Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 69 (1977)
Heft: 11

Artikel: Le centenaire de la loi sur les fabriques
Autor: Tschudi, H.P.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385891

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 11 Novembre 1977 69e année

Le centenaire de la loi sur les fabriques

*Par H. P. Tschudi, ancien conseiller fédéral**

1. Genèse et fondements

Il y a trois ans, nous fêtions le centenaire de la constitution fédérale revisée en 1874 et on a relevé alors combien ce texte constituait une loi fondamentale de premier ordre pour un peuple qui parle quatre langues et un pays dont la diversité est si prononcée. Les auteurs de la constitution avaient un but ainsi résumé: *«un droit et une armée»*. Le premier fruit de leurs efforts pour obtenir une unification nationale du droit ne se fit pas attendre: c'est la loi fédérale du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques (loi sur les fabriques). Il n'est pas sans intérêt de constater que le code des obligations, le code civil et surtout le code pénal n'ont été adaptés que bien plus tard. Quelle est donc la cause de la promptitude et du succès qui caractérisèrent alors cette législation protégeant les travailleurs? Plusieurs facteurs furent certes décisifs, mais, plus particulièrement, d'abord la situation choquante et insupportable des ouvriers de fabrique, à laquelle il fallait remédier d'urgence, ensuite les précurseurs qui, dans certains cantons, préparèrent les esprits et le terrain, enfin l'action courageuse et efficace d'hommes politiques décidés.

La voix des écrivains

Le 19e siècle fut, en Suisse aussi, l'époque de la pauvreté des masses. On a souvent décrit la situation catastrophique de la main-d'œuvre, surtout celle du prolétariat industriel. Aujourd'hui, la littérature et l'histoire nous permettent presque de la mieux connaître que ses contemporains d'il y a cent ans, bien qu'à l'époque chacun eût sous les yeux le spectacle de la misère noire et des conditions sanitaires déplorables dans les fabriques qui s'étaient développées trop rapi-

* Exposé présenté lors de la commémoration du centenaire de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, le 21 octobre 1977, à Berne.

dement. Cet état de fait ne pouvait que soulever le cœur d'un observateur sensible. Les écrivains suisses les plus marquants étaient alors – comme ceux d'aujourd'hui – profondément enracinés dans la population. Cette situation inhumaine de la main-d'œuvre ne pouvait donc leur échapper.
Jeremias Gotthelf a dénoncé la misère noire des travailleurs de l'Emmental ainsi que ses terribles répercussions morales; il l'a fait avec l'acuité de son langage, à la fois très proche de celui du peuple et tout empreint de sollicitude pastorale. Dans le «Grüne Heinrich» de Gottfried Keller, on trouve aussi ce jugement célèbre, impitoyable pour la société de son temps: *«Les produits de l'industrie d'aujourd'hui semblent d'autant plus précieux et convoités des acheteurs qu'ils ont été élaborés au prix de vies d'enfants.»*
Tout aussi sévère est l'article de Gottfried Keller, paru dans la *Zürcher Intelligenzblatt*: «L'Etat, penseur et ami des hommes, prévoit pour 50 ans et découvre une génération appauvrie partout où l'on est industrieux, et cette génération ne comprendra ni défenseurs vigilants ni citoyens indépendants. Cet Etat considère combien est longue la journée pour un cœur d'enfant inquiet et tourmenté jusqu'à ce qu'un développement sexuel prématuré donne une nouvelle génération qu'on domptera beaucoup moins facilement. Cet Etat considère que la treizième heure de travail quotidien, qui se répète trois cents fois par an, est peut-être une heure de trop, heure qui pourrait sauver la fraîcheur de la vie et l'Etat mendie cette petite heure, suppliant les industriels du coton. Il sait que les petites Républiques ont besoin avant tout de tous leurs citoyens et de toutes leurs forces et il sait aussi que ces petites Républiques ne peuvent tolérer des castes qui sont déjà différentes sur le plan corporel et de la santé et, en plus, sont la négation même de ses principes fondamentaux et, alors, l'Etat mendie encore cette treizième heure au coton... Mais celui-ci hoche la tête, tenant le dernier bulletin de la bourse dans sa main, tout en se réclamant de sa liberté, sachant, cependant, que l'Etat a bien souvent le pouvoir de restreindre cette liberté personnelle illimitée dans le domaine ecclésiastique, pédagogique, sanitaire et dans celui de l'ordre public et que la source de pouvoir ne tarira jamais. Et le coton persistera à dire non jusqu'au jour où l'Etat fera usage de son droit et n'interdira peut-être pas seulement cette treizième heure, mais toutes les treize heures du travail des enfants.»
Dès 1850 environ, des milieux populaires avertis s'engagèrent toujours plus intensément dans la lutte contre ce fléau. Ce sont plusieurs mouvements intellectuels et politiques qui créèrent la base idéologique de la législation protégeant les travailleurs, celle-ci étant alors considérée comme un des moyens les plus efficaces pour assainir la situation. Celui qui, le tout premier, se fit le champion de la législation de protection des travailleurs fut l'économiste

et critique genevois Simonde de Sismondi qui en parla dans ses «Nouveaux Principes» de 1818. Des recherches scientifiques indépendantes sur la condition des ouvriers de fabrique furent aussi entreprises en relation avec les expositions universelles de Paris (1867) et de Vienne (1873) et furent publiées par des auteurs en vue, notamment Gustave Moynier, ami d'Henri Dunant et cofondateur de la Croix-Rouge, le professeur Victor Boemert, économiste et chercheur à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Ces études exercèrent une influence considérable. D'autre part, sous l'emprise des forces radicales-démocratiques, le jeune Etat fédéral s'était fixé comme un de ses buts «d'accroître la prospérité commune» et l'avait expressément mentionné dans sa constitution. De même, l'éthique sociale chrétienne a fortement encouragé le développement de l'Etat social. A ce propos, je ne mentionnerai que deux représentants de ce mouvement: du côté évangélique, il s'agit du Pasteur Bernhard Becker, véritable précurseur qui combattit, sans peur ni répit, afin d'obtenir pour les ouvriers des conditions de travail humaines; dans le camp des catholiques, c'est le conseiller national Caspar Decurtins, dit le Lion de Truns, professeur à Fribourg, qui se révéla un champion de la politique sociale aussi riche en idées qu'en tempérament.

