Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 65 (1973)

Heft: 10

Artikel: Injustices et lacunes dans la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles en Suisse. Partie 2

Autor: Oltramare, Marc

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385708

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: 15.07.2025

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

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 10 Octobre 1973 65e année

Injustices et lacunes dans la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles en Suisse (II)

Par le Dr Marc Oltramare,
privat-docent à la Faculté de médecine de Genève

Dans un premier article, nous avons examiné les insuffisances de notre législation en matière de réparation. Nous allons nous concentrer maintenant sur la prévention proprement dite des accidents du travail et des maladies professionnelles, et nous nous proposons d'examiner successivement les lacunes qui existent en ce qui concerne:

1. l'organisation de la prévention et de l'inspection sur le plan fédéral,
2. les services médicaux du travail dans l'entreprise,
3. la participation des travailleurs dans l'organisation de la sécurité et de l'hygiène dans l'entreprise.

Chapitre 1: Organisation de la prévention et de l'inspection sur le plan fédéral.

Pour bien comprendre la complexité de la structure de nos institutions chargées d'assumer ces tâches, ainsi que la nécessité de réformes, nous pensons que le mieux est d'examiner comment historiquement s'est construit l'édifice que nous avons hérité de nos ancêtres.

Première étape

C'est avec la **loi fédérale concernant le travail dans les fabriques,** qui fut acceptée par le peuple le 21 octobre 1877 par 181 204 oui contre 170 857 non, qu'a pris naissance une véritable législation protectrice des travailleurs en Suisse. Cette loi de droit public contenait plusieurs innovations importantes:

1. elle donnait (art.1) la première définition de *«fabrique»:*
«Etablissement industriel où un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers sont occupés simultanément et régulièrement, hors de leur demeure et dans un local fermé.»

2. elle précisait pour la première fois *les devoirs de l'employeur en ce qui concerne la protection de la santé des travailleurs:*
«Les ateliers, les machines et les engins doivent, dans toutes les fabriques, être établis et entretenus de façon à sauvegarder le mieux possible la santé et la vie des ouvriers. On veillera, en particulier, à ce que les ateliers soient bien éclairés pendant toutes les heures de travail, à ce que l'atmosphère soit autant que possible dégagée de la poussière qui s'y forme, et à ce que l'air s'y renouvelle toujours dans une mesure proportionnée au nombre des ouvriers, aux appareils d'éclairage et aux émanations délétères qui peuvent s'y produire.
Les parties de machines et les courroies de transmission qui offrent des dangers pour les ouvriers seront soigneusement renfermées.
On prendra en général, pour protéger la santé des ouvriers et pour prévenir les accidents, toutes les mesures dont l'expérience a démontré l'opportunité et que permettent d'appliquer les progrès de la science, de même que les conditions dans lesquelles on se trouve.» (Art. 2).

3. elle établissait *l'obligation pour l'employeur de demander l'autorisation du canton* pour exploiter une fabrique:
Art. 3: «Toute personne qui veut établir et exploiter une fabrique, ou transformer une fabrique déjà créée, doit prévenir le Gouvernement cantonal de son intention, ainsi que de la nature de l'exploitation projetée. Elle doit présenter le plan de la construction et de la distribution intérieure de son établissement, afin que l'autorité puisse se convaincre que les prescriptions de la présente loi ont été observées en tous points. Nulle fabrique ne peut être ouverte ou être mise 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.
Si, pendant l'exploitation d'une fabrique, on s'aperçoit qu'elle présente des inconvénients qui compromettent la santé et la vie des ouvriers ou de la population avoisinante, l'autorité doit faire cesser cet état de choses en fixant à cet effet un délai péremptoire ou, si les circonstances l'exigent, en suspendant l'autorisation d'exploiter.» ...

4. elle *astreignait l'employeur à annoncer les accidents graves:*
Art. 4: «Le propriétaire de fabrique est tenu d'avertir immédiatement l'autorité locale compétente de tous les cas de lésions graves ou de mort violente survenus dans son établissement. Cette autorité doit procéder d'office à une enquête sur les causes et les conséquences de l'accident, et en prévenir le Gouvernement cantonal.»

5. *elle établissait pour la première fois la responsabilité de l'employeur pour les dommages subis par les travailleurs:*
Art. 5b: «Le propriétaire de la fabrique est également responsable de ces dommages lorsque, même sans qu'il y ait faute spéciale de la part de ses mandataires, représentants, directeurs ou surveillants, l'exploitation de la fabrique a occasionné des lésions ou la mort d'un ouvrier ou employé, à moins qu'il ne prouve que l'accident provient d'un cas de force majeure, ou qu'il a été amené par la faute même de la victime. Si celle-ci a été partiellement la cause de l'accident, la responsabilité du fabricant, quant aux dommages-intérêts, est réduite dans une juste proportion.»

6. *elle fixait une limite de l'horaire de travail:*
Art. 11: «La durée du travail régulier d'une journée ne doit pas excéder onze heures. Elle est réduite à dix heures la veille des dimanches et des jours fériés. Cette durée du travail doit être comprise entre 5 heures du matin et 8 heures du soir pendant les mois

de juin, juillet et août, et entre 6 heures du matin et 8 heures du soir pendant le reste de l'année. Lorsqu'il s'agit d'industrie insalubre, ou bien lorsque les conditions d'exploitation ou les procédés employés sont de nature à rendre un travail de onze heures préjudiciable à la santé ou à la vie des ouvriers, la durée normale du travail quotidien sera réduite par le Conseil fédéral, selon les besoins, jusqu'à ce qu'il soit démontré que les dangers qui ont motivé cette réduction n'existent plus.
Les demandes d'autorisation pour prolonger d'une manière exceptionnelle ou passagère la durée de la journée doivent être adressées aux autorités du district compétentes ou, lorsqu'il n'en existe pas, aux autorités locales, si cette prolongation ne doit pas durer plus de deux semaines; dans le cas contraire, elles sont adressées au Gouvernement cantonal.»

7. elle établissait *les premières dispositions pour la protection du travail des femmes:*
Art. 15: «Les femmes ne peuvent en aucun cas être employées au travail de nuit ou du dimanche.
Lorsqu'elles ont un ménage à soigner, elles doivent être libres de quitter l'ouvrage une demi-heure avant le repos du milieu du jour, si celui-ci ne dure pas au moins une heure et demie. Après et avant leurs couches, il est réservé un espace de temps de huit semaines en tout pendant lequel les femmes ne peuvent être admises au travail dans les fabriques...»

8. *ainsi que du travail des mineurs:*
Art. 16: «Les enfants au dessous de quatorze ans révolus ne peuvent être employés au travail dans les fabriques. Pour les enfants, depuis le commencement de la quinzième année jusqu'à seize ans révolus, le temps réservé à l'enseignement scolaire et religieux et celui du travail dans la fabrique ne doivent pas, réunis, excéder onze heures. L'enseignement scolaire et religieux ne doit pas être sacrifié au travail dans la fabrique. Il est interdit de faire travailler la nuit ou le dimanche des jeunes gens âgés de moins de dix-huit ans...»

9. enfin, elle créait *une inspection fédérale du travail:*
Art. 18: «Le Conseil fédéral exerce le contrôle sur l'exécution de la présente loi. Il désigne, dans ce but, des inspecteurs permanents et détermine leurs obligations et leurs attributions. Il peut, en outre, s'il le juge nécessaire, ordonner des inspections spéciales sur certaines industries ou fabriques...»

