

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur la manière de pourvoir aux intérêts des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération, atteints de lésions corporelles ou tués dans l'exercice de leurs fonctions.

(Du 22 mars 1889.)

Monsieur le président et messieurs,

A l'occasion de l'élaboration de la loi fédérale du 26 avril 1887 concernant l'extension de la responsabilité civile, le postulat suivant fut présenté au conseil national, qui l'accepta, de même que plus tard (le 29 avril 1887) le conseil des états:

« Le conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la manière dont on a déjà pris en considération les intérêts des employés fédéraux atteints de lésions corporelles ou tués dans l'exercice de leurs fonctions et, éventuellement, à présenter des propositions sur la manière dont on doit y pourvoir. »

Le postulat ne parle que d'employés fédéraux. Mais nous croyons répondre au sens du postulat, si nous y faisons entrer toutes les personnes qui sont au service de la Confédération, par conséquent tous les fonctionnaires, employés et ouvriers occupés par la Confédération dans les établissements de la régie ou de quelque autre manière.

Le thème sur lequel nous sommes invités à présenter un rapport n'a pas encore fait l'objet d'une réglementation spéciale, et n'a même pas été discuté sous toutes ses faces. Lorsque des fonctionnaires ou des employés sont victimes d'un accident, leur sort est adouci en partie par l'intervention de quelques dispositions légales déjà existantes, en partie par les coutumes en usage dans l'administration.

Dans les cas d'incapacité temporaire de travail, l'administration supporte les frais de remplacement de la victime de la même manière que dans les cas de maladie, de service militaire, etc., et ne cesse pas de payer le traitement. Quand l'accident a pour conséquence l'infirmité totale ou partielle on ne s'en tient pas plus rigoureusement à donner congé au fonctionnaire que lorsque l'infirmité est survenue successivement. Les cas d'incapacité totale doivent être considérés comme les plus sérieux, surtout lorsque la victime n'était pas assurée ou ne peut pas avoir recours à la responsabilité légale. Mais ils ne sont pas fréquents. Si l'accident est suivi de mort, nous faisons usage de l'autorisation que nous donne l'article 6 de la loi du 2 août 1873 concernant les traitements pour accorder la jouissance du traitement pendant un temps variant, suivant les cas. En outre, la Confédération fournit, depuis 1872 déjà, une certaine somme dans le but de réduire les primes d'assurance sur la vie de ses fonctionnaires et employés (voir le message du 29 novembre 1881 concernant l'assurance des fonctionnaires fédéraux (F. féd. 1881, IV. 305).

Lorsque des employés militaires, par exemple des instructeurs perdent la vie ou voient leur santé altérée au service, ils ont droit, eux ou leurs survivants, aux pensions ou indemnités prévues par la loi du 13 novembre 1874, en tant qu'il est démontré que la victime, ou ses survivants, vivaient entièrement ou partiellement de son salaire.

Dans quelques cas extraordinaires, nous sommes allés au-delà des prescriptions et des us et coutumes de l'administration et nous avons accordé d'autres indemnités, généralement sous forme d'un capital, à la victime d'un accident ou à sa famille. L'année dernière, par exemple, un aide ayant été tué par la foudre pendant qu'il était occupé à la pose d'un signal trigonométrique dans le canton d'Unterwalden, nous allouâmes à sa famille une somme de 1000 francs.

La situation du personnel de l'administration des poudres et du personnel de l'administration des postes fut réglementée en son temps d'une manière plus étendue.

L'ordonnance du 23 octobre 1863 touchant l'organisation et la gestion de l'administration des poudres prévoyait des sommes

fixes à payer aux employés mutilés par suite d'accidents, ou aux familles des employés tués par une explosion, lorsque l'accident n'avait pas été causé par la propre faute de la victime. Cette disposition a été remplacée depuis le 1^{er} janvier 1878 par celles des lois concernant la responsabilité civile des fabricants.