Impulsions de la classe ouvrière elle-même

Mais, il est cependant certain, que les impulsions les plus fortes partirent de la classe ouvrière elle-même qui devint progressivement consciente de sa force et commença à combattre pour de meilleures conditions de travail. En effet, la création des syndicats coïncide à peu près avec la loi sur les fabriques. Le premier secrétaire des travailleurs suisses, Herman Greulich – on l'appellerait aujourd'hui un travailleur émigré puisqu'il était venu de Silésie pour travailler comme relieur dans notre pays – a lutté inlassablement en faveur de l'adoption de la loi sur les fabriques, prononçant maints discours, écrivant sans relâche dans un style incisif. La commune où il habitait, Hirslanden, lui avait donné tout juste à temps la citoyenneté afin qu'il puisse voter, lui aussi, au sujet de cette loi sur les fabriques. Du reste, en ce temps-là, la citoyenneté était accordée par décision irrévocable du président de commune. La loi fédérale sur les fabriques ne doit, toutefois, pas son existence aux seuls projets ou propositions des théoriciens et des philanthropes; elle n'est pas le fait non plus des seuls précurseurs étrangers. En effet, en 1877, la protection des travailleurs avait déjà connu un long développement dans notre pays. Le temps me manque, hélas, aujourd'hui, pour retracer l'histoire mouvementée du droit du travail et de la protection des travailleurs dans les cantons. En effet, plusieurs cantons avaient déjà édicté, au cours de la première

moitié du siècle dernier, des dispositions pour protéger les enfants et les adolescents; par exemple Zurich prit le premier, en 1815, une ordonnance qui, hélas, ne fut pas appliquée. Ce n'est qu'en 1837 qu'une nouvelle ordonnance zurichoise – fixant à 12 ans l'âge minimum pour le travail en fabrique et à 14 heures par jour la durée du travail pour les jeunes de moins de 16 ans – fut appliquée avec succès, parce qu'elle prévoyait un contrôle. Au début, la surveillance était confiée aux pasteurs et aux instituteurs; plus tard, des commissions spéciales furent instituées à cet effet. Zurich et d'autres cantons (par exemple Thurgovie et St-Gall) servirent de modèle pour la protection de l'enfance; l'Angleterre et l'Allemagne notamment s'inspirèrent de leurs législations ou réglementations. Dans l'histoire du droit du travail et de la politique sociale, l'apport de Glaris, petit canton de montagne, est inoubliable puisqu'il fut le premier Etat du monde, en 1846/1848, à édicter des prescriptions concernant le travail des adultes. Voilà vraiment un fleuron de la démocratie de Landsgemeinde! Puis, en 1864 déjà, Glaris mit sur pied, sous la direction du Landammann Joachim Heer, une loi complète sur les fabriques, fixant un âge minimum pour ces travaux, réglant la durée du travail, protégeant les accouchées et prévoyant toute une organisation pour veiller à l'application de ces dispositions. Cette loi a donné pleine satisfaction, si bien qu'en 1872, par décision de la Landsgemeinde, la durée du travail, initialement fixée à 12 heures par jour, fut réduite à 11 heures, puis, en 1873, on étendit la scolarité obligatoire jusqu'à 13 ans, tout en repoussant, du même coup, jusqu'à cet âge l'entrée des enfants en fabrique. A ce stade, la loi glaronnaise ainsi que la loi de Bâle-Ville sur les fabriques (1869) – qui est d'ailleurs presque identique à la première – ont servi de modèles pour la loi fédérale sur les fabriques.

Une victoire de justesse

La genèse de cette loi est fort intéressante à plus d'un titre. En effet, c'est la première fois qu'on utilisa, à propos de cette loi, la procédure aujourd'hui courante qui consiste en une étude préparlementaire avec recours à des experts et en une procédure de consultation des milieux intéressés. Le meneur de jeu était alors le Département du commerce et des chemins de fer. En 1871, son chef, le conseiller fédéral Johann Jakob Scherrer, travaille à l'avant-projet de cette loi. Mais, le message, daté du 6 décembre 1875, est du conseiller fédéral Karl Schenker, qui dirigea ce département de 1875 à 1877. Les débats parlementaires furent menés bon train, sans que le fond en souffrît. La commission du Conseil national visita des fabriques dans onze cantons, bien qu'à l'époque on ne disposât ni de trains directs ni de véhicules à moteur et encore moins d'hélicoptères. Puis, elle discuta le projet au cours de dix séances. Les discussions

du plenum, tant au Conseil national qu'auparavant au Conseil des Etats, atteignirent un niveau remarquablement élevé. Le projet présenté par le Conseil fédéral fut adopté, sans modification notable, par les Chambres fédérales. Cependant, très vite, le référendum fut demandé, ce qui provoqua une campagne passionnée avant la votation.

La réglementation de la durée du travail était au centre des discussions contradictoires. La journée normale de travail, d'une durée de 11 heures dans la loi, était attaquée parce qu'on la considérait comme une organisation forcée du travail. On craignait, cela va de soi, une diminution des gains et des salaires, argument qu'on agitait comme un épouvantail et qui ne manquait pas d'impressionner certains. Ce faisant, ce n'était pas seulement les intérêts de millionnaires au cœur de pierre, mais ceux des travailleurs qui étaient en jeu dans cette tentative de régler la durée du travail. Les partisans de la loi disposaient d'un argument de poids: les expériences concluantes faites avec la loi glaronnaise sur les fabriques. En plus des facteurs positifs pour la santé, ils présentaient aussi les apports de cette loi à la vie de famille et au développement intellectuel et culturel des travailleurs. Le camp des partisans était hétérogène: la troupe la plus nombreuse était celle des ouvriers eux-mêmes. Mais, la population catholique – conservatrice était aussi favorable à cette loi, sans qu'on puisse dire si cette attitude était due à l'amour du prochain qui devait englober aussi les travailleurs des fabriques ou si elle résultait d'une certaine hostilité envers l'industrie, surtout dans les régions agricoles. Toujours est-il que tous les cantons de la Suisse centrale votèrent oui. Une manœuvre tactique de Greulich contribua encore à assurer la victoire. En effet, il persuada l'Union des travailleurs de dire oui à deux autres projets, mis en votation en même temps que la loi sur les fabriques, le 21 octobre 1877, cela bien que la classe ouvrière ne fût guère touchée. En revanche, ce geste fut salué par la droite politique et même quelque peu récompensé. Que la résistance fût grande dans le pays tout entier, que l'opposition fût vive même dans les milieux ouvriers où elle trouvait un certain écho, le résultat très serré de la votation populaire – 181 204 oui contre 170 857 non – le prouve!