L'importance de cette loi sur le travail dans les fabriques, qui nous paraît aujourd'hui bien modérée dans ses exigences, est particulièrement mise en évidence dans l'appel que publièrent, à la veille de la votation fédérale, la Fédération ouvrière suisse et l'Union du Grütli. Nous en reproduisons ci-dessous quelques extraits qui n'ont rien perdu de leur saveur ni de leur actualité:

«Chers Concitoyens,
Le 21 octobre prochain, vous êtes appelés à vous prononcer sur une loi qui est de haute importance pour une grande partie de notre population, pour nos concitoyens travaillant dans les fabriques...
La loi sur les fabriques, telle qu'elle est soumise au peuple, est le résultat d'examens approfondis et de considérations basées sur les désirs et les demandes parvenues aux Conseils fédéraux, et des discussions qui en sont résultées. Elle est, comme cela a été dit dans la salle même des délibérations, *un compromis,* c'est-à-dire un pacte dans lequel les intérêts des patrons, qui sont presque exclusivement représentés par des leurs dans les Conseils, ont été pris davantage en considération que les demandes des ouvriers. Cette loi si pressante, terminée et acceptée à une forte majorité par l'Assemblée fédérale, il semblait qu'elle devait entrer en vigueur sans rencontrer d'opposition sérieuse.

L'illusion ne fut pas de longue durée; à peine la loi était-elle publiée que les fabricants décidèrent, dans leurs sociétés, de faire de la propagande pour obtenir le référendum... Quatre points de la loi sont surtout l'objet des attaques des fabricants. Ce sont: la garantie, la journée normale, le travail des mineurs, et les inspecteurs de fabriques. Examinons donc ces quatre points principaux.

La garantie

S'il y a une prescription qui réponde aux plus modestes exigences de l'équité, c'est assurément celle de la garantie, renfermée dans les art. 4 et 5 de la loi.

Chaque semaine, les journaux nous apportent de nombreuses énumérations d'accidents de tous genres: dans une fabrique, à une machine, dans une construction, dans un tunnel ou un puits, un ouvrier, un père de famille, un enfant ont été mutilés ou tués, et on manque rarement d'en attribuer la faute à la victime elle-même. En examinant de plus près, on reconnaît cependant que l'arbre, la courroie, la roue motrice ou la roue dentelée n'étaient pas encadrés, pas pourvus d'une tôle protectrice; que l'espace entre deux machines était trop étroit, qu'on a employé de mauvais échafaudages pour une construction, ou que par esprit d'économie, la direction les avait fait imparfaitement confectionner, etc., etc.

On se débarrasse, par une aumône, des blessés ou des mutilés, qui passent ensuite à la charge des caisses ouvrières de secours, et, le plus souvent, ils tombent dans la misère et restent à la charge de leurs communes. Le patron qui, pour réaliser une économie quelquefois ridicule en importance, a négligé de prendre les précautions voulues, s'en console facilement; il trouvera d'autres ouvriers...

La journée normale

La journée de onze heures, pour les adultes, telle qu'elle est stipulée par l'article 11, n'est nullement une journée normale, puisque la loi laisse à chaque industriel le soin de la faire exécuter dans l'espace de 5 heures du matin à 8 heures du soir, et que les exceptions à la durée obligatoire sont rendues très faciles au fabricant par d'autres prescriptions de la loi...

Et néanmoins, c'est précisément la stipulation de la journée de travail pour les adultes qui est tant attaquée et décriée comme une atteinte à la liberté individuelle et pernicieuse pour l'industrie. Ces deux objections sont loin d'être plausibles.

L'ouvrier de la fabrique n'est pas un homme libre ; il doit, s'il veut vivre, vendre sa force productrice; celle-ci étant inséparable de son corps, il doit se livrer tout entier à la merci du fabricant, qui est en possession des fabriques, des machines, des matières premières et des capitaux d'exploitation. L'ouvrier, sans fortune, ne peut pas (surtout lorsqu'il est seul, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas associé avec ses collègues) marchander avec le fabricant sur les conditions du travail. Le fabricant lui dit simplement: «Voici mon règlement de fabrique, auquel il faut te conformer si tu veux travailler chez moi.» L'ouvrier est forcé de l'accepter sans conteste; il doit se soumettre ou perdre son gagne-pain. Il n'est donc pas un homme libre.

L'expérience a suffisamment démontré que les fabricants, livrés à eux-mêmes, faisant des arrangements à leur guise, ont toujours prolongé la journée aux limites extrêmes pour exploiter plus avantageusement les capitaux engagés dans l'organisation des fabriques, l'acquisition des machines ou des matières premières. Si la journée de seize heures et plus, à laquelle les travailleurs étaient soumis, il n'y a pas longtemps encore et le travail de nuit ont disparu, ce n'est certainement pas à la philanthropie des patrons que nous le devons, c'est à l'intervention de l'Etat, à la crainte inspirée par la menace d'un mouvement ouvrier, aux démarches des ouvriers coalisés...

La diminution de la durée du travail n'est aucunement un préjudice causé à l'industrie, car elle rend l'ouvrier plus apte, plus attentif et plus énergique, tandis qu'un labeur trop soutenu l'affaiblit, l'use avant l'heure; une limite raisonnable dans ses heures de travail lui procure de nouvelles et plus vigoureuses forces, son corps et son esprit sont plus dispos, et tout en diminuant la journée de trois heures, on augmentera la somme de travail, qui sera équivalente et même supérieure à celle que fournira un autre ouvrier abîmé, las, fatigué par son labeur soutenu trop longtemps, ou par les veilles ...

Est-il difficile de prouver qu'une plus courte durée de travail rend l'homme plus apte, plus attentif et plus énergique? Le voiturier ne ménage-t-il pas ses chevaux pour les conserver plus longtemps en bon état? Le paysan ne ménage-t-il pas son bétail pour en tirer le plus d'avantages possible? Est-ce que l'allusion ironique du poète serait vraie quand il dit qu'il n'y a que l'homme et l'âne qui prospèrent par un travail long, une mauvaise nourriture et un mauvais traitement? Non, c'est une économie mal comprise que de croire que le bien-être de l'industrie est là où l'on dépense la force de l'homme aussi vite et sans plus d'égards que pour la machine; dans la lutte de l'industrie, toujours triomphera le pays qui possédera les ouvriers les plus intelligents et les plus aptes.
C'est aussi pour ce motif que partout l'augmentation du salaire a marché de pair avec la diminution de la durée de la journée, et que la valeur de l'ouvrier a augmenté. Ceux qui disent aux ouvriers que les salaires baisseront par une réglementation de la durée du travail de par la loi, *les trompent intentionnellement.* Partout (et nous pouvons citer de nombreux exemples en Suisse même) où la durée du travail a été diminuée, les salaires ont augmenté et les fabricants pouvaient facilement payer l'augmentation, par la simple raison que l'ouvrier a été plus capable avec la durée de dix ou onze heures qu'avec celle de douze ou treize. ...

La restriction du travail des mineurs
L'article 16 défend, pour les enfants au-dessous de 14 ans, le travail dans les fabriques. Cette disposition a causé des soucis dans certains cercles d'ouvriers. Plus d'un père de famille se demande: Comment dois-je nourrir mes enfants jusqu'à l'âge de 14 ans? J'attends déjà maintenant avec impatience qu'ils en aient douze et qu'ils me rapportent quelques francs de la fabrique pour subvenir aux besoins du ménage.
Cette question est le résultat de l'ignorance en fait de question sociale ; nous le prouverons en quelques mots.
La population non-éclairée croit que la fixation des salaires ne dépend que du bon plaisir des fabricants ou de leur entente avec les ouvriers. Il n'en est pas ainsi. Au contraire, la question des salaires est régie par une loi qui, il est vrai, ne se trouve dans aucun code, mais qui, néanmoins, dans nos conditions sociales, règne d'une manière aussi absolue que les lois de la nature qui règlent la pluie et le beau temps. Le premier article de cette loi sur les salaires est celui-ci: *«On ne peut produire qu'avec des ouvriers vivants.»* Ce qui veut dire que, si l'on veut avoir des ouvriers pour la fabrication, il faut les rétribuer au moins suffisamment pour qu'ils ne meurent pas de faim. Cet article définit le minimum du salaire. Le second article s'occupe du maximum, et il est, pour les ouvriers, exactement le même que pour les pommes de terre et toute autre marchandise, à savoir: *«Lorsque l'offre est grande et la demande minime, elles sont moins chères; si l'offre est minime et la demande forte, elles sont plus chères.»* Chaque ménagère connaît cette conséquence quand elle achète, mais elle ne songe pas que c'est tout aussi bien appliqué à son mari, à ses enfants et à elle-même lorsqu'il s'agit de salaire. Le lecteur se rendra aisément compte que le père pauvre, qui attend avec impatience de pouvoir envoyer ses enfants à la fabrique, porte ses propres concurrents au marché, et qu'il baisse lui-même son salaire, ou que tout au moins il le maintient à son niveau inférieur. Il verra également que la Confédération, en limitant le travail des enfants, enlève à l'ouvrier des concurrents et lui procure par là, sous la forme d'augmentation de besogne, la possibilité d'augmenter son salaire...