Depuis 1876, un crédit de 8000 francs fut accepté dans le budget en faveur des fonctionnaires et du personnel au service de l'administration des postes et voyageant en chemins de fer, bateaux à vapeur, voitures postales, en cas d'accidents survenus dans les voyages de service. Ce crédit venait remplacer ceux que l'on accordait antérieurement dans chaque cas particulier. Lorsque l'administration put se convaincre, en comparant les tarifs des compagnies d'assurances contre les accidents, qu'elle s'en tirerait à meilleur compte au moyen d'une assurance propre, et qu'elle ne prendrait pas par là la charge d'un plus grand risque, nous pûmes, sur sa proposition, émettre l'ordonnance du 29 septembre 1876 concernant les indemnités à payer au personnel postal en cas d'accidents survenus dans les voyages de service. Cette ordonnance a été remplacée par celle du 30 décembre 1881 (Rec. off., V. 864; IX. 27) qui étendait le bénéfice de l'assurance à *tous* les fonctionnaires et employés postaux. Cette extension fut justifiée par le fait que le compte spécial du crédit mentionné bouclait à la fin de 1880 par un solde à l'actif de 29,949 francs. L'ordonnance prévoit des sommes fixes à payer lorsque l'accident entraîne la mort du fonctionnaire ou de l'employé, savoir: *a.* de 5000 francs, lorsqu'il laisse une veuve et des enfants en bas âge, ou seulement une veuve ou des enfants au-dessous de 16 ans; *b.* de 2000—5000 francs lorsqu'à défaut de veuve ou d'enfants, il laisse un père et une mère, ou seulement l'un ou l'autre, dont il était le principal soutien; cette somme est déterminée par le département des postes d'après les conditions de chaque cas particulier. Quand l'accident totale entraîne l'infirmité totale, le fonctionnaire reçoit une allocation annuelle équivalente dans une caisse de rentes privée à un capital de 5000 francs, et en cas d'infirmité partielle, il reçoit la moitié de cette même rente annuelle. Si l'accident a pour conséquence une incapacité de travail temporaire, le fonctionnaire ou l'employé reçoit une allocation pour frais de traitement de trois francs par jour pendant une période de temps de 180 jours au maximum, et l'administration prend à sa charge les frais de remplacement. La clause suivant laquelle l'allocation pour frais de traitement ne se paie que si l'incapacité dure 7 jours au moins a été abrogée par arrêté du 23 février 1886.

Dans les années 1877 jusqu'à et y compris 1888, les indemnités suivantes ont été allouées conformément à cette ordonnance:

a. Au personnel postal, ou pour l'acquisition de rentes dans 455 cas, ensemble	fr. 46,158. 13
b. A des postillons dans 22 cas, ensemble	» 5,909. 50
	<hr/>
	Total fr. 52,067. 83

Le fonds de réserve spécial, formé suivant les dispositions de cette ordonnance par les excédents disponibles de la subvention annuelle de 8000 francs, se montait à 65,500 francs au 15 décembre 1888.

Pour les ouvriers occupés à la pose des lignes téléphoniques et les directeurs de travaux, il existait déjà depuis le 1^{er} juillet 1881 une assurance collective conclue par l'administration des télégraphes auprès d'une entreprise privée d'assurance contre les accidents. D'un autre côté, l'administration des télégraphes payait aux ouvriers blessés dans la construction des télégraphes une indemnité journalière qui se montait à la moitié jusqu'à la totalité du salaire pendant la durée de l'incapacité. Dès lors, ces dispositions concernant la construction des lignes téléphoniques et télégraphiques furent remplacées par d'autres, dont nous allons parler.

La situation des « employés et ouvriers » de plusieurs établissements de la Confédération qui comptent parmi ceux dans lesquels le risque d'accident est le plus grand, a changé avec l'introduction de la législation fédérale sur la responsabilité civile et sur les fabriques. La Confédération, envisagée comme entrepreneur et patron est tenue par la loi d'indemniser ceux qu'elle y occupe (ou leurs familles) lorsqu'ils sont atteints de lésions corporelles ou tués dans l'exercice de leurs fonctions. Elle répond en particulier du cas fortuit et ne peut s'affranchir de la responsabilité que lorsqu'il est prouvé que l'accident a pour cause ou la force majeure ou des actes criminels ou délictueux de tierces personnes autres que ses représentants, directeurs ou surveillants, ou la propre faute de celui-là même qui a été tué ou blessé.

