

L'Inspection fédérale du travail à travers un siècle de protection ouvrière

W. Binggeli¹ et C. Baechtold²

Inspection fédérale du travail du 1er arrondissement, Lausanne

En 1977, la loi fédérale sur le travail dans les fabriques a eu cent ans. Peu de personnes le savent et, pourtant, l'adoption de cette première loi fédérale de droit public visant une protection générale des travailleurs occupés dans les fabriques fut un événement majeur, et presque un exploit à une époque où l'intervention de l'Etat n'était ni courante ni souhaitée. La Suisse devint ainsi un des Etats les plus avancés dans le domaine de la législation sur la protection des travailleurs. Mais comment en était-on arrivé à proposer et à voter cette loi? Il faut se rappeler que le XIXe siècle a été marqué par l'industrialisation extraordinaire de l'Europe occidentale, ce qui lui valut un essor économique remarquable. Cependant, toute médaille a son revers et le passage de l'artisanat à l'industrie fut cause dans notre pays comme ailleurs d'une grande misère morale et physique pour la classe ouvrière. La manière de travailler est profondément modifiée. Dans les manufactures et les fabriques, les conditions d'hygiène sont souvent déplorables et les travailleurs se trouvent pour ainsi dire sans défense contre les accidents, les maladies et les intoxications. Dans plusieurs pays, des médecins et des hommes d'Etat se préoccupent de cette situation. A la fin du XVIIIe et au début du XIXe siècle, paraissent déjà des textes de loi protégeant, par exemple, les apprentis. L'Angleterre adopte en 1833 une loi sur les fabriques. En Suisse, quelques cantons, en particulier Zurich et Thurgovie en 1815, élaborent des prescriptions protégeant la jeunesse dans les fabriques, et le canton de Glaris crée en 1864, pour la première fois dans notre pays, un service d'inspection des fabriques.

Lors de la révision de la Constitution fédérale en 1874, la Confédération reçoit la compétence d'édicter des prescriptions uniformes sur la protection des travailleurs dans les fabriques. Sur cette base, la première loi fédérale sur le travail dans les fabriques voit le jour le 23 mars 1877. Dans son message de 1875, le Conseil fédéral explique: «Le travailleur se trouve dans l'industrie en présence de deux forces de telle nature qu'il ne peut leur résister à lui seul; l'une est la force mécanique et technique, avec les dangers dont elle est l'origine et l'organisation qu'elle entraîne dans les fabriques; l'autre, la puissance du capital...» Les cantons sont chargés de l'exécution des prescriptions de la loi sous la haute surveillance de la Confédération,

Rappel historique montrant le rôle de pionnier que la Suisse a joué il y a une centaine d'années. Organisation et rôle actuel de l'Inspection fédérale du travail.

qui vise à assurer l'uniformité de son application. A cette fin, elle nomme des inspecteurs fédéraux des fabriques. Dans le message précité, le Conseil fédéral relève: «Les dispositions législatives touchant de près les intérêts matériels de personnes riches et influentes, menaçant même de leur porter préjudice, resteront toujours impuissantes, quelque excellentes que puissent être les intentions qui les ont dictées, aussi longtemps que leur exécution ne sera pas confiée à des représentants de l'Etat recevant un traitement convenable qui offre des garanties pour leur complète indépendance et leurs aptitudes spéciales.» Au début, les inspecteurs fédéraux sont au nombre de trois, chacun responsable d'un arrondissement, le territoire helvétique ayant été divisé en trois parties.

Ils font œuvre de pionniers; ce n'est pas sans difficulté qu'ils interviennent dans certaines entreprises qui ont de la peine à supporter une entrave à leur sacro-sainte liberté. Cependant, l'efficacité de la loi ayant rapidement fait ses preuves, une extension lui est donnée et une nouvelle loi sur les fabriques est adoptée le 18 juin 1914 mais, par suite de la guerre, elle n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 1920, après révision. Dès 1897, les inspecteurs purent engager des adjoints et depuis 1917 il n'y a plus trois, mais quatre arrondissements.

Comme précédemment, les cantons sont chargés de l'exécution de la loi et la Confédération continue à en assumer la haute surveillance. Les quatre inspections fédérales des fabriques restent donc un organe de haute surveillance mais, en fait, elles sont le plus souvent obligées de s'occuper de l'exécution même de la loi, car peu nombreux sont les cantons qui disposent d'une inspection des fabriques en mesure de remplir cette tâche.

