

*Ministère de l'emploi et de la solidarité*  
*Comité d'histoire des administrations chargées du travail,*  
*de l'emploi et de la formation professionnelle*

**ETUDES ET DOCUMENTS POUR SERVIR A L'HISTOIRE**  
**DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL**

**Cahier N° 2-3**

**Janvier 2000**

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

ISSN: en cours

## SOMMAIRE

<b>La direction du travail a cent ans</b> par Michel Cointepas .....	p.5
<b>Eléments pour une histoire des textes concernant le placement et l'embauche des travailleurs</b> par Pierre Fournier. ....	p.9
<b>Evolution des textes concernant les conventions collectives, le salaire minimum et les conflits collectifs</b> , par Pierre Fournier .....	p.15
<b>1899 : Les origines du décret du 8 janvier 1965</b> , par Michel Cointepas .....	p.25
<b>La mise en demeure signe du contradiction en droit du travail</b> , par Claude Chetcuti.....	p.51
<b>L'hygiène et la sécurité des travailleurs en Alsace-Lorraine à la sortie de la grande guerre : l'exemple du bâtiment</b> , par Michel Cointepas .....	p.53
<b>L'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques</b> , par Bruno Guérard, .....	p.57
<b>Structure du ministère du travail depuis 1939</b> , par Claude Chetcuti .....	p.91
<b>Le plein emploi</b> , par Claude Chetcuti.....	p.95
<b>Le dernier quart du siècle</b> , par Claude Chetcuti.....	p.99
<b>Notes de lecture</b> .....	p.103.



## LA DIRECTION DES RELATIONS DU TRAVAIL A CENT ANS

Michel Cointepas<sup>(\*)</sup>

La direction du travail, ancêtre de la direction des relations du travail, est née le 1<sup>er</sup> août 1899 d'une scission de la direction du travail et de l'industrie, créée pour sa part en 1895 au sein du ministère du commerce et de l'industrie. Le ministère du travail quant à lui ne sera créé qu'en 1906.

### *Une structure nouvelle*

A sa naissance, elle comporte deux bureaux, celui de la statistique générale et celui des associations ouvrières, de la coopération et des études d'économie sociale, et un important service extérieur chargé des études et des statistiques, l'office du travail, relevant directement du directeur. A l'origine, le bureau de l'inspection du travail dans l'industrie, créé en 1893, demeure à la direction de l'industrie. Il rejoindra la direction du travail peu après, le 10 octobre 1900. A cette date cette dernière est stabilisée et comporte trois bureaux :

- le « premier bureau », celui de l'office du travail et de la statistique générale, noyau initial créé en 1891 qui rassemble, coordonne et publie tous les renseignements concernant la statistique du travail, dans le *bulletin de l'office du travail*, organe d'information de la direction. C'est le bureau de la connaissance, de la réflexion, de la recherche.
- Le « deuxième bureau », celui de l'inspection du travail, la cheville ouvrière de la direction, est chargé de l'élaboration et de l'application de la réglementation du travail dans les usines, les ateliers et magasins (le droit pénal du travail) ; il dirige les inspecteurs du travail par son autorité sur les inspecteurs divisionnaires, leur petite hiérarchie.
- Le « troisième bureau », celui des syndicats et des prud'hommes, est chargé du droit du travail contractuel et de l'organisation des relations sociales : élaboration des lois et règlements relatifs au contrat de travail, grèves, statuts des syndicats, dons d'ouvrages aux bibliothèques syndicales, publication de l'annuaire des syndicats professionnels, répartition des subventions entre les sociétés ouvrières de production et de crédit.

En un siècle, les structures ont évolué en se démultipliant. Mais l'on distingue, outre l'ancêtre de l'INSEE et de la Dares (1<sup>er</sup> bureau), l'ancêtre commun à la Sous-direction des conditions de travail et à NC2 et NC3 (2<sup>ème</sup> bureau), et l'ancêtre commun à la Sous-direction des droits des salariés et à NC1 (3<sup>ème</sup> bureau).

---

<sup>(\*)</sup> Directeur adjoint du travail, chargé de mission au Comité d'histoire

### ***Des organes consultatifs gravitent autour de ce noyau***

Plusieurs organes consultatifs importants et omniprésents gravitent autour de la direction du travail. Principalement :

- Le conseil supérieur du travail, créé en 1891 sur proposition de députés (Masureur, Clemenceau, Léon Bourgeois, Poincaré, etc.), organe tripartite d'études, d'avis et de propositions sur les sujets relatifs au travail.
- Le conseil supérieur de la statistique qui supervise les activités de la statistique générale de la France.
- La commission supérieure du travail dans l'industrie, ayant pour mission de veiller à l'application de la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des femmes et des enfants, et d'organiser le concours de l'inspection du travail.
- La commission d'hygiène industrielle (créée par Millerand, ministre du commerce, en 1900) chargée de la préparation des règlements à prendre en exécution de la loi de 1893 sur l'hygiène et la sécurité.

### ***Un jalon au milieu des années 1892-1906 cruciales pour le droit du travail***

1899 n'est pas une date charnière qui séparerait la fin d'une période d'obscurité ultra-libérale du début d'un âge d'or de la protection des travailleurs. La fonction créant l'organe, les structures administratives naissent le plus souvent après les réformes qu'elles sont chargées d'appliquer. 1899 est simplement une étape au milieu d'une courte mais riche période allant de 1892 à 1906 voyant se créer *ex-nihilo* un corpus de réglementation du travail. En quatorze ans, lois et décrets se succèdent à un rythme soutenu, preuve d'une volonté de rattraper le temps perdu dans un immobilisme social dangereux depuis le début des années soixante-dix.

Sept ans après la création d'une inspection du travail enfin unifiée, homogène et nationale en 1892, sept ans avant la création du ministère du travail en 1906, la création de la direction du travail « affiche » une volonté politique : la république va s'occuper désormais de protéger les travailleurs de façon permanente, organisée et distincte de l'approche industrielle.

Parcourons rapidement les principales étapes de la construction de cette législation du travail. La loi de 1892 étend aux ouvrières, c'est-à-dire à des adultes (fusse en tant que mères) une protection légale que l'on réservait jusqu'à là aux « enfants » (1841) et aux « jeunes filles » (1874). L'année suivante tous les ouvriers sont couverts par la loi du 12 juin 1893 relative à « l'hygiène et à la sécurité ». Son champ est un espace : les « établissements » industriels sans considération d'âge ni de sexe. Elle donnera naissance à de multiples décrets par risque, puis par industrie. Ce champ est étendu à celui des « boutiques » et des « bureaux » par la loi du 11 juillet 1903. Emanant d'une autre direction, mais très importante pour les travailleurs, la loi sur les accidents du travail est votée en 1898. Enfin la loi de 1906 vient unifier le repos hebdomadaire dont ne bénéficiaient pas les ouvriers hommes ni les employés des deux sexes, au moins sur le plan légal. Aussi invraisemblable que cela puisse paraître aujourd'hui, dans les faits les salariés du commerce ne bénéficiaient pas très souvent de ce repos, notamment dans les hôtels, cafés, restaurants, boucheries, épicerie, salons de coiffure, pharmacies, ainsi que dans les transports. Cette masse de salariés (et de petits patrons...), plus nombreux que les ouvriers en usine, travaillaient donc sept jours sur sept plus de trois cent soixante jours par an. Le vote de la loi souleva une tempête : c'est le petit commerce que l'on voulait tuer. Les décrets ont prévu moult dérogations, temporaires ou permanentes, qui calmèrent peu à peu les esprits.

Avec cette loi de 1906 s'achève la construction du corpus réglementaire de base. Mis à part la loi ultérieure sur le paiement des salaires, celles qui vont suivre jusqu'en 1918 ne feront qu'améliorer tel ou tel pan du dispositif. A travers cette œuvre, la « république radicale » se garde à gauche de périls révolutionnaires (c'est Clemenceau qui crée le ministère du travail) en donnant des gages à ses alliés socialistes réformistes, adeptes d'une stratégie de progrès social continu par la loi, pour faire de l'ouvrier un citoyen à part entière, l'intégrer enfin à la nation, et combattre les risques d'incendie que cultivent les anarcho-syndicalistes.

### *De faibles moyens*

Le budget de la direction du travail est extrêmement faible, même lorsqu'elle aura récupéré l'inspection du travail en 1900. Ses effectifs sont minuscules : un directeur, deux chefs de bureaux et deux sous-chefs de bureaux en 1899 pour ce qui est du personnel de direction. L'ensemble du ministère du commerce comporte alors 38 rédacteurs, 45 expéditionnaires et 34 huissiers, concierges, gardiens de bureau et gens de service, auxquels il faut ajouter une cohorte de dames dactylographes sous contrats. En 1907 le budget du ministère du travail représente 0,6% de celui de l'Etat. C'est le plus faible de tous les budgets ministériels, bien inférieur à celui des beaux-arts.

### *Un grand ministre, un grand directeur*

Deux hommes importants sont associés à la création de la direction du travail : le ministre du commerce, Alexandre Millerand, et le premier directeur, Arthur Fontaine.

X mines (sorti second) né à Paris en 1860, Arthur Fontaine est entré en 1891 à l'office du travail en qualité de chef de la première section (statistiques du travail). Il fonde et dirige le *bulletin de l'office du travail* en 1894, année où il devient sous-directeur de l'office. C'est un homme d'action et de communication qui voyage beaucoup à travers l'Europe à la recherche permanente de modernité et d'échanges intellectuels stimulant. Européen et pacifiste, il est de tous les congrès internationaux traitant des questions du travail. Il participe à la création de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, lieu d'échanges et d'information unissant les acteurs militants d'Allemagne, Belgique, France et Suisse principalement, y entraînant les meilleurs inspecteurs du travail français. En 1904, il négocie le traité de travail franco-italien, premier du genre. Il représente la France dans l'élaboration des conventions internationales de Berne. En 1919 il rédige la partie XIII du traité de Versailles, charte de l'OIT et quitte la direction du travail pour le BIT qu'il présidera jusqu'à sa mort.

A la recherche du progrès social en permanence, ses efforts quotidiens visent à rationaliser et humaniser les rapports sociaux par le dialogue entre pouvoirs publics et partenaires sociaux, et entre syndicats patronaux et ouvriers. D'un réformisme extrême, c'est un activiste de la paix sociale, pourfendant le conservatisme patronal et le syndicalisme révolutionnaire, fléaux de la République se nourrissant l'un l'autre. Cette orientation amusait la classe politique, mais inquiéta suffisamment le comité des forges pour qu'il crée dès 1900 l'UIMM pour combattre ses effets.

Il était l'ami de l'élite intellectuelle de son temps, des socialistes modérés (Jaurès, Millerand, Herr, bibliothécaire de la rue d'Ulm, Albert Thomas surtout) à l'avant-garde littéraire (Claudel, Jammes, Paul Desjardins, Gide, Valéry) et artistique (Debussy, Carrière, Vuillard qui fit son portrait, etc.).

C'est Alexandre Millerand, ministre du commerce, qui le nomma directeur du travail en 1899. Avocat, collaborateur de Clemenceau à la *Justice*, puis directeur de la *Petite République*, organe du radical-

socialisme, Millerand forge la théorie du socialisme parlementaire et devient le premier socialiste à occuper un portefeuille ministériel, celui du commerce et de l'industrie (comprenant donc le travail) dans le cabinet Waldeck-Rousseau. Il sera plus tard président du conseil, puis président de la République.

Sous l'influence d'Arthur Fontaine, son œuvre dans le champ du travail est décisive. Il met en place les fameux « décrets Millerand » : repos hebdomadaire et salaire minimum dans les entreprises concourant à des marchés publics. Il élabore les premiers textes sur les retraites ouvrières et sur la personnalité civile des syndicats. En 1900, il initie la codification du droit du travail.

### *La paix sociale et l'intégration par le dialogue social*

A. Millerand et A. Fontaine introduisent le paritarisme au conseil supérieur du travail et dans les commissions départementales du travail. Ils recrutent pour la première fois des inspecteurs du travail parmi des candidats ouvriers, grâce à des épreuves techniques supplémentaires. En 1900, ils adressent aux inspecteurs du travail une circulaire demeurée célèbre, leur demandant de tisser désormais des liens étroits avec les syndicats ouvriers. C'est un tournant fondamental dans l'histoire de la direction et de l'inspection du travail françaises. Cette dernière s'éloigne ainsi définitivement de ses illustres voisines d'Outre-Manche et Outre-Rhin qui demeurent des techniciennes « hygiène et sécurité » de stricte obédience.

Ils créent à partir de 1899-1900 une pratique politique nouvelle du travail qui va influencer jusqu'à aujourd'hui la pratique du ministère du travail. Résumons-là grâce à Vincent Viet (\*) : Il s'agit de reconnaître une représentativité aux syndicats, apparaissant ainsi comme dépositaires des revendications des salariés ; quelque soit leur nombre d'adhérents, de les associer à l'élaboration et au contrôle de l'application des lois sur le travail, les instituant ainsi partenaires sociaux de l'Etat, à travers des structures d'échange et de concertation tripartites. Un moyen d'exprimer calmement le mécontentement sous forme de revendications syndicales professionnelles, et désarmer ainsi les prétentions subversives, en offrant en spectacle l'élaboration du progrès social par le dialogue à trois. Enfin, il s'agit d'amorcer une organisation sociale des entreprises, permettant aux ouvriers d'être représentés collectivement dans l'usine.

A travers cette pratique, de 1899 à 1945, la régulation des rapports sociaux va prendre le pas sur la prévention et la réparation des accidents du travail ainsi que sur la création d'une assurance sociale générale et obligatoire (la sécurité sociale). L'inspection du travail française devra prévenir autant les conflits que les accidents. Le ministère et l'Inspection du travail ne gardent-ils pas encore des traces profondes de ce tournant de 1899-1900 ?

(\*) De nombreuses informations, entre autre ce résumé, sont tirées de l'ouvrage de **Vincent Viet** : *Les voltigeurs de la République, l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, CNRS édition, 1994.

## **ELEMENTS POUR UNE HISTOIRE DES TEXTES CONCERNANT LE PLACEMENT ET L'EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS.**

*(article L.311-1 à L.321-12 et L.330-1 à L.330-9 du Code du travail)*

Pierre FOURNIER<sup>(\*)</sup>

Si l'on remonte à l'Ancien Régime antérieur à la Révolution, les textes ont évolué de manière contrastée. A certaines périodes, l'embauchage et le licenciement ont été strictement contrôlés ou entièrement libres, tandis que le placement évoluait d'une activité privée et payante vers le service public gratuit. On envisage ici les textes législatifs, et exceptionnellement des textes réglementaires. L'organisation des services est évoquée au passage, surtout pour le XX<sup>ème</sup> siècle. On s'arrête au moment où les textes prennent leur forme actuelle, supposée connue des lecteurs.

Tout ce qui concerne l'indemnisation du chômage et les actions de formation professionnelle et de reclassement des chômeurs est renvoyé à d'autres notes.<sup>(1)</sup>

### ***1° - Le régime antérieur à la Révolution***

L'emploi dans les professions qualifiées est régi par les corporations, maîtrises et jurandes. L'emploi des ouvriers fait l'objet de textes destinés à interdire les rassemblements ou coalitions d'ouvriers qui pourraient faire pression sur les patrons en matière d'embauche et aussi de salaires. La législation, ici, rejoint celle qui sera évoquée par ailleurs à propos du droit de coalition et de grève ou la constitution de syndicats ou de mutuelles.

Les textes tendent à réglementer le droit pour un ouvrier de se séparer de son patron. On veut à la fois empêcher l'ouvrier de partir sans avoir terminé son travail et interdire au patron de laisser son ouvrier sans occupation et sans salaire.

On citera ici deux textes :

- les Lettres patentes du 2 janvier 1749 (Louis XV) qui réglementent les conditions de résiliation du « contrat de travail », et interdisent les coalitions et cabales des ouvriers (annexe 1) ;

- les Lettres patentes du 12 septembre 1781 (Louis XVI) qui instituent une première forme de livret ouvrier (annexe 2).

### ***2° - La Révolution***

La loi D'Allarde des 2 et 17 mars 1791, supprime les brevets de maîtrise et les jurandes. L'exercice de tous métiers et l'accès aux emplois sont désormais entièrement libres. Cela implique la liberté d'embauchage et de licenciement, mais aussi la liberté d'exercer l'activité de placement (annexe 3).

La loi Le Chapelier, des 14 et 17 juin 1791, relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, interdit toutes les coalitions ouvrières, et en particulier tout mouvement collectif des ouvriers pour imposer aux patrons des conditions sur les salaires à l'embauche.

---

<sup>(\*)</sup> Inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien directeur au ministère du travail.

<sup>1</sup> Un récent ouvrage fait le point sur la réglementation du chômage : « L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours ». Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER – 1999.

Cette loi implique aussi l'interdiction de la grève. Rappelons que le droit de coalition n'a été reconnu que par la loi du 25 mai 1864 (annexe 4).

### **3° - *Le livret ouvrier***

Le livret ouvrier a constitué pendant presque tout le XIX<sup>ème</sup> siècle un instrument de contrôle de l'emploi, surtout destiné à contrôler les déplacements et la mobilité des ouvriers. Il a été institué par la loi du 22 germinal an XI (12 avril 1803), complété par les arrêtés des 9 frimaire an XII et 10 ventôse an XII (annexe 5).

La législation a été renouvelée par la loi des 25 avril, 8 et 14 mai 1851 sur les avances aux ouvriers, ainsi que par la loi du 22 juin 1854.(Annexe 6 et 7)

Ces textes, tout en contrôlant l'emploi, avaient un intérêt pour la protection des ouvriers : le livret permettait l'octroi d'un crédit.

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le livret ouvrier était partiellement tombé en désuétude. Il fut supprimé par la loi du 2 juillet 1890. Cependant, après cette date, des formes de livrets ou registre ont subsisté pour certains emplois (tissage à domicile, enfants et filles mineures, étrangers).

### **4° - *Les bureaux de placement***

La profession de placeur étant libre depuis les lois révolutionnaires, un long processus s'est engagé pour la réglementation de cette activité, puis pour la suppression des bureaux de placement payants et leur remplacement par des bureaux publics gratuits, dont la forme finale est l'actuelle Agence nationale pour l'emploi.

#### **a) sous le Consulat**

La loi du 12 avril 1803 (22 germinal an XI), déjà citée, soumettait les bureaux de placement à une tutelle administrative et à une réglementation tendant à limiter les tarifs à payer par les ouvriers. Ainsi, des ordonnances des 12 germinal, 6 floréal, 25 prairial, et 29 messidor an XII fixèrent les tarifs pour les « garçons » perruquiers, marchands de vin, limonadiers, orfèvres et ciseleurs, cordonniers, terrassiers, serruriers, potiers d'étain, etc... Un arrêté du préfet de police du 20 pluviôse an XII prévoyait un monopole au profit de bureaux parisiens.

#### **b) sous la II<sup>ème</sup> République**

Dès les premiers jours de la Révolution de 1848, le Gouvernement provisoire de la République a voulu donner aux ouvriers des garanties en matière de placement :

- un décret du 8 mars 1848 prévoyait dans chaque mairie de Paris un bureau gratuit de renseignements pour les offres et demandes de travail, ainsi que la tenue de statistiques et de registres des demandes et offres d'emploi (Annexe 8) ;

-des arrêtés du Préfet de police des 21 mars, 29 mars, 29 avril 1848 suppriment les bureaux payants pour une série de professions (cuisiniers, garçons restaurateurs et limonadiers, garçons marchands de vin, garçon-coiffeurs, ouvriers cordonniers-bottiers) et confient le placement à des personnes désignées ou à des sociétés mutuelles (annexe 9) ;

-le décret du 25 mars 1852 (on est encore en République, mais sous le gouvernement du Prince-Président, après le coup d'Etat) soumet les bureaux de placement à autorisation et contrôle des autorités municipales. Pour Paris et Lyon c'est le Préfet de police et le Préfet du Rhône qui exercent ce contrôle (cette disposition subsiste à l'article L. 312-23 du code actuel !) Voir *ci-après le tableau de correspondance des articles.*

#### **c) sous la III<sup>ème</sup> République**

C'est à la fin du siècle que le problème de la suppression des bureaux payants a pris une plus grande acuité et a fait l'objet de débats aussi bien au Parlement qu'au Conseil municipal de Paris. Le problème était de mettre fin à des abus des propriétaires de bureaux et de les indemniser.

Il y avait, en effet, en 1901 1455 agences recensées.

D'autre part, la loi 21 mars 1884 sur les syndicats édictait (art. 6) « qu'ils pourront librement créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail ».

Enfin, plusieurs villes, Paris, Lyon, Marseille, Saint Etienne, et d'autres avaient à partir de 1888 ouvert des Bourses du travail. Il y en avait 114 au 1<sup>er</sup> janvier 1905. Ces bourses étaient à l'époque conçues comme des locaux servant à accueillir les ouvriers réunis pour l'embauchage.

Le débat sur le placement a abouti au vote de la Loi du 14 mars 1904 « relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions » (annexe 10).

Ce texte a été codifié par la loi du 28 décembre 1910, et a constitué le Titre IV-« Du placement des travailleurs » (articles 79 à 98, et 102 du livre 1<sup>er</sup> de l'ancien Code du travail) plusieurs articles subsistent dans le code actuel (voir le tableau de correspondance ).

La loi de 1904, pour l'essentiel, prévoyait :

-la suppression progressive des bureaux payants, avec une indemnisation des tenanciers ; ---la gratuité du placement ;

- la création de bureaux gratuits par les municipalités ou par les syndicats, bourses du travail, compagnonnages ou sociétés de secours mutuels.

### ***5°- L'organisation systématique de services publics***

La loi de 1904 a été complétée entre les deux guerres par divers textes, dont les plus importants sont :

- la loi du 2 février' 1925, relative au placement des travailleurs, qui introduit dans le code les articles 85a à 85e et modifie l'article 85 du livre 1<sup>er</sup>.

-le règlement d'administration publique du 9 mars 1926 concernant les bureaux publics de placement (annexe 11) ;

- la loi du 19 juillet 1928.

Ces textes, outre divers aménagements du régime général des bureaux de placement, prévoient la création des organismes suivants :

-des bureaux municipaux de placement, obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants ;

- des offices départementaux de placement, à la charge du département ;

- des offices régionaux chargés pour le compte du ministre du travail de vérifier les bureaux de placement municipaux et départementaux. Ces « Offices régionaux de la main d'œuvre » furent en fait confiés aux Inspecteurs divisionnaires du travail et de la main d'œuvre. (Art 2 et 13 du décret du 9 mars 1926).

-un Office central de la main d'œuvre nationale (art 13).

Cet office fut très vite intégré à l'administration centrale du ministère du travail (1935).

### ***6° - Les dispositions pour le temps de guerre***

L'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre avait fait l'objet d'une loi du 11 juillet 1938. Entre autres dispositions, ce texte prévoyait les mesures à prendre pour l'utilisation des ressources en main d'œuvre, en fonction des besoins du pays. En particulier, la loi fixait le régime juridique et administratif des réquisitions et affectations des personnels aux administrations, services ou entreprises fonctionnant « dans l'intérêt de la Nation », qu'il fussent

ou non, soumis aux obligations militaires. Un ministre devait être chargé de la répartition de la main-d'œuvre.

En 1939, en application de ces dispositions et sous la responsabilité du Ministre du travail, les règles concernant le placement furent modifiées par l'institution d'un contrôle des embauchages.

L'année 1939 a vu les règles concernant le placement modifiées par l'institution d'un contrôle des embauchages.

Les Offices départementaux de placement et les inspecteurs du travail étaient appelés à autoriser ou interdire les embauchages que les employeurs étaient tenus de déclarer.

Les textes sont :

- le décret-loi du 21 avril 1939 relatif à l'embauchage (annexe 12) ;
- le décret- du 1<sup>er</sup> septembre 1939 relatif au placement des travailleurs ;
- le décret du 26 septembre 1939, qui modifie le précédent (annexe 13).

### ***7) - Les mesures prises par le régime du Vichy***

Les dispositions intervenues sous le régime de « l'Etat français » doivent être classées en deux catégories.

a) une loi du 11 octobre 1940, complétée par une autre du 30 janvier 1941 concernait le placement des travailleurs et l'aide aux travailleurs sans emploi. Cette loi a été validée par l'Ordonnance du 3 juillet 1944 (annexe 14).

Elle supprimait les offices départementaux et municipaux ainsi que les fonds publics de chômage. Elle leur substituait de nouveaux offices régionaux et départementaux dépendant directement du ministre du travail.

Ces offices seront, par l'ordonnance du 3 juillet 1944, convertis en « Services régionaux et départementaux de la main d'œuvre ».

b) L'ampleur des problèmes de reclassement des chômeurs au lendemain du désastre de 1940, et par la suite les exigences de la puissance occupante ont amené le gouvernement de Vichy à mettre en place des institutions et une législation à la fois confuse et largement condamnable, mais qu'il est nécessaire de rappeler puisque les services du ministère du travail ont été impliqués, les attitudes allant de la collaboration imprudente avec l'occupant à la résistance.