Cette victoire obtenue de justesse encouragea les adversaires de la loi sur les fabriques à demander instamment sa revision peu de temps après son entrée en vigueur. Mais, alors, cette fois encore, un fait déjà maintes fois confirmé par l'expérience, se produisit: on ne peut pratiquement pas contourner ni retourner la volonté populaire. C'est ainsi que, lors de la procédure de consultation, tous les cantons s'opposèrent tant à une modification de la loi qu'à sa suppression. Une assemblée extraordinaire et plénipotentiaire des délégués des associations de travailleurs, convoquée à Zurich, manifesta, sans ambiguïté, son opposition unanime à cette revision.

Quant au Conseil fédéral, il fut, dès le début, bien décidé à s'opposer à une revision hâtive de cette loi. C'est pourquoi il rejeta, dans une réponse apaisante, toutes les propositions de revision. Les autres attaques directes contre la nouvelle loi sur les fabriques firent long feu.

La rédaction du projet, les délibérations au sein du Conseil fédéral, dans les commissions parlementaires et au plenum des deux Chambres, de même que l'organisation de la votation populaire, tout cela fut mené rondement. Cette rapidité et cette efficacité méritent d'autant plus notre admiration, qu'on songe aux quelque 25 ans qui furent nécessaires à la mise sur pied, au travers des experts, des commissions, etc., de la loi actuelle sur le travail. Mais, si l'on remonte aux premiers avant-projets qui suivirent l'adoption, en 1908, de l'article de la constitution sur les arts et métiers, on arrive même à une gestation qui dépasse un demi-siècle. Durant ce temps, le coût des travaux préparatoires grimpe, sans que la qualité suive une courbe analogue.

2. Contenu de la loi sur les fabriques

C'est, sans exagérer, qu'on peut qualifier le contenu de cette loi de la manière suivante: avant-garde, largeur d'idées et même œuvre de pionnier sur le plan international. En adoptant sa loi de 1877 sur les fabriques, la Suisse prit alors la tête du mouvement de protection des travailleurs. Ce qui fut le plus remarqué, c'est la réglementation de la durée du travail, bien qu'à la lumière d'aujourd'hui, où le temps effectif de travail est notablement inférieur à 45 heures par semaine, la journée de 11 heures n'impressionne plus guère.

La loi sur les fabriques était rédigée de façon simple et populaire. La réglementation qu'elle contenait était si favorable pour les travailleurs, tout en étant supportable pour l'industrie, qu'elle resta en vigueur pendant 40 ans et presque sans modification. Il s'agit vraiment d'une exception dans le domaine du droit du travail où l'évolution est permanente. Certes, un amendement de 1905 lui apporta une retouche. En effet, les samedis et les veilles de fêtes, la durée journalière du travail fut réduite à 9 heures et, ces jours-là, la fermeture était imposée à 17 heures au plus tard.

En vertu du mandat conféré par l'article 34 de la constitution fédérale, le législateur a accordé une protection particulière aux femmes et aux adolescents. En prescrivant un âge minimum de 14 ans pour les ouvriers de fabrique et en limitant à 11 heures la durée quotidienne du travail des jeunes âgés de 14 à 16 ans, mais cela y compris l'école et l'enseignement de la religion, le législateur fédéral allait plus loin que la loi glaronnaise sur les fabriques. Le Conseil fédéral

proposa même une durée journalière maximum de 6 à 7 heures de travail jusqu'à l'âge de 18 ans révolus, mais il ne réussit pas à gagner les Chambres fédérales à l'idée d'une protection si stricte de la jeunesse. Les dispositions de la loi de 1877 sur les fabriques qui protégeaient les ouvrières étaient déjà fort avancées; c'est pourquoi on ne dut les modifier que très peu durant ces 100 ans. Dès le départ, il s'est agi d'interdire certains travaux pénibles et dangereux, de défendre le travail de nuit et du dimanche, d'accorder aux ouvrières qui tenaient un ménage une pause de midi plus longue ainsi que d'interdire le travail d'une femme huit semaines avant et huit semaines après l'accouchement.

L'hygiène et la prévention des accidents

Les dispositions concernant l'hygiène au travail et la prévention des accidents sont tout aussi importantes que la lutte contre la durée excessive du travail. Dans ce contexte, il y a cent ans, les mesures sanitaires étaient d'une urgence extrême, car, très souvent, des ouvrières et des ouvriers travaillaient dans des locaux insuffisamment aérés et mal éclairés. Dans de telles conditions, il n'était pas rare que des adolescents soient estropiés. En outre, la fréquence des maladies spécifiquement professionnelles et des empoisonnements ainsi que des affections générales, mais causées par de mauvaises conditions de travail – notamment la tuberculose – était effroyable. Aujourd'hui encore, nous devons déplorer le nombre encore beaucoup trop élevé des accidents de travail ainsi que les souffrances qui s'ensuivent et enfin, les dommages économiques qui en résultent. Mais, il y a cent ans, les conditions étaient incomparablement plus mauvaises. Les mesures de protection spécifique dans les locaux de travail et sur les machines étaient alors presque inconnues. Les installations de sécurité n'étaient pas seulement très souvent refusées par les propriétaires d'entreprise à cause de leur coût, mais elles étaient même sabotées par les travailleurs qui craignaient qu'elles diminuent leur salaire aux pièces ou à la tâche, qui était déjà très bas. Les jeunes, plus particulièrement, étaient souvent mutilés, parce qu'ils n'accordaient pas toujours l'attention nécessaire à leur travail. Dès l'entrée en vigueur de la loi sur les fabriques, on nota une amélioration suivie de cette situation.Cependant, la lutte contre la maladie et la protection contre les accidents restèrent une tâche importante et difficile. En effet, dans ces domaines, les succès ne sont pas faciles. Pour les obtenir, il faut certes des recherches médicales et techniques, mais surtout un travail patient et intense pour expliquer et éduquer. Les organes fédéraux et cantonaux, chargés de l'exécution de la loi sur les fabriques, ne purent pas accomplir cette tâche gigantesque à eux tout seuls.