Cette loi présente une grave lacune: comme son nom l'indique, elle ne s'applique qu'aux ouvriers des fabriques. Les autres travailleurs ne sont pas protégés sur le plan fédéral par une loi de droit public. Cette situation dure jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er février 1966, de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, du 13 mars 1964 – LT). En effet, la nouvelle loi a un champ d'application beaucoup plus vaste que l'ancienne loi

¹ Ing.-chim., chef de l'Inspection fédérale du travail du 1er arrondissement, Petit-Chêne 21, CH-1003 Lausanne.

² Dr ès sc., ing.-chim., Inspection fédérale du travail du 1er arrondissement, Petit-Chêne 21, CH-1003 Lausanne.

sur les fabriques. A part quelques exceptions, notamment l'agriculture et les administrations qui ne produisent ni ne traitent des biens, toutes les entreprises y sont assujetties, même si elles n'occupent qu'un travailleur. Avec la loi sur le travail, le nombre des entreprises tombant sous le coup des prescriptions fédérales passe de 14 000 à 160 000 environ. L'exécution de la loi reste du ressort des cantons, qui continuent à être placés sous la haute surveillance de la Confédération. Néanmoins, dans certains domaines qui lui sont réservés, cette dernière assume des tâches d'exécution, comme nous le verrons plus loin. La plupart des cantons ont créé ces dernières années des inspections du travail, de sorte qu'ils peuvent maintenant remplir la fonction que leur impartit la loi. Les quatre inspections fédérales des fabriques ont pris le nom d'inspections fédérales du travail. Elles forment, comme auparavant, quatre arrondissements. Le I^{er} arrondissement a son siège à Lausanne et couvre Bienne, la partie jurassienne du canton de Berne, les cantons de Fribourg, Vaud, du Valais, de Neuchâtel et Genève. Le II^e arrondissement, siège à Aarau, exerce son activité dans le reste du canton de Berne, les cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie. Le III^e arrondissement, siège à Zurich, s'occupe des cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug et du Tessin et le IV^e, siège à Saint-Gall, des cantons de Glaris, Schaffhouse, Appenzell, Saint-Gall, des Grisons et de Thurgovie. Relevons que ces inspections peuvent désormais mieux s'en tenir au rôle que la loi leur attribue puisqu'elles n'ont plus, sauf exception, à jouer celui des cantons. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'elles ont moins à faire; au contraire! Leurs tâches sont multiples et bien que les entreprises sur lesquelles elles étendent leur haute surveillance soient beaucoup plus nombreuses que par le passé, l'effectif des inspecteurs fédéraux n'a pas augmenté. La fonction d'inspecteur fédéral du travail requiert des connaissances professionnelles étendues et d'un niveau élevé. Sinon, comment celui-ci pourrait-il exercer son mandat de haute surveillance en général, et en particulier sur les cantons?

La loi contient, entre autres, des prescriptions concernant l'hygiène et la prévention des accidents, la durée du travail et du repos, la protection spéciale des jeunes gens et des femmes. En revanche, on n'y trouve plus de prescriptions de droit privé, telles que mode de paiement des salaires, délais de congé, etc.

L'employeur doit assurer à son personnel des conditions de travail conformes aux dispositions de la loi et de ses ordonnances (p. ex. en ce qui concerne les postes de travail, installations d'exploitation, machines, la sécurité et l'hygiène, les horaires, le temps de repos). Il s'agit là de conditions minimales. Les cantons, soit notamment les inspections cantonales du travail (ICT), sont chargés de contrôler et d'exiger que l'employeur remplisse bien ses obligations.

Les inspections fédérales du travail (IFT) ont pour mission, dans le cadre de la haute surveillance, de conseiller les cantons et de veiller à ce que la loi soit

correctement appliquée; elles vérifient que les décisions des autorités cantonales sont conformes aux dispositions légales. Si elles ne le sont pas, les IFT proposent à ces autorités de les modifier ou de les rapporter. En cas de nécessité, elles peuvent solliciter l'intervention de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (Ofiamt). Comme les IFT exercent chacune son mandat dans plusieurs cantons, elles ont une vue d'ensemble plus vaste dans le domaine de la loi que les autorités cantonales, qui pourraient d'un canton à l'autre l'interpréter de façon différente et, par conséquent, ne pas avoir dans des cas analogues des exigences semblables. Les IFT jouent un rôle de coordination, afin que la loi soit appliquée de manière uniforme dans les entreprises de même type sises dans des régions différentes. Dépendant directement de la Confédération, les IFT échappent aux influences politiques ou privées locales et peuvent de ce fait traiter les problèmes et donner leur avis en toute liberté.

