pénales que celles renfermées dans la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, compétences qui sont absolument insuffisantes, car la plupart des délits commis dans la fabrication des allumettes ne pouvaient pas être considérés comme étant de même nature que ceux prévus par la loi. Il se commet en outre dans la fabrication une foule de négligences qui, jusqu'à présent, n'ont pu être dénoncées comme délits, lors même que l'autorité fédérale aurait eu les compétences pénales nécessaires, car ces négligences ne sont pas prévues dans la législation relative aux allumettes. Nous voulons parler de la mauvaise construction des boîtes et de l'usage de mélanges explosibles pour les têtes d'allumettes.

Pour remédier à ces abus, le département du commerce et de l'agriculture a chargé l'inspectorat fédéral des fabriques d'élaborer un projet de règlement sur la matière. Ce règlement devait avoir trait au travail dans la fabrique ainsi qu'à la fabrication dans les maisons particulières, à l'emballage, à la vente et aux dispositions pénales. Pour ce qui concerne l'industrie domestique, il faut remarquer que, bien qu'elle soit interdite, elle s'exerce cependant encore ci et là, spécialement dans le but de fabriquer en secret des marchandises qui ne sont pas conformes à la loi. Faute de compétences pénales, nous n'avons pu, jusqu'à présent, nous opposer efficacement à cette fabrication.

Un règlement élaboré par l'inspectorat des fabriques (du 20 juillet 1881, voir au dossier) répond à ces différentes exigences; aussi a-t-il reçu l'approbation de M. le Dr Rossel, prof. à Winterthur, expert du département du commerce et de l'agriculture. Cependant, nous nous sommes demandé si le conseil fédéral avait les compétences nécessaires pour adopter un pareil règlement renfermant des dispositions pénales et, après mûr examen, cette question nous paraît devoir être tranchée négativement.

L'article 2 de la loi du 23 décembre 1879 ne donne au conseil fédéral, pour ce qui concerne les allumettes, que les pleins pouvoirs nécessaires pour fixer les conditions auxquelles la fabrication de ces objets doit être soumise, mais non pas pour établir des dispositions sur la vente, le transport, l'emballage, les pénalités, etc. Le rapport de notre département de justice et police au département du commerce et de l'agriculture (du 25 juillet 1881, voir au dossier) se prononce dans le même sens.

Dans l'intervalle, deux gouvernements cantonaux se sont crus obligés de prendre par eux-mêmes des mesures pour protéger le public contre les produits d'une fabrication négligée. Le 28 juin 1881.

(voir au dossier), le conseil d'état du canton de Vaud avait déjà demandé au conseil fédéral s'il ne croyait pas qu'il y eût lieu de prendre les mesures nécessaires pour que le monopole des allumettes sans phosphore ne devint pas un danger pour le public ou, éventuellement, pour que l'entrée et la vente des allumettes au phosphore jaune fût de nouveau autorisée. Le conseil fédéral avait répondu (le 26 juillet 1881) qu'il ne croyait pas qu'il y eût lieu de proposer à l'assemblée fédérale la révision d'une loi qui n'avait été adoptée que le 19 décembre 1879. Sur cette réponse, le conseil d'état de Vaud ordonna une enquête qui prouva que les accidents avaient généralement été occasionnés par les allumettes s'enflammant sur toute surface et celles emballées dans de mauvaises boîtes de copeaux. Le gouvernement vaudois interdit ensuite la vente des allumettes s'allumant sur toute surface et celles emballées dans les boîtes de copeaux et frappa les délinquants d'une amende (arrêté du 3 août 1881, voir au dossier). Bientôt après, par arrêté du 23 août 1881, le conseil d'état du canton de Neuchâtel interdit la vente des allumettes s'allumant sur toute surface, ainsi que celles, renfermées dans des boîtes de copeaux, qui sont pourvues d'un frottoir sur le couvercle ou à proximité immédiate des têtes.

Quant aux fabricants, ils ne restèrent pas non plus inactifs; ils adressèrent de nombreuses pétitions aux autorités fédérales en leur demandant que l'on interdît la fabrication des allumettes s'allumant sur toute surface; en outre, ils se plaignaient des décisions des gouvernements cantonaux et demandaient que la Confédération prit elle-même les mesures nécessaires pour régler la question.

