

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Band: 17 (1925)
Heft: 6

Artikel: L'interprétation de l'article 34ter de la Constitution fédérale
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-383553>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

qui se pose aujourd'hui devant la conférence internationale du travail que celle qui consiste à jeter dans le cadre des lois d'assurances sociales les bases d'une protection universelle des travailleurs contre les maladies professionnelles.

Sans rien préjuger des résultats définitifs, il semble toutefois que malgré l'opposition manifeste des patrons, dont leur porte-parole est allé jusqu'à affirmer que l'ouvrier victime d'une maladie professionnelle, devait connaître par avance les dangers inhérents à certains travaux, il semble que la majorité de la commission des maladies professionnelles se prononcera en faveur du principe de l'assimilation des maladies professionnelles aux accidents du travail.

La commission a en effet établi le texte de l'article premier de l'avant-projet de convention sur les maladies professionnelles. En vertu de ce texte, tout membre de l'Organisation internationale du travail devrait s'engager à assurer les victimes des maladies professionnelles, ou, en cas de décès dû à de telles maladies, aux personnes qui étaient à la charge de ces victimes, les réparations basées sur les principes généraux de ces législations nationales.

Le soin de fixer les modalités d'application étant laissé à chaque Etat.

En ce qui concerne la *Commission des problèmes généraux de l'assurance*, il convient de remarquer que si elle ne poursuit pas un but immédiat, elle n'en constitue pas moins la plus importante des trois commissions. Sa tâche, en effet, est d'orienter l'action ultérieure du Bureau international du travail en matière d'assurances sociales. Composée principalement de spécialistes en matière d'assurances sociales, la commission des problèmes généraux a commencé la discussion en examinant le champ d'application de l'assurance sociale. Il est réconfortant de constater qu'à des rares exceptions près, la commission fut quasi-unanime à considérer que non seulement les assurances sociales devraient accompagner et protéger le travailleur depuis sa naissance jusqu'à sa mort, mais qu'elle devait également s'étendre sans limite de gain à tous les salariés du commerce et de l'industrie.* Sur son second point, celui des *prestations*, l'unité de vues qui s'est manifestée entre experts gouvernementaux, patrons et ouvriers quant à la nécessité d'orienter l'action de l'assurance sur la prévention est non moins intéressante. L'opinion des représentants ouvriers est particulièrement affirmative à cet égard. C'est d'abord le camarade Muller, représentant ouvrier allemand, qui fait remarquer que s'il est vrai que les dépenses préventives sont les plus productives, elles ne peuvent aboutir à un bon résultat que s'il est possible d'assurer l'existence matérielle de la famille pendant le traitement ou l'hospitalisation de l'ouvrier malade. Or, actuellement, la prévention absorbe à peine $\frac{1}{10}$ des dépenses générales. Il faut d'autre part éviter que le travailleur soit obligé d'interrompre un traitement au sanatorium parce qu'il doit retourner au travail pour subvenir aux besoins de sa famille. De là nécessité de modifier profondément les bases de l'assurance-maladie-invalidité. Quant aux délégués gouvernementaux de la Grande-Bretagne et de la Suède, ils considèrent que la réorganisation des services médicaux est la condition sine qua non du développement des mesures préventives et ils estiment que c'est la première

* On se rappelle qu'en vertu des décisions de la conférence internationale du travail de 1921, les ouvriers agricoles sont considérés comme faisant partie des salariés de l'industrie.

tâche à laquelle doivent se livrer les institutions d'assurances sociales.

Dans le domaine des prestations en espèces, il semble qu'à une forte majorité, la commission des principes généraux des assurances sociales se prononce en faveur d'un taux d'indemnité qui, sans atteindre 100 % du salaire perdu, s'en approche très sensiblement.

On peut résumer la thèse du groupe ouvrier en disant qu'il est indispensable, aussi bien dans l'intérêt des travailleurs salariés que de la collectivité nationale tout entière, que l'organisation méthodique d'une prévention vigilante conserve le plus longuement et complètement possible toutes les forces productives que la justice sociale exige impérieusement qu'en cas de perte de la capacité ou de la possibilité de gain, les travailleurs reçoivent des prestations en nature et en espèces leur permettant de reprendre leur place productive et si cela devait être possible, leur assurant, ainsi qu'à leur famille, une réparation complète du dommage subi et en tout état de cause un niveau de vie convenable tel qu'on le conçoit dans leur temps et dans leur pays.

