

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 13 JUIN 1913.

Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de l'Industrie et du Travail pour l'exercice 1913.

(Voir les nos 4, VIII, 88, 273, 282, 287, session de 1912-1913, de la
Chambre des Représentants; — 73, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Vicomte SIMONIS, Président; CLAEYS BOUÛAERT, le
Chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM, DUFRANE, KOCH et DUPRET,
Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Budget du Ministère de l'Industrie et du Travail pour 1913, voté par
la Chambre des Représentants et soumis à vos délibérations, se monte à
27,357,500 francs, en augmentation de 593,283 francs sur celui de
l'exercice précédent.

Cette augmentation est de 475,283 francs pour les dépenses ordinaires
et de 118,000 francs pour les dépenses exceptionnelles.

La majoration pour les dépenses ordinaires se subdivise comme suit :

ART. 2. — Pour l'application du nouveau barème des traitements du
personnel et le renforcement du personnel de l'administration centrale, à
raison de la loi du 5 juin 1911 sur les pensions des ouvriers mineurs, il est
prévu une majoration de 25,000 francs. Toutefois, au même article il est
également prévu un transfert à l'article 43 du budget d'une somme de
13,700 francs, représentant le traitement de trois inspecteurs des explosifs.
L'augmentation demandée à l'article 2 n'est donc, en réalité, que
de fr. 11,300

ART. 7. — Pour les encouragements à accorder aux œuvres
utiles, pour les frais de missions et déplacements à l'étranger,
de congrès, de commissions, pour les expositions intéressant
le Ministère de l'Industrie et du Travail, il est prévu une
majoration de 30,000

ART. 8. — Pour la publication des documents relatifs aux brevets, il est prévu une dépense temporaire supplémentaire qui figure au budget pour fr.	6,500
ART. 9. — Pour accorder les augmentations de traitement réglementaires au personnel de l'inspection de l'Industrie. . .	1,500
ART. 13. — Pour le développement de l'enseignement industriel et professionnel, il est prévu une majoration de dépense de 300,000 francs, mais une somme de 90,000 francs étant transférée aux articles 7 et 19 du même budget, il n'y a, en réalité, à cet article qu'une majoration de.	210,000
ART. 19. — La dépense pour cours de perfectionnement pour petits patrons et artisans, encouragement aux associations économiques et professionnelles, est majorée de	60,000
ART. 20. — Il est demandé, en vue des encouragements à accorder pour l'amélioration de l'outillage des petits industriels et artisans, une majoration de crédit de	5,000
ART. 30. — Pour encouragement aux institutions ouvrières, bureaux gratuits de placement, caisses de prévoyance, commission permanente des unions professionnelles, etc., etc., il est demandé un supplément de crédit de	40,000
ART. 31. — Pour les frais relatifs aux Conseils de Prud'hommes, traitements, indemnités, revision des listes électorales, le Projet de Budget prévoit une dépense supplémentaire de	5,500
ART. 33. — Le renforcement du personnel d'inspection par des nominations nouvelles, les augmentations réglementaires de traitement, nécessitent la demande à cet article d'une majoration de crédit de	15,000
ART. 36. — L'accroissement normal du nombre de personnes affiliées à la Caisse générale de Retraite, par l'intermédiaire des sociétés mutualistes reconnues, a pour conséquence directe l'augmentation à cet article du budget d'une somme de . . .	30,000
ART. 37. — Les dépenses d'impressions et autres occasionnées par la mise en vigueur du nouveau règlement relatif à l'instruction des demandes d'allocations de 65 francs, nécessitent une majoration de dépense de	10,000
ART. 38. — Pour couvrir les frais d'avancement régulier du personnel du greffe du Conseil des Mines et pour rémunérer certains travaux extraordinaires, il est demandé à cet article un supplément de crédit de	1,000
ART. 40. — Pour l'application du nouveau barème de traitement et extension du service des mines, nomination de	

nouveaux ingénieurs, il est demandé une majoration de crédit
de fr. 50,783

ART. 41. — Pour indemnité aux délégués ouvriers à l'inspection des mines, augmentation de leur nombre, il est demandé un supplément de crédit de 1,000