La chronologie des mesures prises est la suivante<sup>1</sup> :

- octobre 1940 : création du Commissariat à la lutte contre le chômage (Terray, puis Heillmann ont été Commissaires) ;
- mars 1942 : création du Service de la main d'œuvre française en Allemagne ;
- septembre 1942 : mise en œuvre de « la relève » ;
- la loi du 4 septembre 1942 sur l'utilisation et l'orientation de la main d'œuvre :
- possibilité de réquisitionner les hommes de 18 à 50 ans , ;
- interdiction de licencier, obligation pour les hommes de 18 à 50 ans d'avoir un emploi,
- soumission des embauches à l'inspection du travail.
- loi du 6 février 1943 : création du Commissariat général à la main d'œuvre française en Allemagne et de l'Office pour le reclassement professionnel de la main d'œuvre (ce dernier office sera dissous le 1<sup>er</sup> mai 1943.
- Loi du 16 février 1943 : service du travail obligatoire (S.T.O.) .
- Loi du 18 août 1943 : création du Commissariat interministériel à la main d'œuvre.
- Loi du 16 novembre 1943 : création du Commissariat général à la main d'œuvre qui fusionne le commissariat à la lutte contre le chômage, le commissariat à la main d'œuvre

---

<sup>1</sup> Ces indications comportent des incertitudes sur la réalité des mesures prises. Leurs extrême confusion sous les ministères d'Hubert Lagardelle (avril 1942 à fin novembre 1943) et de Jean Bichelonne (23 novembre 1943 au 17 mars 1944) traduit une situation de panique devant les exigences de l'occupant qui avait provoqué le départ de Lagardelle à qui il était reproché l'insuffisance de son zèle.

française en Allemagne, le service du S.T.O. et la direction de la main d'œuvre François Chasseigne, Commissaire général,  
 - 1<sup>er</sup> janvier 1944 : création du Commissariat général à l'action sociale pour les français travaillant en Allemagne).

### **8) - Les mesures prises après la Libération**

Outre la validation, déjà mentionnée, de la loi du 11 octobre 1940 du régime de Vichy, et le changement de dénomination des offices régionaux et départementaux du travail, devenant Services régionaux et départementaux de la main d'œuvre, le premier gouvernement provisoire présidé par le Général de Gaulle a pris une mesure importante avec l'Ordonnance du 24 mai 1945 relative au placement des travailleurs et au contrôle de l'emploi (annexe 15).

Ce texte législatif a été complété par un décret du 23 août et un arrêté du 6 octobre 1945. On peut en résumer ainsi les dispositions :

- monopole du placement donné aux services régionaux et départementaux de la main d'œuvre ;
- suppression des bureaux de placement payants (cela renouvelle les dispositions prises dès 1904 !)
- réglementation du placement privé gratuit, destiné à être supprimé également ;
- organisation du placement public ;
- institution d'un contrôle de l'emploi : dans l'industrie et le commerce, les embauchages et les licenciements sont soumis à autorisation du service départemental de la main d'œuvre ; dans les professions autres que l'agriculture et les services domestiques une simple information des services est requise.

Par la suite, on mentionnera la réorganisation des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre effectuée par le décret du 27 avril 1946 <sup>1</sup>; la création de l'Agence nationale pour l'emploi par l'Ordonnance du 13 juillet 1967, et la loi du 3 janvier 1975 relative aux licenciements pour cause économique.

Ces textes ont pris place dans la codification résultant de la loi du 2 janvier 1973. Les lois du 3 janvier 1975 puis du 30 décembre 1986 ont ultérieurement modifié les procédures de licenciement. Les dispositions actuelles ont été introduites par les lois des 2 août 1989, 29 juillet 1992 et 20 décembre 1993.

Une nouvelle forme de contrôle de l'emploi a été institué par les lois des 31 décembre 1991 et 31 décembre 1992 relatives à la déclaration unique d'embauche. Les articles concernant l'Agence nationale pour l'emploi ont été modifiés et « transportés » d'un chapitre à un autre par une ordonnance du 20 décembre 1986

**NB : les annexes ne sont pas reproduites. Elles peuvent être demandées au Chatefp.**

<sup>1</sup> Le décret du 27 avril 1947 a été abrogé et remplacé successivement par le décret du 24 novembre 1977 puis celui du 28 décembre 1994 organisant les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle



## **EVOLUTION DES TEXTES CONCERNANT LES CONVENTIONS COLLECTIVES , LE SALAIRE MINIMUM ET LES CONFLITS COLLECTIFS**

**( L.131-1 et suivants, L.141-1 à L.141 et suivants, L.521-1 à L.529-4)**

### *Conventions collectives Salaire minimum de croissance Conflits collectifs*

Pierre FOURNIER

Tout ce qui concerne les conventions collectives, la fixation des salaires et les procédures de règlement des conflits collectifs du travail, a fait l'objet depuis un siècle de nombreux textes. Ces textes étaient étroitement imbriqués, ils furent souvent modifiés et au surplus, deux codifications successives, destinées en principe à en simplifier la présentation, ont au contraire accru la confusion au point de rendre l'histoire des textes inextricable.

Au cours de tout le dix-neuvième siècle la fixation des salaires, par ce que l'on appelait les « tarifs » a été l'occasion de nombreux conflits qui ont abouti à la reconnaissance du droit de coalition en 1864, puis à la loi sur les syndicats en 1884 . Cette genèse du droit syndical sera traitée ultérieurement ; elle a été le support d'un droit spécifique à partir de 1892, dans lequel sont étroitement mêlées les règles relatives aux conflits, aux accords collectifs, et aux salaires.

On tente ici une description ordonnée en trois parties – conventions collectives, procédures de règlement des conflits collectifs, réglementation des salaires – entre lesquelles les recoupements et les doubles mentions apparaissent inévitablement.

Pour simplifier, on a :

- négligé les modifications mineures ;
- laissé de côté, sauf exceptions notamment en ce qui concerne la fixation des salaires, les textes réglementaires, mais cité les « décrets-lois » qui ont modifié les textes législatifs ;
- exclu les dispositions concernant l'agriculture, les départements d'outre-mer, l'Algérie, les sanctions pénales qui relèvent de l'analyse spécifique ;
- mentionné les textes actuellement en vigueur dans la seule mesure où il s'agit ici d'expliquer leur origine. Ces textes sont supposés connus du lecteur et ne relèvent pas de l'analyse historique.

Il va de soi que le simple repérage des textes ne peut que fournir un canevas pour une analyse historique scientifique et qu'il faut situer toutes ces références dans leur contexte politique. L'ampleur des conflits sociaux, le développement du mouvement ouvrier, l'imbrication étroite entre évolution des salaires et politique économique ont placé les problèmes ici traités au cœur des grands événements qui jalonnent la vie de la Nation au cours du siècle qui s'achève : les guerres, la grande crise des années trente, la Libération, la reconstruction et l'inflation, sans oublier la douloureuse parenthèse du régime de Vichy.

Une précision doit être apportée concernant les actes du Gouvernement de Vichy. Les relations professionnelles auraient été profondément modifiées par la loi du 4 octobre 1941 dite « charte du travail ». Mais la nullité de ce texte a été expressément constatée par l'ordonnance du 27 juillet 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine. Au surplus, des mesures concrètes d'application n'étaient intervenues qu'en matière d'organisation des syndicats et de comités sociaux d'entreprise, domaines ne relevant pas de la présente note. Par contre, en ce qui concerne les salaires, l'ordonnance du gouvernement d'Alger du 24 août 1944, que l'on citera plus loin, a confirmé, pour des raisons évidentes, plusieurs actes de « l'autorité de fait se disant gouvernement de l'Etat français ».

### ***Première partie ; les conventions collectives***

C'est à partir de la loi sur les syndicats de 1884 que ceux-ci ont été en mesure d'engager des négociations sur la révision des tarifs salariaux de manière légale. Auparavant, il y avait en fait de telles négociations ; les « tarifs » étaient illégaux en droit, mais avaient une existence de fait et faisaient parfois l'objet d'une homologation par les préfets ou les maires. Exceptionnellement , en 1848, pendant la période d'existence de la « Commission de gouvernement pour les travailleurs » (Commission « du Luxembourg », présidée par Louis Blanc de février à mai 1848), cette instance patronna la signature d'accords de conciliation sur les salaires.

De 1891 à 1913, les signatures de conventions collectives se multiplièrent, favorisées par la procédure de conciliation instituée par la loi du 27 décembre 1892 (voir 2<sup>ème</sup> partie). De 34 conventions signées en 1893, on passait à 252 en 1910 et 202 en 1911. Les plus importantes conventions étaient celles concernant les mineurs du Nord et du Pas-de-Calais, dites « Conventions d'Arras », dont la première intervint le 29 novembre 1891.

La définition d'un cadre juridique pour cette nouvelle forme de contrat devenait nécessaire. Un projet de loi fut examiné par la Chambre des députés en 1913 et adopté par la commission du travail sur le rapport du député de la Seine Groussier <sup>(1)</sup>, mais la guerre retarda la procédure, et ce texte ne fut adopté et promulgué qu'en 1919, sous le ministère de Clemenceau (Colliard étant ministre du travail). C'est la loi du 25 mars 1919.

A partir de cette date, les textes fondamentaux sur les conventions collectives ont été profondément modifiés quatre fois et leur codification a été autant de fois bouleversée de manière complexe.

Les divers textes s'enchaînent de la manière suivante :

1° - La loi du 25 mars 1919, complétée et modifiée par celle du 25 juin 1919 introduit dans le livre 1<sup>er</sup> du Code du travail, tel qu'il avait été codifié en 1910, un chapitre IV bis du titre II « De la convention collective de travail », comprenant les articles 31 à 31v et 31x et 32.

2° - La loi du 24 juin 1936 ajoute à ce chapitre une « section IV bis , de l'organisation professionnelle des rapports entre employeurs et employés par conventions collectives », consistant dans les articles 31 va à 31 vg. Pour l'essentiel, cette loi institue la procédure d'extension des conventions collectives contenant des clauses énumérées par la loi.

Diverses modifications et compléments , ainsi que des rectifications du numérotage des articles sont apportées par cette loi et par celle du 4 mars 1938 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage, les décrets-lois des 2 mai et 12 novembre 1938.

La loi du 24 juin 1936 apporte une novation majeure dans le droit du travail en permettant au pouvoir réglementaire, sous la forme d'arrêtés du ministre du travail, de rendre obligatoires des clauses, notamment sur les salaires fixées à la suite de négociations entre des parties, et de rendre les conventions obligatoires même pour des entreprises non adhérentes aux organisations signataires. La loi intervenait dans le contexte de la victoire électorale remportée le 5 mai 1936 par la coalition du « front populaire ». A partir du 11 mai eurent lieu des occupations d'usines dans l'industrie

---

<sup>(1)</sup> Le rapport qui décrit l'état de la question en 1913 a été publié à l'époque : A Groussier, *la convention collective de travail*, Paris, 1913, Dunod et Pinat, Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales.

aéronautique, puis du 25 mai dans les usines métallurgiques, avec une extension généralisée des grèves « sur le tas », à tous les secteurs.

Le cabinet Sarraut, qui était encore en fonction, avec Frossard comme ministre du travail, tenta de réunir une commission paritaire et de provoquer la négociation d'une convention collective dans la métallurgie (Picquenard, directeur du travail et Chaillé, chef adjoint du cabinet, présidents des commissions).

Le 4 juin, Léon Blum constituait son cabinet.

Le 7 juin s'engageait à Matignon la négociation qui aboutit, dans la nuit du 7 au 8 à la signature des « Accords Matignon ». Ce texte fixait un cadre général pour les conventions à venir, en ce qui concerne : les règles d'établissement des conventions collectives, la liberté syndicale, les délégués du personnel, et le réajustement des salaires.

Les clauses-type de l'Accord Matignon furent reproduites dans toutes les conventions. Jusqu'à la fin de 1938, environ six mille conventions furent signées et six cents furent étendues par arrêté ministériel. Ces conventions sont en fait restées en vigueur pour beaucoup de leurs dispositions jusqu'à leur remplacement par de nouveaux textes bien plus tard, dans les années 1950 et 1960. <sup>(1)</sup>

3° - Le régime du temps de guerre, tel qu'il a été défini par les décrets des 1<sup>er</sup> septembre, 27 octobre et 10 novembre 1939 a maintenu en vigueur pour la durée des hostilités les conventions collectives, ainsi que les sentences arbitrales et surarbitrales, et toutes clauses des contrats de travail concernant les conditions de travail et la révision des salaires. Des modalités de révision avaient été prévues, mais elles sont restées théoriques jusqu'à l'intervention de la loi du 23 décembre 1946. Les salaires firent l'objet de dispositions particulières qui seront précisées dans la troisième partie.

4° - La loi du 23 décembre 1946 relative aux conventions collectives de travail refondait entièrement le chapitre IV bis du Titre II du Livre 1<sup>er</sup>, avec une rédaction nouvelle des articles 31 à 31s. En résumé la négociation des conventions était à nouveau autorisée, mais en excluant les salaires, par branches d'activité. Les conventions ne pouvaient être applicables qu'après agrément ministériel. La commission supérieure des conventions collectives était instituée par les articles 2 et 3 de la loi.

Cette loi, due à l'initiative du quatrième gouvernement provisoire que présidait Léon Blum, n'a donné lieu qu'à l'agrément d'un nombre réduit de conventions : banques, textile, manutention dans les ports (auxquelles il faut ajouter la convention du 14 mars 1947 instituant le régime de retraite des cadres).

Malgré ces résultats médiocres, la loi de 1946 a donné un nouveau départ à la négociation collective. La loi donnait au ministre le pouvoir de convoquer des commissions mixtes chargées de négocier les conventions nationales des branches d'activité au niveau national. C'est à cette époque qu'ont donc été engagées les principales négociations qui n'ont abouti que plus tard sous le régime d'une législation modifiée.

5) - La loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail, refond à nouveau entièrement le chapitre IV bis, avec une rédaction nouvelle des articles 31 à 31zc. Elle libère définitivement les négociations, rétablit la procédure d'extension, institue le salaire minimum interprofessionnel garanti (Smig), codifie l'institution de la commission supérieure des conventions collectives (article 31 v et 31 w).

6° - Des modifications sont introduites en ce qui concerne le salaire minimum par les lois du 18 juillet 1952 qui institue l'échelle mobile (article 31xa) et par celle du 2 janvier 1970 qui institue le salaire minimum de croissance (articles 31 xb à 31 xf), comme indiqué en troisième partie.

7° - l'ensemble des textes est codifié sous une nouvelle forme par la loi du 2 janvier 1973.

<sup>(1)</sup> Tous les dossiers concernant ces conventions collectives sont consultables aux Archives nationales.

Les anciens articles 31 à 31zc deviennent :

L131-1 à L135-5 pour ce qui concerne les conventions collectives ;

L136-1 à L136-4 pour la commission supérieure des conventions collectives

L136-2 et L136-4 pour le SMIG

L141-2 à L141-9 pour le salaire minimum de croissance

L611-1 pour le rôle des inspecteurs du travail

8°- L'ensemble du texte a été encore une fois remanié par la loi du 13 novembre 1982 ( une des « lois Auroux ») qui a donné une nouvelle rédaction aux articles L 131 –1 à L 136-4 .

## *Deuxième partie*

### *Genèse des textes sur les procédures du règlement des conflits collectifs de travail.*

Dès les années 1880, apparaît la préoccupation de résoudre les conflits du travail qui concernaient principalement la révision des tarifs de salaires en instituant des procédures de conciliation ou d'arbitrage, qui éviteront le recours à la grève.

En 1886, Camille Raspail (Le fils du « grand » François Raspail) propose un texte de loi. L'idée est reprise la même année par Lockroy, ministre du commerce et de l'industrie, puis en 1891 par Jules Roche, alors ministre du commerce.

Ces projets sont devenus la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage. Ce texte a constitué, après codification par la loi du 21 juin 1924, le titre II du Livre IV, articles 104 à 118 .

La loi prévoyait alors des comités de conciliation et des conseils d'arbitrage, auxquels le recours était facultatif.

Néanmoins, les accords de conciliation ont été dans les années suivantes assez nombreux pour constituer le support des conventions collectives qui n'avaient pas encore de statut juridique.

L'Office du travail a tenu à partir de 1893 la statistique des grèves et des recours à la conciliation et à l'arbitrage, puis à partir de 1910, celle des conventions collectives.

La notion d'arbitrage obligatoire s'est imposée en 1936 en raison de la multiplication des conflits portant sur les salaires, de l'inflation et de la situation monétaire. Il s'agissait à la fois d'éviter les grèves, de permettre l'ajustement des salaires au coût de la vie tout en maîtrisant le rythme. Il est rappelé que l'arbitrage obligatoire signifie l'obligation pour les parties de recourir à des arbitres ou à un surarbitre et l'obligation de respecter les clauses de la sentence.

Cela étant , le gouvernement de Léon Blum fit voter successivement :

la loi monétaire du 1<sup>er</sup> octobre 1936 dont l'article 15 autorisait le Gouvernement à organiser des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoire dans les six mois en cas de hausse notable du coût de la vie ;

la loi du 31 décembre 1936 qui soumettait les conflits à une procédure obligatoire de conciliation et d'arbitrage ;

la loi du 18 juillet 1937 (promulguée sous le gouvernement Chautemps, mais adaptée le 21 juin 1937, au dernier jour du cabinet Blum) qui prorogeait les conventions collectives pour six mois et autorisait le gouvernement à instituer des procédures de conciliation et d'arbitrage par décret.

Au début de 1938, le gouvernement Chautemps déposa divers projets de loi groupés sous le titre de « statut moderne du travail ». Un seul de ces projets fut voté, et promulgué à la veille de la chute de ce gouvernement ( Paul Ramadier étant alors ministre du travail).

C'est la loi du 4 mars 1938 qui institua l'arbitrage obligatoire, sous le contrôle de la Cour supérieure d'arbitrage. Ce texte a été complété par le décret-loi du 12 novembre 1938 renforçant le caractère obligatoire des sentences.

Pendant la période 1938 – 1939, la Cour supérieure d'arbitrage a rendu environ 1100 arrêts, fixant la jurisprudence sur l'interprétation des conventions collectives, les salaires, les conflits ; elle statuait en cassation sur les recours formés contre les sentences des arbitres ou des surarbitres.

Les arrêts de la Cour supérieure d'arbitrage ont été à l'époque publiés par le Journal officiel <sup>(1)</sup>.

L'application de cette législation a été suspendue lors de la déclaration de guerre par les décrets des 1<sup>er</sup> septembre, 27 octobre et 10 novembre 1939.

Cette suspension a duré jusqu'au renouvellement de la législation opéré par la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives et les procédures de règlement des conflits collectifs de travail. Cette loi comportait notamment :

- un article 4 sur la grève (voir le paragraphe ci-après) ;
- la reconstitution des procédures de conciliation et d'arbitrage mais celui-ci n'était plus que facultatif ;
- la création d'une nouvelle Cour supérieure d'arbitrage.

La loi de 1950 a été complétée par celle du 26 juillet 1957 qui institua une procédure de médiation.

La codification de 1973 a introduit les textes de 1950 et de 1957 dans le nouveau Code du travail. Rien ne subsiste des textes antérieurs à 1939, mais le texte a été à nouveau remanié par la loi « Auroux » du 13 novembre 1982.

On donne dans le tableau ci-après la concordance entre les textes successifs.

Une observation s'impose. La confusion créée par les modifications successives est extrême. Certains articles ont été modifiés et leur numérotation changée trois ou quatre fois et même plus, si l'on remonte aux textes d'avant-guerre. Cela montre l'hésitation des pouvoirs publics, dans un domaine où les procédures légales restent dans la réalité très théoriques et d'efficacité souvent nulle.

### Le droit de coalition et le droit de grève

Les textes par lesquels on est passé de l'interdiction des coalitions à la reconnaissance du droit de grève sont les suivants :

1°) La loi des 14 et 17 juin 1791 (« loi Le Chapelier ») interdit toute coalition de « citoyens attachés aux mêmes profession « pour refuser un certain niveau de salaires.

2°) la loi du 6 octobre 1791 et celle du 22 avril 1803 édictent des sanctions pénales, plus fortes pour les ouvriers que pour les employeurs.

3°) la loi du 27 novembre 1849, après quelques assouplissements apportés en 1848 par le Gouvernement provisoire, renforce les sanctions, qui sont définies par les articles 414 à 416 du Code pénal ;

---

<sup>(1)</sup> parmi les innombrables commentaires juridiques publiés à l'époque sur cette jurisprudence qui fit date, on citera, l'auteur principal ayant été inspecteur général du travail et directeur du travail à l'administration centrale : Edouard Lambert et Louis Cluzel, Conventions collectives, *Jurisprudence arbitrale - recueil méthodique des décisions de la Cour supérieure d'arbitrage*, deux tomes, Gap, 1950, Ophrys.

4°) la loi du 25 mai 1864 établit en principe le droit de coalition et le droit de grève, mais maintient, dans une nouvelle rédaction des articles 414 à 416 des sanctions en cas de « manœuvres frauduleuses » ou « d'atteintes au libre exercice de l'industrie et du travail » ;

5°) la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats abroge la loi de 1791 et l'article 416 du Code pénal ;

6°) la Constitution du 27 octobre 1946, dans l'alinéa 7 de son préambule, reconnaît expressément le droit de grève en énonçant qu'il « s'exerce dans le cadre des lois qui le règlement » ;

7°) la loi du 11 février 1950 en son article 4 déclare que « la grève ne rompt pas le contrat de travail, sauf faute lourde imputable au salarié ». Cet article est codifié depuis 1973 au L521-1 ;

8) la loi du 31 juillet 1963 a réglementé la grève dans les services publics, avec notamment l'institution du préavis. Ces dispositions ont été codifiées en 1973 aux articles L521-2 à L521-6 du Code .

## Troisième partie

### La réglementation des salaires

L'idée selon laquelle l'Etat doit intervenir pour fixer des taux minima de salaires applicables à tous les travailleurs, que ce soit en instituant un salaire minimum ou en rendant obligatoires des accords collectifs, n'a fait son chemin qu'après une longue évolution législative. Longtemps l'Etat n'est intervenu que sur certaines modalités juridiques du paiement des salaires ou pour protéger certaines catégories de travailleurs.

Par ailleurs, à partir des années 1930 , les gouvernements ont du concilier la justice sociale qui exigeait l'institution de procédures tendant à des augmentations de salaires et le souci des équilibres économiques qui imposait une maîtrise du rythme de variation des salaires.

#### Anciennes dispositions sur le paiement des salaires

A la fin du XIXème siècle, on se préoccupe de la protection individuelle des salariés :

1°) La loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des « salaires et petits traitements des ouvriers et employés ». Ces dispositions sont devenues les articles 61 à 73a du livre 1<sup>er</sup> du Code du travail de 1910. Modifiées par les lois des 27 juillet 1921, 4 août 1930, et 11 mars 1932, elles sont devenues les articles les L.145-1 à L.145-6 du code de 1973.

Ces dispositions ont à nouveau été modifiées par la loi du 9 juillet 1991 et sont devenues les articles L.145-1 à L.145-13.

2°) La loi du 13 juillet 1907 sur le salaire de la femme mariée est devenue l'article 78 du livre 1<sup>er</sup> dans le code de 1910 puis, modifiée par des lois du 19 mars 1919 et du 8 juin 1928, elle figure à l'article L. 146-1 du code actuel, mais sous forme d'un renvoi aux articles 224 et 226 du Code civil.

3°) La loi du 7 décembre 1909 sur le paiement des salaires des ouvriers et employés fixait des règles sur le paiement en monnaie métallique ou fiduciaire, sur la périodicité, le bulletin de paie. Complétée par la suite, elle devint les articles 43 et suivants du Livre 1<sup>er</sup> du code de 1910, puis les articles L.143-1 et suivants du Code actuel. On mentionnera particulièrement l'obligation instaurée par une loi du 22 octobre 1940 de payer par chèque ou virement à un compte courant les salaires supérieurs à une certaine somme (2500 francs par mois à l'époque ; francs anciens évidemment ). La modification majeure, récente, est la mensualisation introduite par l'accord national du 10 décembre 1977 et la loi du 19 janvier 1978. Le paiement mensuel du salaire, annoncé par l'ancien article 44 du Livre 1<sup>er</sup> et une loi du 23 avril 1924, trouve désormais sa base dans l'article L.142-2 du code actuel.

### Premières interventions de l'Etat pour fixer des salaires minima

La première intervention de l'Etat pour imposer le respect de taux de salaires est due à Alexandre Millerand ( on ne s'en étonnera pas !) par ses trois décrets du 10 août 1899 sur les marchés publics. Ces textes célèbres (dits « décrets Millerand ») concernaient respectivement les marchés passés au nom de l'Etat, des départements et des communes ou établissements publics de bienfaisance. Les cahiers des charges devaient imposer le paiement aux ouvriers d'un salaire normal pour la profession et la catégorie, aux taux courants appliqués dans la ville ou la région. Ces décrets ont été remplacés et pratiquement reproduits à l'identique par les décrets du 10 avril 1937. Ils sont aujourd'hui renvoyés au Code des marchés publics (articles 117 et 319).

D'autres dispositions concernant des salaires minima résultent d'une loi du 11 juillet 1915 sur les ouvriers à domicile de l'industrie du vêtement, puis d'autres textes sur les ouvriers à domicile du tissage et du bobinage, ou encore de la coupe de velours de coton, de la teinture et du blanchiment. La loi a été complétée en 1928, et les textes étaient codifiés dans les articles 32 à 32n, 34 à 39, et 40 du Livre 1<sup>er</sup> de l'ancien code . Ils figurent dans le code actuel sous les numéros L 721-9 et suivants, L722-1 à 6.

### La mise en œuvre de règles concernant l'évolution des salaires avant 1939

Il n'y avait, avant 1936, pas de réglementation sur les salaires. Seule figurait dans le Code du travail l'obligation pour les employeurs de respecter les clauses des conventions collectives qu'ils avaient signées ou auxquelles ils avaient adhéré.