Dans l'examen d'un cas, le facteur de la sécurité des travailleurs et du voisinage doit primer tous les autres, mais il va de soi qu'il faut aussi considérer la situation dans son ensemble. Par exemple, certains facteurs économiques – la loi le prévoit expressément – ne peuvent pas être ignorés et ce serait mal comprendre la protection des travailleurs au sens large du terme que d'amener une entreprise à fermer ses portes parce qu'on lui a imposé des charges déraisonnables. Mais, naturellement, aucune concession ne peut être faite si la sécurité des travailleurs est en cause. En exerçant leur haute surveillance, les IFT seront soucieuses d'empêcher certains abus de pouvoir. La loi sur le travail est exhaustive et les cantons n'ont pas le droit de légiférer dans les domaines qu'elle traite. Il faut, en outre, éviter que des instances autres que celles qui sont chargées de l'exécution de la loi, par excès de zèle mais illégalement, ne s'immiscent et donnent des ordres dans des domaines qui concernent uniquement la loi sur le travail. D'autre part, les IFT interviennent si elles apprennent, par exemple, qu'un travailleur est condamné injustement pour une infraction à la LT, alors qu'en l'occurrence seul l'employeur aurait été punissable.

On pourrait se demander si les autorités cantonales acceptent toujours de bon gré ces prérogatives, cette sorte de «tutelle» de l'inspection fédérale! En fait, de façon générale les relations entre elles sont excellentes; elles travaillent en étroite collaboration, ayant un but commun: obtenir pour les travailleurs les meilleures conditions de travail et de sécurité possible. Une partie des entreprises soumises à la LT, notamment toutes les entreprises industrielles, sont aussi assujetties à la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA). Dans celles-ci, la prévention des accidents et des maladies professionnelles est réservée à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA). En vertu de cette loi, il incombe au Conseil fédéral, et à lui seul, de régler le concours des autorités d'exécution et de surveillance de la LT dans ce domaine. En ce qui concerne les

inspections fédérales, leur concours a été fixé par une ordonnance du Conseil fédéral, qui précise leur collaboration avec la CNA. Les autorités cantonales n'ont pas encore été mises au bénéfice d'une telle réglementation, bien qu'elles fassent déjà un excellent travail sur le plan de la prévention des accidents. Les IFT coopèrent aussi étroitement avec le service médical de l'Ofiamt pour les problèmes d'hygiène, de surmenage et d'ergonomie.

Les entreprises industrielles, qui sont à peu de chose près celles qui étaient anciennement assujetties à la loi sur les fabriques, présentent en principe par leur nature des dangers particuliers pour les travailleurs. Aussi sont-elles soumises à une ordonnance spéciale (ordonnance 3), qui compte plus de 80 articles et contient des dispositions concrètes sur l'hygiène et la prévention des accidents. La loi prévoit, d'autre part, que toute construction, transformation ou tout aménagement d'une entreprise industrielle ou susceptible de le devenir doit préalablement faire l'objet d'une approbation de plans, puis d'une autorisation d'exploiter délivrées par l'autorité cantonale. Ces plans sont obligatoirement transmis à l'IFT, qui les étudie et vérifie que les dispositions légales, principalement celles de l'ordonnance 3, sont bien respectées. S'il y a lieu, l'IFT les envoie à la CNA, qui donnera ses directives quant à la prévention des accidents et des maladies professionnelles. Au besoin, l'IFT propose à l'autorité cantonale de faire modifier les plans, de subordonner son approbation à des conditions particulières ou même de la refuser. L'autorité cantonale ne peut pas non plus délivrer une autorisation d'exploiter sans le préavis de l'IFT qui, si c'est nécessaire, prend contact avec la CNA.

Si l'on considère donc que l'IFT reçoit les plans de construction, de transformation ou d'aménagement de toutes les entreprises industrielles de son arrondissement, soit plusieurs dossiers par jour, qu'elle doit les examiner, donner son avis, puis contrôler les approbations délivrées par les cantons, si l'on songe qu'une fois les constructions et les aménagements terminés l'IFT doit se rendre sur place et se prononcer au sujet de l'autorisation d'exploiter, on peut se rendre compte de l'ampleur de sa tâche uniquement dans ce secteur.