ART. 42. — Pour frais de publications relatives au service des mines, il est prévu une majoration de dépenses de . . . 2,500

ART. 43. — Le transfert des sommes prévues aux articles 2 et 4 de ce budget et relatives à l'inspection des produits explosifs, porte la majoration demandée à cet article à . . . 22,700

Le total des majorations demandées au budget est donc de . 502,783

D'où il y a lieu de déduire les diminutions suivantes :

ART. 4. — Le transfert à l'article 43 d'une somme de 9,000 francs, montant des frais de route et de séjour des inspecteurs des explosifs et, d'un autre côté, une augmentation de 7,500 francs pour frais de déplacements plus nombreux des fonctionnaires de l'Office des métiers et négoce amènent une diminution à cet article du budget de . . fr. 1,500

ART. 44. — La suppression des subsides aux anciennes caisses de prévoyance permettent de réduire le crédit prévu à cet article du budget de 5,000

ART. 48. — Suppression d'une charge temporaire de 19,000 francs, et réduction de 2,000 francs, sur les frais de la station modèle de sauvetage, donnent à cet article du budget une réduction totale de 21,000

27,500

L'augmentation des dépenses ordinaires est donc
au budget en délibération de fr. 475,283

Aux dépenses exceptionnelles, l'augmentation est de 118,000 francs, par suite d'une augmentation de 162,000 francs des sommes allouées pour l'Exposition de Gand, compensée à due concurrence par une réduction de 44.000 francs sur les sommes prévues au budget précédent pour les enquêtes médicales et le recensement du personnel de l'industrie et du commerce.

Lors de la discussion du Budget de l'Industrie et du Travail à la Chambre des Représentants, les crédits sollicités de la législature ainsi que les majorations renseignées ci-dessus n'ont donné lieu à aucune critique. Certains d'entre eux ont même fait l'objet de propositions de majoration.

Les diverses questions soulevées et discutées au cours de l'examen du budget se rapportent à l'application de la loi sur le repos dominical, à la limitation des heures de travail, à la réglementation du travail des femmes et des enfants dans diverses industries, à l'application de la loi sur les

pensions de vieillesse, aux unions professionnelles. Les observations présentées et les critiques formulées ont presque toutes porté sur des faits spéciaux et isolés. M. le Ministre de l'Industrie et du Travail y a répondu.

Nous devons également mentionner la discussion à laquelle a donné lieu le crédit repris à l'article 14 du budget :

« Subside à l'école des estropiés de Charleroi, 10,000 francs. »

Après avoir provoqué une demande de majoration, il a donné lieu à une interpellation spéciale qui s'est prolongée durant deux longues séances de la Chambre. La discussion n'en est pas encore terminée au moment où nous devons clore le présent rapport.

Tout en reconnaissant le côté philanthropique et hautement intéressant de l'institution dont il s'agit, nous devons cependant dire qu'il ne nous paraît pas que ce crédit puisse être liquidé aussi longtemps que les conditions de son octroi n'auront pas été accomplies.

Du reste, ces conditions, qui sont inscrites au budget, ne doivent pas paraître excessives, et nous sommes d'avis que le Gouvernement doit tenir compte des termes dans lesquels il a été voté par les deux Chambres.

Signalons aussi la demande d'une législation établissant et réglémentant le contrat collectif du travail.

Enfin, un grand nombre de membres de la Chambre ont demandé la revision de la loi sur les accidents du travail. Ils estiment que l'expérience de la loi du 24 décembre 1903 est suffisante et réclament tout un ensemble de réformes dont les conséquences seraient la refonte complète de cette partie si importante et si intéressante de notre législation sociale.

Nous ne saurions examiner ici dans tous leurs détails les dispositions légales qui font l'objet des critiques formulées. Nous nous bornerons à en rencontrer quelques-unes et à les analyser.

On a demandé en premier lieu la modification du calcul des indemnités allouées aux ouvriers victimes d'accidents du travail, voulant que celles-ci soient portées de 50 à 75 p. c. de l'évaluation du préjudice subi.