L'accord Matignon du 8 juin 1936, en son article 4, prévoyait des négociations sur le « rajustement nécessaire des salaires anormalement bas ». Il prévoyait aussi que les conventions collectives à négocier devaient fixer des « salaires minimum par région et par catégorie ».

La loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives, dans la même ligne, est la première disposition législative contraignante en matière de salaires. Elle stipule (Article 31vc du Livre 1<sup>er</sup>), que les conventions collectives étendues par arrêté du ministre du travail doivent, entre autres clauses obligatoires, prévoir les salaires minima par catégorie et par région. Ainsi est posé dans la loi le principe de distinctions hiérarchiques, géographiques et catégorielles que l'on retrouvera dans toutes les formes ultérieures de réglementation.

La révision des salaires en fonction de la hausse des prix et du coût de la vie a été prévue par divers textes mettant en jeu les procédures de conciliation et d'arbitrage :

- la loi monétaire du 1<sup>er</sup> octobre 1936, qui visait les cas de « hausse notable du coût de la vie » ;
- la loi du 31 décembre 1936 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage ;
- la loi du 18 juillet 1937, qui prorogeait la validité des conventions en cours ;
- la loi du 4 mars 1938 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage qui prévoyait l'entrée en jeu des procédures en cas de variation de l'indice du coût de la vie d'au moins 5% ou 10% selon les cas (article 10 de la loi).

Cette loi donnait pour référence « l'indice officiel trimestriel du coût de la vie pour une famille ouvrière de quatre personnes dans le département du lieu du conflit ». C'est la première référence légale aux besoins d'une famille ouvrière et aux indices alors publiés par la Statistique générale de la France.

### Le régime spécial du temps de guerre

La déclaration de guerre a entraîné un blocage des conventions collectives et des contrats de travail, ainsi que des sentences d'arbitrage en leur état au 1<sup>er</sup> septembre 1939. Cela résulte des textes suivants :

- le décret du 1<sup>er</sup> septembre 1939 fixant le régime du travail ;
- le décret – loi du 27 octobre 1939 ;

- le décret du 10 novembre 1939 relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités ;
- le décret du 1<sup>er</sup> juin 1940 relatif au régime des salaires ;
- la loi du 30 novembre 1941 relative aux conditions de travail et aux salaires.

Bien que ces textes aient prévu des procédures de révision des conventions, avec des commissions techniques, ainsi qu'une distinction entre les entreprises travaillant pour la défense et les autres, il en résulte en fait que le ministre du travail conservait la maîtrise des salaires et le pouvoir réglementaire en ces matières.

### Le régime provisoire qui a suivi la Libération.

Au lendemain de la Libération, le régime des salaires est fixé par diverses dispositions :

1°) La « durée des hostilités » est juridiquement prolongée bien que la date légale ait été fixée par la loi du 10 mai 1946 au 1<sup>er</sup> juin 1946, ce délai est prorogé de six mois pour tous les textes de 1939, 1940 et 1941 cités ci-dessus. Puis une loi du 26 octobre 1946 renvoie la date au 31 décembre 1946. Enfin la loi du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives exclut les salaires des conventions (article 10) et maintient les pouvoirs réglementaires du gouvernement en matière de salaires (article 7).

2°) A la Libération un relèvement provisoire des salaires est mis en œuvre selon des modalités fixées par des textes signés à Alger par le Gouvernement provisoire : Ordonnance du 24 août 1944 et arrêté de la même date déléguant des pouvoirs aux commissaires régionaux de la République.

3°) A partir du 1<sup>er</sup> avril 1945 intervient un ensemble considérable d'arrêtés sur les salaires constituant la « mise en ordre des salaires », et connu communément sous l'appellation « d'arrêtés Parodi ». Ces textes sont fondés sur le pouvoir réglementaire défini par les décrets précités de 1939 à 1941<sup>(1)</sup>.

Le point de départ est l'arrêté du 11 avril 1945 relatif aux salaires dans les industries des métaux de la région parisienne. Les principes de cet arrêté sont transposés aux autres régions et branches par des centaines d'arrêtés ministériels. Le système comporte plusieurs éléments :

- la fixation des classifications de tous les emplois aussi bien des ouvriers et employés que de la maîtrise et des ingénieurs et cadres ;
- la répartition de toutes les communes du territoire en zone de salaires définies par des abattements en pourcentage par rapport à Paris ;
- la fixation des échelles de salaires par rapport à un salaire minimum correspondant au coefficient 100, salaire minimum horaire du manœuvre ordinaire en région parisienne de 20 francs (porté à 25 francs au 1<sup>er</sup> juillet 1946 ; il s'agit de « francs anciens » évidemment) ;
- l'obligation de respecter des salaires moyen maxima ;
- des abattements pour les salaires féminins, qui ne sont théoriquement supprimés que par un arrêté du 30 juillet 1946 ;
- des abattements pour les salaires des jeunes ;
- la consultation d'une commission nationale et de commissions régionales.

Ce régime est resté en vigueur après la loi du 23 décembre 1946 qui excluait les salaires des conventions collectives, comme il a été dit. Des arrêtés de salaires ont alors été présentés régulièrement à la Commission supérieure de conventions collectives, et cela n'a cessé qu'à partir de la promulgation de la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives.

### Le retour à la liberté des salaires et la création du S.M.I.G.

La loi du 11 février 1950 rétablit la liberté de négociation sur les salaires dans des conditions assez proches du régime établi en 1936. Cependant, les négociations relatives aux conventions

---

<sup>(1)</sup> L'ensemble des textes sur les salaires, et notamment des arrêtés « Parodi » a été publié dans une collection de vingt-trois fascicules en 1946 par le Ministère du travail et de la sécurité sociale sous le titre « Salaires et classifications professionnelles » à l'Imprimerie des Journaux officiels.

susceptibles d'être étendues par arrêté ministériel devaient en principe concerner des branches d'activité au niveau national. Le contenu obligatoire, en matière de salaires, devait répondre à un schéma fortement inspiré des arrêtés Parodi (catégories professionnelles, salaire minimum de l'ouvrier ou employé sans qualification, application du principe « à travail salaire égal » pour les femmes et les jeunes », etc..). Des restrictions étaient apportées au contenu des accords d'établissement.

En fait, la pratique a notablement assoupli ces conditions.

La loi apportait aussi une notable novation en instituant le « salaire minimum national interprofessionnel garanti ». Ce salaire, fixé par décret était déterminé après avis de la Commission supérieure des conventions collectives. Celle-ci devait fonder son avis, autre novation, sur l'étude d'un budget-type.

Et effectivement, au printemps 1950, la commission supérieure élaborait un budget-type censé correspondre au minimum vital du manœuvre ordinaire. Elle remit son rapport en août 1950 et il servit à la fixation par le décret du 23 août 1950 du premier SMIG, 78 francs de l'heure. Les documents sur ce sujet ont été à l'époque publiés dans la « *Revue française du travail* ».

### L'institution de l'échelle mobile

C'est une loi du 18 juillet 1952 qui a institué l'échelle mobile du salaire minimum garanti. Ce texte relatif « à la variation du salaire minimum national interprofessionnel garanti en fonction du coût de la vie », introduit dans le code un article 31xa. Une sous-commission de la Commission supérieure des conventions collectives doit suivre l'évolution de l'indice des prix à la consommation de l'I.N.S.E.E. et le S.M.I.G. doit varier en cas d'augmentation de l'indice de plus de 5%.

Le texte a été modifié par la loi du 26 juin 1957, portant « assainissement économique et financier ».

Les clauses d'indexation sur le SMIG ont été en principe interdites par l'ordonnance portant loi de finances du 30 décembre 1958.

### *Le salaire minimum de croissance*

Un nouveau salaire minimum a été institué sous cette dénomination par la loi du 2 janvier 1970 qui introduit dans le code les articles 31xb à 31xf.

On n'insiste pas sur ce texte qui est toujours en vigueur aujourd'hui, dans la nouvelle codification établie en 1973.

### **Précisions sur l'origine de certaines dispositions**

A travers les divers avatars des textes, il est intéressant de retrouver l'origine de notions importantes aujourd'hui entrées dans l'application courante, ou, au contraire, disparues :

La notion de salaire minimum national applicable à toutes les professions apparaît implicitement dans les arrêtés « Parodi » qui sont tous alignés sur un taux commun. En droit le « salaire minimum applicable à l'ouvrier ou à l'employé de capacité physique normale le moins rémunéré » est prévu par l'article 7 de la loi du 23 décembre 1946, mais cela reste alors au plan des principes.

C'est la loi du 11 février 1950 qui, dans l'article 31x du livre 1<sup>er</sup> prévoit un salaire minimum interprofessionnel garanti déterminé après étude par la commission supérieure des conventions collectives d'un budget-type ce qui fut essentiellement fait (décret du 23 août 1950).

- La fixation de salaires par catégories et régions, conduisant à l'établissement de classifications hiérarchiques apparaît dans les principes posés par l'accord Matignon, la loi du juin 1936 et toutes les conventions collectives conclues dans la période 1936 – 1939. Les arrêtés « Parodi » généralisent ces

principes. La loi du 23 décembre 1946 (art 31-0) reprend les mêmes principes, mais renvoie provisoirement à des décrets pour leur mise en œuvre (art 7 de la loi). La même disposition est reprise par la loi du 11 février 1950 (art 31g), puis la loi du 13 novembre 1982 (loi Auroux) dans l'actuel article L 133-5.

- L'égalité des salaires féminins et masculins était dans son principe prescrite par l'ordonnance du 24 août 1944 du gouvernement provisoire d'Alger dans son article 7 : « Dans des conditions égales de travail et de rendement les taux minima des salaires des femmes seront égaux aux taux minima de salaires des travailleurs de sexe masculin. » Cependant, dans le dispositif des arrêtés de salaires (les « arrêtés Parodi ») ce n'est que par un arrêté du 30 juillet 1946 qu'ont été expressément abrogées toutes dispositions ayant prévu des abattements pour les salaires des femmes. Le principe d'égalité a été introduit par la loi du 11 février 1950 qui prévoyait que les conventions collectives soumises à l'extension devaient prévoir (art. 31g, 2°§d) « les modalités d'application du principe « à travail égal, salaire égal » pour les femmes et les jeunes ».

Cette disposition se retrouve dans l'article L 133-3, 2°, §d du code actuel.

La loi du 22 décembre 1972 a introduit dans le code des dispositions de portée plus générale sur « l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes » qui ont été codifiées par un décret du 15 novembre 1973 dans les articles L 140-2 à L 140-8 du code.

- La différenciation des salaires selon les régions, dont le principe est inscrit dans les accords Matignon et dans les lois subséquentes a pris un caractère systématique dans les arrêtés »Parodi « . Toutes les communes de France étaient réparties en zones de salaires définies par des abattements en pourcentage par rapport aux taux applicables à Paris. Ces abattements, qui furent repris ensuite par les textes fixant, à partir du décret du 23 août 1950 , le SMIG, furent progressivement réduits jusqu'à leur suppression définitive par les décrets du 31 mai 1968.

- Les abattements pour les jeunes travailleurs apparaissaient dans la réglementation des salaires de 1945 fixant le premier SMIG ; puis repris lors de la création du salaire minimum de croissance par le décret du 2 février 1971, devenu article R 141-1 du code .

-Les heures supplémentaires dont la rémunération a été unifiée par la loi du 25 février 1946, sont régies par les articles L 212-5 à 9 du code.

**NB : les annexes ne sont pas reproduites. Elles peuvent être demandées au Chatefp.**

## 1899 : LES ORIGINES DU DECRET DU 8 JANVIER 1965

Michel COINTEPAS<sup>(\*)</sup>

En hommage à Mademoiselle Bigueur, recrutée comme inspectrice du travail en 1932,  
qui a fêté cette année ses cent ans.

Peut-on lire le décret du 8 janvier 1965 relatif à la protection des travailleurs dans les chantiers du BTP sans être saisi par le charme de certaines expressions issues d'un langage professionnel ancien (1) ? Par quel mystère sont-elles arrivées là ? Le rédacteur a-t'il recopié des règles de l'art anciennes ? Ou le décret est-il issu d'une très vieille réglementation ? Bref : quelle est l'origine du décret du 8 janvier 1965 ?.

Un vieux bouquin d'hygiène et sécurité (H. & S.) du travail antérieur à 1965 révèle que le décret du 8 janvier 1965 a un ancêtre : le décret du 9 août 1925, modifié cinq fois par décrets de 1934 à 1948. Avant ce décret de 1925 : rien, si ce n'est le décret de 1893 fixant les dispositions *générales* en hygiène & sécurité. du travail. dont l'alinéa 5 de l'art.19 stipule : « Les échafaudages seront munis, sur toutes leurs faces, de garde-corps de 90 centimètres de haut ». Un ouvrage de Jackie Boisselier (2) apporte une indication précieuse : "considérant que *le fabriquant doit autre chose à ses ouvriers que le salaire*" et qu'il est de son devoir de s'occuper de leur condition morale et physique, Frédéric Dolfus fit, en 1867, créer par la Société industrielle de Mulhouse une "*association pour prévenir les accidents de fabrique*" (APAVE)(...). A la même époque, un mouvement semblable se fait jour dans le bâtiment parisien où une société d'assurance contre les accidents, créée en 1859, institua en 1899 un règlement de sécurité qui constituait un véritable code des précautions à prendre au cours des travaux de construction. Etabli par les entrepreneurs, il comprenait deux parties, l'une concernant les devoirs de l'employeur et l'autre ceux des ouvriers. Ce texte "privé" a servi de base pour l'élaboration du décret du 9 août 1925, lui-même ancêtre de l'actuel décret du 8 janvier 1965". Tout semble dit.

On trouve trace de ce règlement privé dans une *circulaire du ministère du travail en date du 28 octobre 1922* aux inspecteurs du travail qui mentionne que "le règlement relatif à la prévention des

---

<sup>(\*)</sup> Directeur-adjoint du travail, chargé de mission au Comité d'histoire .

accidents édité par le Syndicat général de garantie du bâtiment et des travaux publics contre les accidents du travail (...) a été publié par le *Bulletin de l'Inspection du travail (année 1912 p.57 et s)*".

\*\*

### ***Le SGGBT***

Le *Syndicat général de garantie du bâtiment et des travaux publics contre les accidents du travail* a été créé le 1er juillet 1899 pour l'application de la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail, par la *Chambre des entrepreneurs de maçonnerie de Paris*. A travers cette création la chambre ne faisait qu'ouvrir et adapter sa *Société d'assurance mutuelle* réservée à ses membres, créée en 1859. Cette mutuelle d'assurance versait aux ouvriers blessés dans les travaux la moitié de leur salaire pendant la durée du chômage constaté.

En 1864 les couvreurs avaient créé leur propre caisse, en 65 les fumistes. En 1898 sept des huit grandes chambres du bâtiment parisien avaient une caisse. Tandis que la Chambre de la maçonnerie transformait en 1899 sa caisse en SGGBT, les autres créaient une Caisse commune d'assurance. Les deux mutuelles patronales d'assurance, SGGBT et CCA, fusionnèrent en 1914.

C'est dès 1854, nous apprend Pierre Caloni (3), que la Chambre de la maçonnerie avait commencé à étudier *"le meilleur moyen de remédier à la situation pénible à laquelle se trouvaient exposés les ouvriers blessés de la corporation, aussi bien quand, la faute de l'accident n'étant pas imputable à leur patron, ils ne pouvaient prétendre à l'indemnisation, que lorsque, ayant droit à réparation, ils devaient pour l'obtenir, en poursuivre le recouvrement par une action judiciaire lente et coûteuse. Il lui parut qu'il consistait dans la création d'une Caisse d'assurance mutuelle qui, à la seule exception des accidents provenant de l'ivresse et d'une inexcusable inobservation des règlements, garantirait aux blessés du travail le paiement d'une indemnité proportionnée à la gravité du traumatisme. Mais ce ne fut qu'après cinq ans d'efforts persévérants, le 1er mai 1859, que la nouvelle société, ayant obtenu l'adhésion de cinquante membres de la chambre, employant un nombre d'ouvriers considéré comme nécessaire pour assurer la répartition du risque, put commencer à fonctionner, pratiquant ainsi, quarante ans avant que le législateur français l'eût introduite dans la loi, la réparation du risque professionnel"*.

En somme, dès 1859 les employeurs de la maçonnerie parisienne décidèrent de *mutualiser* le coût du risque accidents du travail. L'initiative était audacieuse, car sans doute n'existait-il pas de données statistiques permettant d'établir les taux de cotisations sur des bases mathématiques solides permettant d'assurer l'équilibre des comptes et la pérennité de la caisse. Mais dès lors qu'était créée une *assurance*, naissait aussitôt le souci de faire baisser le coût collectif par un service de contrôle des assurés chargé d'informer, former et réprimer ceux qui par leur imprévoyance ou leur négligence répétée grevaient les comptes et augmentaient donc les cotisations des membres. Toute bonne gestion d'une assurance implique en effet la *prévention*, quel que soit le risque assuré, en particulier celui de *l'accident du travail*. Aussi les statuts du SGG prévoyaient-ils des sanctions contre ses adhérents négligents : les entreprises étaient groupées en "classes de risques" et si l'une d'elles ne se conformait pas aux *"mises en demeure"* qui lui étaient adressées par les « *inspecteurs du Syndicat* », la classe du risque était changée et la cotisation de l'entreprise augmentée, jusqu'à ce que les manquements fussent supprimés.

## ***Le règlement de prévention du SGGBTP de 1899***

Le SGG avait un *service de prévention* ayant trois missions, nous précise Pierre Caloni qui fut son directeur dans l'Entre-deux-guerre (4) : combattre le scepticisme et la routine des patrons et des ouvriers par des actions de sensibilisation, améliorer les conditions de sécurité des chantiers en étudiant les causes d'accidents et en préconisant des remèdes pratiques, se tenir au courant des progrès des méthodes de prévention et y contribuer.

Le SGG s'est doté en 1899 d'un *règlement de prévention* fixant les règles à respecter pour prévenir les accidents du travail. Il trouve son origine dans les *statuts de 1859 de la Société d'assurance mutuelle de la Chambre de la maçonnerie* qui contiennent des dispositions tendant au nom des principes de la solidarité sociale à éviter les accidents du travail. Ainsi lit-on dans ses statuts de 1859 que l'assemblée générale est chargée (...) "d'établir un règlement d'administration intérieure déterminant les mesures nécessaires à l'application des statuts et fixant les sanctions qui seront applicables en cas d'infraction au règlement intérieur ainsi qu'aux *règlements préventifs des accidents* et des sinistres. (...) Art. 52. - *Règlements préventifs des accidents et des sinistres*. - Le droit de formuler des prescriptions préventives contre les accidents et les sinistres est exercé par l'assemblée générale, sur la proposition du conseil d'administration. (...) Art. 54. - Les *inspecteurs techniques*, nommés par le conseil d'administration, seront chargés de vérifier et de contrôler l'exécution des prescriptions contenues dans les présents statuts, les règlements préventifs et le règlement intérieur. (...) Art. 56. - *Sanctions spéciales à l'inobservation des mesures préventives*. - (...) Tout sociétaire qui ne se conformerait pas aux *mesures de prévention prescrites par les règlements* votés par l'assemblée générale serait, après une *mise en demeure* par lettre recommandée du président ou du directeur de la société restée sans effet, passible de la suspension de la garantie "(...).

Le règlement intérieur de la S.A.M. possédait une disposition stipulant, sous le titre "*Surveillance des chantiers*" : "Les adhérents tiennent compte des dispositions qui seront arrêtées pour prévenir les causes d'accidents". Elle adopta la première des règlements de prévention des AT en application de ses statuts de 1859. Ils ne nous sont pas parvenus, mais l'on sait par contre qu'ils sont à la base de celui de 1899 du SGGBTP, après avoir été complétés et fusionnés (5).

Notons au passage que la chambre des entrepreneurs de maçonnerie de Paris a été créée en 1809, peu de temps après celle des charpentiers et peu avant celles des paveurs, couvreurs-plombiers, suivies par les menuisiers (1825), fumistes (1829), serruriers (1830), peintres (1831), en pleine période d'interdiction. Elles ont un local commun, "*chez les charpentiers*" derrière l'Hôtel de ville. Un local qui curieusement était déjà avant la Révolution française celui de la "*Chambre des bâtiments*", la juridiction corporative du bâtiment parisien, fonction qui demeure la principale activité des chambres sous forme d'expertise et d'arbitrage ainsi que d'élaboration de normes de construction et d'inspections des chantiers avec les architectes.

Arthur Fontaine, directeur du travail, fut impressionné par le règlement de prévention du SGG au point de le publier en 1912 à destination des inspecteurs du travail, à un moment où lui-même et quelques inspecteurs du travail commençaient à se poser le problème de l'élaboration d'un décret de prévention des AT dans une branche professionnelle parmi les plus dangereuses. La guerre de 14-18 va briser son élan pour plus de quatre ans. Dès que fut entreprise dans l'après-guerre l'élaboration d'un avant-projet, elle prit, entre autre, le règlement de 1899 comme "*guide*" comme le reconnaîtra Charles Picquenard, nouveau directeur du travail, a une réunion organisée le 8 novembre 1927 par la fédération des architectes : "*L'administration n'a pu trouver un meilleur modèle, un meilleur guide que ce code de sécurité élaboré par votre association. Nous n'avons jamais caché ce que le ministère du travail devait au Syndicat général de garantie et à son règlement. Je suis heureux de rendre publiquement hommage au concours qu'il a apporté dans la circonstance à l'administration*" (6).

Le règlement de 1899 se présente en trois parties bien distinctes : la première pour les chefs d'entreprise, la seconde pour les chefs de chantier et petits chefs d'entreprise présent sur les chantiers, la troisième pour les ouvriers. Cette dernière est une sorte de règlement intérieur type auquel adhère l'ouvrier à son embauche, fixant toute une série d'interdictions et recommandations qu'il ne lira jamais le plus souvent. La première partie donne des conseils de management aux employeurs : ne pas négocier sur l'encadrement, la qualification des ouvriers, interdire les espadrilles, les sabots sur les toits, etc.

Mais l'essentiel du règlement en longueur et en importance est la partie centrale qui s'adresse aux responsables sur les chantiers (la plupart des employeurs sont des artisans dont neuf sur dix sont d'anciens ouvriers). Elle se divise en chapitres :

*"Démolition", "Terrassement", "Puits", "Travaux en élévation", "Chantiers de pierre", "Charretiers", "Tombereaux et harnais".*

Le chapitre le plus important est celui sur les *"Travaux en élévation"* (20 articles sur 39). Il se subdivise en sous-chapitres :

*"1. Matériel", "2. Echafaudages extérieurs", "3. Echafaudages intérieurs".*

Les sous-parties 2 et 3 sont divisées en nombreux paragraphes :

*"Construction des échafaudages", "Planchers de sûreté", "Monte-charge et sapines", "Montage d'échelles", "Ponts de service", "Prises d'eau", "Echafaudages verticaux des briqueteurs et limousins", "Cintrements et décintrements", "Echafaudages mobiles suspendus", "Installation des treuils", "Elévation mécanique des matériaux".*

Chaque alinéa de ces dispositions énonce une règle de l'art ou de prévention. Par exemple : *"L'ensemble (de l'échafaudage) devra être fixé, relié ou contreventé de façon à pouvoir résister à la poussée des vents ou à celle du travail auquel l'échafaud est destiné".*

### ***L'enquête de 1911 sur les plinthes***

En 1911 il n'est nullement question au ministère d'élaborer un décret bâtiment. A preuve : on s'y interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à imposer aux entrepreneurs du bâtiment l'obligation de munir d'un rebord les planchers d'échafaudages (7). La direction du travail lance une enquête sur ce sujet auprès des inspecteurs du travail en janvier. Ils y sont tous favorables et du reste, précisent-ils, nombre d'entreprises satisfont déjà à ce projet que l'on trouve dans certains documents privés ou publics comme un recueil de renseignements sur la législation du travail de la chambre syndicale des entrepreneurs de Corbeil (8) ou l'ordonnance de police de Paris du 12 mai 1881 sur la sécurité des passants qui prévoit aussi un plancher sans aucun vide et reposant sur trois boulines, et un règlement de voirie de Nantes qui prévoit également la plinthe. Les inspecteurs en profitent pour demander d'autres obligations : des planchers « jointifs », une « sous-lisse » entre garde-corps et plinthe, l'appui du plancher sur « trois boulines », une largeur minimale des échelles « encore trop étroites », une solution appropriée pour le débouché des échelles source d'accident, l'énoncé de règles de l'art pour la fabrication des échelles, des barreaux en particulier. Mais une note interne à la direction du travail relève que ces suggestions seront « utiles *en cas* de révision du décret sur ce point *ou de l'étude* d'un règlement spécial à l'industrie du bâtiment »(9).

Pourtant nombres d'inspecteurs font remarquer que la France est très en retard sur le sujet à lire certains « règlements étrangers » publiés par l'Office international du travail qui n'abordent pas seulement les plinthes ou les planchers, mais la prévention dans tout le bâtiment :

- L'instruction de la corporation (au sens d'assurance obligatoire) du bâtiment de Magdeburg de 1902.
- L'ordonnance du Duché de Saxe-Cobourg de 1903.
- L'arrêté du Grand-Duché de Bade de 1904.

- L'ordonnance de la direction supérieure de la police du Royaume de Bavière de 1904.
- L'arrêté royal de Belgique de 1905.
- L'arrêté Grand ducal du Luxembourg de 1908.