Depuis l'introduction de la responsabilité civile par la loi fédérale du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques, les ateliers de construction et la fabrique de munitions (le laboratoire) de Thoune, la fabrique d'armes de Berne et les différentes fabriques de poudre ont été soumises à cette loi dès sa mise en vigueur. Ses dispositions provisoires sur la responsabilité ont fait place aux dispositions définitives de la loi fédérale du 25 juin 1881 concernant la responsabilité civile des fabricants. Dès lors, ces dernières ont trouvé leur application dans un certain nombre de cas. Celui qui mérite le plus d'être signalé se rapporte à l'explosion d'un mélange pour les fusées, au laboratoire de Thoune, en 1883, où 3 ouvriers

furent tués. Leurs familles obtinrent chacune le maximum de l'indemnité soit 6000 francs.

Le 1^{er} novembre 1887, la loi fédérale du 26 avril de la même année concernant l'extension de la responsabilité civile et complétant la loi fédérale du 25 juin 1881 entra en vigueur. Elle s'étendit de nouveau à une série d'établissements exploités par la Confédération.

D'après les termes de l'article 1^{er}, chiffre 2 c, cette loi s'applique tout d'abord à tous les « employés et ouvriers » occupés à la pose et à la réparation des fils téléphoniques et télégraphiques.

Ensuite il est évident qu'elle s'étend aussi aux nombreux dépôts fédéraux de guerre et de munitions qui occupent une grande quantité de personnes. Et bien que ces « employés et ouvriers » soient ici où là aussi au service des cantons, il n'en est pas moins vrai que la Confédération est responsable; car si un accident se produit pendant l'exécution de travaux pour la Confédération, c'est cette dernière qui doit intervenir. L'extension de la responsabilité civile à ces établissements a fait disparaître l'inégalité qui existait, sans raison d'être, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les fabriques, entre le personnel de ces établissements et celui des fabriques déjà soumises à cette loi.

Après avoir énuméré les établissements qui tombent évidemment sous la responsabilité civile, nous devons poser toute une série de questions dans lesquelles il y a doute sur l'étendue personnelle et objective de la loi fédérale :

1. Quel personnel faut-il faire entrer comme « employés ou ouvriers » ayant part au bénéfice de la responsabilité? Faut-il compter les directeurs, gérants, directeurs des travaux, etc., des établissements en question. Et à quel point de vue considérer les fonctionnaires de l'administration centrale comme, par exemple, le chef de la partie technique de l'administration du matériel de guerre, son adjoint, l'administrateur central des poudres, etc., qui ne sont que par intervalles en rapport direct avec l'exploitation dans un but de surveillance ou autre, pour des expériences par exemple, et qui sont victimes d'un accident pendant ce temps? D'après ce que nous avons dit dans notre message concernant la loi de 1881 sur la responsabilité civile (F. féd. 1880, IV. page 423), la loi *est applicable* vis-à-vis des personnes de la première catégorie ci-dessus. Il reste des doutes par rapport à ceux de la seconde.

2. Les mêmes questions se posent au sujet des fonctionnaires de l'administration militaire qui, sans avoir de relation constante avec les établissements en cause, font des expériences avec des armes

à feu et des substances explosibles, lorsqu'il survient un accident, comme, il y a quelque temps, à Thoune, lors des essais avec une tour mobile.

3. Il serait très désirable que la loi s'étende aussi aux employés de la régie des chevaux (écuyers, etc.). Mais l'article 1, chiffre 2, b, ne parle que du «voiturage».

4. L'article 2, alinéa 2, donne aussi lieu à des doutes. Il semble poser, pour les travaux exécutés en régie et les travaux publics en général, la condition de travail simultanée de plus de 5 ouvriers, donc aussi pour les industries qui produisent ou emploient les matières explosibles. Si cet alinéa devait être compris dans ce sens la clause qu'il contient ne s'appliquerait pas du tout ou seulement par intervalles à quelques établissements tels que le dépôt de guerre et le bureau de contrôle des munitions de Thoune. Mais cette interprétation n'est pas soutenable. L'article 2, alinéa 2, veut seulement mettre les entreprises publiques dans la même situation que les entreprises privées sans modifier en rien l'article 1^{er}. Le sens trop général de la seconde partie de l'article devra être rectifié en considération de l'article 1^{er}.