Ce qui provoqua d'autres plaintes encore de la part des fabricants, ce fut une décision de la direction du chemin de fer le Central, d'après laquelle, en raison du fait que beaucoup de nouvelles allumettes prennent feu trop facilement, il est exigé pour le transport de ces objets l'emballage prescrit à l'article 85, n° 6, du règlement de transport des chemins de fer suisses (décision du 1^{er} septembre 1881).

Enfin, l'imperfection des nouvelles allumettes et, en partie, les dangers qu'elles présentent, expliquent l'extension considérable prise par la contrebande des allumettes phosphoriques. (Rapport du département des péages au département du commerce, du 13 octobre 1881, voir au dossier). Le public préférerait retourner aux anciennes allumettes qui sont sans danger pour le consommateur. Une assemblée, réunie à Frutigen le 13 octobre 1881, ainsi que quelques fabricants isolés adressèrent une pétition aux autorités fédérales demandant, d'une part, que la fabrication d'après l'ancien système fût de nouveau autorisée, d'autre part, que la marchandise étrangère fût frappée d'un droit plus élevé qui protégeât la production indigène.

Il faut constater cependant que, depuis quelque temps, la fabrication s'est certainement améliorée; le nombre des accidents occasionnés par les nouvelles allumettes ou par leur emballage a considérablement diminué, ce qui a pour effet que le public se tranquillise peu à peu. On ne saurait douter que les fabricants ne s'efforcent de perfectionner leurs produits. Comme toute autre chose, la fabrication des allumettes sans phosphore a dû être apprise; il ne faut pas s'étonner si les premiers essais n'ont eu que des résultats peu favorables, ce n'est que lorsque cette période de transition a été passée qu'il a été possible d'en obtenir de meilleurs. Mais il ne faut pas oublier non plus qu'il existe encore un certain nombre de fabricants négligents et sans conscience qui ne peuvent être mis à l'ordre que par des mesures sévères.

En face de circonstances aussi compliquées, notre département du commerce et de l'agriculture, avant de tenter d'autres démarches, a jugé utile de requérir l'avis d'hommes entendus dans la question. Il a convoqué une commission, composée des membres ci-après:

MM. le Dr Schuler, inspecteur des fabriques.

Etienne, » »

Nusperli, » »

Berney, conseiller d'état à Lausanne.

de Steiger, conseiller d'état à Berne.

le Dr Rossel, prof. à Winterthur.

Schwarzenbach, prof. à Berne.

Pendant la séance de la commission qui eut lieu à Berne le 17 novembre 1881, sous la présidence du chef du département du commerce et de l'agriculture, quelques-uns des principaux représentants de l'industrie suisse des allumettes, savoir M. M. Karlen, fabricant à Wimmis; Schätti, fabricant à Fehraltorf; Bohy, fabricant à Nyon, ont été appelés à se prononcer sur la question et à exprimer leurs vœux à la commission.

Voici en somme ce qui ressort des délibérations de la commission (voir le protocole ci-joint):

Deux établissements de la vallée de Frutigen et un troisième à Wimmis ont fabriqué pour le commerce des allumettes sans phosphore jaune pouvant être allumées sur toute surface. Ces allumettes ont occasionné en son temps de nombreux accidents; mais tout récemment, l'un de ces fabricants a perfectionné son produit au point qu'il ne peut plus être considéré comme dangereux. Cependant il n'est pas encore sans reproche, car ce genre d'allumettes subit facilement l'influence de l'humidité et ne s'enflamme qu'au contact avec un frottoir spécialement préparé, ce qui est d'un grand

inconvenient pour le transport. La commission a été d'avis que, vu cet état de choses, il n'était pas possible de trancher d'une manière définitive la question des allumettes s'allumant sur toute surface, que, bien au contraire, cette question devait rester pendante pour le moment, par la raison que, si l'industrie réussissait à fabriquer une allumette de cette espèce qui ne présentât aucun danger, ce qui peut avoir lieu dans un avenir peu éloigné et serait un progrès sensible, il est désirable que l'usage de ce genre d'allumettes ne soit pas interdit d'avance.

Quant aux allumettes qui ne prennent feu qu'au contact avec un frottoir spécial, la commission a été d'avis qu'il n'y avait aucune mesure à prendre à leur égard.