On sent une certaine gêne chez de nombreux inspecteurs consciencieux. Ces exemples « étrangers » et la gravité de certains accidents du travail en incitent plus d'un à demander un décret spécial pour le bâtiment dans leurs rapports annuels dès le début du siècle (10). Il y a en tout cas un environnement international sur le plan juridique pour le moins propice à l'élaboration d'un décret bâtiment. Mais le ministère y résiste sans mal et sans états d'âme, malgré le nombre élevé d'accidents du travail, pour une raison simple : il n'y a *aucune* demande émanant de la société civile elle-même (chambres patronales ou ouvrières, associations patronales de prévention, assurances, etc). Pour le ministère du travail de la III<sup>ème</sup> République, pour A. Fontaine, Millerand, Viviani, dans les questions relatives au Travail, la forme importe autant que le fond, la procédure est tout, le but et même le moyen juridique ne sont rien. Tout doit naître de la société civile, de la consultation, de la collaboration, de la construction d'un consensus. Qu'importe le temps mis pour ce faire ; qu'importe la qualité du compromis. Pas de demande, pas de projet.

### ***Les vœux de la section Nord de l'Association française pour la protection légale des travailleurs***

Mais justement, vers la fin de 1913 arrivent à la direction du travail les vœux de la section Nord de l'Association française pour la protection légale des travailleurs (APLT) élaborés au cours de plusieurs séances de travail en 1912 et 1913. Parmi ces vœux figure un projet de décret bâtiment. Cela va tout changer. Car cette association, ce n'est pas rien.

Vincent Viet nous apprend (11) qu'elle est née lors de l'exposition universelle de 1900. Elle est l'antenne française de l'association internationale du même nom siégeant à Bâle qui préfigure l'O.I.T. « Constitué sur des bases privées sur l'initiative de personnalités françaises (Millerand, Fontaine) et étrangères (Bauer, Maheim, etc.) mues par les mêmes idéaux », cette association entendait « influencer l'opinion publique qui détermine la politique de tout gouvernement » en poursuivant « quatre objectifs : 1. servir de lien entre ceux qui, dans les différents pays industriels, considèrent la législation protectrice des travailleurs comme nécessaire ; 2. Faciliter l'étude de la législation du travail dans les divers pays et, en particulier, fournir aux membres de l'union, des renseignements sur les législations en vigueur et leur application dans les divers Etats ; 3. Favoriser, par la préparation de mémoires ou autrement, l'étude de la question de la concordance des diverses législations protectrices des ouvriers, ainsi que celle d'une statistique internationale du travail ; 4. Provoquer la réunion de congrès internationaux de législation du travail (12) ».

V. Viet nous apprend également que la section française réunissait des juristes, ingénieurs, inspecteurs du travail sollicités pour les études techniques, des syndicalistes réformistes (Briat, Keufer), des personnalités de sensibilités politiques très diverses (Edouard Vaillant (socialiste), Albert de Mun (droite catholique sociale), Alexandre Millerand (socialiste indépendant), Edouard Waddington (républicain de progrès), Groussier (radical et haut dignitaire du Grand Orient), des industriels, des membres du Musée social ou du Collège libre des sciences sociales. « La prévention des risques professionnels ne constituait pas son seul terrain de réflexion, mais la place importante qu'elle occupait dans la protection légale des travailleurs en faisait désormais un objet d'étude à part entière »(13). C'est assurément « d'une osmose entre des talents, des formations et des fonctions divers que les pouvoirs publics escomptaient une amélioration de la prévention des risques professionnels, considérée comme l'un des auxiliaires possibles de la paix sociale et même internationale : entre la direction du travail, la commission d'hygiène industrielle, le comité consultatif des arts et manufactures, la commission supérieure du travail, l'association ouvrière de l'hygiène et de

la sécurité des travailleurs, le conseil supérieur du travail et la section nationale de l'association pour la protection légale des travailleurs, une profonde synergie, un langage commun, un même regard posé sur l'évolution du droit du travail, une volonté d'ouverture sur l'international. » (14).

L'animateur de ces travaux de la section Nord de l'APLT qui aboutissent à ses « vœux » (15) n'est autre que Decailly, un inspecteur du travail de Lille particulièrement sérieux, expérimenté, motivé et reconnu comme tel. Plusieurs autres inspecteurs du Nord sont membres de la section Nord, ainsi que leur divisionnaire, Boulin (futur président de l'Association des industriels du Nord pour la prévention des accidents du travail). Il a encouragé Decailly à présenter un rapport à la section sur l'intérêt d'un décret bâtiment, en lui remettant divers rapports d'accidents d'inspecteurs, des « notes prises (...) en Allemagne », et sans aucun doute les bulletins de l'Office international du travail comprenant les « règlements étrangers ». Les inspecteurs membres de la section ont participé aux discussions sur le rapport de Decailly. Détail important, ont pris part également à la discussion des délégués d'associations d'entrepreneurs du bâtiment invités par le divisionnaire. Le premier rapport avait une forme primitive qui a été amendée par une sous-commission composée de Decailly rapporteur, de deux entrepreneurs (le président de la fédération des syndicats des entrepreneurs (du bâtiment) du Nord et le président de celui de Roubaix), d'un ingénieur des ponts et chaussées «choisi comme arbitre», sous la présidence du divisionnaire.

Decailly a puisé les dispositions de son projet en partie dans le règlement du SGGTTP de 1899, mais principalement dans les « mesures techniques inscrites dans les règlements des corporations allemandes du bâtiment »(16) qui se trouvent ainsi « francisées » : on parlera désormais du « projet Decailly » ou du « projet de la section Nord de l'APLT », et plus, à de rares exceptions près, des « règlements des corporations allemandes ».

Le « projet de réglementation des conditions de sécurité et d'hygiène dans les chantiers de construction » de la section Nord de l'APLT a la forme d'un règlement privé de prévention et non celle d'un projet de décret qu'il prétend être : il est long, très détaillé et d'une technicité parfois naïve et déplacée. Par exemple, cette note en bas de page (destinée à commenter « le ciment devra être de bonne qualité et faire l'objet d'essais à son arrivée sur le chantier ») : « Une poignée de ciment étant gâchée à l'état plastique et sans excès d'eau, le commencement de la prise ne doit pas avoir lieu avant 45 minutes, ni tarder au-delà de 3 heures. La prise doit être terminée en 10 heures, et la galette doit alors pouvoir supporter la pression du doigt. Après sept jours, l'échantillon doit présenter une résistance de 32 à 40 kgr. par centimètre carré. » Decailly n'a pas su s'émanciper de la forme et du contenu des règlements privés de prévention qui l'ont inspiré. Les collègues de Decailly ne manqueront pas de pointer ce défaut lorsqu'ils seront consultés.

D'ailleurs le projet n'est pas structuré en articles comme un décret, mais en longues parties thématiques : A. Matériel des chantiers. B. travaux de démolition. C. Terrassement et puits. Travaux souterrains. D. Echafaudages. I. Echafaudages fixes. II. Echafaudages légers. III. Echafaudages mobiles. IV. Echafaudages horizontaux. E. Echelles, Passerelles, Escaliers. F. Travaux sur les toitures, charpentes métalliques, etc.... G. Manutention des fardeaux. H. Autres prescriptions. I. Travaux en béton et ciment armé. J. Pose de voies, Ballastage, Transport des déblais. K. Prescriptions concernant la santé du personnel. L. Affichage, Délais d'exécution.

Le divisionnaire de Lille a la bonne idée de présenter le projet Decailly à la Commission départementale du travail réunissant principalement des représentants patronaux et ouvriers des principales professions, et des inspecteurs du travail. Le rapporteur est Decailly lui-même. Il propose quelques modifications de détail auxquelles il n'est pas fait d'objection. Il aborde ensuite diverses questions restées en suspend : la protection de la 4<sup>ème</sup> face des échafaudages, la largeur du passage des échelles, le local à mettre à la disposition des ouvriers et «dans lequel on ne devrait pas pouvoir mettre de substances pulvérulentes (chaux, plâtre, ciment) ». Il reprend la suggestion de l'ingénieur des mines proposant un registre pour le contrôle des câbles et chaînes. Une discussion importante s'engage ensuite article par article.

Ce projet de décret sous forme de vœu d'une association en lui-même n'était rien. Mais il provenait de l'APLT, et il était né d'une étroite collaboration entre des inspecteurs du travail et des représentants qualifiés des entrepreneurs concernés ; enfin il avait été validé après discussion par la commission départementale du travail à laquelle participaient les syndicats ouvriers. Cela changeait tout pour Arthur Fontaine : « La composition de cette commission (de la section Nord) donne au projet qu'elle a élaboré une certaine autorité » au point de pouvoir être « pris comme base pour l'étude de la réglementation à intervenir »(17).

### ***L'avis des inspecteurs du travail de 1914 sur le règlement du SGGTBP et sur le vœu de la section Nord de l'APLT***

Avant d'élaborer un avant-projet de décret, la direction du travail se tourne vers les inspecteurs du travail pour leur demander par circulaire de mars 1914 leurs avis sur le projet de décret de la section Nord de l'APLT et sur le règlement du SGG. Sept réponses de divisionnaires parviennent à la centrale rue de Varenne en juillet 14 (18). Les quatre autres (Rouen, Nantes, Bordeaux et Marseille) seraient sans doute remontées en août si la tourmente de la Grande Guerre ne les avait emportées.

Les réponses surprennent aujourd'hui. Le Nord est bien entendu favorable à un grand décret du bâtiment issu du projet de la section Nord de l'APLT. Paris est aussi favorable à un décret d'industrie, mais beaucoup plus concis et précis. Les cinq autres réponses (Nancy, Lyon, Limoges, Toulouse Dijon) sont tout à fait contre un grand décret technique détaillé (19). Contre, au nom d'une certaine conception de l'articulation entre réglementations publique et privée. Un R.A.P. doté de sanctions pénales doit aller à l'essentiel, énoncer de grands principes, de grandes règles générales, des objectifs de résultats, non des objectifs de moyens, techniques, compliqués, « touffus » : il doit être court, clair et précis.

Cette conception minimaliste de la règle publique laisse à la règle privée le soin d'entrer dans les détails techniques et de définir avec moult précisions les moyens pratiques à mettre en œuvre. Cette règle privée peut être un règlement d'atelier (de chantier), d'une assurance, d'une association patronale de prévention contre les accidents ou de contrôle des appareils. Cette conception introduit (ou résulte de) une certaine conception de l'articulation entre la société civile (les entreprises, le monde patronal et le mouvement ouvrier) et l'Etat (l'Inspection du travail). Ce dernier doit être *petit*, mais, dans le champ considéré, entouré de nombreuses associations en tout genre, notamment de prévention, de contrôle, des assurances (privées, mutualistes, professionnelles) ayant des ingénieurs, des inspecteurs, contrôleurs, techniciens, chargés de définir et de faire appliquer leurs règlements techniques détaillés.

Cette conception germanique, nordique, rhénane, est la meilleure assurément. A un petit détail près qui en anéantit en France l'intérêt : la loi de réparation des accidents du travail de 1898 rend facultative la souscription par les employeurs d'une assurance contre les A.T. et n'incite en rien les compagnies, syndicats généraux de garantie, etc., à faire de la prévention. Car, dans la France radicale du début du XXème siècle domine une conception ultra-libérale de l'économie qui s'oppose au principe de l'assurance obligatoire assise sur les charges patronales (et ouvrières pour la retraite et la maladie). Seules les mines (1894) et la marine marchande (1898) ont adopté l'assurance obligatoire (générale dans l'Allemagne bismarckienne) (20). Cette lacune coupable et préjudiciable aux ouvriers (et à l'ordre public social) durera jusqu'en 1945. Dès lors qu'il n'y a pas de caisses obligatoires, il n'y a pas de services de prévention créateurs de règlements techniques détaillés de prévention obligatoires. La direction du travail n'a donc pas le choix : c'est tout ou rien ; un décret technique détaillé ou rien. Car le règlement du SGGTBP ne s'applique évidemment qu'à ses membres, de grandes et moyennes entreprises de la région parisienne. L'option « Etat tatillon et réglementation pléthorique » est donc

imposée paradoxalement par le rejet libéral (et libertaire...) du modèle germanique (à l'œuvre depuis 1838 dans les chemins de fer allemands).

Decailly et ses collègues du Nord ont réalisé cette gymnastique intellectuelle : Faute de règlement technique de prévention d'une caisse obligatoire du bâtiment, il faut nécessairement un décret technique détaillé pour palier cette lacune, source d'accidents du travail trop nombreux. Un « décret technique » : une construction hybride quelque peu étrange pour l'époque, puisqu'il s'agira d'un R.A.P. puisant sa substance dans les règlements privés de prévention technique français et allemands.

Lorsque les inspecteurs du travail abordent le contenu même des dispositions proposées, c'est autour du projet de l'APLT qu'ils réfléchissent presque tous (et non du règlement du SGGBTP). Le plus souvent c'est pour en simplifier ou supprimer des passages entiers, parce qu'ils veulent un décret « court et précis ».

### *L'avis des chambres patronales et ouvrières*

Les inspecteurs du travail, se conformant aux instructions du 12 mai 14, ont entretenu de la question de la réglementation à l'étude les principales organisations patronales et ouvrières de leur section (à Paris la tâche a été confiée à l'un des « inspecteurs chargés du contrôle » des autres inspecteurs du travail).

Toutes les chambres patronales du BTP interrogées se déclarent opposées à une « nouvelle » réglementation spécifique au BTP (à deux exceptions près : le syndicat des entrepreneurs de Briey et celui de l'Yonne). Mais arrêtons-nous sur le long rapport de Paris sur ce sujet qui autorise plusieurs niveaux de lecture : « En ce qui concerne les chambres syndicales patronales, l'hostilité contre un règlement spécial serait particulièrement vive, à s'en tenir tout au moins aux termes de leur rapport (au ministre du travail) : « Sur ce vœu nous sommes en complète contradiction avec l'APLT. Nous estimons, en effet, qu'il est complètement inutile d'édicter une réglementation spéciale des conditions d'hygiène et sécurité dans les chantiers de construction. La construction, contrairement à ce que semble croire M. Decailly, possède de nombreuses réglementations découlant de lois, d'ordonnances, décrets multiples que nous ne rappellerons pas ici (...). Le nombre des accidents constatés (3<sup>ème</sup> rang des recensements par profession) n'est nullement imputable dans la plupart des cas à l'imprévoyance de l'ouvrier ou du patron. Ce nombre d'accidents est uniquement inhérent au genre de travail... » Et cependant des entretiens que j'ai eus avec M. Louvet, secrétaire général des groupes des chambres syndicales, j'avais emporté l'impression très nette que les patrons reconnaissent l'utilité d'une réglementation particulière aux travaux du bâtiment, mais qu'ils redoutaient qu'on voulût les soumettre à une réglementation tatillonne, impossible à observer complètement, permettant par conséquent de verbaliser à tout propos. « Le règlement du SGGBTP, m'a t'il dit, n'est jamais complètement appliqué et ne peut pas l'être ; c'est un idéal, une projection vers laquelle on doit tendre. Il entre dans le détail d'infinies et méticuleuses précautions qui constituent des conseils plutôt que des prescriptions, et la situation des chefs d'entreprise deviendrait absolument intolérable s'ils étaient exposés à des poursuites judiciaires par suite de l'oubli ou de l'ignorance de l'une de ces mille recommandations »(21).

On voit donc un avis tout en nuance : l'ensemble des chambres parisiennes du bâtiment sont contre un décret technique détaillé, parce que la majorité des adhérents est contre. Mais, en réalité, les dirigeants des chambres et les grands chefs d'entreprise semblent partisans d'une réglementation « courte et précise ». Il faudra donc un jour calmer le grand patronat, soit en acceptant la délégation de pouvoir aux chefs de chantier qu'il demande (à travers notamment un vœu de la section Nord de l'APLT), soit en se contentant de lui rappeler l'existence de la procédure légale de la mise en demeure qui laisse du temps à l'employeur pour faire disparaître les infractions constatées avant qu'elles ne puissent être relevées par procès-verbal.

Les syndicats ouvriers (CGT) du bâtiment, lorsqu'ils répondent, se déclarent favorables à une réglementation protectrice, sans entrer dans les détails. A trois réserves près : celui des Ardennes souhaite une réglementation qui ne soit pas trop longue et touffue, celui de Paris note qu'elle ne sera « réellement efficace que le jour où le marchandage sera supprimé », tandis que celui de Nancy fait remarquer que « seuls les ouvriers peuvent assurer leur sécurité sur les chantiers » et émet « le vœu de délégués chargés de la surveillance des chantiers, comme dans les mines. Ce seraient des ouvriers du bâtiment nommés par le syndicat et placés sous son contrôle. » Le Bâtiment CGT a donc une position passive sur le plan juridique et technique (il ne s'embarrasse pas à décortiquer, soupeser et amender les deux textes proposés) mais revendicative sur le fond (contre le marchandage et pour les délégués ouvriers à la sécurité).

Le déclenchement de la guerre interrompt hélas l'exploitation immédiate des réponses des inspecteurs et des chambres patronales et ouvrières, et l'élaboration d'un avant-projet de décret.

## La rédaction de l'avant-projet de décret de 1922

Ce n'est qu'en 1922 que la direction du travail désormais dirigée par Ch. Picquenard depuis le départ d'A. Fontaine au B.I.T., reprend la question en élaborant un avant-projet de décret (22) dont il est possible par comparaison de repérer les sources. Un peu plus de 25 % de l'avant-projet est issu directement de dispositions du SGGTBTP ; près de 45 % provient de dispositions du projet de la section Nord de l'APLT (non comprises de nombreuses dispositions du projet Decailly tirées du texte du SGGTBTP lui-même) ; enfin plus de 25 % des dispositions émane ni de l'un ni de l'autre.

Ces dernières sont concentrées dans les trois premières parties principalement consacrées aux travaux souterrains, aux appareils de levage et de manutention. Il est possible que ces dispositions ont été écrites à partir des règlements applicables aux mines, sur les conseils d'un ingénieur des mines du ministère du commerce et de l'industrie. Les emprunts aux SGGTBTP sont présents dans la plupart des parties de l'avant-projet, mais elles dominent dans deux parties seulement : celle consacrée aux travaux de terrassement et celle consacrée aux travaux de démolition. Le projet de la section Nord domine toute la grande partie « travaux de construction », comprenant 26 articles sur 54, ainsi que chacune de ses sous-parties : Echafaudages fixes, légers, mobiles, horizontaux, échelles-passerelles-ponts de service-escaliers, travaux sur les toitures et charpentes, prescriptions diverses.

La direction du travail a donc réalisé une opération de tri et de sélection, puis a confectionné un patchwork juridique. Mais l'avant-projet est beaucoup plus court que ses sources. C'est la principale leçon tirée de l'enquête de 14 : tout en étant un règlement technique détaillé, l'avant-projet se veut autant que possible « court et précis ».

Observons un exemple de ce travail de patchwork juridique initial. Le Titre VI « Travaux de construction » et sa première sous-partie « Echafaudages fixes » commence par l'article 27 qui stipule :

« Les échafaudages fixes doivent être construits, entretoisés et contreventés de manière à supporter les charges et à résister à la poussée du vent. ».

Puis par l'article 28 dont les deux premiers alinéas stipulent :

« Les montants d'échafaudages ou échasses doivent être encastrés dans le sol ou fixés de manière à empêcher tout déplacement du pied.

En cas d'enture des montants, la consolidation est faite de telle façon que la résistance de la partie entée des montants soit au moins égale à celle de la partie qui lui est immédiatement inférieure. »

Une disposition du projet Decailly stipule :

« Ils (les échafaudages) devront être construits, entretoisés et contreventés de façon parfaite ; leur solidité devra être suffisante pour supporter les charges prévues et résister à la poussée des vents. »

Une autre mentionne que :

« Les montants d'échafaudages ou échasses devront toujours, selon la nature du terrain, être soit encastrés dans le sol d'au moins 30 cm, soit rendus solidaires de patins fixes, de façon à éviter tout écart possible »

Tandis qu'une disposition du règlement du SGGBTP stipule :

« Dans tous les cas où ces parties verticales seraient insuffisamment hautes et devraient être entées, l'enture sera faite de façon à ce que la résistance de ladite soit au moins égale à celle de la partie qui lui est immédiatement inférieure ».

## **Le point de vue des inspecteurs du travail sur l'avant-projet de décret**

Le ministre du travail communique son avant-projet de décret aux inspecteurs du travail par circulaire d'octobre 1922 pour étude et observations. C'est « d'ailleurs moins la première forme d'un texte devant formuler des prescriptions, précise-t'il, (...) qu'une sorte de schéma destiné à fournir une base d'étude et à provoquer observations et avis du service (...) en s'inspirant de l'expérience pratique ». Sa modestie est ici excessive, mais c'est pour appâter son monde. Il ajoute que « certaines questions de sécurité qui n'ont pas fait l'objet d'une rédaction dans le texte communiqué n'en doivent pas moins être étudiées, le cas échéant, par le service comme rentrant dans le cadre de la réglementation envisagée. Il en est ainsi, notamment, des mesures de sécurité particulières à la construction métallique, aux travaux de construction spéciaux à certaines régions, aux charrois (traction animale ou traction automobile) ».

La douzaine d'inspecteurs divisionnaires, après avoir collecté les avis et suggestions de leurs inspecteurs, répondent entre février et juin de l'année suivante (23). Ils le font presque tous avec sérieux, minutie et un souci manifeste de contribuer réellement à l'élaboration du futur décret. Alors que le Nord s'abstient de critiquer trop un projet en grande partie le sien, l'Alsace Moselle, absente de la première consultation de 1914, se rattrape en quelque sorte, forte de la tradition allemande en matière de prévention et d'assurance, en proposant d'améliorer 34 des 55 articles. Mais l'Aquitaine n'est pas en reste (30 art.), de même que les régions de Rouen, Paris et Nancy.

S'inspirant des directives qui leur ont été données à diverses reprises à l'occasion des avant-projets de décrets relatifs à l'application de la loi de 1919 sur la journée de 8 heures, beaucoup d'inspecteurs, bien qu'ils n'y aient pas été invités explicitement, se sont mis en rapport avec les chambres patronales et ouvrières de leur section pour l'examen du projet de décret qui leur était communiqué (à Paris, comme en 14, la consultation est réalisée par la hiérarchie). Leur opinion s'est ainsi éclairée de l'avis de techniciens ou de représentants autorisés. Les inspecteurs appuient aussi leurs suggestions sur leur expérience, à travers la narration d'accidents du travail spectaculaires. Les observations du service sont de deux ordres : les unes se rapportent à l'efficacité des mesures projetées, à leur réalisation pratique, aux difficultés matérielles d'exécution qu'elles pourraient rencontrer ; ce sont des observations d'ordre technique. Les autres concernent les moyens propres à obtenir leur application et le contrôle de leur observation par l'Inspection du travail.

Bien entendu, tous (hiérarchie comprise) sont favorables à une réglementation publique de prévention des accidents du travail dans les chantiers du bâtiment. Ils sont même enthousiastes. Car il y a trop d'accidents du travail dans les chantiers. Mais la plupart formulent une critique plus ou moins explicitement : le projet est trop long, trop « touffu », trop détaillé, et beaucoup de dispositions leur semblent être des recommandations, des conseils, et non des dispositions réglementaires frappées de sanctions pénales. Leur position n'a pas changé depuis 14. D'où des attaques systématiques contre

l'article 2, par exemple, qui demande aux matériaux utilisés d'avoir une « résistance suffisante » qui doit être « vérifiée » souvent. Comment savoir si la résistance est « suffisante » ? Comment mettre une mise en demeure sur l'*insuffisance* ? Comment mettre un procès-verbal ? La preuve ne sera-t-elle pas avancée que par l'accident ? Auquel cas, il ne s'agit pas d'un règlement de *prévention* mais d'un texte purement de *répression*, contraire à la démarche avant tout « préventive » de l'Inspection du travail. L'article stipulant que les chaînes ne peuvent travailler à une charge supérieure au 1/6 de sa résistance à la rupture, est attaqué pour les mêmes raisons : On n'est ni ingénieur ni technicien. On ne peut pas faire respecter une telle disposition.

Trois des sept articles consacrés aux échafaudages fixes sont fortement amendés. Il s'agit de dispositions relatives aux « échasses » (montants) qui doivent être « encastrées » dans le sol ou fixées « de manière à empêcher tout déplacement du pied » ; aux parties horizontales fixées aux parties verticales « par deux cordages au moins » ; aux « boulines » qui doivent être « soigneusement fixés à leurs extrémités », leur écartement ne devant « pas dépasser 1m33 » ; aux « planchers « formés de planches ou madriers « placés les uns contre les autres sans intervalles » et reposant sur les boulines « de manière à ne pouvoir basculer » ; aux garde-corps (prescrits déjà par l'art. 66a du Livre II du code du travail) ; à une « plinthe de 0m25 de hauteur au moins » devant border les côtés extérieurs.

Est également l'objet de nombreuses propositions d'améliorations l'article consacré aux « échelles » qui doivent être disposées et fixées « de façon à ne pouvoir ni glisser du bas ni basculer », dépasser l'endroit où elles s'appuient « d'un mètre au moins ou être prolongées par un montant formant main courante à l'arrivée » ; ne pas franchir plus de cinq mètres « à moins d'être consolidée », ne pas être utilisées « pour le transport de fardeaux dépassant 50 kg ».