Dans notre prochain bulletin, nous serons à même d'informer nos lecteurs des résultats positifs obtenus par la conférence internationale du travail dans le domaine des assurances sociales. Nous avons pensé que même en pleine discussion il était nécessaire d'attirer l'attention du monde ouvrier sur les travaux entrepris par la conférence internationale du travail. Ceux-ci peuvent aboutir à des progrès incontestables si les divers délégués savent faire preuve non seulement d'objectivité et d'équité, mais aussi s'ils comprennent que le développement de l'industrie moderne et les conditions de vie nouvelles que celui-ci exige non seulement des réformes, mais aussi des progrès dans la législation sociale.

Il faut, en effet, qu'on se souvienne, tant du côté patronal que gouvernemental, que les conventions internationales n'ont pas seulement pour but de s'adapter aux législations nationales, d'établir un minimum de droit, mais que leur but est aussi de faire progresser les mesures de protection légale des travailleurs.

Ch. Schürch.

L'interprétation de l'article 34^{ter} de la Constitution fédérale

En décembre 1923 a paru l'avant-projet d'une loi fédérale sur la formation professionnelle. Il était élaboré par l'Office fédéral du travail et se basait sur l'article 34^{ter} de la Constitution fédérale, approuvé par le peuple le 7 octobre 1908 par 232,457 voix contre 92,561. Cet article a la teneur suivante: « La Confédération est autorisée à édicter des dispositions uniformes dans le domaine des arts et métiers. » L'article constitutionnel était destiné à étendre aux arts et métiers ainsi qu'à l'industrie et au commerce la compétence législative de la Confédération, qui, jusqu'à maintenant, était limitée aux fabriques (art. 34 de la Constitution fédérale). On voulait par là mettre fin au chaos existant dans ce domaine à cause des législations cantonales, car, étant donné l'extension des relations économiques des cantons entre eux, cet état de choses présentait des inconvénients.

Il s'agissait, d'une part, de la réglementation des arts et métiers (colportage, soumissions, concurrence

déloyale, développement des arts et métiers, etc.), d'autre part, de la protection des ouvriers et employés non soumis à la loi sur les fabriques, ainsi que de la réglementation des apprentissages.

En raison des intérêts contradictoires des parties, ce travail législatif se heurta à de grands obstacles, malgré la soigneuse élaboration due en particulier à l'ancien secrétaire Krebs de l'Union des arts et métiers. C'est pourquoi aujourd'hui, 18 ans après l'acceptation de l'article constitutionnel, il n'est encore réalisé que très peu de chose du programme envisagé.

L'œuvre principale devait être constituée par une loi sur la formation professionnelle, et il semblait en effet que cette loi pourrait être réalisée sans grande difficulté, d'autant plus que les dispositions sur la protection ouvrière, qui donnaient le plus lieu à des appréhensions, ne figuraient pas dans la loi elle-même, mais étaient contenues dans une loi spéciale sur la protection des ouvriers et employés.

Contre toute attente, le projet de l'Office du travail rencontra de l'opposition sur un point que l'on tenait pour complètement éclairci: l'application de la loi. Nous avons déjà considéré comme une lacune le fait que dans le projet, les services publics et les entreprises de transports n'étaient soumis à la loi que pour autant que le Conseil fédéral le décrétait. En outre, les milieux commerciaux et industriels romands contestaient à la Confédération la compétence de légiférer dans cette matière dès qu'elle dépasse le cadre étroit du petit négoce.

L'opposition se basait pour cela sur le texte français et italien de l'article constitutionnel dans lequel le terme *Gewerbewesen* a été traduit par « arts et métiers ». Il est évident que cette interprétation est tirée par les cheveux et que le seul but qu'elle peut avoir, c'est de saboter la législation sociale. Le principal pour l'opposition était d'empêcher l'application de la loi sur la formation professionnelle dans l'industrie et le commerce. En effet, ces milieux veulent avoir leurs coudées franches pour pouvoir exploiter à leur aise la jeune génération. Que leur importe les intérêts de la jeunesse, ses facultés de développement, ainsi que les exigences du bien-être général? Disons-le franchement, cette opposition est une honte pour notre époque.