Sans perdre de vue le côté humanitaire de la proposition, nous devons cependant dire que leurs auteurs ne tiennent pas compte de la charge déjà considérable résultant de l'application de la loi sur les accidents du travail. Celle-ci pèse lourdement sur notre industrie et accroît dans une importante mesure les difficultés de la concurrence sur le marché international. Ajoutons que la loi du 24 décembre 1903 a pour base le partage égal du risque d'accident entre l'ouvrier et le patron. On ne pourrait modifier cette situation sans bouleverser toute l'économie de la loi.

On a aussi demandé que dans la législation nouvelle on supprime la disposition qui ne fait courir pour l'ouvrier le droit à un salaire qu'après le huitième jour qui suit celui de la cessation de son travail. Cette demande paraît juste. Les ouvriers victimes d'accidents peu graves et ne réclamant pas huit jours de chômage en subissent le préjudice. Cette disposition est du reste de nature à les inciter à prolonger sans raison leur absence au travail jusqu'au delà du huitième jour, ce qui a pour conséquence de leur faire attribuer le demi-salaire sur toute leur période d'absence, alors qu'ils ne toucheraient rien s'ils reprenaient le travail plus tôt.

Nous estimons que l'indemnité pourrait être payée dès le jour de l'accident ou tout au moins dès le lendemain.

Des critiques nombreuses ont aussi été présentées au sujet de l'organisation du service médical; elles se sont presque toutes traduites par cette formule : il faut laisser aux ouvriers le libre choix du médecin.

Dans cette question de libre choix, les éléments qui dominent et dont il y a lieu de tenir compte sont l'intérêt de l'ouvrier, d'une part; celui du patron et celui de l'assureur, qui se confondent généralement, d'autre part.

Ont-ils l'un et l'autre intérêt à l'établissement du libre choix du médecin, ou l'un d'eux seulement y a-t-il intérêt, et lequel?

Aucun, à notre avis, n'a de raisons sérieuses pour le demander. Et si nous recherchons les arguments invoqués par l'ouvrier en faveur de son libre choix, nous en trouvons deux qui frappent tout d'abord.

Le premier a trait à ce que l'on pourrait appeler la « liberté de confiance ». Il est, dit-on, de droit naturel que le malade ou le blessé puisse choisir celui auquel il confie ce qu'il a de plus précieux : sa santé, sa vie. La santé lui reviendra d'autant plus rapidement que sa quiétude morale sera plus grande, par suite de la confiance qu'il aura en son médecin.

Cet argument séduira certes ceux qui se laissent guider par le sentiment; mais il y a lieu de remarquer qu'il ne s'agit pas ici de maladie, dans laquelle le moral peut parfois avoir de l'influence, mais d'accident du travail; dans ces conditions, il est permis de se demander en quoi « la confiance » pourrait influencer la guérison d'une fracture, d'une plaie, d'une brûlure, d'une section de tendon, etc. Et puis, pour quels motifs le médecin du patron ou de l'assureur ne serait-il pas digne de la confiance de l'ouvrier? Ceux-ci n'ont-ils pas intérêt à ce que l'ouvrier soit guéri le plus rapidement possible, tant pour réduire au minimum le montant des indemnités à payer, que pour voir reprendre au plus vite le travail interrompu par l'accident.

C'est, du reste, imputer au corps médical des sentiments qu'il n'a certes pas, que de supposer que le médecin de l'assureur pourrait arriver au chevet du blessé avec des sentiments manquant de sollicitude.

Mais si cet argument, basé sur la confiance du blessé vis-à-vis de celui qui le soigne, est d'une réelle valeur, pourquoi n'est-il pas appliqué dans les organismes de la bienfaisance publique? Pourquoi ne laisse-t-on pas le libre choix du médecin dans les hôpitaux, où les malades souffrent souvent d'affections dans lesquelles le facteur « confiance » pourrait jouer un rôle bien autrement favorable? Pourquoi les sociétés de secours mutuels ne l'appliquent-elles pas à leurs membres? Pourquoi les organisations ouvrières elles-mêmes imposent-elles à leurs affiliés des médecins déterminés? Ne serait-ce pas parce que l'introduction du libre choix créerait, sans utilité sérieuse pour les malades, des complications énormes et un important surcroît de dépenses dans le service médical organisé par les hôpitaux et les sociétés de secours mutuels? Leur situation ne peut-elle pas se comparer à celle des industriels qui emploient un grand nombre d'ouvriers? Le libre choix du médecin n'existe pas dans les organismes de bienfaisance et de mutualité dont nous venons de parler. Pourquoi alors l'instituer dans l'application de la loi sur les accidents du travail?