Les inspecteurs de fabriques
L'opposition que cette mesure a rencontrée de la part des fabricants, prouve mieux que tout autre argument qu'il ne s'agit pas seulement d'élaborer une loi, mais qu'elle demande à être exécutée. C'est pour cela que l'article 18 prévoit l'institution d'inspecteurs de fabriques en permanence. Ceux-ci doivent visiter les fabriques et voir si les prescriptions de la loi sont observées. Ils doivent, en outre, prendre connaissance des demandes et des plaintes des ouvriers et les soumettre, dans leurs rapports, aux autorités fédérales.
L'Angleterre a ses inspecteurs de fabriques depuis 1833. La question sera naturellement, lors de l'acceptation de la loi, quelles seront les personnes que le Conseil

fédéral nommera inspecteurs de fabriques. Si le choix que fera le Conseil fédéral est aussi consciencieux qu'est celui du gouvernement anglais, l'institution des inspecteurs de fabriques aura les meilleurs résultats pour les ouvriers suisses, comme il en a eu, d'ailleurs, en Angleterre. Cette institution sera alors la meilleure garantie que, non seulement la lettre, mais aussi l'esprit de la loi seront observés.

Chers Concitoyens,
La journée du 21 octobre 1877 est une journée de la plus haute importance ; vous êtes appelés à exprimer votre opinion sur la loi sur les fabriques. Vous déciderez sur le bien et le mal de milliers d'êtres qui appartiennent à la génération actuelle et future. Vous pouvez faire avancer d'un pas vers le progrès toute la population travaillant dans les fabriques et luttant péniblement pour son existence, ou l'abandonner à la merci des fabricants et à ses propres forces.
Songez, chers confédérés, en remplissant votre bulletin de vote et le déposant dans l'urne fédérale, que vous êtes une portion de cette patrie, de cette mère Helvétie, qui fait son legs à ses enfants le 21 octobre. Si vous voulez que cette mère Helvétie prenne ses enfants négligés, les ouvriers des fabriques, sous sa puissante protection, si vous voulez qu'on leur donne du pain et non des pierres, ne vous laissez pas induire en erreur par les duperies des fabricants ; apportez votre obole et déposez dans l'urne un OUI énergique pour la loi sur le travail dans les fabriques...»

Le texte qui précède illustre de façon saisissante l'importance sociale qu'a eue la loi sur les fabriques de 1877. En 1881, puis de façon plus étendue en 1887, une loi complémentaire sur la responsabilité civile des fabricants fut promulguée.
La loi sur le travail dans les fabriques fut remaniée profondément en 1914. En 1964 elle subit de nouveaux changements importants et devint la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce. C'est depuis la première guerre mondiale que des inspections cantonales du travail sont venues renforcer l'inspection fédérale.
Mais la loi de 1877 représente sans aucun doute la première étape décisive de notre législation protectrice du travail. On peut s'en rendre compte facilement en relisant les arrêtés et décisions du Conseil fédéral et les premiers rapports des Gouvernements cantonaux et des inspecteurs fédéraux du travail, durant la période qui suivit l'adoption de cette loi. Toute une série de mesures préventives furent prises dans les fabriques pour la prévention des accidents du travail, en bonne partie grâce aux informations des cantons sur les accidents qui y survenaient. Celles-ci facilitèrent grandement le travail de nos premiers inspecteurs fédéraux qui furent le Dr *Fridolin Schuler,* un médecin de Mollis (Glaris), M. *Wilhelm Klein* de Bâle, et M. *Édmond Nüsperli,* mécanicien à La Neuveville.
Si nous avons longuement insisté sur cette loi centenaire, ce n'est pas seulement par intérêt historique et pour mieux comprendre la complexité de l'édifice législatif qui a été construit par la suite, mais c'est pour relever un fait essentiel:

Aujourd'hui encore, dans de larges secteurs de notre économie, et en particulier l'agriculture, le travail à domicile, et une partie importante des administrations fédérales, cantonales et municipales, nous nous trouvons à certains égards dans une situation correspondant à celle

d'avant 1877 en ce qui concerne la protection du travail. Dans ce domaine, ces secteurs ont donc déjà près de 100 ans de retard par rapport aux «fabriques».
En effet, avec la loi fédérale sur le travail à domicile (1940), il est prévu certaines dispositions protectrices ayant trait surtout à la limitation du travail des jeunes gens et à celle de l'horaire de travail. L'exécution des dispositions de cette loi est placée sous la haute surveillance des inspecteurs fédéraux. Mais les travailleurs à domicile, n'étant pas protégés par la loi sur le travail, ils ne sont pratiquement pas inspectés en ce qui concerne la sécurité et l'hygiène, et celles-ci sont encore souvent déplorables.
Il n'y a non plus aucune inspection du travail pour les employés de l'Etat (secteurs soumis à la CNA mis à part). Il ne faudrait pas croire en effet que les fonctionnaires, qui dépendent de la même administration que les inspecteurs fédéraux ou cantonaux, jouissent automatiquement de conditions de travail parfaites. Loin de là. «Les cordonniers sont les plus mal chaussés», dit même le proverbe. Nous n'irons pas jusqu'à dire que dans les services publics, l'hygiène et la sécurité sont moins bonnes que partout ailleurs, mais nous avons pu constater malheureusement à plusieurs reprises que, par exemple, certains laborants et employés de services hospitaliers dépendant de l'Etat travaillaient dans des conditions absolument insalubres. Ils devraient par conséquent être aussi inspectés.
Quant aux entreprises agricoles, ce n'est à notre connaissance que dans les cantons de Vaud et de Thurgovie qu'il existerait une sorte de surveillance des mesures de prévention contre les accidents. Mais il n'y a encore aucune inspection fédérale contrôlant les conditions de travail dans l'agriculture, si bien que malgré toute leur sollicitude pour notre paysannerie, les Chambres fédérales n'ont pu encore ratifier la convention N° 129 de l'OIT.
En vue d'essayer de combler cette lacune, un service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA), ayant son siège à Brugg, a été créé en 1954. Selon ce service, il y aurait chaque année dans notre pays en moyenne une cinquantaine d'accidents mortels en liaison avec l'utilisation de machines agricoles. Ce chiffre est certainement très inférieur à la réalité. En effet, ne disposant d'aucune autre source d'informations, c'est par les agences de presse qui annoncent au public les accidents mortels, que le bureau de Brugg a pu établir son estimation. Mais celle-ci ne comprend évidemment pas les cas des travailleurs agricoles décédés tardivement à l'hôpital des suites d'un accident de travail. Seuls sont inclus ceux qui meurent sur le champ (c'est le cas de le dire). Comment peut-on songer à organiser une prévention sérieuse sur la base d'informations aussi rudimentaires sur les risques!
Ce qui précède est aussi vrai non seulement pour le travail à domicile et les administrations publiques (hormis certaines branches