C'est pourquoi, en 1911, on a prévu, dans la jeune loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents, un chapitre concernant la prévention des accidents et de la maladie. Ce chapitre contient, selon la matière traitée, des dispositions parallèles à celles de la loi sur les fabriques. L'essentiel était la création d'un organe de contrôle indépendant, la CNA, qui fut chargée de tâches d'application. On prévoyait aussi de nouvelles sanctions en cas de négligences, notamment l'augmentation des primes d'assurance-accidents. Qui oserait contester l'apport exceptionnel de la CNA dans la prévention des accidents? Dans la lutte contre les maladies professionnelles et les accidents, une certaine dualité est apparue entre, d'une part, les inspections cantonales ou fédérales des fabriques et, d'autre part, la CNA. Cette situation est ressentie comme regrettable, voire traumatisante par les économistes d'entreprise et les spécialistes en organisation. Cette manière de voir est juste en soi. Cependant, il faut se demander, au vu des résultats obtenus dans la prévention des accidents, si cette concurrence entre ces services officiels n'a pas joué plutôt un rôle positif. Ce qui est, certes, moins agréable pour le chef d'entreprise, c'est d'être assujetti au contrôle de plusieurs services officiels. C'est pourquoi il convient de saluer la proposition du Conseil fédéral, dans son message de 1976 au sujet de la nouvelle loi fédérale sur les accidents, de réunir toutes les dispositions relatives à la prévention des accidents dans cette future loi et, par conséquent, d'abroger les dispositions du même genre contenues dans la loi fédérale sur le travail, mais, en revanche, de maintenir le statu quo pour l'exécution de ces dispositions, la CNA, les cantons et les inspections fédérales du travail conservant leurs tâches respectives. Les travaux effectués à double ou les lacunes devront alors être éliminés grâce à une commission de coordination où collaboreront, sous la présidence de la CNA, tous les organes d'exécution.

Protection de l'environnement

La menace qui pèse sur l'homme et son environnement naturel est un problème contemporain. C'est pourquoi elle n'a été ressentie que ces dernières années. Depuis 1971, l'adoption de l'article 24 *septies* de la constitution oblige la Confédération à préparer une législation sur la protection de l'environnement contre les diverses nuisances. La production industrielle constitue un des facteurs importants dans la détérioration de l'environnement. La loi fédérale sur les fabriques a été conçue comme une loi protégeant les travailleurs, cela en vertu de l'article 34 de la constitution fédérale. Cependant, dès son entrée en force, elle a contribué, pour le moins indirectement, à améliorer les conditions d'environnement. En effet, lorsqu'on interdit, dans l'intérêt des travailleurs, des bruits assour-

dissants et des émanations toxiques, on protège, du même coup, les voisins. Le législateur de 1877 ne se contenta pas de ces conséquences, mais il fit preuve d'une largeur de vue étonnante en tenant compte expressément de l'environnement des fabriques dans la disposition suivante (art. 3, 2e al.): *«Nulle fabrique ne peut être ouverte ou remise en activité sans l'autorisation expresse du gouvernement. Si la nature de l'industrie offre des dangers exceptionnels pour la santé et la vie des ouvriers ou de la population avoisinante, l'autorité n'accorde l'autorisation qu'en formulant les réserves qu'elle juge utiles.»*

La loi sur le travail de 1964 n'avait donc plus qu'à inclure les effets indésirables provoqués par des substances ou phénomènes nuisibles à la santé. Cette extension nécessaire n'était, cependant, pas très importante parce que des émanations et des odeurs vraiment incommodantes sont toujours nuisibles – c'est le moins qu'on puisse dire – pour la santé. Le concept «voisinage», utilisé dans la loi sur les fabriques, est à peine plus restrictif que la notion moderne d'environnement. En effet, dans la pratique, on inclut dans le voisinage tous les terrains et tous les habitants qui subissent les effets nocifs, cela indépendamment de la distance.

Responsabilité de l'employeur et assurance-accidents

La réglementation concernant la responsabilité du propriétaire de l'entreprise avait une grande portée tant juridique que pratique. En effet, c'est surtout en France, vers la fin du siècle dernier, qu'on a commencé à restreindre la notion de responsabilité aquilienne, provenant du droit romain (responsabilité imputable à faute). Considérant donc, que celui auquel revient le fruit du travail industriel doit couvrir les dommages subis par les ouvriers pour les dangers inhérents à leur travail, cela indépendamment du fait qu'il soit fautif ou non, on aboutit alors à la responsabilité dite causale, sous forme d'une responsabilité pour le danger causé. On trouve, pour la première fois, une réglementation de ce genre dans la loi de 1875 sur la responsabilité des chemins de fer. La reprise de cette conception de la responsabilité fut décisive dans la loi sur les fabriques. En effet, cette réglementation, trop rudimentaire à ses débuts, fut rapidement complétée par les deux lois fédérales de 1881 et 1887 sur la responsabilité des fabricants. Certes, le système classique de la responsabilité aquilienne est le plus équitable, mais la responsabilité causale protège beaucoup mieux les intérêts du lésé. La nouvelle réglementation de la responsabilité, telle qu'elle est prescrite dans la loi sur les fabriques, fut à ce point fructueuse qu'elle permit d'aplanir les derniers obstacles à l'assurance-accidents obligatoire.