Rien ne nous empêche de formuler le vœu de voir certains organismes — les organismes ouvriers, par exemple, — faire par eux-mêmes et pendant quelque temps l'essai de l'organisation de ce libre choix. De cette expérience pourraient peut-être se dégager d'utiles leçons pour l'examen de la question qui nous occupe.

Des membres de votre Commission de l'Industrie et du Travail ont fait remarquer qu'il existe encore d'autres arguments en faveur du libre choix de l'ouvrier. Ceux, par exemple, tirés des difficultés matérielles résultant de ce que parfois des ouvriers habitent loin du siège de l'établissement où ils travaillent et usent quotidiennement de voies ferrées pour s'y rendre. Ces ouvriers, en cas d'accident, veulent rester dans leur famille et y être soignés. Rien ne paraît plus légitime. Ils devraient pouvoir être traités non par le médecin de leur patron ou celui de leur assureur, qui se trouve au loin, mais par des praticiens établis à proximité de leur demeure et conséquemment choisis par eux.

Quoique nombreux peut-être, ces cas ne constituent cependant en réalité que des exceptions. On pourrait, sans toucher au principe établi par la loi actuelle, édicter des dispositions particulières permettant de leur donner satisfaction.

On a aussi cité le cas de médecins s'occupant activement de politique, appelés de par la volonté des patrons auprès d'ouvriers affiliés à des groupements politiques adverses, qui certes ne les voient pas arriver avec satisfaction à leur chevet.

Toute loi, quelque bonne qu'elle puisse être, peut donner lieu à certains inconvénients ; le principe qu'elles appliquent doit-il pour cela être condamné ?

Ceux qui préconisent le libre choix du médecin par l'ouvrier disent encore : le médecin de l'assureur accepte des conditions spéciales d'honoraires ; ces honoraires sont inférieurs à la normale ; dès lors l'ouvrier sera mal soigné.

Il est possible que dans beaucoup de cas le médecin de l'assureur accepte des conditions spéciales pour la rémunération de son travail ; mais pour quel motif pourrait-on en conclure que cette situation aurait une répercussion directe et défavorable sur le traitement du blessé ainsi que sur les soins qui lui sont donnés ?

Il ne faut pas perdre de vue que les assureurs ont un intérêt capital à la guérison rapide et complète des blessés. Dès lors, s'il était établi qu'un médecin néglige les soins à donner aux blessés, ce médecin serait promptement remplacé ; et si l'on pouvait supposer que la cause de cette négligence réside dans l'insuffisance d'honoraires, ceux-ci ne tarderaient pas à être relevés, car l'économie faite sur les honoraires serait promptement balancée, et bien au delà, par la prolongation du chômage ou l'aggravation des suites permanentes de la lésion dont l'assureur est responsable.

Si certains médecins consentent à des réductions d'honoraires, c'est qu'ils trouvent vraisemblablement, dans la situation spéciale qui leur est faite, une compensation suffisante due au grand nombre de blessés qu'ils ont à soigner.

Cette situation se retrouve du reste également dans les organismes de

bienfaisance et les œuvres de mutualité. Chacun sait que les chefs de service de nos hôpitaux civils reçoivent des honoraires peu élevés et non en rapport avec leur science et les services qu'ils rendent ; en conclura-t-on que ces chefs de service soignent mal les malades qui leur sont confiés ? Nous savons qu'il n'en est rien. Pour quel motif en serait-il autrement dans l'organisation de la médecine des accidents du travail ?

L'ouvrier ne nous paraît donc pas avoir de motifs sérieux pour refuser l'intervention du médecin de l'assureur et réclamer le libre choix.

Quel est maintenant l'intérêt du patron et de son assureur ?