L'Union suisse d'assistance pour le choix d'une profession et pour les apprentis, dans son assemblée annuelle des délégués, le 8 octobre 1924, a pris position dans une résolution à l'égard de l'interprétation étroite susmentionnée de l'art. 34^{ter}. Le Conseil fédéral fut invité à maintenir le texte allemand et à convoquer les intéressés à une entrevue. Les représentants des arts et métiers appuyèrent aussi la résolution. L'Association suisse pour le développement de la protection ouvrière internationale s'occupa également du litige. Elle arriva à la conclusion qu'il y avait lieu de demander un avis autorisé sur la question de savoir si c'est le texte allemand qui fait foi ou si une révision de la Constitution serait indiquée pour obtenir une interprétation irréfutabile. Ce fut le professeur Dr Bueckhardt, à Berne, qui fut chargé de donner son avis. Son rapport est entre nos mains.

Dans celui-ci, l'expert précité dit que les trois textes (allemand, français, italien) ont en droit une valeur égale. Si la lettre seule était déterminante, il serait impossible de sortir de la contradiction. Par contre, si l'on prend en considération l'intention du législateur et dans quelle circonstance l'article constitutionnel devint nécessaire, alors la solution n'est pas impossible. Il est vrai que l'on a toujours mis l'art. 34^{ter} en opposition à l'art. 34 visant les fabriques. Mais il fut toujours question de la réglementation de la condition de travail, des bureaux de placement ainsi que de la lutte

contre le chômage en général, de l'organisation des patrons et des ouvriers et de la suppression d'abus de tout genre dans les arts et métiers en général. Ce qui est certain, c'est qu'on ne voulait pas englober l'agriculture, bien que cela soit contesté par d'aucuns. Toutefois, il résulte du programme élaboré en son temps que l'on avait en vue le commerce et les arts et métiers au sens le plus large de ce terme. Là dedans sont aussi compris les arts et métiers exploités industriellement. Si l'on voulait s'en tenir à une interprétation restrictive, on devrait exclure par exemple, le voiturage, l'industrie hôtelière, la distillerie de fruits ainsi que les bureaux de placement, les lessiveries, l'industrie du bâtiment et l'industrie minière. Cependant, tout concours a justifié l'interprétation extensive. Cette conception a été, depuis, confirmée maintes fois.

Dans son message concernant la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 17 septembre 1923, le Conseil fédéral s'en serait référé à l'art. 34^{ter} de la Constitution. Les dispositions de cette loi étant applicables à tous les ouvriers, et non pas seulement aux arts et métiers proprement dit, on serait donc fondé à interpréter de façon correspondante la disposition constitutionnelle en cause.

Un cas analogue serait la loi sur la réglementation du rapport de travail, du 27 juin 1919, acceptée par les Chambres, mais rejeté par le peuple, loi au sujet de laquelle la compétence de la Confédération n'était pas contestée, et la loi fédérale du 31 mars 1922 sur l'occupation de la jeunesse des deux sexes dans les arts et métiers. Il est cité encore quelques exemples qui prouvent qu'en effet le domaine d'application de l'art. 34^{ter} ne doit pas prêter à contestation. Dans les divers rapports du Conseil fédéral également, l'article constitutionnel a été interprété dans un sens très large sans qu'il soit fait une opposition quelconque. Le professeur Bueckhardt fait d'ailleurs remarquer lui-même, qu'en cas d'interprétation restrictive, les cantons auraient alors la compétence de légiférer, cela toutefois dans les limites des dispositions de la loi sur les fabriques. Cela aboutirait à un chaos et les conflits de compétence se multiplieraient.

Le rapport examine ensuite la question de savoir si le principe de la liberté d'industrie n'est pas atteint par l'art. 34^{ter}. On peut l'admettre pour autant qu'il s'agit de lutter contre les « abus » dans les arts et métiers. Ce point de vue est motivé par des exemples. Le 16 octobre 1924 fut acceptée la loi concernant la restriction, la construction et l'agrandissement des hôtels. Cette loi est entrée en vigueur sans que le referendum ait été demandé.