Des dispositions sur la responsabilité contenues dans la loi sur les fabriques, ni les chefs d'entreprise ni les travailleurs n'étaient satis-

faits. Pour les petites entreprises, en effet, le risque était considérable, bien que, dans certains cas, la réparation fût limitée au sextuple du gain annuel de l'ouvrier blessé ou tué, mais à 6000 francs au maximum. Les travailleurs estimaient que cette limite était trop basse. Mais, ce qui leur était encore beaucoup plus défavorable, c'était le cas d'insolvabilité de l'employeur, où ils étaient sans moyen aucun. Ces inconvénients furent heureusement supprimés grâce à l'assurance-accidents obligatoire qui fut imposée dans la loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents. La charge qui en résulte depuis lors pour l'employeur, c'est le paiement des primes, tandis que le travailleur ou ses survivants peut ou peuvent, en cas de dommage, faire valoir ses ou leurs prétentions auprès d'un établissement de droit public toujours solvable. Cette situation, que nous venons d'exposer, explique donc pourquoi l'assurance-accidents obligatoire a été peu combattue et pourquoi, à l'encontre de l'assurance-maladie obligatoire, elle a été également soutenue par les employeurs.

L'évolution sur le plan international

En adoptant la loi de 1877, mais surtout en fixant la durée normale du travail quotidien à 11 heures, la Suisse s'était placée en tête des nations européennes. Puis, grâce aux revisions de la loi sur les fabriques, en 1914 et 1919, notre pays avait de nouveau accompli un grand pas en avant dans le domaine de la durée du travail. Il ne s'agissait, cependant, plus d'un travail de pionnier mais, au contraire, de s'adapter à l'évolution survenue sur le plan international. En effet, après la première guerre mondiale, nombreux furent les pays qui fixèrent à 48 heures la durée de la semaine de travail, notamment sous l'influence de la Conférence de Washington et pour se conformer aux recommandations de l'Organisation internationale du travail. Il convient, maintenant plus que jamais, de relever le courage et la clairvoyance des précurseurs de 1877, parce qu'à l'heure actuelle, dans notre pays, certaines réglementations qui procèdent d'une grande largeur de vue politique ne jouissent pas – et de loin – de la même considération.
En effet, une partie de la jeune génération attend de notre Etat des solutions exemplaires, tandis que d'autres milieux sont très timorés, voire résignés en matière de politique sociale, parce qu'ils craignent des répercussions économiques ou même des pertes. Il va de soi qu'il y a un siècle, nos prédécesseurs ne méconnaissaient pas non plus les dangers d'un progrès social trop rapide. Cependant, le Conseil fédéral garda alors son sang-froid et repoussa fermement toutes les démarches en faveur d'une revision immédiate de la nouvelle loi sur les fabriques. Le conseiller national de Bâle-Campagne, Emile Frey (chef du Département militaire fédéral de 1890 à 1897),

adopta alors une attitude positive au sujet des craintes justifiées de notre industrie concernant la diminution de notre capacité concurrentielle. Mais, il le fit en luttant, maintes fois, pour l'adoption de conventions internationales relatives à la protection des travailleurs, puisque ces conventions avaient pour effet d'unifier ou de rapprocher les conditions de production. Une motion allant dans le même sens fut aussi adoptée en 1880 par les Chambres fédérales et le Conseil fédéral la concrétisa en organisant à Berne une conférence internationale sur la protection des travailleurs. Il serait trop long de rappeler ici l'histoire mouvementée du droit international du travail, péripéties qui aboutirent à Versailles, lors du traité de paix, à la fondation de l'Organisation du travail dont le siège est à Genève. Cependant, on ne saurait taire le fait que la motion du conseiller national Emile Frey, déposée dans le contexte des délibérations relatives à la loi fédérale sur les fabriques, a été en quelque sorte le point de départ des efforts entrepris par les autorités, afin de conclure des conventions internationales sur le travail. A cette époque, on était bien conscient dans les milieux d'employeurs que la Suisse avait intérêt, compte tenu des frais de production qui étaient déjà élevés dans notre pays, à ce que les réglementations sociales soient partout identiques ou semblables. Avec étonnement, on constate, aujourd'hui, que ce point de vue est tout aussi actuel qu'il y a un siècle.

De la loi sur les fabriques à la loi sur le travail

La loi de 1877 sur les fabriques n'avait pas pour but de protéger tous les ouvriers des dangers que leur travail faisait courir à leur santé. Mais, au contraire, – comme le dit clairement le titre de la loi – il ne s'agissait que de la main-d'œuvre travaillant dans les fabriques. Cette réglementation particulière était fondée sur l'article 34 de la Constitution fédérale. Diverses raisons la justifiaient. D'une part, lors de l'industrialisation du siècle dernier, les difficultés furent particulièrement grandes dans l'industrie et, du fait du vieillissement rapide des équipements, il fallait absolument économiser sur les investissements. D'autre part, les relations personnelles qu'on trouve dans l'artisanat entre patron et ouvrier, et qui adoucissaient souvent la dureté de certaines conditions, n'existaient pas dans les fabriques anonymes. Les risques de maladies professionnelles et d'accidents étaient, en outre, beaucoup plus grands dans l'industrie que dans les petites entreprises traditionnelles.
Il ne fallait pas non plus négliger un autre facteur: les fabriques étaient en mesure de supporter les charges financières résultant d'une législation qui protégeait les travailleurs, tandis que les petites entreprises des arts et métiers auraient eu de sérieuses difficultés à ce sujet. L'article 34 de la Constitution fédérale, qui constitue le