soumises à la CNA) mais aussi pour l'artisanat et le commerce. Ces deux derniers secteurs sont maintenant soumis à la loi sur le travail (1964), qui à l'opposé de la loi de 1877, n'a prévu aucune annonce obligatoire des accidents qui y surviennent, si bien que les inspecteurs du travail sont réduits à organiser leur travail de prévention... «au pifomètre»! Par conséquent, on peut bien dire que dans tous les secteurs que nous avons mentionnés, on se trouve encore en matière de prévention en deçà de la loi de 1877, puisque celle-ci prévoyait l'annonce obligatoire des accidents graves et l'inspection du travail. En fait, ce n'est qu'en soumettant toutes les entreprises de l'économie, non seulement à la loi sur le travail, mais aussi à l'assurance obligatoire prévue par la LAMA, c'est-à-dire à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), qu'une prévention véritablement efficace des accidents du travail et des maladies professionnelles pourra être organisée partout. En effet, par négligence ou pour cacher des lacunes, on peut bien penser que certains employeurs n'annoncent pas tous les cas d'accidents, même s'ils y sont tenus par la loi; des statistiques exactes ne peuvent donc être établies que si les travailleurs accidentés doivent nécessairement être annoncés à l'assurance obligatoire pour pouvoir toucher leurs prestations. Ceci nous amène à parler de la deuxième étape historique dans la protection des travailleurs en Suisse.

Deuxième étape

Elle se situe cinquante ans plus tard, en 1918, avec la création de la **Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident,** dont l'organisation est régie par la **loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accident** (LAMA). Celle-ci fut acceptée par le peuple le 4 février 1912 par 287 565 OUI contre 241 416 NON. Pour comprendre la création et la nature de la CNA, il est nécessaire de remonter un peu en arrière.
En 1883–1884, l'Allemagne de Bismarck avait créé un système perfectionné d'assurance maladie et accident, qui devait être complété quelques années plus tard par une assurance vieillesse et invalidité. Le 21 octobre 1890, le peuple suisse accepta par 283 000 voix contre 92 000 la disposition constitutionnelle prévoyant que «la Confédération introduira par voie législative l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes. Elle peut déclarer la participation à des assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens.»
Mais le 20 mai 1900 le projet de loi Forrer qui prévoyait une assurance maladie et accident générale et obligatoire et qui avait été accepté à une grosse majorité par les Chambres fédérales, fut repoussé par le peuple suisse par 341 914 voix contre 148 035.

Devant cet échec, on fit alors un pas en arrière, et c'est un projet de compromis proposé par le Dr Cérésole en 1906, qui après étude par les Chambres, donnera la LAMA. Selon ce projet, la Confédération se borne à donner des subsides aux caisses maladie existantes, mais pour l'assurance accident obligatoire, elle crée un établissement d'Etat.
Par les comptes rendus des discussions aux Chambres fédérales des années 1908–1909, on se rend compte que ce projet de créer une caisse ayant le monopole de l'assurance accident obligatoire pour certaines catégories de personnes, s'est heurté à des résistances farouches, provenant surtout des assurances privées.
Sans aucun doute, 65 ans plus tard, *on va revoir maintenant les représentants des mêmes milieux reprendre les mêmes arguments pour s'efforcer d'empêcher une extension à de nouvelles catégories sociales de l'assurance obligatoire à la Caisse nationale.*
De vives discussions eurent lieu également sur la question de savoir s'il fallait créer une assurance accident obligatoire séparée pour les accidents professionnels (comme c'était le cas en Allemagne et presque partout ailleurs), ou si l'organisme d'assurance obligatoire devait couvrir aussi bien les accidents professionnels que non professionnels. C'est finalement cette dernière option qui a prévalu, malgré la résistance des mêmes milieux que précédemment. Il semble que les arguments de ceux qui préconisaient d'assurer par la même institution les accidents professionnels et non professionnels n'étaient pas seulement d'ordre humanitaire (car évidemment les conséquences financières de ces deux types d'accident sont tout aussi graves pour les travailleurs), mais ils avaient aussi le souci d'éviter les nombreux procès qui survinrent en Allemagne en raison du fait que les victimes d'accidents du travail y recevaient des prestations plus élevées que les autres.
Deux hommes ont joué un rôle de premier plan dans le travail parlementaire d'élaboration de la LAMA qui précisera la structure et les attributions de la future CNA. Il vaut la peine d'en dire quelques mots. Le premier est *Paul Usteri* qui était directeur de la Société suisse d'assurances générales sur le vie humaine, ainsi que membre fondateur et vice-président de la Banque nationale suisse. Il fut élu conseiller aux Etats zurichois le jour même où le projet de loi Forrer échoua devant le peuple. Il présida la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet de LAMA. Le deuxième est le Conseiller national bernois *Johann Hirter* qui était un magistrat et aussi un commerçant, et qui présida la Commission du Conseil national.
Ces deux hommes œuvrèrent dans le même sens. D'une part, en défendant le principe d'une assurance obligatoire basée sur le principe de la mutualité (c'est-à-dire ne faisant pas de bénéfices) et ayant le monopole de l'assurance accident, ils se séparèrent, surtout

Usteri, de certains de leurs amis provenant des milieux de la finance et des assurances privées. Mais d'autre part, on se rend bien compte que l'entreprise privée restait leur idéal et l'étatisation leur bête noire, et on le comprend facilement quand on sait leur origine.
Cette méfiance à l'égard de l'Etat perce très bien derrière ces paroles un peu ronflantes d'Usteri:

«Les propositions de la Commission s'efforcent quant à l'assurance accident de placer en toute confiance le sort de l'établissement dans les mains des intéressés. Plutôt que d'accroître, sans souci des conséquences, les obligations déjà lourdes de l'Etat, le projet de la Commission fait appel aux forces vives de la nation, et cherche, en les organisant, à les faire concourir avec les pouvoirs publics aux tâches qui incombent à la nation.»

C'est ainsi qu'est née, avec la LAMA, cette institution unique en son genre, la CNA, ni purement privée, ni vraiment étatique, bien qu'elle ait le monopole de l'assurance accident obligatoire et qu'on lui ait confié des tâches qui sont habituellement dévolues à l'Etat, comme celle de superviser la prévention des accidents du travail et le droit de donner des ordres dans ce domaine aux entreprises assurées (art. 65 LAMA, auquel est venu s'ajouter en 1947 l'art. 65*bis* pour la prévention des maladies professionnelles).
Pour mieux assurer la large autonomie de la CNA par rapport à l'Etat fédéral, les députés tinrent à ménager une bonne distance géographique entre le siège de la CNA et celui du Gouvernement fédéral, et ils décidèrent de la mettre à Lucerne, alors que selon l'avant-projet elle devait être à Berne.
A la tête de la Caisse nationale on plaça un Conseil d'administration de 40 membres où on réserva au patronat une place prépondérante (art. 43 LAMA): 16 représentants des employeurs, 12 des travailleurs, 8 de la Confédération et 4 des assurés dits «volontaires» (ces derniers, contrairement aux prévisions, n'ayant jamais existé, ces 4 représentants furent simplement désignés par le Conseil fédéral).
Mais il fallait quand même, au moins pour la forme, maintenir un lien organique avec l'Etat, lien que l'on voulut le plus discret possible, et l'on décida que la CNA serait placée «sous la haute surveillance» du Conseil fédéral (art. 50, LAMA).
Incontestablement la création de la CNA représenta un grand progrès par rapport à la situation antérieure, non seulement bien entendu dans le domaine de la réparation, mais dans celui de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Dans toutes les entreprises assurées (qui furent bien plus nombreuses que celles couvertes auparavant par la loi sur les fabriques de 1877, car bâtiment et génie civil furent couverts par la LAMA et dès 1914 par la loi sur les fabriques), une connaissance exacte des risques put être acquise, puisque les accidents lui étaient nécessairement annoncés, ainsi que les cas de maladies professionnelles,