L'article consacré aux travaux sur les toitures, charpentes et vitrages, prévoyant échafaudages, plates-formes et « ceintures de sûreté avec cordages attachés à des points fixes », est également malmené, ainsi que celui consacré aux « charpentes sur lesquelles des ouvriers travaillent » qui doivent recevoir un « plancher suffisamment large pour permettre aux ouvriers d'accomplir leur besogne ». L'article consacré à « l'étalement » des constructions avoisinant des travaux de terrassement est aussi très critiqué.

Les inspecteurs ne critiquent pas seulement les dispositions existantes, ils se plaignent de certaines lacunes : pas de dispositions sur l'emploi des explosifs sur les chantiers (pour les tunnels notamment), ni sur les wagonnets et les voies ferrées de chantiers, ni sur l'éclairage obligatoire des parties obscures. A l'inverse on s'étonnera qu'il n'y ait pas un inspecteur divisionnaire français pour regretter en 1923 l'absence d'alinéa relatif aux « cabinets d'aisance à la disposition du personnel », mesure suggérée pourtant par le projet Decailly de 1914 et puisée dans les « règlements des corporations allemandes » du début du siècle.

Tous les inspecteurs demandent la suppression du « délai de mise en demeure » (d'un mois en général) prévu, hélas, par la loi, et donc très difficile à supprimer sous la III<sup>ème</sup> République, pour toute infraction aux règlements pris en matière d'H. & S. (24). Ce délai pour des infractions qui peuvent souvent disparaître en quelques minutes (planchers jointifs, garde-corps, etc.) interdit toute action préventive efficace dans les chantiers. La procédure de la mise en demeure conçue pour freiner l'ardeur répressive des inspecteurs du travail en permettant à l'employeur d'engager les travaux ou les achats nécessaires à la disparition des infractions, se retourne contre la prévention des accidents du travail. Les inspecteurs du travail demandent donc la modification de la loi pour supprimer les mises en demeure sur les chantiers ou au moins que le décret les réduise à quelques jours. Cette demande des inspecteurs, forte et unanime, ne sera pas entendue, du moins pas immédiatement. Il faudra attendre 1934 pour qu'un décret tenant compte d'une nouvelle disposition législative de 1931, supprime la « M.D. » pour la plupart des dispositions du décret de 1925. Mais il convient de remarquer qu'il était impossible de satisfaire la demande des inspecteurs en 1925 sans voir aussitôt le patronat du BTP s'opposer au projet de décret. Or la direction du travail souhaitait bien entendu sortir le décret avec son aval. Le décret de 1925 portera cependant à quatre jours seulement (15 pour l'abri des travailleurs) le délai de mise en demeure pour l'ensemble des dispositions.

Les réponses des inspecteurs font souvent apparaître des particularismes régionaux que le projet ne prend pas suffisamment en compte. Se dessine ainsi en pointillé une carte du bâtiment distinguant grosso modo d'abord l'Alsace et la Moselle (occupée presque un demi-siècle !), le Nord de la France, Paris *intra muros*, l'Est, et plus ou moins le reste de la France. Ainsi chaque région possède une taille de planche standard : 0,20 ici, 0,22, 0,23, 0,25 là. Imposer le 0,25 parisien pour les plinthes revient à heurter les us et coutumes des fournisseurs locaux inutilement. A « Lille et dans tout le Nord » les travaux de peinture sont exécutés à l'extérieur « au moyen d'échelles suspendues », ce qui occasionne fréquemment des accidents par la chute des ouvriers qui, pour une cause quelconque, lâchent le barreau de l'échelle qu'ils tenaient d'une main, l'autre faisant manœuvrer le pinceau ». « En Aquitaine, on ne scelle pas le boulin dans le mur, on le coince à l'aide de coins de bois tendre ». On n'y voit nul « inconvénient à poser des tréteaux sur un échafaudage porté lui-même par des tréteaux ou chevalets. Il suffit, en ce cas, que les pieds du tréteau supérieur soient cloués ou bien retenus par un cordage ». Dans le Nord de la France et en Lorraine francophone, les échafaudages sont le plus souvent construits à l'intérieur de bâtiments en construction sous forme d'un plancher couvrant les madriers du dernier étage construit. La hauteur de 0m90 des gardes corps est « insuffisante pour la taille des ouvriers d'Alsace Moselle : 1 m est ici nécessaire ». De même, les échafaudages n'y possèdent généralement des échasses avec longerons que du côté extérieur. Les boulins ne sont donc fixés que de leur extrémité extérieur, « l'autre extrémité reposant simplement sur la maçonnerie ». La largeur des briques alsaciennes (0m25) est plus grande que dans le reste de la France. Demander que les murs supportant une plate-forme faite de barres de fer, aient une épaisseur minimale de 0m35 (0m175x2) est une obligation pénalisante pour l'Alsace Moselle.

Quant à la fédération patronale, elle donne son avis sur l'avant-projet en février 23, en soumettant 17 modifications d'articles visant à simplifier le projet, à l'alléger, parce qu'il n'est pas assez « simple » et parce qu'« un certain nombre de ses articles ne peuvent guère être observés dans la pratique », mais sans le dénaturer pour autant. L'avis se termine par une conclusion modérée : « le projet de réglementation peut être adopté sous les réserves ci-dessus ». Pourtant la lecture du courrier laissait craindre le pire : « Vérifier l'état des échafaudages et autres installations chaque fois que des ouvriers signaleront leur mauvais état, entraînerait des abus de la part des mauvais ouvriers ». L'article prévoyant un abris pour les ouvriers « est à supprimer complètement. Son but n'ayant pas besoin d'être réglementé. Aucune entreprise n'hésite à mettre à la disposition de son personnel des abris éclairés et chauffés lorsqu'il y a lieu pour leur permettre de s'abriter. C'est pour elles une question de possibilité locale et toute réglementation serait tendancieuse ». Du reste, « je ne crois pas que le projet de règlement que vous nous avez soumis protège mieux les ouvriers qu'ils ne le sont actuellement. Comme le plus souvent les accidents surviennent à la suite de la négligence et de la témérité des ouvriers (NDR : voir l'analyse inverse de 1914), il est à craindre que les précautions prévues dans cette réglementation ne donnent aux ouvriers une confiance telle qu'ils abandonnent toute précaution. Il serait souhaitable que les chefs d'entreprise puissent se retourner à leur tour contre les ouvriers fautifs ».

On sent bien là un patronat divisé comme en 1914. Il y a les partisans d'une réglementation publique qui permette, en quelque sorte, de « faire le ménage » dans les chantiers en éliminant les petites entreprises qui tirent trop les prix, en élevant la barre des conditions de la libre concurrence, et il y a la masse des petits entrepreneurs qui vivent grâce à la quasi-absence de règles contraignantes et en s'affranchissant des rares qui existent. La réponse de la FNB semble tenter de tenir les deux bouts.

Cette consultation des inspecteurs du travail et des chambres patronales et ouvrières n'a pas été formelle ou vaine : Sur 60 articles, 22 (36%) sont modifiés pour y insérer les observations et suggestions les plus pertinentes.

### ***Les règlements de prévention de la « corporation des industries du bâtiment du sud-ouest » (de l'Allemagne)***

Le projet s'est également inspiré, nous apprend un rapport de 1925, "des règlements existants en Alsace et en Lorraine".(25). En effet, parmi les remontés des inspecteurs du travail figure le rapport du Commissariat général de la République en Alsace de 1923 auquel a été jointe la traduction en français de divers documents de prévention : l'ordonnance de 1899 sur la police du bâtiment, un projet d'ordonnance de police du bâtiment dont la guerre puis la Libération ont suspendu la promulgation, le règlement de prévention de la corporation du bâtiment d'Alsace Moselle de 1920 et celui de 1922, corporation (au sens de « caisse ») que l'on n'a pas osé supprimer tant ce système est en avance sur celui qui a cours dans le reste de la France.

Cette caisse est donc ce qui subsistait en France de la *corporation des industries du bâtiment du sud-ouest* (de l'Allemagne) dont le siège était à Strasbourg (*Südwestliche Baugewerks Berufsgenossenschaft*). Sa circonscription (le S.O.) couvrait l'Alsace, la Moselle, le Grand-Duché de Bade et la Principauté de Hohenzollern-Sigmaringen. Elle était divisée en six sections ayant leurs sièges à Strasbourg, Mulhouse, Metz, Mannheim, Karlsruhe et Fribourg. C'était l'une des 65 corporations de l'Allemagne, organisées par branches d'industries et pour une circonscription déterminée de taille variable (26). Ces corporations étaient chargées d'organiser des assurances sociales, notamment en matière d'accidents du travail. La loi du 6 juillet 1884 les autorisait à édicter des *prescriptions préventives contre les AT* et à en contrôler l'observation. La loi du 30 juin 1900 exigeait qu'elles fournissent chaque année un rapport circonstancié sur la prévention des AT, avec des développements sur les observations faites par leurs inspecteurs techniques au cours de leurs visites de contrôle et sur les accidents qui, par leurs causes, avaient donné lieu à des observations spéciales. En 1923 la corporation du bâtiment d'Alsace Moselle emploie six inspecteurs techniques pour le contrôle des chantiers, plus un ingénieur pour les installations mécaniques.

La direction du travail qui reçoit ces règlements d'Alsace Moselle seulement en 1923 en intègre peut-être quelques bribes mais en très faible nombre malgré leur qualité. Mais l'avant-projet de décret s'appuyait déjà largement, comme on l'a vu, sur le vœu de la section Nord de l'APLT qui lui-même s'était très largement inspiré des règlements de prévention des corporations du bâtiment allemand. Les entrepreneurs d'Alsace Moselle seront absents des consultations ultérieures sans doute pour cette raison.

### ***La confrontation des points de vue « à trois »***

L'étude attentive des avis et suggestions de l'Inspection du travail, des chambres patronales et de la fédé CGT du bâtiment (la fédé CGTU n'a pas répondu), a permis l'élaboration d'un projet de décret en juin 1924. Une deuxième phase pouvait dès lors commencer : celle de la discussion "à trois", de la confrontation des points de vue, pour mettre à plat les désaccords et tenter de les surmonter, en commission technique tripartite réunie en octobre 1924.

Elle est présidée par Ch. Picquenard, directeur du travail. L'arrêté du 17 octobre 1924 fixant la composition de la commission avait prévu de réunir 12 représentants patronaux (dont 11 sont également dirigeants du SGG...), 6 représentants du Bâtiment confédéré, et 6 fonctionnaires en plus du président (plus 2 secrétaires de séance): une formation en 12+6+6+1 révélant une volonté de tripartisme très *patronal*. Peut-être s'agissait-il de marquer l'absence de la CGTU ? Dans les faits, la composition réelle de la commission fut modifiée, un cgtiste et un patron étant absents, quatre étant excusés, tandis que trois IT non prévus dans l'arrêté ont été invités à la réunion de la commission. Du

coup le tripartisme se trouve modifié dans un sens dirigiste : 7 employeurs, 5 ouvriers, le Président, 9 fonctionnaires (plus 2 secrétaires de séance), soit une formation en 7+5+12. A noter la présence de 6 inspecteurs du travail (plus un des deux secrétaires de séance) qui sont là pour allier neutralité protectrice et connaissance à la fois théorique et pratique.

En réalité, en 1924, beaucoup de choses rapprochent ces responsables patronaux, ces fonctionnaires du ministère et ces syndicalistes. Notamment la même vision du monde, le même soucis de travailler ensemble à rapprocher Capital et Travail sous l'aile protectrice de l'Etat républicain qu'incarne si bien la direction du travail et ses inspecteurs. Un ministre, Henry Boucher, avait très bien exprimé avant-guerre cet "état d'esprit" à l'occasion d'un banquet des chambres patronales du bâtiment parisien : *"Messieurs, je bois aux syndicats du Bâtiment; je bois aux ouvriers et aux patrons; je bois aux architectes; je bois à l'union du Capital et du Travail, parce que je sais qu'en portant ces toasts, je bois à la Patrie"*. Aussi les travaux sont-ils calmes et constructifs. Presque les 2/3 des articles sont modifiés, le plus souvent pour être améliorés, rendus plus parlants ou plus réalistes.

La partie relative aux *"Travaux souterrains"* a fait l'objet par exception de discussions passionnées, en particulier l'article envisageant la benne pour descendre les ouvriers. Les entrepreneurs de TP ont demandé qu'il ne soit pas fait mention de la benne. Mais un membre de la commission (du bâtiment ?) a insisté au contraire pour qu'il en soit fait état parce qu'elle est "de pratique courante". Un consensus n'a pas pu se dégager en commission sur ce point.

Cinq articles ont été fortement modifiés par la commission.

Ph. Fougerolle (TP et SGG) propose de remplacer "le chef de chantier devra donner acte à tout ouvrier auteur d'une déclaration concernant le mauvais état" de matériaux, par une disposition créant un *registre des observations* à la disposition des ouvriers. La CGT et le reste du patronat acceptent cette importante réforme aboutissant à faire participer les ouvriers à la prévention des AT dans le BTP. "Les ouvriers" et non "leurs délégués" fusent-ils seulement "à la sécurité" comme dans les mines depuis la loi du 8 juillet 1890. Il est surprenant de constater que le Bâtiment confédéré n'a pas tenté vivement de "pousser le bouchon" en faveur de délégués à la sécurité, dans une branche aussi dangereuse que les mines.

A la demande de représentants des employeurs et avec l'assentiment de la CGT est réécrit l'article sur la résistance des chaînes, câbles et cordages qui se trouve grandement assoupli. Un alinéa notamment disparaît qui stipulait que "toutes dispositions seront prises pour que les ouvriers ne puissent circuler, séjourner ou manutentionner des matériaux sous les fardeaux élevés ou déplacés par les appareils de levage ou de manutention", disposition perçue comme irréaliste.

Un article vise à protéger les ouvriers circulant à pied dans les galeries souterraines contre le risque d'écrasement entre la paroi et un véhicule circulant sur voies ferrées. Mais comment ? Soit grâce à un espace suffisant, soit grâce à des niches aménagées de chaque côté. Deux écoles; deux coûts aussi (pour le constructeur), la première solution revenant à creuser un tunnel d'une largeur incluant en quelque sorte une niche en continu de chaque côté. Le patronat demande que les dimensions des niches soient précisées (P:0m55, l.:1, h:1,80). Finalement après une longue discussion l'espace libre est réduit à 0m55 (au lieu de 0,60) mais les dimensions de la niche ne sont pas précisées, tandis qu'est ajouté un alinéa sur la possibilité de dérogations *"en cas d'impossibilité(...)" à la condition que la sécurité du personnel soit assurée d'une autre manière par des dispositions que l'entrepreneur devra porter à la connaissance de l'inspecteur du travail"*. On voit ici très bien comment un compromis (à trois) parvient à se faire autour d'une dérogation à une règle avec pour contrepartie un pouvoir accru de l'inspecteur du travail.

Un article du projet interdisait le travail sur corde à nœuds, échelle suspendue ou sur plate-forme attachée à un (seul) cordage, sauf dans le cas où il ne peut être installé d'échafaudage volant. Une modification assouplit l'interdiction grâce à une dérogation "fourre-tout" : *"sauf dans le cas où le peu d'importance des travaux ne comporte pas l'établissement d'échafaudages volants"*.

L'article relatif aux premiers soins est modifié dans un sens défavorable. Le projet prévoyait « une *boite de secours* » dont la composition serait "*déterminée par décret*" dans les chantiers de "*plus de 20 ouvriers*". Si le seuil est ramené à "*10 ouvriers*", la *boite de secours* disparaît au profit de "*mesures (qui) doivent être prises*" pour permettre les premiers soins, ce qui ne veut rien dire, en tout cas pour le juge pénal des années 20.

La question de l'intégration de la prévention dès la conception des ouvrages et celle de la coordination des travaux sont abordées (timidement). Au cours de la discussion plusieurs membres de la commission signalent "les multiples difficultés auxquelles se heurtera, dans la pratique, l'obligation de munir les escaliers de rampes provisoires rigides". Il est finalement entendu que, "sans déroger en rien aux règles qui fixent la responsabilité pénale de l'employeur, une démarche sera faite auprès des groupements d'architectes pour obtenir que les cahiers des charges des immeubles à construire prévoient dans une de leurs clauses, l'obligation pour un entrepreneur désigné de munir les escaliers d'une rampe provisoire rigide et d'en assurer le bon état d'entretien" (27).

## **Le Comité consultatif des arts et manufactures**

La direction du travail a intégré les modifications apportées à son projet de décret par la commission technique tripartite et tranché les quelques points où un consensus n'avait pu être trouvé. Puis elle a présenté son projet de décret modifié au Comité consultatif des arts et manufactures (28) qui l'a étudié en deux séances, avril et mai 1925, après un rapport de Lassalle, membre du comité mais également président de la chambre syndicale des entreprises de couverture et plomberie et membre de la commission technique tripartite. Ch. Picquenard assiste aux séances et répond aux questions et suggestions par trop saugrenues.

Douze articles sur soixante (20%) sont encore modifiés par la commission consultative, le plus souvent sur des points de détails. Le débat est calme et consensuel, même s'il s'anime par trois fois.

Le principal débat se focalise sur le registre d'observations des ouvriers. Un membre propose que les visites de contrôle de l'employeur (ou de son représentant) et leurs résultats soient notés également dans le registre. Ch. Picquenard objecte l'absence fréquente de baraquement permettant au chef de chantier d'écrire sur le registre (mais pas à l'ouvrier...). Un autre propose qu'une colonne soit réservée à l'exécution des travaux au regard des observations des ouvriers. Le rapporteur objecte que la seule inscription des observations des ouvriers fixe les responsabilités de l'employeur. Le directeur du travail rappelle que le registre a été accepté par les employeurs et les ouvriers en commission technique. Mais un autre revient à la charge en demandant que l'on réserve une colonne pour permettre les réponses des employeurs. Le président de séance estime que ce n'est pas indispensable, tandis que le représentant du ministère du commerce estime qu'il n'est pas souhaitable de formaliser par écrit le dialogue entre patrons et ouvriers, l'inscription des observations ouvrières sur un registre ayant pour seul intérêt d'attirer l'attention de l'IT sur certaines réclamations et de lui permettre d'apprécier dans quelle mesure l'employeur en a tenu compte. Cette dernière remarque a pour effet d'énerver le directeur du travail qui rappelle que le registre n'a pas que cette fonction. Elle permet aussi à l'employeur de voir les réclamations en H. & S. Rien n'empêche l'employeur, ajoute le directeur, d'inscrire les suites données aux observations sur le registre. Il rappelle qu'il existe un précédent de cette nature depuis longtemps: les délégués à la sécurité des ouvriers mineurs. Finalement la disposition sur le registre est laissée en l'état.

Deux autres questions ont animé les travaux de la commission. Elles ont une apparence technique, mais elles sont en rapport direct avec la productivité et les coûts. La première concerne l'interdiction

ou non de circuler et travailler sous une charge en cours d'élévation ou de déplacement. La rédaction semble encore trop irréaliste. Une nouvelle rédaction est adoptée assouplissant davantage encore l'article déjà adouci qui devient. " *Des dispositions seront prises et des consignes seront données pour assurer la sécurité des ouvriers pendant le fonctionnement des appareils de levage et de manutention*".

La troisième question ayant animé les travaux concerne encore les "bennes" comme moyen interdit, toléré ou admis, de transport des ouvriers. Le président tranche le débat en faisant ajouter "*ou d'une benne convenablement installée*", proposition acceptée pas la commission.

Les modifications apportées par le comité sont intégrées par le directeur du travail. Le nouveau texte est soumis au Conseil d'Etat qui ne le modifie pas, puis présenté au Président de la République.

\* \*

Il a fallu douze ans pour élaborer le décret de 1925, huit si l'on défalque les quatre ans de guerre. Le texte le plus ancien ayant servi de guide pour son élaboration date de 1899, et de bien avant pour certaines de ses dispositions. Aussi le principal mérite du décret de 1925 est-il d'exister. Certes il apparaît au premier abord en 1925 d'une étonnante modernité, puisqu'il prétend régir la prévention des accidents du travail dans toute une branche professionnelle, ce qui est audacieux. Mais il présente dès le premier jour des faiblesses et des lacunes (charpente métallique, béton armé, électricité, explosifs, tunnels et galeries, hygiène des ouvriers, etc.) qui tiennent aux limites de son ambition : faire entrer dans la réglementation de 1925 des règles de prévention des chantiers du bâtiment traditionnel de France et d'Allemagne de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. et du tout début du XX<sup>ème</sup>.(29)

Du commencement de la réflexion en 1914 à la sortie du décret en 1925, le rôle de la direction du travail est un peu celui d'un chef d'orchestre, plus que celui d'un compositeur interprète. La source d'inspiration de la partition est patronale (la maçonnerie parisienne + le bâtiment allemand *via* la section Nord de l'Association française pour la protection légale des travailleurs). La partition (l'avant-projet de décret) est donc une synthèse de diverses dispositions patronales de prévention. L'orchestre lui-même (commission technique tripartite et CCAM) est largement dominé par les instruments à cordes patronaux, même si l'on entend néanmoins les instruments à vent des inspecteurs du travail et de temps en temps les percussions confédérées. La direction du travail analyse, propose, anime et synthétise. Elle se fait, en quelque sorte, non pas écrivain mais *écrivain public*. Il s'agit de sortir un texte qui fasse absolument *consensus*, entre les trois parties, mais aussi entre le bâtiment et les travaux publics, entre les divers métiers du bâtiment, entre les diverses régions et entre les diverses catégories d'entreprises.

Il s'agissait de sortir un décret qui ne soit pas perçu comme tel par les intéressés (avec un mélange de défiance et de crainte), mais au contraire comme un *quasi-contrat*. Le but est atteint.

\* \*

(1) Ainsi : *Les échafaudages fixes doivent être construits entretoisés et contreventés de manière à supporter les charges auxquelles ils sont soumis et à résister aux contraintes résultant de la poussée du vent... Les planchers, bastings ou madriers constituant le plancher d'un échafaudage doivent reposer sur trois boulines au moins de manière à ne pouvoir basculer... Dans les échafaudages établis sur les consoles, taquets, étriers ou chevalets, les supports doivent permettre la mise en place des montants destinés à la fixation des garde-corps et des plinthes... Deux longerons situés à un même niveau ne peuvent être assemblés qu'au droit d'un montant... Lorsqu'un échafaudage de pied sans consoles ne comporte qu'un seul rang d'échasses, les boulines doivent être fixés d'un bout au gros œuvre... Il est interdit de réparer une échelle au moyen d'éclisses ou de ligatures... A défaut de nacelles ou plates-formes, il doit être installé des auvents, éventails ou planchers.. Une pièce en bois scellée dans une maçonnerie doit être en bois de chêne, de châtaignier, de robinier ou de résineux... Les flasques du tambour d'enroulement du câble doivent dépasser la dernière couche enroulée en travail... Les haubans des chèvres, mâts de levage, derricks à charpente doivent être disposés et amarrés... Les câbles et les cordages ne doivent comporter aucune épissure ou boucle, sauf aux extrémités qui doivent au moins comporter une figure ou tout autre dispositif empêchant le décommenttage des torons... Les fouilles en tranchées verticales doivent être blindées, étrépillonnées ou étayées... Les volées verticales délimitées par les paliers de repos des puits à descendre par échelles...*

(2) Jackie Boisselier et Dominique Larguer, *Le droit de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail*, éd. OPPBTP, 1996, p.42.

(3) Pierre Caloni, Secrétaire général de l'OPPBTP, *Trav. & Séc.*, avril 1949.

(4) *idem*.

(5) Pierre Caloni : *Echec au risque*, SEFI, Paris, INRS, 1966.

(6) *in* Pierre Caloni, *les préventeurs*, SEFI, Paris, 1960.

(7) En modifiant sur ce point l'article 10 al.5 du décret de 1904 (c.à.d. le D.10.03.94 mod. par D.29.11.04, fixant les dispositions générales d'H. & S. applicables à tous les établissements) qui stipule : « Les échafaudages seront munis sur toutes leurs faces, de garde-corps rigides de 0m90 de haut ».

(8) Il précise à propos des échafaudages : « dans leur construction doit entrer une planche (basting) formant rebord, c.à.d. placée de champ sur le plancher de l'échafaudage et l'entourant sur toutes ses faces de manière à éviter les chutes de matériaux (...) assez fréquents (cette prescription est rigoureuse) ».

(9) Centre des archives contemporaines de Fontainebleau (CAC) article n° 880597-2

(10) Ainsi le divisionnaire de Nancy, dans son rapport annuel de 1911, qui, après avoir signalé un accident collectif grave survenu à Nancy par éboulement d'une construction en ciment armé où 11 ouvriers furent tués ou blessés, écrivait : « En présence des accidents graves qui surviennent fréquemment dans les chantiers où l'on emploie le ciment armé, utilisé de plus en plus, d'autre part en raison des accidents qui se produisent dans les chantiers de maçonnerie par suite de l'emploi de cordages, d'échelles, de matériaux défectueux, d'installations rudimentaires, de planchers, d'échafaudages, etc (...), il apparaît que les mesures de sécurité édictées par le décret du 29 novembre 1904 pour la protection des échafaudages sont absolument insuffisantes pour assurer la sécurité des ouvriers du bâtiment et, à mon avis, il conviendrait de compléter le décret par des dispositions spéciales visant cette industrie ». (*in* CAC 880 597-3).

(11) V.Viet & M.Ruffiat, *Le choix de la prévention*, Economica, 1999, p.51.

(12) Congrès international pour la protection légale des travailleurs. Exposition internationale de 1900, Musée social, 25-28 juillet 1900. Rapports et compte-rendu analytique des séances, Paris, A.Rousseau, 1901 : intervention d'A.Millerand, cité par V.Viet, *op.cit.*, p.51.