fondement de la loi sur les fabriques, ne donne aucune définition de la fabrique. Ce sont la loi d'abord, puis son règlement d'exécution et, enfin, la jurisprudence des tribunaux et la pratique administrative qui ont constitué la notion juridique de fabrique. Cette notion s'écarte de l'usage courant de ce terme, mais contient plusieurs caractéristiques bien précises (emploi de plusieurs ouvriers, utilisation de machines, dangers d'exploitation, etc.). La décision d'assujettir une entreprise à la loi sur les fabriques était prise par l'administration fédérale. Ainsi, sans arbitraire aucun, il lui était possible d'étendre systématiquement le champ d'application de la loi, cela dans l'intérêt même de la protection des travailleurs.
Ce travail juridique qui consistait à délimiter ce champ d'application resta judicieux aussi longtemps que la loi ne toucha que la protection proprement dite des ouvriers de fabrique, mais qu'elle ne concernait aucune mesure de protection en dehors du strict champ d'application ou qu'elle inférait, tout au plus, sur quelques rares lois cantonales. Le fossé profond séparant les conditions de travail des ouvriers de l'industrie et celle des autres ouvriers demeura donc longtemps et on le ressentait comme une inégalité choquante. C'est ainsi qu'au début du vingtième siècle encore, on trouvait, dans certaines entreprises artisanales de Suisse, des conditions de travail correspondant à celles régnant dans l'industrie 50 ans plus tôt. Il s'agissait notamment de journées de travail de 17 heures. C'est seulement après l'adoption, en 1908, de l'ancien article 34*ter* – dit des arts et métiers – de la constitution fédérale que la Confédération put enfin édicter des prescriptions pour protéger les travailleurs des entreprises non industrielles. Quant à la législation correspondante, on ne l'élabora qu'avec hésitation et elle resta rudimentaire. Mais la situation s'est profondément modifiée avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale de 1964 sur le travail dans l'industrie, les arts et métiers et le commerce (loi sur le travail). Aujourd'hui, nous disposons donc de normes de protection auxquelles toutes les entreprises sont soumises. Les entreprises industrielles sont, elles seules, assujetties à quelques prescriptions plus sévères. En premier lieu, elles doivent suivre une procédure d'approbation des plans et obtenir une autorisation d'exploitation, ce qui permet d'obtenir une application prophylactique des dispositions sur l'hygiène du travail et la prévention des accidents. On peut donc se demander, aujourd'hui, si la distinction entre entreprises industrielles et non industrielles – subdivision qu'on trouve déjà dans la loi glaronnaise sur les fabriques – est encore justifiée. Il est certain qu'une partie des travailleurs ne méritent pas d'être moins bien protégés que l'autre. D'autre part, les conditions de concurrence qui résultent de cette distinction font douter de sa justification. Enfin, on pourrait renoncer aux complications administratives et aux critères distinctifs complexes si l'on adoptait les mêmes principes de protection

pour toutes les entreprises et tous les travailleurs. Mais cela ne devrait pas aboutir à ce que toutes les entreprises soient soumises à la même réglementation concernant la durée du travail. En effet, aujourd'hui déjà, il y a différentes réglementations concernant cette durée et celle du repos, puisque les diverses activités sont effectivement différentes. Les besoins d'une fabrique automatisée et ceux d'un théâtre ou d'un hôtel n'ont rien de commun.
Il est donc très difficile de mettre sur pied, dans l'ordonnance de la loi sur le travail, une réglementation détaillée qui soit adaptée à toutes les entreprises assujetties. Je n'en tire, toutefois, pas la conclusion que la loi elle-même devrait être plus différenciée. Au contraire, la protection des travailleurs serait encore plus efficace si la loi contenait des principes pouvant s'appliquer à tous les travailleurs. Mais, il faudrait alors que les organes chargés de l'application accordent des dérogations nécessaires pour certaines branches ou certains lieux. Il faudrait, en outre, étendre systématiquement le champ d'application des conventions collectives passées entre partenaires sociaux. Déjà lors de la préparation de la loi sur le travail, on était parvenu à la conclusion qu'il était exclu que l'Etat règle lui-même toutes ces questions de façon détaillée. C'est pourquoi l'avant-projet de 1950 pour la loi sur le travail comprenait ce qu'on appelle «l'ordonnance qualifiée». Sur proposition commune des employeurs et des travailleurs, il aurait été possible de mettre sur pied, pour certains groupes d'entreprises ou de travailleurs, des dispositions spéciales concernant la durée du travail et du repos. Ces questions de fond auraient été ainsi, dans un cadre bien déterminé, non pas réglées par l'Etat, mais, au contraire, par les intéressés eux-mêmes. En revanche, l'exécutif aurait eu à décider si ces dispositions spéciales devaient être mises ou non en vigueur.
Il est très problématique de fixer des exigences plus basses pour l'hygiène du travail et la prévention des accidents. En effet, pourquoi le travail dans une petite entreprise serait-il plus dangereux que dans une fabrique? Un pas important vers l'uniformisation des exigences a été franchi dans le projet de 1976 concernant la nouvelle loi sur l'assurance-accidents, car ce projet permet au Conseil fédéral d'étendre l'approbation des plans et l'autorisation d'exploiter aux entreprises non industrielles où les dangers d'exploitation sont notables.

3. L'application de la loi

On sait, grâce à l'histoire du droit cantonal de la protection des travailleurs, que les meilleures prescriptions dans ce domaine ne servent pas à grand-chose, s'il n'existe pas d'organisme de contrôle chargé de veiller à leur application. Pour tenir compte de la

structure fédéraliste de notre Etat, l'application fut confiée aux cantons sous la haute surveillance de la Confédération. Si l'on s'était contenté du système habituel selon lequel la surveillance consiste à examiner les compte-rendus annuels et à se prononcer sur les recours, la protection des travailleurs serait restée bien boîteuse en Suisse du simple fait que l'engagement des cantons à mener cette tâche à bien n'était pas partout le même. En effet, il oscillait entre une organisation presque trop parfaite et une passivité totale. Maints cantons renonçaient à créer des inspections du travail. Certes, des fonctionnaires de police, sans connaissances spéciales, peuvent surveiller l'application des prescriptions concernant les mineurs et la durée du travail. En revanche, la surveillance de l'application des dispositions sur l'hygiène du travail et la prévention des accidents nécessite l'intervention de spécialistes qualifiés.