Pour ce qui concerne l'emballage des allumettes, il a été constaté que la construction défectueuse des boîtes ovales en copeaux, pourvues d'un frottoir, a donné lieu à de nombreux accidents, aussi la commission a-t-elle décidé que ces boîtes ne devraient être autorisées qu'à la condition d'être solides, de bien fermer et de ne pas porter le frottoir sur le couvercle, parce que les têtes des allumettes se trouvent au-dessous et peuvent facilement toucher l'enduit et prendre feu. Quant à savoir si l'enduit servant de frottoir doit être appliqué à la base ou sur les côtés des boîtes, les membres de la commission n'étaient pas de même avis. Dans cette conférence, il a été reconnu désirable que le conseil fédéral se fit donner par l'assemblée fédérale les compétences nécessaires pour faire punir les délinquants, tant fabricants que vendeurs, ainsi que la fabrication s'exerçant comme industrie domestique; la commission recommandait aussi de prendre des mesures au sujet de la marchandise étrangère. Elle était d'avis que la responsabilité statuée par le droit commun suffisait pour le fabricant et le vendeur d'allumettes et qu'il n'était pas nécessaire d'introduire pour eux une responsabilité spéciale. Quant aux pénalités, la commission estimait qu'elles ne doivent pas dépasser les limites ordinaires, à l'exception de cas où la santé et la vie auraient été menacées dolosivement.

Nous avons déjà attiré votre attention sur le fait que notre législation présente une lacune, en ce que l'article 2 de la loi du 23 décembre 1879 n'accorde pas de compétences pénales au conseil fédéral. Il nous paraît ressortir suffisamment de ce qui précède qu'il est urgent de faire une adjonction à cet article. Telle est la solution que nous croyons devoir donner à votre postulat.

Le conseil fédéral vous présente ci-joint un projet d'arrêté d'après lequel il lui serait donné la compétence nécessaire d'établir des règlements sur la fabrication des allumettes, tant dans les fabriques que dans les maisons particulières et sur l'emballage, le

transport et la vente de ces marchandises et de fixer, en cas de contravention aux prescriptions, de ce règlement, des pénalités qui peuvent aller jusqu'à la prison. Ces pleins-pouvoirs nous seraient donnés pour la durée de deux ans.

Ces compétences ont, il est vrai, une assez grande portée, mais vu l'urgence de l'affaire, le conseil fédéral croit en avoir besoin. Elles ne seraient d'ailleurs valables que pour deux ans, car il est à supposer qu'après l'expiration de ce terme, l'état des choses sera redevenu normal et surtout que l'industrie aura fait assez de progrès pour pouvoir fournir aux consommateurs un produit inoffensif sous tous les rapports et pourtant d'un usage commode. C'est aussi pour ces mêmes considérations que nous proposons de mettre, pour motifs d'urgence, cet arrêté immédiatement en vigueur.

On peut se demander si la Confédération a les compétences nécessaires pour accorder à l'autorité exécutive, sous forme d'arrêté, des pleins-pouvoirs de nature pénale ou si ces pouvoirs ne devraient pas lui être conférés par voie législative. Nous croyons que cela peut avoir lieu et nous vous rappelons un cas précédent, savoir l'arrêté fédéral du 21 février 1878 concernant les mesures à prendre contre le phylloxéra, arrêté par lequel le conseil fédéral a été autorisé à interdire l'entrée, la circulation et la sortie des plantes, substances et produits qui peuvent renfermer le phylloxéra et à frapper d'amende les contravenants.

Agréé, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Berne, le 6 décembre 1881.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération:

DROZ.

Le chancelier de la Confédération:

SCHIESS.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la fabrication et la vente des allumettes.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 6 décembre 1881 ;
vu les articles 31, lettre c, et 34 de la constitution fédérale,

arrête :

Article 1. En complément de l'article 2 de la loi fédérale du 23 décembre 1879 sur les allumettes phosphoriques, le conseil fédéral est autorisé à prendre, par voie de règlements, toutes les mesures qu'il jugera nécessaires concernant la fabrication des allumettes, tant dans les fabriques que dans les maisons particulières, leur emballage, leur transport et leur vente, ainsi qu'à édicter en cas d'infractions aux dispositions de ces règlements, des pénalités qui pourront aller jusqu'à l'emprisonnement.

Article 2. Les présents pouvoirs sont accordés pour une durée de deux ans.

Article 3. Le présent arrêté est déclaré d'urgence et entre immédiatement en vigueur.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la fabrication et la vente des allumettes. (Du 6 décembre 1881.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1881
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	53
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1881
Date	
Data	
Seite	615-622
Page	
Pagina	
Ref. No	10 066 300

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.