pour autant que le diagnostic en ait été posé par les médecins. En faisant varier, suivant les risques et les précautions prises, les primes pour les accidents professionnels (qui sont payées par les employeurs), la direction de la CNA intéressa directement ceux-ci, sur le plan financier, à prendre des mesures de prévention.
Par ailleurs, une division de prévention des accidents fut mise sur pied; elle comptait en 1968 130 employés, pour la plupart ingénieurs et techniciens. Elle déploya dans toutes sortes de domaines une activité extrêmement fructueuse, achetant en gros et revendant aux entreprises au prix coûtant des dispositifs de protection, étudiant de nouveaux dispositifs ou mettant au point des améliorations de ceux qui existaient déjà, construisant ou faisant construire ses propres prototypes. Citons en particulier ses protections pour les machines à travailler le bois, qui ont acquis une réputation mondiale. Les moyens de protection individuelle (masques, casques, lunettes, etc.) ne furent pas non plus négligés, ni l'instruction, l'information et la propagande. Mentionnons à titre d'exemple l'engagement de monteurs pour monter les dispositifs de protection dans les entreprises et d'instructeurs pour enseigner au personnel la façon sûre de travailler. Rappelons aussi tous les cours que le service de prévention organise régulièrement, notamment à l'intention des «préposés à la sécurité», ainsi que la publication régulière d'affiches et surtout des «cahiers suisses de la sécurité du travail», consacrés chacun à un risque particulier, qui donnent des informations de façon claire, concise et néanmoins détaillée.
Mais, bien entendu, les mesures précises que les inspecteurs de la CNA demandent de prendre, après avoir visité une entreprise, constituent une des activités les plus importantes de la division de prévention des accidents.
Sur la base de son expérience, la CNA a établi toutes sortes de règles et de prescriptions concernant de nombreux risques. On peut dire aussi que pratiquement toutes les ordonnances fédérales sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles ont été préparées par la CNA.
La prévention des maladies professionnelles s'est développée surtout depuis l'introduction de l'article 65*bis* LAMA en 1947. On peut distinguer la *prévention technique,* qui est la plus importante, comme pour les accidents: elle nécessite la collaboration de chimistes et physiciens sachant utiliser divers appareils de mensuration des poussières, des gaz, des radiations, du bruit, etc. Elle est aussi assumée par la division de prévention des accidents, qui est toujours l'instance notifiant à l'employeur les mesures qu'il doit prendre, cette fois en matière de ventilation, aspiration, etc.
Plus récemment, l'importance de la *prévention médicale* des maladies professionnelles a été reconnue; celle-ci se trouve sous le contrôle d'une section de la division médicale de la CNA, dénommée «ser-

vice médical d'hygiène industrielle», qui compte actuellement treize médecins. Ceux-ci font en partie du travail d'expertise des cas annoncés de maladies professionnelles, en partie du travail de prévention; ils supervisent notamment la marche des examens prophylactiques des travailleurs exposés à divers risques d'intoxication. Commencés en 1933 avec les examens d'aptitude pour les travaux en caisson, ces contrôles médicaux préventifs n'ont pris une extension véritable qu'en 1948 avec l'ordonnance fédérale sur la prévention de la silicose, et surtout depuis d'ordonnance fédérale de 1960 autorisant la CNA à prescrire des examens d'embauche, puis périodiques pour toute espèce de maladie professionnelle chaque fois que les examens s'avèreront nécessaires.
Bien entendu toutes ces mesures préventives ont porté leurs fruits. Bornons-nous à citer quelques chiffres pour l'illustrer.

Fréquence des accidents professionnels pour 10 000 assurés

	Total accidents	Invalidité	Mort
1918–1922	2580	40	5,3
1938–1942	1991	37	4,5
1958–1962	2020	34	3,4
1963–1967	1789	24	3,1

En ce qui concerne les maladies professionnelles dont la prévention s'est développée surtout depuis 1947, les résultats sont moins favorables. Voici quelques chiffres.

Maladies professionnelles acceptées par la CNA

	1945	1952	1953	1957	1958/62	1963/67
					Moyenne annuelle	
Oxyde de carbone	76	29	45	41	26	55
Benzène et homologues, ainsi que combinaisons nitrées et chlorées	59	18	17	24	37	34,8
Mercure	38	21	7	11	6,4	2,2
Plomb	37	35	28	36	46,8	46,8
Sulfure de carbone	21	7	11	7	3,8	3
Silicose	358	248	250	255	234	266,8
Maladies de la peau	937	1679	1979	2638	2971	2584,6

Dans l'appréciation de ces derniers chiffres, il faut tenir compte du fait que les effectifs assurés par la CNA ont pratiquement doublé, passant de 822 000 en 1945 à 1 247 000 en 1957, pour arriver à 1 677 000 en 1967. On voit que le résultat des mesures de prévention est très net en ce qui concerne les intoxications par le mercure et le sulfure de carbone; il est beaucoup moins évident en ce qui concerne les autres intoxications ainsi que la silicose, et il est quasi inexistant

dans le domaine des maladies professionnelles de la peau, ce qui n'est guère étonnant, car la CNA ne s'occupe pratiquement pas de leur prévention.

Troisième étape (?)

Nous mettons un point d'interrogation après ce titre, car cette troisième étape n'a pas encore vraiment commencé, ou à peine, mais elle nous paraît absolument nécessaire.
Son premier acte est la généralisation de l'inspection du travail et de l'assurance obligatoire auprès de la CNA pour tous les travailleurs. Nous avons déjà si largement insisté sur cette double nécessité qu'il paraît inutile d'y revenir. On peut considérer la nouvelle loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (1964), qui a remplacé la précédente loi sur le travail dans les fabriques de 1877, révisée en 1914, comme un début de cette troisième étape, car elle a représenté une extension à de nouveaux secteurs économiques (artisanat et commerce) de la législation protectrice du travail, ainsi que de l'inspection.
Mais à côté de ce double élargissement quantitatif, qui est sans aucun doute la mesure la plus urgente à prendre afin de supprimer une injustice flagrante, une réforme qualitative de nos institutions chargées de veiller sur la protection des travailleurs nous semble aussi indispensable.
Nous avons la chance de posséder en Suisse dans tous ces domaines, les cadres nécessaires, les spécialistes tout à fait compétents, mais la machine fonctionne mal, ou en tout cas ne travaille pas à plein rendement, en raison d'un vice fondamental dans notre organisation. Ce vice résulte du fait qu'au lieu d'avoir développé toute la protection du travail sous le chapeau unique de la Loi sur le travail dans les fabriques, devenue en 1964 Loi sur le travail dans l'industrie, le commerce et l'artisanat, on a voulu avec la LAMA détacher une partie importante de la prévention, celle des accidents du travail et des maladies professionnelles, pour la placer sous un deuxième chapeau, celui de la LAMA, sans l'enlever cependant complètement du premier chapeau de la loi sur le travail.
En effet, comme on peut s'en rendre compte à la lecture des rapports des inspecteurs fédéraux du travail, qui ont été publiés encore pendant un grand nombre d'années après la première guerre mondiale (on ne sait pas très bien pourquoi l'OFIAMT a fait maintenant cesser cette intéressante source d'information), ces inspecteurs fédéraux n'ont jamais cessé de s'occuper de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.
Etant donné que chacune des deux lois a ses propres organes d'application (pour la LT: les inspections fédérales et cantonales du travail; pour la LAMA: la CNA), et que comme nous l'avons vu,

ces organes ne sont pas reliés directement entre eux, il devait fatalement résulter beaucoup de difficultés dans la marche de cette machine à deux moteurs tournant chacun pour son propre compte. Le Conseil fédéral semble parfaitement s'être rendu compte des difficultés de la situation, puisque dans son message à l'Assemblée fédérale du 4 février 1970, il déclare expressément:

«La réglementation légale n'est pas facile à saisir pour les employeurs et les travailleurs, et même pour les organes d'exécution; il en résulte des incertitudes et des frictions.»