L'IFT, ainsi que l'ICT, sont appelées à intervenir de plus en plus souvent, en vertu des dispositions de la LT, pour la protection du voisinage contre les effets nuisibles ou incommodes des entreprises (pollution atmosphérique, bruit, etc.). Les prescriptions de la LT sont, en effet, dans la plupart des cas la seule base légale de droit public qui permette une intervention efficace dans ce domaine. Les problèmes de protection du voisinage ne sont pas toujours aisés à résoudre car il faut tenir compte de plusieurs facteurs, écologiques, techniques, économiques et même parfois politiques.

Au cours de ses visites d'entreprises, dans le cadre de la haute surveillance, l'IFT ne se contente pas d'inspecter les bâtiments, ateliers et installations et d'examiner l'activité déployée dans l'entreprise par l'autorité cantonale d'exécution, elle se renseigne sur la

marque des affaires, sur les projets de la direction quant à de nouvelles fabrications ou agrandissements. L'IFT conseille aussi les employeurs et les travailleurs dans l'application de la loi. Elle peut discuter sans témoins avec les représentants de ces derniers et intervenir, s'il y a lieu, auprès de la direction dans les limites de la LT.

Pour compléter cet exposé, signalons, sans entrer dans les détails, que les IFT doivent assumer l'exécution de la loi entre autres dans les entreprises fédérales auxquelles celle-ci est applicable. Elles sont aussi expressément chargées de faire des enquêtes au sujet des autorisations spéciales concernant la durée du travail délivrées par l'Ofiamt aux entreprises industrielles, notamment touchant la justification de leur octroi (p. ex. permis de travail de nuit, du dimanche, par équipes, travail continu).

Comme cet aperçu le montre, les tâches de l'inspection fédérale du travail sont très complexes et s'étendent à de nombreux domaines. La protection des travailleurs n'est pas une chose simple et les efforts conjugués des différentes autorités et institutions qui s'en occupent ne sont pas de trop pour améliorer les conditions de travail et, par là, la qualité de la vie des travailleurs.

Résumé

Il y a eu cent ans l'année dernière que la Suisse a adopté la première loi fédérale sur la protection des travailleurs, la loi sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877. Elle a fait à cette époque œuvre de pionnier. Cette loi a été remplacée en 1964 par la loi fédérale sur le travail, qui protège non seulement les ouvriers des fabriques, mais encore la plupart des autres travailleurs. Les cantons exercent l'exécution de cette loi sous la haute surveillance de la Confédération, qui dispose à cet effet de quatre inspections fédérales du travail et d'un service médical. Ces inspections ont pour tâche principale de veiller à ce que la loi soit appliquée correctement et uniformément dans chaque canton.

Zusammenfassung

Das eidgenössische Arbeitsinspektorat im Laufe eines Jahrhunderts des Arbeiterschutzes

Vor hundert Jahren, am 23. März 1877, wurde in der Schweiz das erste Fabrikgesetz ins Leben gerufen. Es handelte sich dabei um das erste öffentlichrechtliche Arbeitnehmer-Schutzgesetz auf Bundesebene und stellte eine eigentliche Pionierarbeit auf dem Gebiete der sozialen Gesetzgebung unseres Landes dar. 1914 wurde es durch ein neues Fabrikgesetz ersetzt. 1964 erst wurde das Fabrikgesetz vom Arbeitsgesetz abgelöst, dessen Geltungsbereich sich nicht nur auf die Industrie beschränkt, sondern sich auf das Gewerbe und den Handel ausdehnt und somit der Grosszahl der Arbeitnehmer unseres Landes von Staates wegen Schutz gewährt. Mit der Durchsetzung des Gesetzes sind die Kantone beauftragt unter der Oberaufsicht des Bundes, der zu diesem Zwecke über vier eidgenössische Arbeitsinspektorate sowie einen arbeitsärztlichen Dienst verfügt. Dank der Tätigkeit dieser Inspektorate ist eine Gewähr geleistet, dass die Gesetzesbestimmungen im ganzen Lande einheitlich angewendet werden.

Summary

Swiss federal work inspection in the light of a century of workmen's protection

A hundred years ago, on March 24, 1877, the first federal law on factory workers protection was passed in Switzerland. It was updated in 1914, and in 1964 it was replaced by the present legislation which protects not only factory workers but also most other employees, such as in trade and commerce. The Cantons are responsible for the execution of the law, whereas on the federal level, four federal inspectorates and a medical division exercise supervisory functions. Their task is to see to it that there is countrywide uniformity in following the law.