Les conclusions du rapport sont les suivantes: « Le texte de la Constitution fédérale ne renseigne pas exactement sur la question de savoir si la législation fédérale sur les arts et métiers se rapporte seulement au petit négoce et aux artisans, comme les textes français et italien peuvent le faire admettre, ou à l'industrie, au commerce et au petit négoce en général comme le texte allemand autorise à le conclure. La législation fédérale ne détermine pas non plus si la loi en cause doit être liée ou non au principe de la liberté d'industrie. Des raisons historiques prédominantes, de même que des motifs objectifs, militent notamment en faveur de l'interprétation extensive dans les deux sens; toutefois, l'opinion contraire peut aussi faire valoir ses arguments. Partout où la question est entrée dans la pratique, le Conseil fédéral a représenté le point de vue extensif. L'Assemblée fédérale s'est ralliée, elle aussi, concernant le domaine d'application de l'art. 34^{ter}, à maintes reprises, à l'opinion ci-dessus, en particulier lors de la discussion de la loi sur le rapport de travail du 27 juin 1919, de la loi sur l'occupation de la jeunesse

des deux sexes dans les arts et métiers, du 31 mars 1922 (en partie notamment pour les exploitations ne rentrant ni dans les entreprises industrielles ni dans le petit négoce) et de la loi concernant les hôtels. En ce qui concerne la question de la liberté d'industrie, l'Assemblée fédérale a, en l'occurrence, également admis le point de vue mentionné ci-dessus.»

Le rapport recherche ensuite s'il est nécessaire, pour exclure toute équivoque, de créer un nouvel article constitutionnel, ou si l'art. 34^{ter}, dans sa rédaction pleine d'ambiguïté, suffit. Il est d'avis que l'article existant doit être appliqué dans le sens et avec l'interprétation qu'on lui a donnés jusqu'à maintenant. L'on doit continuer dans la voie où l'on s'est engagé, aussi longtemps que cela est possible.

Nous pouvons nous déclarer entièrement d'accord avec cette manière de voir. Ce n'était et ce ne pouvait être l'intention de la révision de la Constitution, qui eut lieu en 1908, de n'insérer dans la Constitution qu'une disposition décorative. En outre, il serait incompréhensible que le petit négoce soit lié par une loi, tandis que la grande industrie, le commerce et les transports conserveraient le droit de s'enrichir en exploitant leur prochain en toute liberté.

La classe ouvrière a de sérieuses raisons d'observer ces événements de près et de s'opposer énergiquement aux tendances réactionnaires qui se manifestent également dans ce domaine.



La fin de l'assurance-invalidité

Le 24 mars 1925 a été rejetée dans la votation populaire l'initiative Rothenberger par 386.000 voix contre 281.000 et par 16 cantons contre 6. En dépit des grands efforts déployés par les partisans de l'initiative, il n'a pas été possible de mettre sur pied les masses, du moins les ouvriers et employés, pour voter en faveur de l'initiative, comme cela avait réussi lors de la révision de l'art. 41 de la loi sur les fabriques. Cela est regrettable. La valeur de l'initiative résidait moins dans la création d'un fonds de 250.000.000 de francs pour l'assurance, que dans le fait que par l'acceptation de l'initiative, la Confédération aurait été obligée d'introduire l'assurance-invalidité *en même temps* que l'assurance-vieillesse-survivants. C'est contre ce point du projet qu'était dirigée l'opposition en première ligne. Tous les moyens furent mis en œuvre contre l'assurance-invalidité, parce que, comme cela va de soi, sa réalisation exige des moyens financiers assez importants. Il est irréfutable que la classe possédante ne veut pas payer, qu'elle cherche tous les prétextes pour se dérober à cette obligation. Mais, malgré tout ce qu'il y a de peu réjouissant dans le résultat de cette consultation populaire, il est tout de même permis de constater que la justification du rejet de l'assurance par une promesse faite aux Romands, produit un effet ridicule en face de l'acceptation de l'initiative par Neuchâtel, Genève et Tessin et du fait que le canton de Vaud a lui-même fourni un respectable contingent de oui. La réaction avait son siège en Suisse allemande et avait des raisons très personnelles. Les cantons catholiques ont emboîté le pas de façon résolue et compacte derrière *M. Musy*. Ce qui est le plus regrettable dans cette affaire, c'est de constater le grand nombre d'ouvriers catholiques induits en erreur et qui, par là, ont aidé à ensevelir l'assurance-invalidité. Nous sommes convaincus que cet acte de trahison à la cause ouvrière sera récompensé comme il le mérite, c'est-à-dire que l'article constitutionnel subira une nouvelle aggravation et avant tout, cela donnera lieu à un