Pourtant, le moins qu'on puisse dire, est que c'est bien lentement que le Conseil fédéral s'efforce de remédier à cette situation, puisqu'il lui a fallu 60 ans (!) pour promulguer son ordonnance du 8 mai 1968 sur la coordination de l'exécution de la LAMA et de la LT dans le domaine de la prévention (technique) des accidents et des maladies professionnelles; cette ordonnance dont la nécessité avait été déjà reconnue en 1908 lors de la discussion de la LAMA aux Chambres fédérales, prévoit qu'il y a pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles une prééminence des dispositions de la LAMA (et par conséquent de la CNA) par rapport à la LT (donc de l'inspection fédérale du travail). Grâce à cette ordonnance, on précisa la base légale pour que l'inspection fédérale du travail puisse collaborer avec la CNA.
Mais on attend toujours, on en parle, mais on continue à attendre l'ordonnance fédérale qui doit permettre de coordonner l'activité de la CNA avec celle des inspections cantonales du travail, si bien qu'évidemment sur le plan du droit, le Dr Robert Schaetti, secrétaire général de la CNA, a raison quand il écrit dans le «Cahier Suisse de la Sécurité du Travail» N° 110, p. 14:

«Dans la mesure, dès lors, où en dehors de la procédure d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter, les cantons s'occupent de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, leurs interventions, n'ont, juridiquement, que le caractère de simples conseils.»

Nous disons qu'il a raison sur le plan du droit, mais il nous semble que dans l'intérêt de la prévention, M. Schaetti aurait mieux fait de s'abstenir de cette déclaration envoyée à tous les employeurs. Il sait fort bien lui-même que les 130 inspecteurs du service de prévention des accidents de la CNA sont dans l'impossibilité de visiter avec une fréquence suffisante les quelque 74 000 entreprises soumises actuellement à la LAMA, même si l'on tient compte de la collaboration de la trentaine d'inspecteurs fédéraux du travail. Selon le rapport quinquennal 1963–1967 de la CNA, ses inspecteurs ont fait 57 437 visites d'entreprises pendant cette période, ce qui ne représente en moyenne qu'une visite tous les six ans par entreprise. Par conséquent, M. Schaetti devrait se féliciter du concours volontaire des inspecteurs cantonaux du travail, qui contrôlent les normes

de la CNA en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, et contribuer plutôt à renforcer leur autorité à cet égard, bien qu'elle n'ait pas encore malheureusement de base légale. Il devrait savoir aussi qu'en Suisse, à l'opposé de la France, la réalité précède le plus souvent la loi, et que déjà dans certains cantons, en fait les inspecteurs de la CNA collaborent étroitement avec les inspecteurs cantonaux du travail, même si la base juridique de cette collaboration n'existe pas encore.

Est-ce à dire alors que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, puisqu'en dépit d'une structure légale inadéquate, avec de la bonne volonté, on arrive à harmoniser le mouvement des deux moteurs de la LT et de la LAMA? Non, en fait ni les ordonnances fédérales sur la coordination, ni la volonté de collaboration qui anime les inspecteurs de tous les services n'arrivent à supprimer les défauts de notre très malencontreuse construction juridique, ce qui contribue aujourd'hui à bloquer un nouvel essor dans la protection de la santé des travailleurs en Suisse.

Bien entendu, c'est toujours l'employeur qui reste responsable devant la loi des mesures de prévention à prendre dans son entreprise pour protéger les travailleurs (art. 6 LT et 65 LAMA), et ceux-ci doivent le seconder (art. 7 LT et 65*ter* LAMA). Mais il a été partout considéré comme nécessaire depuis la fin du siècle dernier que la prise des mesures de prévention soit contrôlée, éventuellement conseillée, ou ordonnée par les autorités.

Indépendemment de tous les malentendus et frictions qui résultent de la complexité de notre organisation actuelle en matière de supervision de ces mesures protectrices, son principal défaut réside à notre avis dans le morcellement, et même le cloisonnement du travail de prévention des instances intéressées. Le Dr Robert Schaetti a très bien fait ressortir cette fragmentation du contrôle de la protection des travailleurs dans un alinéa du «Cahier Suisse de la Sécurité du Travail» que nous avons déjà cité:

6. «Il y a beaucoup d'obscurité dans l'esprit du public et, malheureusement aussi, dans celui des autorités sur la corrélation qui existe, quant à la prévention des accidents et des maladies professionnelles, entre la LAMA et la LT. C'est d'autant plus surprenant de la part des autorités que le message concernant la Loi sur le travail a voué une attention toute particulière à cette question. L'article 71, lit. a LT réserve expressément la législation fédérale sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles. Cela ne signifie rien d'autre que, dans les entreprises soumises à l'assurance obligatoire, la LAMA est exclusivement applicable pour la prévention des accidents et des maladies professionnelles ou que le contrôle de cette application est exclusivement de la compétence de la CNA ou des inspectorats techniques d'associations privées agissant pour son compte. Ce principe n'est naturellement pas valable dans la mesure où il s'agit de domaines de la LT, que la LAMA ignore. Il s'agit là spécialement de la prévoyance générale en matière d'hygiène (éclairage, aération, aménagement des postes de travail, etc.) et de la protection de l'environnement (exception faite de la protection du voisinage contre les radiations, dont le contrôle est confié à la CNA); font également exception, la procédure d'approbation des plans et celle d'autorisation d'exploiter pour les entreprises industrielles (une procédure analogue est également

valable selon l'ordonnance concernant la protection contre les radiations pour le permis d'exploiter), procédures dans lesquelles la CNA a cependant été inclue par la LT pour des raisons d'utilité.»

Ce qui à nos yeux paraît surtout surprenant, c'est que le Dr Schaetti, qui est évidemment un juriste, ne trouve rien à redire à la merveilleuse subdivision qu'il décrit. Il en semble presque satisfait, ce qui nous fait craindre qu'il n'y ait dans son esprit quelque obscurité quant aux facteurs qu'il est nécessaire de considérer quand on veut être véritablement efficace dans la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui semble donc presque la «chasse gardée» de la Caisse Nationale.

Dans les «domaines de la LT que la LAMA ignore» (et par conséquent aussi la CNA), il n'y a pas seulement l'éclairage, l'aération, l'aménagement des postes de travail, mais l'organisation des vestiaires, des douches, de la cantine, et il y a surtout la durée du travail. Indépendamment des protections aux machines et des protections individuelles, ainsi que de l'éducation en matière de sécurité (qui sont du ressort de la CNA), il est clair que l'éclairage d'un poste de travail et son aménagement, de même que le nombre d'heures supplémentaires (d'où fatigue du travailleur) jouent un rôle important dans le déterminisme des accidents. Et pourtant, de par la loi, c'est exclusivement aux inspections cantonales et fédérales du travail de s'en occuper, mais la CNA les ignore tout en ayant presque le monopole dans la supervision de la prévention des accidents.

Si par ailleurs on veut véritablement empêcher l'apparition des maladies professionnelles, il ne s'agit pas seulement de contrôler la concentration de la substance toxique dans l'air ou l'efficacité d'une aspiration ou d'un masque (domaines dont s'occupe la CNA), mais il faut examiner si des améliorations dans l'aménagement du poste de travail ne contribueraient pas à empêcher la pénétration du toxique dans l'organisme, si les travailleurs ont la possibilité de se laver, s'ils ont une cantine, et aussi, bien entendu, s'ils font des heures supplémentaires, car les MAC (concentrations maximales admissibles) sont calculés pour une journée de travail de huit heures. Or, de nouveau, de par la LAMA, la CNA ignore tous ces aspects qui sont réservés aux inspections cantonales et fédérales du travail, tout en ayant pourtant, de par la loi, la prééminence dans le contrôle des mesures préventives à l'égard des maladies professionnelles.