On surmonta cette difficulté en créant trois puis quatre inspections fédérales des fabriques pour non seulement surveiller les organes cantonaux d'exécution, mais encore pour inspecter directement des entreprises. Cependant, dans les cas litigieux, les inspecteurs fédéraux ne pouvaient pas donner des instructions aux propriétaires des entreprises, mais ils devaient faire rapport au canton et lui demander de prendre les mesures nécessaires. La haute surveillance de la Confédération doit garantir une application uniforme de la loi sur les fabriques dans tout le pays. Cela n'importe pas seulement pour la protection des travailleurs proprement dite, mais cela empêche aussi des entreprises implantées dans différents cantons de se livrer à une concurrence reposant sur des normes de protection divergentes.

Sous l'empire de la loi actuelle sur le travail, des problèmes se sont posés au sujet de son exécution et des relations qui en découlent entre Confédération et cantons. Il ne serait pas juste de centraliser toute l'exécution en la confiant à une autorité fédérale. On ne saurait, en effet, faire fi de l'intérêt des cantons à la protection des travailleurs. Cependant, il faut assurer une application efficace de la loi dans l'ensemble du pays. Cet impératif implique donc que les conditions posées autrefois par les inspecteurs des fabriques – aujourd'hui par ceux du travail – au cours des procédures d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter, lient les cantons et que l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail puisse, au besoin, donner, dans d'autres secteurs, des instructions aux autorités cantonales. A mon avis, ces attributions de la Confédération ne sont pas comprises par les cantons comme une atteinte à leur souveraineté, mais, bien au contraire, comme une aide dans l'accomplissement d'une tâche pleine de responsabilités, puisqu'en effet les relations entre ces organes d'exécution fédéraux et les cantons sont des meilleures.

Les premiers inspecteurs des fabriques

La loi sur les fabriques a été mise en vigueur très rapidement et elle a porté ses premiers fruits sans tarder. Le mérite en revient au conseiller fédéral Joachim Heer qui prit, en 1878, la direction du Département des chemins de fer et du commerce. Auparavant, dans le canton de Glaris, il s'était, en effet, déjà occupé de l'application de la loi cantonale sur les fabriques. Il eut, aussi, la main très heureuse dans le choix des trois premiers inspecteurs fédéraux des fabriques. Le médecin glaronnais Fridolin Schuler fut le chef incontesté de ce premier trio. Il avait déjà rempli, avec courage et succès, la même fonction dans son canton d'origine. Sa formation de médecin lui donnait compétence et autorité pour traiter les problèmes de l'hygiène du travail. Grâce à ses connaissances exceptionnellement étendues, mais surtout à cause de sa grande indépendance, il jouissait d'une considération et d'une estime remarquables dans tous les milieux. Il avait su gagner tant la confiance des employeurs que celle des travailleurs. L'exemple du docteur Schuler est, aujourd'hui encore, vivant parmi les inspecteurs des fabriques et du travail. Ce qui doit les guider dans leur travail c'est l'objectivité, d'une part, et, d'autre part, le souci de protéger les travailleurs aussi efficacement que possible. Au côté du docteur Schuler, Wilhelm Klein, l'ancien conseiller d'Etat bâlois, s'employa à mettre au point une méthodologie juridique importante, permettant de délimiter le champ d'application de la loi sur les fabriques et il lutta aussi pour mettre en pratique des objectifs de politique sociale que lui dictaient ses convictions radicales et démocratiques.
Le troisième personnage du trio, l'argovien Edmund Nüsperli est, aujourd'hui hélas, un oublié de l'histoire et, pourtant, il a joué un rôle non négligeable durant la première décennie de la loi sur les fabriques. Mécanicien de profession, il eut dans sa jeunesse de bons contacts avec le mouvement ouvrier et, plus tard, il dirigea une entreprise industrielle, ce qui lui permit de connaître exactement les exigences et les possibilités de la pratique. Son imagination technique était telle qu'elle lui permettait de juger, dans chaque cas, quelles mesures de protection étaient indiquées ou indispensables, mais encore elle l'amenait souvent à dessiner sur le champ des installations ou équipements de protection, tout d'abord pour les propriétaires d'entreprise concernés puis pour tous les autres intéressés qui trouvaient ses dessins et ses descriptions dans ses rapports annuels. L'inspecteur des fabriques Nüsperli est donc le précurseur du département de la CNA qui s'occupe aujourd'hui, avec compétence et succès, de la prévention des accidents et qui invente ou perfectionne toujours des mesures de protection très efficaces. Du reste, les principes de plus d'une installation de protection ont été mis au point par Nüsperli, tandis qu'ils ont été déve-

loppés plus tard par les ingénieurs et les techniciens de la CNA. La résistance à l'activité des trois premiers inspecteurs des fabriques commença par être très vive. On connaît l'aventure de l'inspecteur de fabrique qui, lors de sa première visite dans une localité, découvrit des enfants travaillant dans une entreprise, mais n'en découvrit aucun dans la deuxième et la troisième fabrique! C'est donc grâce à leur forte personnalité, à leur prudence et à leur diplomatie que les premiers inspecteurs des fabriques purent accomplir efficacement leurs tâches qui furent décisives pour la protection des travailleurs. Cependant, il ne faut pas oublier les mérites de leurs successeurs, tout aussi zélés et compétents et il convient, aussi, de rappeler leur grand travail. Le temps limité dont je dispose m'oblige à ne citer nommément qu'une seule personnalité. Il s'agit d'Edmond Eichholzer qui fut, de longues années durant, le chef de la Section du droit du travail et de la protection des travailleurs, aujourd'hui division de l'OFIAMT. Il fut, notamment, l'auteur du seul commentaire systématique de la loi fédérale sur les fabriques.