5. Enfin la loi est-elle applicable aux employés et ouvriers occupés dans les laboratoires ou aux machines de l'école polytechnique fédérale et de ses établissements auxiliaires? » S'étend-elle aussi aux ouvriers occupés d'une manière permanente par la Confédération à Thoune pour des métiers relatifs à la construction (6 hommes : maçons, charpentiers, etc.) ?

Nous croyons que toutes les questions soulevées, de même que celles du même genre qui pourront encore se poser, doivent être résolues dans un sens affirmant l'application des dispositions sur la responsabilité civile, et nous nous placerons par conséquent sur ce terrain pour la solution des cas qui pourront se présenter.

Après avoir dans ce qui précède :

- a. relaté les mesures et les dispositions administratives qui s'appliquent à toutes les personnes au service de la Confédération ;
- b. présenté un exposé des parties de l'administration pour lesquelles des prescriptions légales ou des ordonnances garantissent d'une manière plus étendue et plus spéciale contre le dommage économique causé par des accidents survenant au service,

nous pouvons passer à la seconde partie du postulat savoir, présenter éventuellement des propositions sur la manière dont on doit pouvoir ultérieurement aux intérêts des employés fédéraux.

Avant de répondre à cette question, nous devons tout d'abord fixer quels fonctionnaires et employés elle concerne. A ce sujet, nous avons demandé aux diverses divisions de l'administration quels sont ceux de leurs fonctionnaires, employés ou ouvriers qui sont soumis à un *plus grand risque d'accident que le risque ordinaire*, dans l'exercice de leurs fonctions ou à cause de leur service fédéral. Cette demande semble restreindre la portée du postulat. Mais nous ne croyons pas qu'il y ait aussi lieu de prendre des mesures spéciales contre les suites d'accidents, lorsqu'un employé n'est soumis à aucun autre risque que le risque d'accident ordinaire commun à tous les autres. S'il survient un accident à un fonctionnaire dans son bureau ou en s'y rendant, ce cas doit être assimilé au cas de maladie ou au cas de décès normal.

D'après les réponses qui nous sont parvenues, nous avons pu faire le tableau suivant dans lequel plusieurs branches d'administration dont nous avons déjà parlé ne figurent plus :

Divisions d'administration.

1. Département des affaires étrangères.

Les chefs de la division administrative et du commissariat pour l'émigration.

2. Département de l'intérieur.

a. L'inspecteur en chef des travaux publics, l'adjoint, 4 ingénieurs, éventuellement des aides.

b. Le directeur des travaux publics de la Confédération, l'adjoint, 2 architectes, 2 directeurs des travaux, des directeurs spéciaux de travaux pour les nouvelles constructions (actuellement bâtiment d'administration, à Berne, laboratoire de physique, à Zurich).

3. Département militaire.

a. Les ingénieurs et aides occupés à faire des relevés dans les régions élevées.

4. Département des finances et des péages.

A. a. L'inspecteur des banques d'émission, l'adjoint.

Administration des péages.

B. a. Les surveillants des bureaux de péage, en particulier dans les gares, les contrôleurs et les aides.

Les garde-frontières et leurs chefs.

b. Administration de l'alcool : Le directeur, le secrétaire, le chimiste, 8 contrôleurs, 2 aides techniques.

5. Département de l'industrie et de l'agriculture.

a. Les inspecteurs des fabriques et leurs adjoints.

b. L'inspecteur en chef des forêts et son adjoint.

6. Département des postes et des chemins de fer.

a. Division des chemins de fer : Tous les fonctionnaires s'occupant de la surveillance de la construction et de l'exploitation (inspecteurs, aides, ingénieurs-contrôleurs).

Nature du risque d'accident.

Accompagnement des trains d'émigrants jusqu'aux ports d'embarquements.

Inspection des constructions de routes et de conduites d'eau ; hydrométrie.

Direction et surveillance des travaux de construction.

Les dangers des régions élevées.

Risques de voyage.