nouveau sabotage de la réalisation de la loi d'assurance sociale.



Risques extraordinaires dans l'assurance des accidents non professionnels

Aux termes de l'article 67 de la loi d'assurance, la Caisse nationale suisse d'assurance contre les accidents, à Lucerne, a la compétence d'exclure de l'assurance des accidents non professionnels les risques extraordinaires et les entreprises téméraires. Cette disposition légale marque une différence de principe par rapport aux accidents professionnels au sujet desquels il n'existe pas de pareilles distinctions. En revanche, l'art. 98 de la loi d'assurance stipule que, tant pour les accidents professionnels que pour les accidents non professionnels, la victime ou les survivants perdent le droit aux prestations d'assurance lorsque la victime a causé volontairement l'accident. En outre, il est prévu que les prestations de l'assurance peuvent être réduites dans une proportion correspondant à l'importance de la faute commise lorsque l'assuré a provoqué l'accident par une grossière imprudence. En cas de doute, c'est le juge qui décide du degré de responsabilité de l'assuré.

Le conseil d'administration de la caisse, en application de l'art. 67 de la loi d'assurance, a établi une liste des risques d'accidents non professionnels qui sont à exclure de l'assurance. Il nomma: les excursions de montagne particulièrement dangereuses, le sport du bobsleigh et du skeleton, l'emploi de véhicules à moteur conduits par l'assuré, les voyages aériens, les concours de vitesse de tout genre, les concours de lutte de tout genre, les exercices acrobatiques, la navigation fluviale au moyen de pontons (dans certaines circonstances), les accidents dus à des mortiers, bombes explosives, tir de tout genre, allumage de feux d'artifice, jeu avec des armes, service militaire étranger, participation à des rixes, provocations, résistance aux autorités, délits et ivresse. En outre, les entreprises téméraires, c'est-à-dire les actes par lesquels l'assuré s'expose sciemment à des dangers extraordinaires, sauf les actes accomplis en vue de sauvetage ou les actions de dévouement.

Au cours de l'été 1924, la caisse fit circuler une demande parmi les assurés pour établir dans quelle mesure ceux-ci sont d'accord avec la suppression partielle de ces dispositions d'exclusions. Il s'agissait là spécialement des risques cités en premier lieu, jusqu'aux exercices acrobatiques.

Dans cette question, nous basions notre point de vue sur le fait qu'il s'agit là de risques auxquels la moyenne des assurés n'est pas exposée et pour lesquels ils ne pourront être tenus de payer une prime plus élevée. Il devrait être créé la possibilité pour les personnes exposées aux risques en cause de payer une prime supplémentaire, ce qui exigerait naturellement une révision de la loi. Notre attitude fut donc dictée par la crainte de voir une seconde augmentation de primes venir s'ajouter à celle qui a déjà eu lieu; étant donné la mauvaise situation de l'assurance des accidents non professionnels, c'était là une raison de plus miliant en faveur de notre point de vue. Nous avons craint en outre que la caisse, sous l'influence des fortes charges fiscales, ne se laisse aller à soumettre les cas isolés à un examen encore plus minutieux que jusqu'à maintenant, pratique qui contribuerait à léser les intérêts des assurés ne rentrant pas dans la catégorie de ceux qui sont exposés à des risques extraordinaires. Finalement, notre point de vue tenait aussi compte du fait que la partie de la population qui n'est pas assurée, montre