(13) V.Viet, *op.cit.*, p.51.

(14) *idem*, p.53.

(15) La section du Nord de l'APLT a émis d'autres vœux que le projet de décret sur lesquels les inspecteurs du travail sont amenés à donner leurs avis.. Un premier vœu propose que le droit d'entrée des inspecteurs pour le contrôle de l'emploi de la céruse soit étendu à tout lieu de travail (sous quelques réserves). Les employeurs interrogés sont contre, tandis que les inspecteurs y sont favorables. Un deuxième vœu demande qu'il soit interdit d'employer des enfants de moins de 16 ans aux travaux effectués à l'aide d'échafaudages volants, ainsi qu'à ceux exécutés sur les toits, par modification de l'art.10 du décret du 21 mars 1914. Ce dernier interdit bien le travail des enfants sur les échafaudages volants mais seulement lorsqu'il s'agit de la « réfection » et du « nettoyage » des maisons. Le deuxième point revient à revenir à la règle fixée par le D.31 oct.82 qui avait interdit aux couvreurs et plombiers d'employer des enfants de moins de 16 ans sur les toits, interdiction levée par le D.13 mai 93, afin d'habituer l'enfant au vertige. Les inspecteurs sont favorables à ce vœu. Sauf le divisionnaire de Dijon qui relève l'impossibilité de commencer un apprentissage « à 18 ans et même à 16 ». Un troisième vœu propose que soit rendu obligatoire un rapport de l'inspecteur du travail au Parquet sur tout accident grave pouvant entraîner des poursuites pénales graves. La plupart des inspecteurs sont contre : ils sont des préventeurs, pas des gendarmes ; l'inspection est indépendante du Préfet et des Parquets. Le vœu propose également que les Parquets communiquent aux inspecteurs tous les procès-verbaux de la gendarmerie ou des commissariats de police lorsqu'ils se rapportent à des faits intéressant le Travail. Là, les inspecteurs trouvent souvent que c'est une bonne idée...Le quatrième vœu propose que l'employeur puisse se décharger partiellement des obligations qui lui incombent en déléguant, lorsqu'il ne peut lui-même exercer la surveillance nécessaire, son autorité à un préposé expérimenté. Ce vœu donne un sens à l'ensemble du travail effectué par la section Nord de l'APLT en collaboration entre des inspecteurs du Nord et deux présidents de chambres patronales. Les grands employeurs du Nord souhaitent voir descendre la responsabilité pénale sur la tête des chefs de chantiers. Les inspecteurs sont attachés aux autres vœux. Mais les inspecteurs du travail des autres régions interrogés par le ministère se déclarent tous contre « l'émiettement de la responsabilité » pénale des employeurs.

(16) Rapport de l'Inspecteur divisionnaire de Nancy (CAC 880597-3).

(17) Lettre du 5 mars 1914 du ministre du travail à la FNBT.

(18) CAC 880597-3.

(19)Dijon : « Pour faire œuvre utile, le texte doit être court, ne donner qu'un résumé court des dispositions essentielles (...), il s'agit de dispositions dont la violation entraînerait une responsabilité pénale. Pour les mêmes raisons, on doit écarter tout ce qui a trait à la nature et à la qualité des matériaux employés, ce serait entrer dans une voie dangereuse. De l'aveu même des entrepreneurs de la 2<sup>ème</sup> section, « l'inspecteur qui voudrait se charger de faire exécuter toutes les prescriptions proposées devrait être en même temps architecte, entrepreneur, ingénieur et bien d'autres choses encore et il serait à plaindre »...J'ajoute que ce serait engager la responsabilité du Service en cas d'accident grave survenu après une visite de chantier, ce serait aussi empiéter sur les attributions des experts, des parquets et des tribunaux. Le texte élaboré par le SGGBTB très clair, très minutieux, ne comporte aucune disposition visant la nature des matériaux employés. C'est en fait un règlement d'atelier dont on peut extraire les parties essentielles pour en faire un projet de décret ».

Toulouse : « Beaucoup d'entrepreneurs, sortant à peine de la classe ouvrière, ne disposant que de ressources modiques, improvisent des chantiers avec un matériel de fortune et ne s'imposent à la clientèle que par une restriction des frais généraux et par l'économie réalisée sur les dépenses d'installation, sans la moindre préoccupation des accidents en perspective. « Une truelle, une échelle, une pelle et une corde, cela suffit pour faire un maître maçon » disait ironiquement un entrepreneur de Bazanet. C'est pour se défendre contre cette invasion des petits entrepreneurs que la plupart des patrons importants, et notamment ceux qui ont conscience de leur responsabilité réclament une réglementation plus complète de leur industrie. A cet égard, le projet de règlement élaboré par le SGGBTB est intéressant et *symptomatique*. (...) Des deux textes, le règlement du SGGBTB paraît devoir être écarté. Il procède en effet d'un esprit spécial et différent de celui qui inspire la réglementation du travail : c'est un règlement d'assureur (comportant) moins des prescriptions formelles que des recommandations excellentes dans leur esprit, mais dépourvues, en cas d'inexécution, de sanctions effectives. Or les règlements administratifs doivent écarter ces formules banales de conseils bénévoles qu'il est trop facile d'éluder. Le texte élaboré par la section du Nord de l'APLT est beaucoup plus précis. Il comprend d'ailleurs, rédigés sous une forme plus concise, la plupart des prescriptions intéressantes et justifiées du règlement proposé par le SGGBTB. (Mais) le contrôle de certaines prescriptions sera impossible : (...) la visite attentive après chaque démontage, l'essai des divers engins avant leur mise en service, des fréquentes visites du matériel roulant (...), certaines prescriptions (...) ne deviendraient effectives que si le personnel y coopère (...) : l'emploi des lunettes, la défense de sauter d'un échafaudage à l'autre, l'interdiction de porter des sandales (...). Surtout, le projet de règlement soulève une grave objection : il est beaucoup trop compliqué, si compliqué, si détaillé qu'il a fallu prévoir un lexique spécial pour la compréhension de cette terminologie (...). La tâche de l'Inspecteur condamné à faire des mises en demeure en vertu des multiples « prescriptions techniques » sera malaisée, sinon impossible. Plus une réglementation est compliquée, plus grandes sont les difficultés d'application. En résumé, il conviendrait :

1° Soit d'extraire de ce texte touffu un certain nombre de prescriptions claires et précises, suffisantes dans la plupart des cas à assurer la sécurité du personnel (...);

2° Soit se borner à insérer dans un RAP un certain nombre de principes de sécurité applicables dans l'industrie du Bâtiment, ces principes seraient appuyés, étayés sur une sorte de commentaire détaillé pour lequel on pourrait reprendre à peu près in extenso le projet de règlement proposé par la section Nord de l'AIPLT ».

Limoges : « Le projet de règlement du Nord contient trois genres de prescriptions.

1°. Les unes vagues, non susceptibles d'être imposées sous peine de tomber dans l'arbitraire et d'être appliquées d'une façon tendancieuse suivant le tempérament de chaque inspecteur, telle la clause suivante : « les fouilles en excavation devront présenter un talus suffisamment incliné, ou être étrépillonnées convenablement »(...).

2°. Il y a ensuite les articles dangereux à interpréter par les inspecteurs : la difficulté de décider si un bois est solide ou non, il faudra contrôler le béton, etc. (...)

3°. Cependant il y a de très nombreux articles suffisamment précis pour pouvoir être appliqués.

Si nous étions chargés d'un pareil contrôle, ce serait un surcroît abondant de besogne pour les inspecteurs qui n'y pourraient suffire ; et puis ce seraient encore des mises en demeure à n'en plus finir, et il faudrait les renouveler sans cesse car les chantiers de construction ne sont pas stables (...), ils sont nomades (...). Quant aux inspecteurs du travail, ils trouvent légèrement touffue la réglementation Decailly, c'est là, disent-ils, un vade me cum du parfait chantier (...). »

Lyon : « Ce qui frappe dans ce projet, c'est sa minutie extrême et l'abondance des prescriptions inutiles presque toutes incontrôlables (...et le fait qu'il trace) une orientation nouvelle : nous interviendrons plus seulement pour « inspecter le travail » mais encore pour le diriger (...), la responsabilité de notre administration se trouvant forcément engagée par le fait même du rôle de « chef de chantier » qui nous serait attribué (...). En résumé, (...) une réglementation répressive comme celle que nous exerçons doit reposer sur des textes simples, d'abord précis, ensuite et surtout prêtant le moins à la discussion et à l'ambiguïté (...). On atteindra, à mon sens, de bons résultats par l'adoption d'un texte à formule générale permettant d'intervenir dans tous les cas, puis en réglant avec précision certains points spéciaux comme la question des échafaudages, des garde corps, des monte-charges et des voies ferrées ».

Nancy : « L'Inspecteur du travail n'a pas actuellement la possibilité de prescrire légalement toutes les mesures préventives destinées à éviter ces accidents et il est à souhaiter qu'il l'ait. (...) Tous les inspecteurs du travail sont également de cet avis (...). Mais il apparaît également que, pour prévenir dans la mesure du possible, les accidents qui se produisent dans les chantiers de construction, il n'est pas nécessaire d'édicter un règlement aussi détaillé que celui qui est proposé par la section du Nord de l'APLT ni que celui adopté par le SGGBTB. Les mesures techniques inscrites dans les règlements des corporations allemandes et dont s'est inspiré le rapporteur de la section du Nord, et celles insérées dans le règlement du SGGBTB n'ont pas le même caractère que celles figurant dans un document officiel. Elles n'ont pas comme celui-ci uniquement pour but la prévention des accidents proprement dite, mais ont plutôt en vue d'obtenir une diminution des charges pécuniaires de chaque association. Les prescriptions détaillées que contiennent ces règlements, où sont indiquées les mesures à prendre pour parer à la plupart des causes connues d'accident, permettent en effet, en cas de sinistre, et sans doute

dans ce seul cas, d'imposer aux assujettis une augmentation du taux de la prime d'assurance. Il en est autrement d'un règlement préventif officiel dont l'inobservation, même sans accident, peut donner lieu à des poursuites judiciaires. La réglementation proposée par la section du Nord est, à mon avis, beaucoup trop compliquée pour les employeurs ; elle ne tarderait pas, je crois, à être perdue de vue, et, en fait seraient rarement suivie à la lettre. D'autre part, la tâche du service serait singulièrement augmentée. Il faudrait, pour ainsi dire, assurer une surveillance spéciale des chantiers. (...). Pour ces raisons, il y aurait lieu de simplifier le règlement proposé par la section du Nord ».

(20) voir V.Viet & M. Ruffat, *op. cit.*, p.22 et s.

(21) CAC 880597-3.

(22) *idem.*

(23) *idem.*

(24) voir sur ce sujet : Claude Chetcuti, L'IT et la prévention des AT, *Droit social* n°3, mars 77, p.63 ; voir aussi P. Lafarge, Chef du service de l'H. & S. au MTSS, Evolution de la réglementation relative à l'H. & S. des trav., in *Trav. & Séc.* Avril 1949.

(25) Commission consultative des arts et manufactures, séance du 20 avril 1925, min. du comm. et de l'ind. (AN, F22-509).

(26) voir Raymond Triby : *Les assurances sociales dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Naissance et évolution, 1883-1984* (bibl. CRAM, SS1.56 80).

(27) AN F22-509.

(28) Vincent Viet: *Les Voltigeurs de la République : L'Inspection du travail en France jusqu'en 1914*, 2 volumes, CNRS éditions, Paris, 1994, t.1 p. 368, note 1 de II : "Le CCAM a été fondé par un vote de l'Assemblée constituante sous le nom de "Bureau consultatif des arts et manufactures". Reconstitué à la fin du Consulat, puis en 1805 sous le ministère de Champigny, il a pris une forme durable sous le ministère Rouher et par les décrets du 20 mai 1857 et du 5 janvier 1861".

(29) Outre un des décrets du 26 novembre 1934 qui permit de rendre immédiatement exécutoires la plupart de ses dispositions, le décret de 9 août 1925 fut complété par décret du 13 décembre 1941 qui lui ajouta un important chapitre relatif à l'emploi des explosifs dans les chantiers du BTP. Le décret du 10 août 1943 rendit plus sévères les dispositions de l'article 49 concernant les travaux sur les toitures. Un décret du 26 août 1946 introduisit un nouveau chapitre réglementant les conditions matérielles d'hébergement des travailleurs déplacés. Enfin, le décret du 6 août 1948 en étendit le champ d'application à toutes les entreprises qui, même à titre occasionnel et pour leur propre compte, font effectuer à titre personnel des travaux de terrassement de démolition, de construction ou de réparation.

<b>ANNEXE</b>
---------------

**Décret du 9 août 1925**

Des différences de caractères ont été introduites pour exprimer les divers emprunts et les diverses étapes de l'élaboration du décret.

Légende des caractères :

**En caractères gras : alinéas issus du Règlement de 1899 relatif à la prévention des accidents du SGBBTP.**

**En caractères gras soulignés : alinéas issus du projet de l'Inspecteur du travail du Nord Decailly pour la section Nord de l'Association française pour la protection légale des travailleurs (non comprises les dispositions du projet puisées dans le règlement du SGBBTP; il s'agit donc de dispositions puisées pour l'essentiel dans les règlements des corporations du bâtiment allemandes).**

En caractères normaux : alinéas issus soit d'un règlement de prévention des mines (pour les trois premiers titres), soit des suggestions des inspecteurs du travail, des chambres patronales et de la fédération CGT du bâtiment, soit du règlement de la corporation du bâtiment d'Alsace et de Moselle.

*En caractères italiques : alinéas issus des travaux de la Commission technique paritaire.*

En caractères soulignés : alinéas issus des travaux de la CCAM.

\* \*

**DÉCRET DU 9 AOÛT 1925**

## ARTICLE PREMIER

Dans les chantiers se rattachant à l'industrie du bâtiment et des travaux publics, les chefs d'industrie, directeurs ou préposés sont tenus, indépendamment des prescriptions du chapitre Ier du Titre II, Livre II du Code du travail, article 66 a, et des mesures générales prescrites par les décrets des 10 juillet 1913 et 4 décembre 1915, de prendre les mesures particulières de protection et de salubrité énoncées aux articles suivants :

## TITRE PREMIER

*Dispositions générales*

## ART. 2.

Le matériel utilisé dans les chantiers pour l'établissement des échafaudages, échelles, passerelles, appareils de manutention ou de levage et tous autres engins ou installations, doit être d'une résistance suffisante pour supporter les charges et les efforts auxquels il sera soumis. Il sera vérifié avant son emploi.

*L'entrepreneur devra mettre sur le chantier même ou, en cas d'impossibilité, au siège de l'entreprise, à la disposition des ouvriers, un registre pour qu'ils puissent consigner leurs observations en ce qui concerne l'état du matériel ou l'existence de causes susceptibles d'en compromettre la solidité et généralement l'application par l'entrepreneur des dispositions qui sont l'objet du présent décret.*

*Ce registre sur lequel l'entrepreneur pourra également consigner ses observations, devra être présenté à l'Inspecteur du travail à chacune de ses visites et visé par lui.*

## TITRE II.

*Appareils de levage et de manutention.*

ART. 3.

Avant leur mise en service sur le chantier les appareils de levage ou de manutention doivent être vérifiés par l'entrepreneur ou son préposé, dans toutes leurs parties, et essayés en vue de s'assurer de leur solidité.

La vérification sera renouvelée chaque fois que ces appareils auront subi des démontages ou des modifications, ou que l'une de leurs parties aura été remplacée. Elle sera renouvelée également lorsque des ouvriers signaleront le mauvais état des appareils ou l'existence de causes susceptibles de compromettre la solidité de ceux-ci.

ART. 4.

**Le crochets de suspension seront d'un modèle s'opposant au décrochement accidentel des fardeaux.**

ART. 5.

Tous les appareils de levage et de manutention mus mécaniquement seront munis d'un frein ou de tout autre dispositif équivalent capable d'arrêter le mouvement dans toutes les positions, et disposé de façon à pouvoir *fonctionner automatiquement*, ou à être actionné par le préposé à la manoeuvre de l'appareil immédiatement et directement de sa place de manoeuvre, même en cas *d'interruption de la puissance motrice*.

Les crics seront disposés de manière à éviter les accidents causés par le retour de la manivelle.

ART. 6.

*En service normal*, aucune chaîne, aucun câble métallique ou en cordage ne peut travailler à une charge supérieure au sixième de sa résistance à la rupture.

*Pour les travaux exceptionnels, toutes dispositions spéciales devront être prises pour garantir les ouvriers contre les dangers de la rupture éventuelle de la chaîne ou du câble.*

ART. 7.

Des dispositions seront prises et des consignes seront données pour assurer la sécurité des ouvriers pendant le fonctionnement des appareils de levage ou de manutention.

ART. 8.

**Toutes les précautions seront prises pour éviter la chute des objets déplacés par les appareils de levage.**

Les objets qui dépassent le bord de la benne doivent être rattachés au câble, à la chaîne ou au cordage.

**Les ouvriers préposés à la manoeuvre** des treuils établis sur le sol pour la monté des matériaux, **seront protégés contre les chutes** d'outils, de menus matériaux ou objets analogues, par un toit de sûreté suffisamment résistant.

ART. 9.

Les **treuils** à bras **doivent être munis** d'un encliquetage et **d'un frein**, ou de tout autre dispositif permettant leur immobilisation immédiate.

ART. 10.

Sauf le cas visé à l'article 12, **il est interdit d'utiliser les montes-charges** ou les bennes des transporteurs **pour transporter le personnel**.

TITRE III

*Travaux souterrains.*

ART. 11.

Les orifices au jour des puits et des galeries d'une inclinaison dangereuse doivent être, outre la clôture prévue à l'article 66 a du Livre II du Code du travail, entourés d'une plinthe ayant au moins 15 centimètres de hauteur, destinée à empêcher la chute des matériaux.

ART. 12.

Tous les puits en construction, ainsi que les puits de service doivent être pourvus d'un treuil de puisatier muni d'un frein à main, d'un câble et d'un étrier ou d'une benne convenablement installée, pour le montage ou la descente des ouvriers; pour la manoeuvre du treuil, un homme doit être constamment présent, tant qu'il y a des hommes au fond; quand la profondeur des puits dépassera 15 mètres, deux hommes seront nécessaires pour le service du treuil.

ART. 13.

Dans le cas de visite ou de réparation d'anciens puits, on devra s'assurer préalablement que l'atmosphère y est respirable. Les ouvriers ne pourront être autorisés à y descendre qu'après que des mesures auront été prises pour amener et maintenir l'atmosphère dans l'état de pureté nécessaire à la santé et à la sécurité des ouvriers.

La descente des ouvriers devra se faire au moyen d'une sellette avec ceinture de sûreté.

ART. 14.

L'atmosphère des chantiers souterrains ou des puits doit être maintenue en l'état de pureté nécessaire à la santé des ouvriers.

## ART. 15.

Dans les chantiers souterrains où les ouvriers sont exposés à être incommodés par l'eau, des vêtements et des chaussures imperméables, en bon état, seront mis à la disposition de chacun d'eux. *Ces vêtements et chaussures seront mis à la disposition des ouvriers dans l'abri visé à l'article 57, lorsque le chantier comportera ledit abri.*

## ART. 16.

Dans les puits où il est possible d'installer une descenderie par échelle, les échelles peuvent être verticales; mais des paliers de repos seront établis à 6 mètres au plus les uns des autres.

A chaque palier des poignées fixes seront placées de façon à permettre facilement l'accès.

## ART. 17.

Les parois des puits, les parois et le toit des galeries souterraines doivent être boisés ou consolidés de façon à prévenir les éboulements, à moins qu'ils ne soient établis à travers des terrains compacts.

Lorsqu'un puits ou une galerie doivent être maçonnés ou bétonnés, le boisage ou le blindage ne sont enlevés qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux et seulement dans la mesure où, étant donné la nature du terrain traversé, cet enlèvement ne peut nuire à la sécurité du personnel.

Les mêmes précautions seront prises pour l'exécution des travaux d'abattage latéral.

## ART. 18.

Dans les galeries souterraines où se trouvent disposées des voies ferrées, à défaut d'un espace libre de 55 centimètres mesuré entre la partie la plus saillante du matériel roulant et les parties les plus saillantes des parois de galerie, il sera aménagé, tous les dix mètres au plus, une niche de sûreté ayant des dimensions suffisantes pour abriter simultanément deux personnes et ayant au moins 60 centimètres de profondeur.

*En cas d'impossibilité, il pourra être dérogé à cette prescription à la condition que la sécurité du personnel soit assurée d'une autre manière par des dispositions que l'entrepreneur devra porter à la connaissance de l'Inspecteur du travail.*

## ART. 19.

Lorsque les chantiers souterrains seront éclairés électriquement, un éclairage de sécurité sera établi pour fonctionner en cas d'arrêt du courant, pendant le temps nécessaire pour assurer l'évacuation du chantier.

## TITRE IV.

*Travaux de terrassement*

## ART. 20.

**Les fouilles en excavation ou en tranchée doivent présenter un talus suffisamment incliné**, eu égard à la nature des terres, pour éviter les éboulements. Si cette condition n'est pas remplie, elles doivent être **convenablement** boisées.

**Si les terres provenant des déblais, des excavations ou des tranchées sans talus ne peuvent être rejetées assez loin, des mesures seront prises pour prévenir tout éboulement.**

## ART. 21.

**Les travaux de terrassement à exécuter** sous ou dans le voisinage de **constructions existantes**, de voies carrossables ou de voies ferrées, **ne peuvent être exécutés qu'après que les étalements nécessaires ont été posés.**

## ART. 22.

**La reprise des fondations en sous-oeuvre ne doit être exécutée que par petites portions, et au fur et à mesure que les étalements mis en place assurent une sécurité suffisante.**

## TITRE V.

*Travaux de démolition*

## ART. 23.

**Les murs à abattre doivent être préalablement débarrassés de toutes les pièces de bois ou de fer en saillie** si ces pièces ne sont pas scellées ou si, quoique scellées, elles sont en saillie de plus de 2 mètres sur le mur à abattre.

## ART. 24.

**Les ouvriers ne peuvent travailler à des hauteurs différentes** que si des précautions sont prises pour assurer la sécurité de ceux qui sont occupés dans les plans inférieurs.

## ART. 25.

Dans le cas où des ouvriers travaillent au marteau à la démolition de murs élevés ne comportant pas de gitage, ils doivent être attachés à un point fixe par le moyen d'une ceinture et de cordages de sûreté, de manière à prévenir leur chute; un échafaudage doit être installé à 1 m. 70 au plus de la crête du mur du côté opposé aux planchers.

ART. 26.

Les constructions voisines dont l'équilibre pourrait être compromis devront être préalablement consolidées.

ART. 27.

Lorsque dix ouvriers au moins sont occupés sur un chantier de démolition, l'emploi de chefs d'équipe affectés exclusivement à la surveillance du travail est obligatoire à raison d'un chef d'équipe par 10 ouvriers.

TITRE VI.

Travaux de construction. - Échafaudages.

ART. 28.

Les échafaudages fixes doivent être construits, entretoisés et contreventés de manière à supporter les charges et à résister à la poussée du vent.

ART. 29.

Les montants d'échafaudage ou échasses doivent être encastrés dans le sol ou fixés de manière à empêcher tout déplacement du pied.

En cas d'enture des montants, la consolidation est faite de telle façon que la résistance de la partie entée des montants soit au moins égale à celle de la partie qui lui est immédiatement inférieure.

Les parties horizontales doivent être fixées aux parties verticales par deux cordages au moins.

Les bouldins doivent être soigneusement fixés à leurs extrémités; leur écartement ne doit pas dépasser 1 m. 33 sauf exception due à l'existence, dans la construction, de baies, fenêtres, portes ou autres ouvertures. Mais, dans ce cas, l'épaisseur du plancher sera augmentée en proportion de l'écartement admis.

ART. 30.

Lorsque les échafaudages ne comportent qu'un seul rang d'échasses, les bouldins doivent être fixés d'un bout dans le mur. Les scellements, faits solidement, auront au moins 16 centimètres de profondeur.

ART. 31.

Les planchers des échafaudages doivent être formés de planches, bastings, ou madriers placés les uns contre les autres sans intervalles et reposant sur trois bouldins au moins de manière à ne pouvoir basculer.

ART. 32.

Les garde-corps prescrits par l'article 66 a du Livre II du Code du Travail doivent être constitués par une traverse de 40 centimètres carrés de section au moins, solidement fixée à l'intérieur des montants.

Une plinthe de 15 centimètres de hauteur au moins bordera, en outre, les côtés extérieurs de l'échafaudage.

ART. 33.

Lorsque les échafaudages fixes seront établis sur les toitures, leurs montants devront reposer sur les parties solides de la construction.

ART. 34.

Lorsque les échafaudages fixes sont établis en porte à faux, ils doivent être supportés par des pièces de fort équarrissage si elles sont en bois, et de gros échantillon si elles sont en fer. Les extrémités intérieures de ces pièces seront solidement maintenues. Seules, les parties résistantes de la construction peuvent être utilisées comme points d'appui des pièces d'échafaudage.

ART. 35.

Les échafaudages légers construits sans montants le long des murs ne peuvent être supportés par des barres scellées dans le mur que si celui-ci a au moins 35 centimètres d'épaisseur; le scellement étant de 16 centimètres au moins. Les barres de fer employées dans la construction de ces échafaudages doivent être de fort échantillon et ne peuvent être remplacées que par des traverses en bois résistant. L'extrémité libre de chaque barre, munie d'un oeil, ou de la traverse en bois, doit être reliée par un cordage à une pièce résistante de la construction, ou soutenue par une jambe de force.