4. La protection des travailleurs aujourd'hui et demain

Lors de la revision du code des obligations, en 1911, la Suisse a de nouveau accompli une œuvre de pionnier dans le domaine du droit du travail et le progrès ainsi réalisé n'est pas moins important que celui de 1877 avec l'adoption de la loi fédérale sur les fabriques. En effet, la convention collective de travail fut alors juridiquement reconnue comme un moyen de régler les conditions de travail et on la dota d'effets étendus. Dans la pratique, des conventions collectives existaient déjà entre employeurs et organisations ouvrières depuis la seconde moitié du 19e siècle. Dès 1911, le législateur décida qu'on ne pouvait, en principe, pas y déroger, c'est-à-dire que les parties à un contrat de travail individuel ne pouvaient convenir d'aucune clause dérogatoire qui fût en défaveur du travailleur, tandis que la réglementation prévue dans les conventions collectives devait être appliquée par voie judiciaire dans les cas d'espèce. Depuis lors, le droit des conventions collectives a pris de plus en plus d'importance. Il s'est développé tout en devenant une sorte de concurrent dynamique pour le droit du travail édicté directement par l'Etat. En effet, les innovations et les améliorations de fond dans le domaine de la réglementation des conditions de travail sont, depuis lors, presque exclusivement apparues dans les conventions collectives. Celles-ci servent donc de champ d'essai. C'est pourquoi la législation qui a suivi la loi sur les fabriques n'a pas été aussi brillante que cette première loi. Ainsi les deux revisions de la loi, en 1914 et 1919, puis la loi de 1964 sur le travail n'ont pas apporté de véritables progrès. Pour l'essentiel, elles ont repris les réglementations déjà appli-

quées dans les conventions collectives, en généralisant leur champ d'application et en leur donnant le caractère de dispositions de droit public.

Au cours des dernières décennies, l'évolution du droit du travail a été dominée par le bipolarisme loi – conventions collectives. Toutes les vues exprimées à ce sujet aboutissent à la conviction profonde qu'il ne s'agit pas d'une alternative où l'un des deux termes serait à exclure au profit de l'autre, mais que tant la loi que la convention collective sont indispensables et complémentaires. Le grand avantage des conventions collectives tient dans le fait que, d'une part, elles reposent sur l'expérience pratique des partenaires sociaux et que, d'autre part, chaque partie contractante se sent directement responsable, tandis que le droit traditionnel du travail a un caractère beaucoup plus protectionniste et paternaliste. Cette double particularité du droit étatique n'est du reste plus guère en harmonie avec la position actuelle des travailleurs qui ont pris conscience de leur force. Durant toute une phase de la préparation de la loi sur le travail, on a donc fait des efforts soutenus pour intégrer l'action des partenaires sociaux dans le droit public. Le résultat de ces efforts, dont le mérite revient surtout aux professeurs O. A. Germann et W. Hug, fut, comme nous l'avons déjà dit, la solution originale présentée dans l'avant-projet de 1950 et qu'on appelle «l'ordonnance qualifiée». En effet, des réglementations spéciales proposées, d'un commun accord, par les associations d'employeurs et celles de travailleurs auraient certainement présenté des avantages indéniables pour le droit du travail et la politique sociale. Cependant, cette solution originale se heurta à des résistances pour des raisons de politique nationale. On craignait, en particulier, un renforcement et une extension de la puissance des associations.

C'est pourquoi la loi sur le travail, qui est actuellement en vigueur a, pour l'essentiel, la même structure juridique que la loi sur les fabriques. Mais, dans l'ensemble, elle a donné satisfaction. Toujours est-il qu'il convient d'ajouter, dans ce contexte, que la loi de 1887 sur les fabriques n'est pas purement autoritaire, mais qu'elle mettait déjà en pratique l'idée moderne d'une certaine participation des travailleurs. En effet, si son article 8 prescrivait que l'employeur établissait à lui seul le règlement de fabrique, il exigeait aussi que ce règlement soit approuvé par le gouvernement cantonal avant d'être mis en vigueur et, bien plus, il précisait que les ouvriers devaient être appelés à émettre leur opinion sur les prescriptions qui les concernaient. La loi sur les fabriques suivait aussi des principes modernes en ne reconnaissant pas exclusivement les opinions individuelles des travailleurs, mais en admettant qu'ils puissent s'exprimer par l'entremise d'une commission élue par eux. On trouve donc ici, très tôt dans notre législation, le principe de la participation. Dans le même ordre d'idées, on mentionnera la participation

des travailleurs à l'administration des caisses qu'ils contribuent à financer ainsi que l'obligation d'obtenir leur consentement pour accorder les autorisations de travailler la nuit et les jours fériés.

Améliorer la qualité de vie des travailleurs

Certes, à notre époque où le droit des associations s'est beaucoup développé, on n'a pas encore épuisé toutes les possibilités qu'offre la protection traditionnelle des travailleurs. Il convient, en particulier, que le droit public reprenne sa tâche primitive, à savoir améliorer plus efficacement la protection de la santé et de la personnalité des travailleurs que les conventions collectives ne peuvent le faire, puisque les associations ne diposent pas de spécialistes aussi qualifiés en hygiène et prévention des accidents que ceux de la CNA et des inspections du travail. L'application des prescriptions de droit public en matière d'hygiène du travail et de prévention des accidents est prioritaire. Au cours des décennies, les tâches relevant de la protection des travailleurs se sont multipliées et diversifiées. Partant de la protection de la santé physique, face aux dangers d'accidents, aux risques d'empoisonnement, etc., on est arrivé, maintenant, à la sauvegarde de l'équilibre psychique. Dans ces efforts soutenus et persistants, entrepris pour humaniser les conditions de travail, les accords passés avec les associations ainsi que les conventions internes aux entreprises ont pris une grande importance. C'est pourquoi le droit de l'Etat et celui des associations doivent agir ensemble et dans l'harmonie, afin de modeler un monde du travail qui soit satisfaisant, afin aussi d'améliorer la qualité de vie des travailleurs. Ce faisant, il convient de ne pas négliger les objectifs importants qui sont, d'une part, la productivité de l'économie, et, d'autre part, le maintien de la paix du travail qui est encore plus important.
Jetant un regard rétrospectif un siècle plus tôt et jugeant aussi à la lumière de l'expérience, nous sommes forcés d'admirer la loi de 1877 sur les fabriques, plus encore que ne l'ont fait ses contemporains, bien que nous remarquions en elle ce qui a vieilli. Ces 21 articles, formulés avec densité, ont certainement constitué un des fondements inébranlables de notre Etat social. Avec la loi sur les fabriques, ce fut la première fois qu'on réussissait à concrétiser la finalité du jeune Etat suisse, tel qu'il l'exprime lui-même dans sa constitution, voulant *«accroître la prospérité commune des Confédérés»*.