Et n'est-il pas absurde aussi que les treize médecins spécialistes qui font partie du service médical d'hygiène industrielle de la CNA soient cantonnés exclusivement au domaine des maladies professionnelles (selon la liste qui figure dans l'ordonnance fédérale), alors que seulement les deux médecins du service médical fédéral du travail (avec les deux autres médecins qui, dans les cantons de

Genève et Vaud, collaborent avec l'inspection cantonale) aient la possibilité de se préoccuper des problèmes d'ambiance du travail (température, humidité, renouvellement de l'air, etc.), de posture, de cadence de travail, ainsi que de la prévention des maladies professionnelles de la peau, qui sont pourtant les maladies du travail les plus fréquentes. Nous avons relevé précédemment la conséquence de cette situation absurde: le nombre des maladies professionnelles de la peau n'a pratiquement pas diminué depuis vingt ans.

Par ailleurs, il est clair qu'à mesure que l'hygiène du travail ira en se développant et que les intoxications professionnelles deviendront plus rares, du moins il faut l'espérer, l'attention des médecins du travail se dirigera toujours davantage, comme c'est déjà le cas en France, vers l'ergonomie, cette discipline qui vise à adapter le travail à la physiologie de l'homme. Par conséquent, notre législation qui interdit aux treize médecins du service médical d'hygiène industrielle de la CNA de s'en occuper, deviendra toujours plus anachronique.

Il semble que cette habitude du cloisonnement dans le travail de prévention (je dirais presque «des œillères»), malheureusement créée par la LAMA, soit devenue tellement une manière de vivre à la CNA, qu'elle s'est développée jusqu'à arriver maintenant à perturber les interrelations entre les différents services de cette institution, amenant certains d'entre eux à travailler pour leur propre compte, sans s'occuper des autres. On comprend facilement que la *division de prévention des accidents* puisse avoir en quelque sorte une prédisposition à une telle attitude. C'est elle, en effet, qui sans cesse donne des directives et des ordres aux employeurs, ce qui risque facilement de créer un sentiment de supériorité chez ses dirigeants. De plus, ils sont pour la plupart des ingénieurs, des maîtres dans la technique, et nous avons observé que les techniciens ont souvent tendance à mépriser quelque peu les médecins dont la science leur paraît si peu exacte. Par contre, ils nourrissent un grand respect pour les employeurs qui sont en règle générale des techniciens comme eux, et ce respect est probablement d'autant plus grand qu'ils connaissent la prédominance patronale au sein du Conseil d'administration de la Caisse Nationale.

Disons-le ouvertement: la LAMA prévoit en fait que *le patronat est à la fois juge et partie,* puisque les employeurs prédominent au sein du Conseil d'administration de la CNA, laquelle est chargée de leur donner des ordres en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Ce sont là probablement les raisons qui expliquent les divergences surprenantes que nous avons constatées ces derniers temps entre les concentrations maximales de substances toxiques dans l'air, fixées par le service médical d'hygiène industrielle de la CNA, et

celles qui sont exigées effectivement dans l'industrie par le service pe prévention des accidents de la CNA. En voici quelques exemples:

Quelques MAC (concentr. max. admis.) de la CNA

Substance	*MAC fixés par le Service méd. d'hyg. industrielle*		*MAC exigés dans l'industrie par la Div. pré. des acc.*	
Oxyde de carbone	50 cm^3/m^3		100 cm^3/m^3	
Plomb	0,10 mg/m^3		0,20 mg/m^3	
	teneur des pouss. en silice		teneur des pouss. en silice	
Silice	10%	3 mg/m^3	10–20%	1 mg/m^3
	20%	1,5 mg/m^3	20–30%	5 mg/m^3
	30%	1 mg/m^3	30–50%	3 mg/m^3
	50%	0,6 mg/m^3	50–70%	2 mg/m^3
	plus de 70%	0,4 mg/m^3	plus de 70%	1 mg/m^3

Nous estimons qu'il s'est développé une situation inadmissible qui ne peut plus durer. Les dirigeants de la Division de prévention des accidents de la CNA prennent de grands risques en renonçant à exiger l'application des normes proposées par le service médical d'hygiène industrielle. Ils savent pourtant bien que l'on compte hélas par milliers le nombre des morts par silicose que nous avons eus à déplorer en Suisse. Or ce n'est que dans dix ou vingt ans, vu la lenteur du développement de cette maladie, que l'on se rendra vraiment compte si ce sont les médecins ou les techniciens de la Caisse qui ont actuellement raison. Mais combien de travailleurs risquent de le payer de leur vie?

Pour justifier leur attitude, les chimistes du service de prévention des accidents affirment, paraît-il, que leurs méthodes de détection leur font trouver des quantités plus grandes de plomb ou de silice que les moyens de mesure utilisés à l'étranger, si bien qu'ils pourraient se permettre de tolérer des taux plus élevés dans l'air. Il se peut qu'ils aient raison. Mais l'ont-ils prouvé de manière irréfutable? Et si c'est le cas, ont-ils déterminé exactement quel pourcentage de substance toxique ils trouvaient en plus de leurs collègues étrangers dans la même atmosphère polluée? En effet, les différences entre les MAC des techniciens et les MAC des médecins de la CNA nous paraissent considérables.

Quoi qu'il en soit, la question nous paraît si grave et le malaise qui se développe progressivement si sérieux qu'il nous semble maintenant absolument nécessaire que la Confédération crée *une Commission fédérale des MAC.* Dans cette commission dont les membres seraient désignés par le Conseil fédéral, devraient figurer bien sûr

des représentants de la division de prévention des accidents et du service médical d'hygiène industrielle de la CNA, ainsi que des représentants des employeurs et des travailleurs, mais il faudrait aussi que des membres de l'inspection fédérale du travail et du service médical fédéral du travail en fassent partie, ainsi que des spécialistes en médecine du travail et en hygiène industrielle des universités et des instituts officiels chargés de contrôler la pollution de l'air.

Il est clair cependant que la création de cette commission fédérale, si urgente soit-elle, ne supprimera pas le morcellement pernicieux des compétences dans la supervision des mesures de protection à l'égard des travailleurs. Nous avons analysé plus haut les mécanismes socio-psychologiques qui avaient amené les auteurs de la LAMA à la créer telle qu'elle est. Nous ne voulons pas faire leur procès; nous sommes convaincus qu'ils étaient animés des meilleures intentions du monde en confiant la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles à la CNA; ils pensaient en toute sincérité que ceux qui étaient chargés de réparer sauraient le mieux où il fallait prévenir. Nous avons montré d'ailleurs que la création de la CNA avait incontestablement amené un progrès substantiel dans la prévention.

Mais maintenant le moment est venu d'aller plus loin et de créer les conditions permettant d'arriver à un niveau supérieur des mesures visant à protéger et à humaniser le travail. Or notre structure juridique et institutionnelle actuelle constitue un obstacle majeur à ce développement nécessaire.

La situation se présente de la même manière qu'en médecine. Comme dans la protection du travail, le début de ce siècle a été marqué par un développement impétueux des spécialités médicales. Il n'est pas question de revenir en arrière, mais une des raisons de la crise actuelle de la médecine et du mécontentement souvent justifié que les patients éprouvent à l'égard des médecins est qu'ils ont sans cesse l'impression que chaque spécialiste n'envisage qu'un petit morceau de leur personne, alors qu'ils voudraient qu'on s'intéresse à eux en entier. D'où souvent l'échec des médecins malgré le développement extraordinaire de la science médicale, car nous manquons toujours davantage de praticiens capables de faire la synthèse de toutes les informations fournies par les différents spécialistes et de traiter l'être humain dans son ensemble, en donnant au malade le sentiment que c'est lui-même qui est soigné, et pas seulement son pied, son œil ou son estomac.