ART. 36.

Les planchers des échafaudages légers doivent être jointifs. S'ils sont montés sur chevalets, ceux-ci ne peuvent être espacés de plus de 2 mètres et doivent être solidement fixés à des pièces résistantes de la construction.

ART. 37.

Les échelles verticales employées à la confection d'échafaudages légers doivent être fixées solidement à diverses hauteurs et être soigneusement étrépillonnées.

ART. 38.

Les échafaudages légers doivent, comme les échafaudages fixes, être munis de garde-corps rigides et de plinthes.

Le garde-corps des échafaudages sur lesquels les ouvriers travaillent assis, doit être constitué par deux lisses rigides, l'une à 90 centimètres, l'autre à 45 centimètres au dessus du plancher.

ART. 39.

Les plateaux, les échafaudages mobiles ou volants doivent avoir un plancher jointif bordé de tous côtés par une plinthe de 15 centimètres de haut. Ils doivent être munis de garde-corps composés d'une traverse rigide placée à 70 centimètres de hauteur au moins sur le côté du mur et à 90 centimètres de hauteur sur les trois autres côtés. Les garde-corps doivent être portés par des montants espacés de 1 m. 50 au plus, solidement fixés au plancher.

L'ensemble constitué par le plancher et les garde-corps doit être rendu rigide avant la suspension.

ART. 40.

Les plateaux, les échafaudages volants doivent être suspendus par trois cordages au moins, espacés de trois mètres au plus, s'adaptant à des étriers en fer qui entourent et supportent la cage rigide de l'échafaudage. Ces cordages doivent être manoeuvrés par des mouffes ou organes similaires, et suspendues ou reliés à des parties solides de la construction.

ART. 41.

Les travaux sur corde à noeuds, échelle suspendue ou sur plate-forme attachée à un cordage sont interdits, sauf dans le cas où le peu d'importance des travaux ne comporte pas l'établissement d'échafaudages volants. Dans les cas où il est indispensable de recourir à ces modes de travail, les échelles suspendues ou les cordages seront fixés à une partie solide de l'édifice.

ART. 42.

Les plates-formes servant à l'exécution des travaux à l'intérieur des constructions doivent prendre appui non sur les hourdis de remplissage, mais sur des traverses reposant sur des solives.

ART. 43.

Lorsque des plates-formes reposent sur des tréteaux, ces tréteaux doivent être solides. Il est interdit de superposer des tréteaux de support les uns au dessus des autres.

Lorsque les plates-formes sont établies à plus de deux mètres du sol, elles doivent, comme les échafaudages fixes, être munis de garde-corps rigides et de plinthes.

*Échelles, passerelles, ponts de service, escaliers.*

ART. 44.

Les échelles doivent être disposées et fixées de façon à ne pouvoir ni glisser du bas, ni basculer. Elles doivent dépasser l'endroit où elles s'appuient d'un mètre au moins, ou être prolongées par un montant de même hauteur, formant main courante à l'arrivée.

Les échelons doivent être rigides et emboîtés solidement dans les montants.

Une seule échelle ne pourra, à moins d'être consolidée en son milieu, franchir plus de cinq mètres.

Les échelles reliant les étages doivent être chevauchées et un palier de protection doit être établi à chaque étage.

Les échelles ne peuvent être utilisées pour le transport de fardeaux dépassant 50 kilos.

ART. 45.

Les échelles doubles doivent, pendant leur emploi, avoir leurs montants reliés ou immobilisés afin d'éviter tout écartement accidentel.

ART. 46.

Les paliers extérieurs ainsi que les diverses passerelles, plans inclinés ou ponts de service doivent être installés solidement et munis de garde-corps avec plinthes, dans les conditions indiquées pour les plates-formes.

Leur largeur doit être de 60 centimètres au moins.

ART. 47.

Les échafaudages, paliers, passerelles, escaliers, doivent être constamment débarrassés de tous gravats et décombres.

ART. 48.

Lorsque après suppression du passage des échelles, les ouvriers passent par les escaliers, ceux-ci doivent être munis de rampes provisoires rigides.

Les ouvertures ménagées en vue du passage des ascenseurs doivent être clôturées.

*Travaux sur les toitures et charpentes.*

ART. 49.

Dans les travaux exécutés sur les toits et autres travaux exposant les ouvriers à des chutes graves, il sera installé, à défaut d'échafaudages, des garde-corps, crochets, plinthes, ou autres dispositifs protecteurs s'opposant efficacement à la chute de l'ouvrier sur le sol s'il vient à glisser.

Lorsqu'il y aura impossibilité d'utiliser ces dispositifs protecteurs et pour l'exécution des travaux de charpente, des ceintures de sûreté avec cordages permettant de s'attacher à un point fixe seront mises à la disposition des ouvriers.

**Les ouvriers occupés sur des toits vitrés doivent travailler sur des échafaudages, plates-formes ou échelles les empêchant de prendre appui directement sur le vitrage.**

**Dans les travaux de vitrage importants, il y a lieu soit de munir les ouvriers de ceintures et cordages de sûreté, soit d'installer à faible distance au-dessous du vitrage, une plate-forme destinée à retenir les ouvriers en cas de chute.**

Les débris de verre doivent être immédiatement enlevés.

TITRE VII.

*Prescriptions diverses.*

ART. 50.

Les ouvertures existant dans les étages ou les échafaudages **doivent**, outre la clôture prévue par l'article 66 a du Livre II du Code du Travail, **être bordées d'une plinthe** de 15 centimètres au moins de hauteur.

ART. 51.

**Les charpentes sur lesquelles des ouvriers travaillent, doivent recevoir un plancher suffisamment large pour permettre aux ouvriers d'accomplir leur besogne en toute sécurité. En particulier la largeur de ce plancher, établi sur solives à l'écartement ordinaire de 70 centimètres pour le travail des maçons briqueteurs, doit être de 3 mètres au moins. Lorsque l'écartement des solives dépasse 70 centimètres le plancher installé sera considéré comme échafaudage**

ART. 52.

**En cas de verglas, de gelée ou de neige, des scories, cendres, sables ou autres matières pulvérulentes doivent être répandues en quantité suffisante sur les échafaudages et passerelles de manière à prévenir toute glissade.**

ART. 53.

**Par grands vents, le travail ne peut continuer que si toutes les précautions sont prises pour consolider les installations provisoires, pour attacher ou descendre les matériaux susceptibles de tomber.**

ART. 54.

**Les ouvriers occupés à des travaux sur pierres dures susceptibles de produire des éclats doivent avoir à leur disposition des lunettes de sûreté.**

ART. 55.

**Des mesures doivent être prises pour que les décintrements, enlèvements d'étauçons et toutes opérations analogues ne puissent se faire que sur l'ordre précis du chef de chantier et sous son contrôle personnel.**

ART. 56.

**Dans les cas où des travaux sont effectués au-dessus de cours d'eau, étangs, canaux ainsi que dans les travaux maritimes, des mesures doivent être prises afin que les ouvriers tombés à l'eau puissent être rapidement secourus. Les passerelles donnant accès aux travaux doivent être munies sur les deux côtés de garde-corps rigides de 90 centimètres de haut, et de plinthes de 15 centimètres de hauteur.**

ART. 57.

**Dans les chantiers fixes occupant plus de 20 ouvriers pendant plus de quinze jours, les employeurs doivent mettre un abri clos à la disposition du personnel. Cet abri doit être éclairé, chauffé en hiver, et tenu en état constant de propreté. Pour les chantiers souterrains, il sera établi au jour.**

Dispense de tout ou partie de ces prescriptions pourra être accordée par l'Inspecteur du Travail lorsque leur observation sera reconnue impossible.

ART. 58.

Dans les chantiers occupant plus de 10 ouvriers, **des mesures doivent être prises pour que les ouvriers victimes d'accidents puissent recevoir rapidement les premiers soins.**

ART. 59.

*Lorsque les ouvriers sont appelés, au cours de l'exécution de travaux, à être occupés à moins de trois mètres de conducteurs ou de supports de lignes de distribution ou de transport d'énergie électrique, l'entrepreneur doit, avant de commencer les travaux, et après s'être concerté avec l'exploitant de la ligne électrique, prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder la sécurité des ouvriers occupés sur son chantier pendant la durée des travaux.*

#### TITRE VIII

*Affichage. - Délais d'exécution.*

ART. 60.

*Un extrait du présent décret, extrait dont le texte sera fixé par arrêté ministériel, sera affiché dans les chantiers fixes, occupant plus de cinquante ouvriers, ainsi qu'au lieu où se fait la paye du personnel.*

ART. 61.

Le délai minimum prévu à l'article 69 du Livre II du Code du Travail et de la Prévoyance Sociale pour l'exécution des mises en demeure est fixé :

A quinze jours pour les mises en demeure fondées sur les dispositions de l'article 57 du présent décret;

A quatre jours pour les mises en demeure fondées sur les autres dispositions.

## LA MISE EN DEMEURE SIGNE DE CONTRADICTION

### EN DROIT DU TRAVAIL

Claude CHETCUTI<sup>(\*)</sup>

Jusqu'à la veille de la première guerre mondiale, le droit du travail n'est pour l'essentiel qu'une police des lieux de travail, droit pénal spécial dont l'application est confié à un corps de fonctionnaires spécialisés, les inspecteurs du travail. Il restera d'ailleurs fortement marqué par cette origine, comme le montrent les rédactions successives de l'actuel article L.611-1 du Code du travail et l'appel récurrent à la sanction pénale.

Dès 1892, l'application des règles concernant le travail des femmes et des enfants supposa que l'on prit des dispositions particulières, dérogeant au droit commun afin que les inspecteurs puissent « assurer la surveillance et les enquêtes dont ils sont chargés » (droit d'entrée le jour et de nuit dans les établissements assujettis, consultation de documents en l'absence de l'employeur). A compter de 1893 le contrôle des règles concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs, de par sa complexité, exigea l'instauration d'une procédure nouvelle, en rupture avec les règles du droit pénal et y dérogeant fondamentalement.

La légalité des infractions et des peines se décompose en deux, légalité de la sanction (*nulla poena sine lege*) et légalité de l'incrimination (*nulla poena sine lege*). Or, en matière d'incrimination, une difficulté apparaît immédiatement. Alors que la tradition du droit pénal français exige que toutes les caractéristiques de l'infraction soient prévues, dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail l'évolution des techniques est trop rapide, les modalités de fonctionnement des installations sont trop variées pour que le législateur ou même le pouvoir réglementaire puisse toujours définir précisément les caractéristiques de l'infraction.

Il s'agit là d'une situation nouvelle pour l'administration. Des réglementations antérieures avaient certes - depuis le Premier Empire en ce qui concerne les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes et les mines, minières et carrières, depuis le règne de Louis-Philippe en ce qui concerne la police des chemins de fer - déterminé les modalités d'installation et de fonctionnement de certains types d'établissements, soumettant l'exploitant à l'autorisation ou déclaration préalable. Mais ces formes de contrôle technique, suivant le terme utilisé ultérieurement, ne dérogeaient en rien au droit pénal. Dans le cadre d'une réglementation sont définies *a priori* les prescriptions répondant aux exigences de l'exploitation et le juge, administratif ou pénal, se trouve dans une situation qui ne déroge en rien aux règles habituelles.

A l'évidence une telle procédure était inapplicable en « législation industrielle » - appellation fréquemment retenue alors pour un droit du travail balbutiant - dès lors qu'était concernés des centaines de milliers de lieux du travail dans le détail de leurs aménagements sans cesse modifiés. D'autre part, si certains risques, les plus élémentaires, sont clairement identifiés, comme les mesures prises pour les pallier, on ne peut parler que de façon générale de la plupart d'entre eux.

Aussi, dès 1893, on distingue trois volets dans la réglementation concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs :

- la réglementation fixant les travaux interdits aux femmes et aux enfants,
- les prescriptions détaillées relatives aux installations, machines, dispositifs de sécurité, produits toxiques prises par voie législative,

---

<sup>(\*)</sup> Inspecteur général honoraire des affaires sociales

- les prescriptions détaillées prises dans les mêmes domaines par voie réglementaire.

Les infractions aux deux premières catégories ne présentent pas de caractéristiques particulières et seront poursuivies de façon classique. Il n'en va pas de même pour la troisième, de loin la plus étendue. L'article 5 de la loi du 12 juin 1893, devenu en 1912 l'article 67 du livre II du code du travail, prévoit l'intervention d'une procédure nouvelle : la mise en demeure. Puisque le règlement ne peut définir toutes les modalités d'installation ou d'utilisation des locaux, machines, dispositifs de protection, il sera rédigé en termes certes précis (car autrement il ne saurait y avoir de poursuite pénale) mais laissant une certaine latitude d'appréciation à l'employeur (d'autant que fréquemment seront utilisés des termes comme « lorsqu'il est reconnu nécessaire »). Il appartient à l'agent de contrôle intervenant *a posteriori*, d'apprécier si le risque envisagé par le règlement est effectif et dans ce cas de fixer un délai à l'employeur pour mettre fin à la contravention. La mise en demeure permettra de confirmer que le règlement doit bien trouver application compte tenu des conditions d'exploitation, tout en respectant la légitime exigence de sécurité juridique de l'employeur. En outre la mise en demeure, acte mixte à caractère administratif et judiciaire, pourra faire l'objet d'une réclamation devant le ministre, qui statuera après avis d'un organisme qualifié, le Comité consultatif des arts et manufactures. Le juge pénal pour sa part appréciera si l'ensemble des éléments de l'incrimination sont réunis : situation visée par une prescription réglementaire, appréciation de l'inspecteur du travail fondée sur ses constatations, respect des modalités formelles prévues par la loi.

Cette procédure apparaîtra très vite comme adaptée aux transformations portant sur le gros œuvre ou les machines et appareils fixes, mais inadaptée aux installations mobiles, chantiers et travaux occasionnels. Dans un premier temps (loi du 31 décembre 1912), on palliera ce défaut en inscrivant dans la loi des règles de détail<sup>(1)</sup>. Mais ce palliatif trouva vite ses limites, alors que la réglementation prit en compte de plus en plus les risques propres à chaque profession ou modes du travail, comme le montre la floraison de textes réglementaires visant des risques généraux ou particuliers. Toutefois il faudra attendre le vote de la loi du 9 mars 1931 pour que la règle de droit soit inversée : désormais, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'hygiène et sécurité prises par voies réglementaire, le recours à la mise en demeure ne constituera plus la règle mais l'exception. Cette procédure ne concernera plus que les modifications portant sur le gros œuvre, les prescriptions pouvant en droit ou en fait donner lieu à divergence d'appréciation, les mesures nouvelles, le recours à des organismes de vérification, de contrôle ou de certification. La loi du 6 décembre 1976 renforcera le pouvoir de l'administration soit en supprimant l'obligation de mise en demeure dans le cas de risque grave ou imminent (article L.231-4 du code du travail actuel), soit en donnant à celle-ci un véritable pouvoir réglementaire, puisque le directeur départemental du travail peut caractériser une situation comme dangereuse et mettre en demeure l'employeur de la faire disparaître sous peine de sanction pénale. (article L.231-5).

La mise en demeure cristallisera les oppositions : pour les inspecteurs, elle affaiblit la répression ou même rend vaine toute intervention sur les lieux de travail temporaires ; pour les employeurs, ignorant le droit pénal et habitués à une simple observation, souvent prise pour un simple conseil<sup>(2)</sup>, alors qu'il s'agit d'une infraction que le fonctionnaire pourrait relever sur le champ par procès verbal, elle choque par son formalisme et le caractère abrupt des délais signifiés.

Affaiblissement de la sanction pénale pour les uns, manifestation d'un pouvoir discrétionnaire pour les autres, son caractère dérogoire aux règles du droit pénal fait de la procédure de mise en demeure le signe des contradictions d'un droit du travail construit à partir d'un droit pénal difficile à inscrire dans la vie quotidienne des entreprises.

<sup>(1)</sup> lors de la codification de 1972, on oublia les règles posées par la Constitution et on n'osa pas déclasser des dispositions de nature réglementaire, les actuels articles L.232-2, L.233-3 et L.233-4 du Code du travail notamment.

<sup>(2)</sup> les agents de contrôle, au moins dans leur comportement, peuvent souvent donner l'impression que cette assimilation est fondée.

## **L'HYGIENE ET LA SECURITE DES TRAVAILLEURS EN ALSACE-LORRAINE A LA SORTIE DE LA GRANDE GUERRE : L'EXEMPLE DU BATIMENT**

par Michel COINTEPAS

Si la première réglementation française de protection et de salubrité des travailleurs applicable aux chantiers du bâtiment date de 1925, une telle réglementation existait en Alsace-Lorraine depuis longtemps selon des modalités et dans un contexte tout à fait particuliers.

### *La corporation du bâtiment du sud-ouest de l'Empire*

Elle était l'œuvre de la « corporation (au sens actuel de caisse) du bâtiment du sud-ouest de l'Allemagne » dont le siège était à Strasbourg (1). Elle couvrait avant-guerre l'Alsace, la Moselle, le Grand-duché de Bade et la principauté de Hohenzollern-Sigmaringen. Elle était divisée en six sections ayant leurs sièges à Strasbourg, Mulhouse, Metz, Mannheim, Karlsruhe et Fribourg. C'était l'une des 65 corporations de la Confédération des Etats allemands, organisées par branches d'industries et pour une circonscription déterminée de taille variable. Ces caisses étaient chargées d'organiser des assurances sociales, notamment contre les accidents du travail. La loi du 6 juillet 1884 les autorisait à édicter des prescriptions préventives contre les accidents du travail et à en contrôler l'observation. La loi du 30 juin 1900 exigeait qu'elles fournissent chaque année un rapport circonstancié sur la prévention des accidents du travail, avec des développements sur les observations faites par leurs inspecteurs techniques au cours de leurs visites de contrôle et sur les accidents qui, par leurs causes, avaient donné lieu à des observations spéciales.

Les premières prescriptions pour le bâtiment du sud-ouest de la Confédération datent de 1888. Elles furent améliorées et complétées plusieurs fois en 1894, 1906 et 1914. Un nouveau règlement préventif avait été mis à l'étude en 1912. Il était achevé en 1914 et en train d'être soumis à l'homologation administrative, lorsque la guerre éclata. Ce texte, complet et de qualité, constitue la réglementation applicable en Alsace et Moselle libérée de 1918 à 1925.

Les caisses régionales d'industrie étaient loin de faire appliquer leurs prescriptions de la même façon dans toutes les entreprises. On ne se dissimulait pas que le contrôle et les sanctions s'arrêtaient en général au seuil des grands établissements. Mais les règlements préventifs n'en présentaient pas moins une réelle utilité, car ils constituaient des guides officiels de la prévention contribuant efficacement à la vulgarisation des mesures de sécurité. D'autant que tout accident dû à leur inobservation pouvait faire encourir au patron une responsabilité pénale aggravée. Enfin, leur élaboration et leur perfectionnement posaient les problèmes de la protection ouvrière, incitaient à les résoudre, et sollicitaient, sur ces questions qui étaient discutées en commission mixte, l'intérêt des spécialistes des syndicats ouvriers et patronaux.

Aussi n'est-il pas douteux que les techniques de prévention ont fait d'immenses progrès en Allemagne dans les 35 années précédant la Grande Guerre, et ils sont à mettre au compte en grande partie de

l'action méthodique et continue des caisses régionales d'industrie sous l'énergique impulsion de l'Office des assurances sociales.

Cette action est le corollaire nécessaire de l'assurance mutuelle obligatoire. La charge des accidents étant supportée par toute la profession, celle-ci a tout intérêt à réduire les risques le plus possible (2). Celle du bâtiment y avait un intérêt tout particulier, parce que le coût direct de la sécurité y est élevé, et que plus d'un employeur peut être plus ou moins tenté d'économiser sur ces frais pour pouvoir baisser ses prix. C'est une forme de concurrence déloyale, puisqu'il met à la charge de la collectivité ses accidents plus nombreux et abaisse abusivement son prix de revient. La profession a donc un intérêt immédiat à faire des règlements précis et à les faire appliquer.

### ***La réglementation publique***

A côté de cette réglementation corporative, existait dans tous les états de la confédération allemande une réglementation publique constituée par les ordonnances de police visant l'hygiène et la sécurité des ouvriers du bâtiment et la protection des passants près des chantiers. En Alsace et Moselle, par exception, seules les mesures d'hygiène avaient fait l'objet d'une réglementation officielle sous la forme de trois ordonnances départementales (Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin) prises en 1899 et complétées en 1904. Elles demeurent en vigueur après 1918. Elles prescrivent notamment, dans les villes de plus de 10 000 habitants, l'installation d'abris pour les ouvriers, (chauffés pendant la saison froide et à usage de vestiaires et de lavabos ainsi que de réfectoires, avec dispositif pour le chauffage des aliments, et de cabinets d'aisance ; toutes dispositions absentes en France de la réglementation avant et après le décret de 1925 qui ne demande qu'un abri clos, éclairé et chauffé, sans vestiaires ni...W.C.).

La réglementation générale de protection ouvrière de l'Empire était elle-même très stricte sur ces questions d'hygiène (vestiaires, lavabos, réfectoires, cabinets d'aisance) et elle était le plus souvent respectée. C'est pourquoi les trois ordonnances départementales n'ont pas rencontré de difficultés particulières d'application au point qu'en 1918 il n'y ait plus besoin de rappeler ces obligations aux employeurs alsaciens et lorrains.

En ce qui concerne les prescriptions de sécurité, on s'en était remis exclusivement aux règlements des caisses régionales d'industrie. Pourtant, à la demande commune des caisses et des syndicats ouvriers du bâtiment, un projet de réglementation générale de police des chantiers du bâtiment avait été mis à l'étude en 1912 et il était achevé à la veille de la guerre. Ce projet était surtout inspiré des propositions ouvrières. La caisse du bâtiment le trouvait trop ambitieux, trop minutieux, et elle demandait que ses dispositions de sécurité soient mises en conformité avec celles du règlement corporatif. La question est restée en suspens pendant la guerre et, bien entendu, a été ensuite abandonnée par les autorités françaises.

### **L'action préventive de la caisse**

On mesure ainsi toute l'importance qui était attachée en Alsace et en Moselle, comme dans toute la Confédération allemande, à la réglementation des travaux du bâtiment. Les mesures prises pour en assurer le contrôle efficace dénotent le souci de ne pas en faire seulement des principes théoriques mais des règles de conduite effectives. Le contrôle des chantiers était exercé en Alsace et en Moselle par deux contrôleurs techniques par département, plus un ingénieur pour les installations mécaniques. En cas de négligences répétées d'un entrepreneur, ils ne reculaient pas devant l'application des

sanctions : 300 amendes ont été infligées en 1913. Des bonifications de cotisations étaient aussi accordées parfois en guise de primes à la sécurité. C'est par ce moyen par exemple qu'a été obtenue la disparition rapide et précoce dans les ateliers de menuiserie du bâtiment des redoutables arbres carrés des dégauchisseuses.

Un grand nombre d'affiliés restaient toutefois en partie réfractaires à une correcte application des prescriptions préventives. Il ne pouvait qu'en être ainsi tant que la prévention des accidents apparaîtrait comme une charge d'autant plus forte que les prescriptions étaient mieux respectées. C'est pour remédier à cet inconvénient que fut inscrite après-guerre en tête du dernier règlement une disposition aux termes de laquelle les frais d'échafaudage et autres installations concourant à la sécurité des ouvriers seraient à la charge du propriétaire et devraient être spécifiés en un lot à part lors de la confection des devis.

Une autre disposition, ancienne celle-là mais ayant une même motivation, prévoyait que « l'entrepreneur général ou de maçonnerie est tenu de laisser en place les échafaudages protecteurs jusqu'à la fin de tous les travaux extérieurs ».

Afin de faciliter l'éducation préventive des ouvriers et des cadres, les caisses du bâtiment obtinrent que la connaissance des prescriptions de protection ouvrière soit requise pour l'examen de compagnon, et que leur enseignement soit obligatoirement inscrit au programme des écoles techniques et des cours professionnels du bâtiment.

### ***Les contrôleurs municipaux et les « adjoints ouvriers » de l'Inspection du travail***

Les efforts des caisses du bâtiment pour assurer l'application de leurs règlements préventifs étaient suivis et secondés avec le plus grand intérêt par les pouvoirs publics. En 1898, le Chancelier de l'Empire avait insisté, par circulaire adressée aux Etats confédérés, sur la nécessité d'intensifier le plus possible la surveillance des prescriptions de protection ouvrière sur les chantiers du bâtiment. Il faisait ressortir que l'Inspection du travail ne saurait, par ses propres moyens, y suffire, et que d'ailleurs les inspecteurs manquaient de la formation technique et pratique spéciale exigée par cette branche à contrôler. Le Chancelier préconisait deux moyens pour secondar l'action des inspecteurs du travail : l'amélioration du service de contrôle des caisses régionales du bâtiment par l'augmentation du nombre et de la qualité de leurs contrôleurs techniques, et l'utilisation de contrôleurs municipaux de la police du bâtiment comme auxiliaires de l'Inspection du travail.