Séjour de jour et de nuit sur les lignes de chemins de fer ; manipulation des marchandises.

Parcours dans des endroits dangereux, rencontres avec des contrebandiers. (Sont exposés à des coups de feu, même par des douaniers, comme, par exemple, à la frontière italienne.)

Voyages et visites dans les dépôts et les distilleries.

Voyages, visites dans les fabriques, risque auprès des machines et des substances de toutes sortes.

Parcours dans les forêts ; ravines ; avalanches dans le domaine fédéral des forêts (éboulements, chutes, etc.).

Dangers des chemins de fer ; séjour sur des emplacements de construction et dans les stations, ainsi que sur toute l'étendue de la ligne.

Comme on peut le voir à la première inspection, les fonctionnaires et employés qui figurent dans ce tableau sont de ceux dont le traitement est bon ou suffisant. La plupart d'entr'eux ne sont exposés qu'exceptionnellement à un risque plus élevé que le risque ordinaire d'accident et cela pendant un espace de temps limité. En ce qui concerne spécialement les risques de voyages, ils sont considérablement réduits du fait de la garantie offerte par la législation sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer. Le traitement de chacun de ces fonctionnaires est assez élevé pour leur permettre de s'assurer contre les accidents. On ne peut pas voir là une nécessité pressante pour la Confédération de s'occuper spécialement du sort de ces fonctionnaires en cas d'accidents. S'il paraît justifié d'avoir égard aux conditions particulières dans lesquelles se trouvent ces fonctionnaires pendant leur service, il en faut tenir compte dans la loi sur les traitements et la loi sur les congés aux fonctionnaires et employés fédéraux devenus infirmes.

Il y a lieu de faire une exception dans ce que nous avons dit, au sujet du personnel de l'administration des péages. La majeure partie de ce personnel n'est pas en état de supporter, sans l'assistance de la Confédération, les conséquences d'un accident même peu grave.

Toutes les raisons qui nous ont guidés en faveur de la création d'une assurance particulière contre les accidents pour l'administration des postes peuvent se répéter dans le même but pour l'administration des péages. Parmi ces raisons figure non-seulement la considération de la condition sociale et du travail corporel de ses fonctionnaires et employés mais aussi celle de l'apitude constante au service et de la marche régulière du service, ce qui est d'une très-grande importance, quand on considère le grand nombre des fonctionnaires et employés et la nature de leurs fonctions.

Nous voulons par conséquent, autant que vous n'y voyez pas d'empêchement, créer, pour le personnel de l'administration des péages, une institution semblable à celle qui existe pour l'administration des postes. Cette institution a donné de bons résultats et n'est pas coûteuse. Les indemnités sont telles que l'employé blessé est à l'abri du besoin, mais qu'il n'est cependant pas tenté de prolonger l'incapacité de travail au delà du temps nécessaire pour sa guérison. Les procès civils, coûteux et longs, dans le but d'obtenir des indemnités plus fortes, sont exclus par le fait que les réclamations et les décisions nécessaires ont lieu par voie administrative et que toute l'organisation ne repose pas sur des bases de droit privé.

Les frais d'une assurance semblable pour le personnel des péages ne représenteront pas une bien forte somme annuelle. Nous

ne pouvons pas fixer de chiffres actuellement déjà; car, pour y arriver, il faudra d'abord faire le relevé de tous les accidents qui sont survenus pendant un certain espace de temps. La somme correspondante sera comprise dans le budget et présentée à votre approbation.

D'après ce que nous avons dit, le postulat (n° 379) reproduit au commencement de ce message, ne nous engage pas pour le moment, à prendre d'autres mesures et à présenter d'autres propositions, et nous concluons en demandant:

que vous veuillez bien le considérer comme résolu.

Nous vous présentons, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre plus haute considération.

Berne, le 22 mars 1889.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération:

HAMMER.

Le chancelier de la Confédération:

RINGIER.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur la manière de pourvoir aux intérêts des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération, atteints de lésions corporelles ou tués dans l'exercice de leurs fonctions. (Du 22 mars 1889.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1889
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.04.1889
Date	
Data	
Seite	581-591
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 275

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.