Mon expérience de vingt ans de médecine du travail m'a enseigné qu'il en va de même dans la protection des travailleurs. Si l'on veut être véritablement efficace dans ce domaine, il faut pouvoir envisager tous les aspects qui entrent simultanément en ligne de compte. Il est clair que nous avons besoin de spécialistes dans toutes sortes

de domaines (radiations, analyse du bruit, mensuration des poussières et des gaz, sécurité des machines, éclairagisme, analyse d'un poste de travail, éducation des travailleurs, etc.). Mais il faut pouvoir faire la synthèse de toutes ces notions, et pour cela supprimer les barrières juridiques qui morcellent le travail de prévention. Si l'on veut véritablement aller de l'avant dans la protection de la santé des travailleurs, il est maintenant absolument nécessaire d'unifier, d'harmoniser en un seul ensemble les différentes instances qui s'occupent de cette tâche.

Bien entendu, il ne s'agit pas de perdre les avantages de la situation actuelle. Il faudra prévoir les liaisons qui permettront à ceux qui s'occuperont de prévention d'être sans cesse au courant de tous les accidents du travail et des maladies professionnelles qui surviennent.

Il n'y a pas de raison non plus, comme cela a été le cas jusqu'à présent, que le coût du contrôle des mesures de prévention ne continue à être payé au moyen d'une fraction des primes d'assurance versées par les employeurs, fraction qui serait cédée par la CNA à l'institution chargée de la supervision de toutes les mesures protectrices des travailleurs. Les employeurs devraient, bien entendu, continuer aussi à être financièrement intéressés à la prise des mesures de prévention par le jeu de la variation des primes d'assurance.

Mais nous devons profiter de l'heure où nous envisageons une révision profonde de la LAMA pour mettre de l'ordre dans notre législation et, laissant dans la LAMA le domaine de l'assurance, en sortir par contre tout ce qui concerne la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, afin de réunir à nouveau, cette fois sous le seul chapeau de la LT, toutes les dispositions visant à la protection de la santé des travailleurs.

Il est hors de notre propos d'examiner en détail les modifications des textes législatifs qui seront nécessaires à cette fin. Il est clair que la réforme que nous proposons nécessite une période de réflexion de personnes beaucoup plus compétentes que nous-même en matière de droit.

Mais ce qu'il nous semble indispensable d'envisager dans un avenir le plus proche possible, et que déjà la rapport VPOD «Pour une véritable médecine du travail en Suisse» avait suggéré il y a trois ans de façon, il est vrai, moins précise que nous allons le faire, c'est *d'intégrer la division de prévention des accidents de la CNA dans l'inspection fédérale du travail et une partie du service médical d'hygiène industrielle de la CNA dans le service médical fédéral du travail.*

Le travail d'expertise des cas de maladies professionnelles qui, comme nous l'avons dit, est actuellement une des tâches du service médical d'hygiène industrielle de la CNA, devrait rester attaché à l'assurance obligatoire.

Cette réforme institutionnelle nécessitera évidemment la suppression des articles 65, 65*bis* et 65*ter* LAMA dont une partie ne fait que répéter ce qui est déjà dit dans la LT, et dont l'autre devrait être incorporée, avec certaines modifications, au chapitre II de la LT, qui traite de l'hygiène et de la prévention des accidents. Il est évident aussi que certaines ordonnances fédérales, notamment celle qui a trait à la prévention des maladies professionnelles, devraient être remaniées.

Il est possible que les réformes que nous proposons apparaissent à certains comme un tel bouleversement et surtout une telle atteinte à l'intégrité corporelle de cette respectable quinquagénaire qu'est la CNA, qu'ils refusent de les envisager. Nous sommes convaincus que, tôt ou tard, il faudra y venir, et le plus tôt sera le mieux, car, comme nous l'avons dit, malgré toute la bonne volonté de nos inspecteurs et toutes les ordonnances envisagées depuis des décades pour la coordination des instances chargées d'appliquer la LAMA et la LT, les inconvénients du système actuel s'aggravent avec le temps et freinent le développement de la protection des travailleurs. Nous savons aussi que bien des spécialistes et des inspecteurs de la CNA n'apprécient pas particulièrement le fait qu'ils soient obligés d'entrer dans les entreprises et d'y donner des directives, en tant que représentants d'une assurance. Certains nous l'ont avoué; cela les gêne. Ils ne verraient aucun inconvénient à faire partie de l'inspection fédérale du travail... à condition, bien entendu, que leur salaire n'en soit pas diminué!

Un autre avantage de la réforme sera de remettre véritablement entre les mains de l'Etat, c'est-à-dire d'une institution neutre, la charge de donner des ordres aux entreprises au matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Même si l'on envisage dans la nouvelle LAMA une réforme du Conseil d'administration de la CNA, de telle sorte qu'il comprenne autant de représentants des travailleurs que des employeurs, nous sommes convaincus que ces derniers continueront à influencer de manière prédominante la Direction de la CNA, ne serait-ce que parce que ce sont eux qui contribuent pour la plus grande part à sa marche financière.

Mais un des bénéfices les plus grands de la réforme sera de permettre enfin un développement harmonieux de la base au sommet, et vice-versa, de tout notre édifice des institutions fédérales et cantonales s'occupant de la protection de la santé des travailleurs. Aucune barrière juridique n'empêchera alors l'inspection fédérale unifiée de collaborer sur tous les plans avec les inspections cantonales du travail. Tels les omnipraticiens en médecine, les inspecteurs cantonaux s'occuperont librement de tous les aspects de la prévention, résoudront les problèmes qu'il sont capables d'assumer et demanderont la collaboration des spécialistes de l'inspection

fédérale unifiée dans les cas difficiles et complexes. Il en résultera ainsi une grande économie de forces et de temps pour les inspecteurs fédéraux qui, dans la mesure évidemment où les inspections cantonales se développeront, auront beaucoup moins à courir aux quatre points cardinaux du pays.
Telle est, dans ses grandes lignes, cette troisième étape indispensable, à la réalisation de laquelle il importe de nous atteler dès que possible.

(à suivre)

Erratum: Une petite erreur s'est glissée dans notre premier article (Revue synd. N° 8/9, page 203, dernier alinéa). Nous avons écrit:

...c'est seulement 8000 francs par accident au minimum que l'assurance doit payer pour un accident...
C'est *maximum* et non minimum qu'il faut lire.

Durée du travail et vacances[1]

Par Joseph Villat, secrétaire fédératif VPOD, Lausanne

La durée du travail est un problème important qui a toujours préoccupé les organisations du monde du travail. Sans vouloir faire ici l'historique de la question, nous voudrions cependant rappeler qu'il y a plus de 80 ans un objectif essentiel des manifestations du 1er mai était la revendication de la journée de 8 heures.
Les syndicats postulent bien entendu une réduction effective de la durée du travail tant dans les administrations publiques que dans le secteur privé. A ce sujet, par exemple, le texte du programme de travail de la VPOD dit:
«La VPOD demande que la durée normale du travail soit fixée à quarante heures au maximum par semaine et que, là où le service le permet, cet horaire s'effectue en cinq jours. Pous les groupes de personnel dont on exige, pour des raisons liées au caractère particulier de l'entreprise, une durée normale du travail plus longue, ou pour les groupes effectuant un travail épuisant, nuisible à la santé ou réparti irrégulièrement sur des équipes de jour et de nuit, il doit être accordé des jours supplémentaires de repos et de vacances prolongées, à titre de compensation particulière. Le cas échéant, ce personnel doit avoir la possibilité d'obtenir prématurément sa mise à la retraite.»
«Lors de réductions progressives de la durée du travail, il peut être revendiqué, en lieu et place d'une réduction de l'horaire journalier ou hebdomadaire, une prolongation correspondante des vacances,

[1] Exposé présenté au 33e Congrès de la VPOD à Berne, septembre 1973.