Constatons tout d'abord que, dans chaque accident, l'intérêt de l'ouvrier et celui du patron sont les mêmes aussi longtemps que la guérison n'est pas obtenue, c'est-à-dire aussi longtemps que dure le traitement de la blessure. Il pourra en être autrement après la guérison, c'est-à-dire lorsqu'il s'agira de déterminer l'étendue des dommages fonctionnels consécutifs. Mais nous n'avons à nous occuper ici que du médecin traitant et des soins à donner par lui, et non de l'appréciation du dommage subi.

L'intérêt du patron ou de l'assureur est incontestablement d'obtenir rapidement la guérison la plus complète possible et de réduire ainsi, autant que faire se peut, la durée du chômage et l'étendue de l'incapacité permanente du travail.

Cet intérêt n'est-il pas aussi celui de l'ouvrier ?

Au cours du chômage temporaire, le blessé, au lieu de gagner son plein salaire, ne touche que 50 p. c. de celui-ci. Si des lésions permanentes diminuent sa capacité de travail, l'ouvrier ne reçoit que 50 p. c. du dommage qu'il subit. Dès lors, n'a-t-il pas intérêt à voir se réduire au minimum les conséquences de sa blessure ?

Nous pouvons en déduire que les patrons et les assureurs ont, au même titre que les ouvriers, intérêt à prodiguer aux blessés les meilleurs soins possibles, donnés par les meilleurs médecins possibles.

En cas de choix du médecin par l'ouvrier, le praticien ne peut-il être tenté de se montrer complaisant pour celui qui l'a choisi et se prêter, par exemple, à une prolongation inutile de convalescence dont le patron devrait subir les conséquences pécuniaires ? Dans le cas inverse, le médecin du patron ne renverra pas l'ouvrier au travail avant sa pleine guérison, de peur de rechutes. Mais il ne laissera pas non plus se prolonger outre mesure une convalescence coûteuse. L'ouvrier en sera-t-il lésé ou aura-t-il le droit de s'en plaindre ?

Le patron n'est-il pas aussi, le cas échéant, plus à même que l'ouvrier d'apprécier quel doit être le praticien spécialiste aux lumières et aux soins duquel il convient d'avoir recours ?

Depuis la mise en vigueur de la loi du 24 décembre 1903, nous avons vu se multiplier dans notre pays les dispensaires, les instituts de radiographie, de mécano-thérapie, de massage, d'électrothérapie ; les assureurs transportent dans des hôpitaux spéciaux des blessés habitant les contrées les plus éloignées du pays ; ces frais considérables profitent-ils aux patrons seulement ? N'est-il pas juste d'admettre que le blessé en recueille les bénéfices sans qu'il lui en coûte la moindre participation de sa part ?

Pourrait-on soutenir que les soins d'un médecin « de libre choix », si

dévoués soient-ils, seraient supérieurs et mériteraient plus de confiance que ceux reçus par le blessé à l'intervention d'un assureur qui peut faire appel à toutes les ressources de la science moderne, et qui consent à faire les sacrifices nécessaires à des installations de premier ordre, parce qu'il sait que ces installations sont destinées à donner des soins à un très grand nombre de personnes, qu'elles seront utilisées et qu'il en tirera avantage par de plus promptes guérisons.

Sous le régime du libre choix par l'ouvrier, des installations de cette nature se feraient-elles ? On se demande, en effet, si elles pourraient espérer avoir la clientèle que leur assure le régime actuel.

Le libre choix du médecin ne paraît donc pas devoir donner aux blessés les avantages vantés, et de quelque opinion que l'on soit, il faut souhaiter voir le législateur approfondir encore la question avant de porter entrave à l'organisation actuelle et sans cesse progressive de la médecine des accidents du travail.

Le Projet de Loi portant le Budget du Ministère de l'Industrie et du Travail pour l'exercice 1913 a été voté à la Chambre par 80 voix et 38 abstentions. Votre Commission de l'Industrie et du Travail vous propose son adoption par 5 voix et 1 abstention.

Le Rapporteur,
G. DUPRET.

Le Président,
V^{te} SIMONIS.