L'organisation très souple de l'Inspection du travail dans l'Empire permettait en effet de donner accessoirement à ces agents de police du bâtiment la qualité d'adjoints des inspecteurs du travail, sans préjudice de leur subordination à l'administration communale pour leurs fonctions normales. En exécution de ces instructions, 9 contrôleurs du bâtiment, dans les villes d'Alsace-Lorraine de plus de 10 000 habitants, furent investis à partir de 1900 des attributions d'adjoints de l'Inspection du travail pour le contrôle de la protection ouvrière, avec compétence limitée aux seuls chantiers du bâtiment. Ils ne recevaient pour ce faire aucune rétribution supplémentaire. Cette collaboration compléta utilement l'action de l'Inspection du travail pendant plus d'une décennie dans une des branches les plus importantes, les plus dangereuses et les plus difficiles à contrôler du fait de la volatilité des chantiers. Cette collaboration a été supprimée en 1919, car la loi de 1892 organisant l'Inspection du travail française crée une exclusivité interdisant une délégation de pouvoir (l'inspecteur du travail a le monopole de la mise en demeure).

La circulaire du Chancelier de l'Empire aux Etats confédérés mentionnait aussi, comme autre moyen de renforcer le contrôle des chantiers du bâtiment, la nomination de fonctionnaires spéciaux, en marge de l'Inspection du travail, mais pour constater que cette solution ne paraissait pas devoir être retenue, en raison des objections auxquelles elle se heurtait. Dans les années qui suivirent, les inspecteurs du

travail des divers Etats confédérés s'accordèrent à signaler l'urgence de nommer des contrôleurs aptes à être commissionnés à la surveillance des chantiers du bâtiment. Les syndicats ouvriers de leur côté menaient une campagne virulente en faveur de l'institution de délégués ouvriers du bâtiment, analogues aux délégués mineurs. Les caisses s'élevaient énergiquement contre cette revendication. Pour mettre fin à cette divergence, les Etats acceptèrent la proposition médiane des inspecteurs du travail. Ils nommèrent des « assistants ouvriers » recrutés en réalité parmi les conducteurs de travaux et salariés assimilés. Ainsi fut-il créé en Alsace et en Moselle un emploi de ce genre par département. Mais en 1918, les trois adjoints ouvriers n'étaient plus en fonction et ne furent bien entendu pas remplacés par les autorités françaises.

### *La pression réformatrice des syndicats*

Plusieurs acteurs institutionnels participaient donc à la prévention des accidents dans les chantiers du bâtiment avant-guerre : l'Inspection du travail, ses « adjoints ouvriers », les Etats promulguant des ordonnances de police sur l'hygiène des travailleurs des chantiers ou la sécurité des passants, la police du bâtiment des grandes municipalités chargées de veiller à l'application des ordonnances, et surtout la corporation du bâtiment du sud-ouest de la Confédération. Mais les syndicats ouvriers ont également joué ici un grand rôle dans le développement de la réglementation préventive.

Par leur action vigoureuse et incessante, menée tant auprès des caisses d'assurance que des pouvoirs publics et des élus locaux, les syndicats ouvriers ont en effet puissamment contribué à donner l'impulsion nécessaire à l'accomplissement de l'œuvre entreprise. La fédération des syndicats du bâtiment de la Confédération était, de toutes les organisations ouvrières, celle qui consacrait le plus d'efforts à l'amélioration de la protection ouvrière. Elle possédait, comme chaque syndicat ouvrier, une commission de politique sociale qui poursuivait la réalisation de son programme par tous les moyens : campagnes de presse, pétitions, publications, démonstrations pratiques. Lors de l'Exposition internationale du bâtiment de Leipzig, en 1913, elle consacra la somme colossale de 60.000 marks à l'édification d'un immeuble destiné à montrer sur le vif les mesures d'hygiène et de sécurité à observer, par opposition à celles à éviter. Cette action de propagande eut un aspect démonstratif et pédagogique apprécié.

\* \*

Les travailleurs alsaciens et lorrains du bâtiment disposaient en 1918 d'une protection contre les accidents du travail étendue, reposant largement sur la réglementation et le service de contrôle de la caisse régionale d'assurance contre les accidents du travail du bâtiment, qui avait le plus vif intérêt à les voir diminuer, aiguillonnée par les puissants syndicats ouvriers du bâtiment. Ils ne gagnèrent rien à voir le décret français de 1925 se substituer à la réglementation de prévention de la caisse. Heureusement, les autorités françaises se gardèrent de démanteler le système d'assurance et de prévention contre les accidents du travail.

\* \*

- (1) voir Raymond Tribry : *Les assurances sociales dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Naissance et évolution, 1883-1984* (bibl. CNAM, SS1.56 80).
- (2) voir Vincent Viet et M. Ruffiat, *Le choix de la prévention*, Economica, 1999.
- (3) l'essentiel des informations contenues ici provient d'un rapport du commissariat général de la République à Strasbourg d'avril 1923, in CAC 880597-3

## L'INSPECTION DU TRAVAIL ET LES DEBUTS DE LA PREVENTION DES RISQUES SPECIFIQUES<sup>(1)</sup>

Bruno Guérard <sup>(2)</sup>

La prévention des risques spécifiques s'exerce, à ses débuts, sous des contraintes qui expliquent sa lente progression. La première de ces contraintes résulte du cadre général d'un contrôle assorti de sanctions pénales à l'égard des employeurs qui est l'option de base choisie par le législateur français à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans le contexte libéral d'alors, ces contraintes entrent en contradiction avec les objectifs réels d'une prévention le plus souvent exercée lors de contrôles consécutifs à des accidents du travail déjà survenus.

Dès les années 90, se fixent la théorie de l'ordre public social et celle du risque professionnel. Elles sont formulées notamment par l'avocat général Sarrut, le 16 octobre 1994, lors de la séance de rentrée de la Cour de cassation et diffusées au Bulletin de *l'Inspection du travail* <sup>(3)</sup>. Dans ce discours, on retrouve le peu de crédit que l'on accorde alors, en France, à l'idée d'une prévention qui pourrait résulter des obligations contractuelles des contrats d'assurance et à l'adhésion à des mutuelles professionnelles, à l'inverse de ce qui se développe à la même période ailleurs, en Allemagne par exemple.

Ce choix d'un système orienté vers l'action pénale et vers un dispositif d'ordre public a des conséquences. Pour qu'un employeur puisse être sanctionné, il faut, en vertu des principes de droit formulés par la Révolution française, que tous les éléments de l'infraction soient définis dans la loi ou dans les textes qui en sont issus. Mais en matière de sécurité, la loi ne peut bien évidemment tout prévoir. Il faut donc faire appel à des décrets d'application déjà formulés mais de façon embryonnaire ou qui sont à rédiger ou en voie de rédaction. De plus s'ils sont déjà rédigés, ils ne suffisent pas dans l'état initial des concepts et des méthodes de prévention, à définir dans le détail les mesures à appliquer.

D'où l'appel à la mise en demeure des inspecteurs du travail, procédure imposée par la loi du 12 juin 1893 pour tous les règlements pris pour son application. Ce préalable a théoriquement deux objets : l'un technique : permettre à la puissance publique de mieux préciser à l'industriel les règles à respecter, et l'autre juridique : permettre à l'employeur de ne devenir un contrevenant qu'au terme d'un certain délai de prévenance afin qu'il modifie ses installations.

Mais les jeux de la loi et du décret, du texte général et du texte particulier, et ceux du procès verbal et de la mise en demeure connaissent des débuts difficiles dans un droit du travail que le parlement et l'exécutif ne construisent que très lentement, soucieux de préserver le cadre de l'économie et son fondement libéral. A l'inverse, les inspecteurs du travail issus de la loi du 2 novembre 1892 exercent un métier aux forts accents jacobins et s'accommodent mal des contraintes de la mise en demeure. Ils sont particulièrement imprégnés de la logique du procès verbal. Pour eux, celui-ci n'est pas alors ce qui sera peut être ultérieurement envisagé comme un constat d'échec mais l'instrument déterminant de leur autorité.

---

<sup>(1)</sup> par "risques spécifiques" cette étude entend les risques particuliers à certaines professions, à certains modes de travail, ou à certains instruments de travail. Il s'agit surtout de deux champs de prévention communs à l'ensemble des branches professionnelles : électricité et levage. Mais il s'agit aussi de la construction progressive de réglementations spécifiques à certaines professions considérées comme particulièrement dangereuses. Outre le bâtiment et les travaux publics, le début du siècle considère ainsi, par exemple, la manipulation du linge sale dans les ateliers de blanchissage et la manipulation des pansements usagers qui relèvent alors d'un souci majeur de santé publique compte tenu de l'état des techniques et des réponses médicales existantes.

<sup>(2)</sup> Directeur adjoint du travail, chargé de mission au Comité d'histoire.

<sup>(3)</sup> voir en annexe des Extraits du discours de l'avocat général Sarrut, cités par le Bulletin de l'Inspection du Travail, 1894 n° 6, p 16.

## ***1° A l'origine, des textes rudimentaires***

Dès 1894, les inspecteurs du travail se préoccupent de la prévention des risques qui sont aujourd'hui couverts par les décrets dits « techniques » sur la base du décret général de prévention du 10 mars 1894, pris en application de la loi du 12 juin 1893.

Trois champs d'intervention sont défrichés : la prévention des risques liés à l'emploi des monte-charges, ascenseurs et élévateurs. Ils sont traités en 9 lignes de texte (art. 11). La prévention des risques qui sont liés à l'existence d'installations électriques est mieux lotie avec un article de 15 lignes (art. 17). Et surtout le champ des risques du bâtiment, qui est couvert par trois dispositions générales concernant les escaliers, les puits et trappes et les échafaudages (art. 10). Trois phrases donc : « *les escaliers seront solides et munis de fortes rampes* », « *les puits, trappes... seront pourvus de solides barrières ou garde-corps* » et « *les échafaudages seront munis, sur toutes leurs faces, de garde-corps de 90 cm de haut* ».

La prévention des accidents du bâtiment est cependant, de fait et de loin, celle qui occupe le plus les inspecteurs. Munis de cet outillage juridique modeste, inspecteurs et divisionnaires travaillent beaucoup. Leurs statistiques méticuleuses en témoignent. Le plus souvent décomptées alinéa par alinéa, elles permettent de suivre les infractions relevées et l'évolution annuelle de la prévention « technique ». Les tableaux joints en annexe <sup>(4)</sup> retracent cette évolution sur 45 ans puis donnent un éclairage sur les années 1985-1989.

Pour ce qui concerne le comptage des actions touchant le bâtiment, il faut noter que les dispositions de l'article 10 peuvent être utilisées par les inspecteurs dans tous les établissements industriels, pour toutes sortes d'installations. Mais il s'avère à la lecture des rapports des divisionnaires, qu'elles l'ont surtout été pour répondre aux situations accidentelles ou dangereuses des chantiers du bâtiment. Toutes les données chiffrées des tableaux annexés concernant cet article 10, puis l'article 66 a) du livre II du code du travail, qui lui fera suite, doivent donc être prises comme des ordres de grandeur. Elles sont significatives cependant pour l'essentiel de l'évolution de la prévention sur les chantiers du bâtiment.

Pour une bonne prise en compte de la prévention des risques techniques, au lendemain des deux lois de 1892 et 1893, il faut suivre aussi deux autres champs d'intervention : les surcharges pour les enfants et les femmes qui relèvent d'un arrêté spécifique du 31 juillet 1894, et les diverses interdictions d'emploi, dans les ateliers où l'on utilise des produits toxiques et où l'on effectue certains travaux dangereux. Ces exclusions sont énumérées dans les trois tableaux A, B et C du décret du 13 mai 1893. Elles annoncent à certains égards les textes techniques « chimiques ou hygiénistes » qui fleurissent dans les débuts de la prévention spécifique. L'action de prévention qui en résulte, non soumise au préalable de la mise en demeure, donne, au fil des années, des éléments quantitatifs repérables par les sanctions immédiates. Elles paraissent donc dans la partie supérieure des tableaux relative aux procès verbaux.

## ***2° Le développement de la prévention des risques spécifiques***

De nouveaux risques spécifiques sont identifiés et peu à peu abordés par des décrets particuliers pris en application de la loi du 12 juin 1893. Les premiers dangers qui sont pris en charge pour l'ensemble du personnel salarié, sont ceux qui sont attachés à l'acéto-arsénite de cuivre, dit Vert de Schweinfurt et à l'emploi de la céruse dans les peintures du bâtiment, avec les décrets du 29 juin 1895 et du 18 juillet 1902 (l'emploi de la céruse est ensuite interdit par la loi du 20 juillet 1909, sauf travaux

<sup>(4)</sup> ces tableaux sont établis à partir des données figurant dans les rapports annuels sur l'application de la loi du 2 novembre 1892, présentés à M. le Président de la République par la Commission supérieure du travail de 1893 à 1913, publiés par l'Imprimerie Nationale. Ces rapports contiennent des annexes statistiques et les rapports des inspecteurs divisionnaires qui ont servi à établir le rapport national....

spéciaux visés par disposition dérogatoire. L'appel exceptionnel à la loi pour la définition d'une prescription spécifique de sécurité est à noter). Mais les centres d'intérêts se diversifient vite.

Dans son rapport annuel pour l'année 1905 <sup>(5)</sup>, René Viviani, le premier titulaire du portefeuille du Ministère du travail, affiche son optimisme et un programme de travail très important relatif à la prévention des risques spécifiques :

*« Améliorations projetées : Tels sont M. le Président, les principaux résultats obtenus, en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité des travailleurs... L'importance de ces résultats augmente chaque année, et cette constatation emprunte sa valeur significative à ces faits que la réglementation dont il s'agit est, sur un grand nombre de points, d'application toute récente, et que son effort s'exerce sur une matière particulièrement délicate.*

*Les résultats obtenus sont un gage certain de ceux que doivent donner, dans l'avenir, la réglementation actuelle du travail et celle qui résultera des projets actuellement à l'étude. Je me bornerai, pour faire ressortir les progrès qu'il est légitime d'attendre dans cet ordre d'idée, à énumérer ceux de ces projets qui sollicitent en ce moment l'attention du Pouvoir législatif et du Pouvoir réglementaire, et dont quelques uns sont sur le point d'aboutir :*

- « Projet de règlement destiné à éviter l'éclatement des engins pesant tournant à grande vitesse,*
- « Projet de règlement contre les dangers de l'emploi de l'électricité,*
- « Projet de règlement des industries où les ouvriers sont exposés à l'intoxication saturnine,*
- « Projet de règlement sur la prophylaxie de la septicémie charbonneuse,*
- « Projet de réglementation des ateliers de désinfection des objets de literie ayant servi,*
- « Projet de loi portant interdiction de l'emploi de la céruse clans la peinture en bâtiment.*

Et il ajoute deux ambitieux projets : une *« Proposition de loi tendant à réformer la réglementation des établissements dangereux, incommodes et insalubres »* et un *« projet de loi sur l'extension aux maladies d'origine professionnelle, de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail »* <sup>(5bis)</sup>

Une question importante est posée et ne trouve pas de réponse dans ce rapport : Pourquoi donc M. Viviani et ses services n'envisagent-ils pas de rédiger un décret spécifique permettant le développement des mesures de protection contre les accidents qui se multiplient dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ?

Sur l'année 1905, le même rapport reconnaît 33.750 accidents dans les « catégories professionnelles du terrassement et de la construction en pierre », troisième grand risque, qui vient tout juste derrière le « travail des métaux ordinaires » (54.796 accidents) et la manutention et les transports (38.492 accidents). Le taux de fréquence général est de 123,7 pour mille dans le BTP contre 257,4 pour mille chez les ouvriers de la métallurgie. Mais avec 342 accidents mortels, le taux de fréquence des accidents mortels du terrassement et de la construction en pierre est le plus élevé de toutes les professions : chaque année 1,3 accident mortel pour mille ouvriers, devant la seconde branche selon ce critère, la métallurgie, qui affiche 1 mort pour mille ouvriers <sup>(6)</sup>.

Deux ans plus tard, en 1908, René Viviani, qui sera aussi le titulaire le plus durable du portefeuille après M. Paul Bacon, affiche ses réalisations, toujours à l'occasion du rapport annuel pour 1907 sur l'application de la loi de 1893.

<sup>(5)</sup> Ce rapport (Ch. Améliorations projetées, P. 141), comme celui de l'année 1907, cité plus loin (Ch.III. Décret spéciaux, m. 165), est publié par l'imprimerie du journal officiel à la suite du Rapport présenté par la Commission supérieure du travail sur l'application de la loi du 2 novembre 1892.

<sup>(6)</sup> Rapport annuel sur l'application en 1905 de la loi du 12 juin 1893, p. 184 à 190.

« Les règlements pris à ce jour en exécution de cette disposition sont les suivants (les réalisations sont sensiblement différentes du programme initial) :

« Décret du 29 juin 1895 réglementant le travail dans les fabriques de vert de Schweinfurt,

« Décrets du 18 juillet 1902 et du 15 juillet 1904 réglementant l'emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture,

« Décret du 21 novembre 1902 interdisant le pompage dans l'industrie de la poterie d'étain,

« Décret du 4 avril 1905 concernant la manipulation du linge sale dans les ateliers de blanchissage,

« Décret du 11 juillet 1907 concernant la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels qui mettent en œuvre des courants électriques,

« Décrets du 3 avril 1908 prescrivant des mesures particulières d'hygiène dans les industries où le personnel est exposé à l'intoxication saturnine ».

Aucun projet n'est donc encore signalé concernant le bâtiment. Le nombre des accidents dans la branche a augmenté de 30% : 43.905 à comparer aux 33.750 de 1905. Il faut dire que l'ensemble des accidents du travail, toutes branches confondues, a augmenté de 38% dans la même période (c'est peut être surtout leur repérage statistique qui s'est amélioré).

Cependant, le ministre se félicite de l'action des inspecteurs du travail dans le secteur professionnel du bâtiment et des travaux publics. Ces derniers s'appuient tout à la fois sur l'article général de la loi du 12 juin 1893, l'article 2, et sur l'article 10 du décret général d'application, qui a été « toiletté » et qui est désormais le décret du 29 novembre 1904.

L'article 2 de la loi est ainsi libellé : « (les établissements) doivent être aménagés de, manière à garantir la sécurité des travailleurs... Les puits, trappes et ouvertures doivent être clôturés. Les machines, mécanismes, appareils de transmission, outils et engins doivent être installés et tenus dans les meilleurs conditions possibles de sécurité »

Sur cette base, les inspecteurs ont obtenu des résultats soulignés par le Ministre et cités notamment pour le chantier du métro à Paris :

« Le plus souvent, dit à ce sujet l'inspecteur chargé de ces chantiers, les ouvriers étaient dans l'obligation de se servir, à la montée comme à la descente, d'échelles verticales de fortune : nombreux ont été les accidents causés par ces échelles : nous pourrions en citer un, de la ligne n°3, qui a entraîné la mort d'un ouvrier un jour et une incapacité totale permanente le lendemain. Une autre échelle, boulevard de Sébastopol, a produit deux accidents le même jour. S'appuyant sur l'article 2 de la loi de 1893, le service a pu faire disparaître les échelles verticales. Actuellement, sur tous les lots, des escaliers confortables ont été établis, et aucun accident n'est plus à signaler du fait des descentes »

Par la suite sont publiés les décrets concernant plusieurs risques spécifiques : les travaux dans l'air comprimé (décret du 15 décembre 1908), l'infection charbonneuse (décret du 22 août 1910), les couperies de poils (décret du 2 juin 1911), le soufflage à la bouche dans les verreries (décret du 8 octobre 1911), l'emploi du ciment à prise rapide (décret du 12 octobre 1912), la manipulation de pansements usagers (décret du 30 novembre 1911), la fabrication de l'acéto-arsénite de cuivre (décret du 1<sup>er</sup> octobre 1913).

A la lecture de cet inventaire des domaines spécifiques abordés, on voit vers quel écheveau touffu, la technique réglementaire française s'oriente à ses débuts. Elle est cependant assumée par une administration centrale généraliste aux moyens très modestes qui risque de ne pas pouvoir faire face. L'idée de la prévention spécifique peine à trouver ses axes essentiels.

De rares champs bénéficient d'une évolution suivie. C'est notamment le cas de la prévention des risques électriques dont on observe la progression régulière entre les décrets du 10 mars 1894, du 11 juillet 1907, du 1<sup>er</sup> octobre 1913 et, plus tard, du 4 août 1935. De même le texte concernant les monte-charges connaît quelques améliorations le 29 novembre 1904, à l'occasion du toilettage du décret

général. Sont désormais visés « *les monte-charges non guidés dont le crochet est suspendu au-dessous de la poulie mobile d'un palan* », « *les monte-charges, non guidés dont le treuil est animé lui-même d'un mouvement de translation à la façon d'un pont-roulant* » et « *les grues élevant les matériaux dans un puits* ». Mais on voit bien là aussi les limites de la technique des règlements spécifiques. Même en introduisant dans les décrets des énumérations de plus en plus détaillées, on est toujours en retard d'une technique ou d'une nouveauté.

Deux thèses s'affrontent dans un contexte national où la tendance généraliste a souvent le dessus. Il y a une contradiction entre un besoin d'extension de plus en plus vaste d'une prévention précise et adaptée et un souci de simplification, de clarté et de généralisation. Devant l'atomisation et la dispersion des efforts, il est facile de préférer la technique de la formulation générale des principes de prévention.

### ***3° Un essai d'explication de l'oubli du décret spécifique BTP. par les contraintes de procédures***

Une première explication de cet oubli peut être recherchée dans la faiblesse des moyens de l'administration centrale tels qu'ils apparaissent aisément à la lecture de l'organigramme de la direction du travail publié dans l'annuaire de l'année 1906 <sup>(7)</sup>. Les services de l'Administration centrale correspondent à peine, en effectifs, à trois sections détachées d'inspection d'aujourd'hui. Ils doivent couvrir tous les chapitres du code du travail, comme le montre l'énumération de leurs compétences. Cette Direction du travail est composée de 29 personnes, sans compter quelques éléments non statutaires mais de toute façon peu nombreux, au sein d'une administration centrale de 121 personnes. On économise même les cadres au point que tous les directeurs ou leurs adjoints, sauf Arthur Fontaine, sont en même temps chefs d'un bureau. En 1912, l'effectif titulaire de la Direction du travail ne s'est accru que de 3 personnes.

Il est certainement difficile de mener de front, dans ces conditions, les concertations nécessaires à la rédaction de nombreux décrets techniques. Faut-il choisir alors entre les projets et comment ? Mais pour réelle qu'elle soit, cette explication n'est pas suffisante. La prévention des accidents du bâtiment aurait été abordée en priorité si on l'avait voulu. Les statistiques annuelles le demandent. Un certain nombre de rapports d'inspecteurs divisionnaires ne manquent pas d'évoquer l'importance des efforts qui sont à accomplir dans ce secteur où la prévention se sert des outils juridiques les plus divers. Le rapport du divisionnaire de Paris pour l'année 1907, partiellement cité par Viviani, considère que l'on a encore un vaste champ à défricher <sup>(8)</sup>:

*« Les sages avis du Comité consultatif ont en les plus heureux effets : à ce jour, tous les appareils de levage employés sur les chantiers du métropolitain ou du Nord-Sud sont munis de dispositifs protecteurs, et les résultats obtenus sont importants, car, depuis plus de dix-huit mois, pas un seul accident de monte-charges ne s'est produit. Continuant son action protectrice, le service de l'Inspection, armé par le décret du 11 juillet 1905, a proscrit les courants électriques de haut voltage, dans les galeries souterraines. Ces courants avaient occasionné plusieurs accidents dont un mortel.*

*« Malgré les résultats que nous venons de relater, résultats qui suffisent à démontrer l'action bienfaisante des lois sur le travail, et qui ont été reconnus par les intéressés eux-mêmes (car, à la fin de 1907, le syndicat des terrassiers-puisatiers-mineurs de la Seine adressait à M. le Ministre du travail des remerciements pour les améliorations obtenues par suite de l'intervention du Service), il reste beaucoup à faire.*

<sup>(7)</sup> extrait de l'annuaire du Ministère du commerce, de l'industrie et du travail pour l'année 1906, ministère Paul Doumergue.

<sup>(8)</sup> Rapport annexé au Rapport annuel de la commission supérieure du travail pour 1907 sur l'application de la loi du 2 novembre 1892, publications du Journal officiel.

« Nombreux sont les accidents qui surviennent au fond des puits au cours du fonçage : cette dernière cause de danger est d'ailleurs sur le point d'être solutionnée. A la suite des observations de l'inspecteur du travail, un entrepreneur s'étant refusé à assurer la protection des ouvriers qui travaillent au fond des puits, procès verbal fut dressé et l'affaire évoquée devant le tribunal correctionnel qui a commis un expert. Pour la première fois nous avons vu, au cours de cette affaire, un syndicat, celui des terrassiers-puisatiers-mineurs, se porter partie civile afin d'aider le Service dans la recherche des moyens les plus propres à assurer la sécurité des ouvriers. Deux jugements ont déclaré légale cette intervention et ont alloué, au syndicat intéressé l'indemnité qu'il réclamait.

« Nombreux aussi ont été les accidents causés par les manivelles des treuils à main, et aussi les accidents produits par les travaux dans l'air comprimé : nous avons encore présente à l'esprit la terrible catastrophe qui causait la mort de cinq ouvriers dans un caisson de l'île de la Cité. Ces dernières causes vont faire l'objet de recherches nouvelles et l'on peut espérer qu'elles disparaîtront à leur tour. Le Service de l'Inspection ne faillira pas à cette tâche et ne négligera rien pour obtenir ce résultat. Les lacunes des lois et règlements touchant les chantiers de travaux publics, notamment ceux exécutés dans l'air comprimé, n'ont pas échappé à l'Administration. Les conseils compétents ont été saisis de ces questions, et sous peu, doivent paraître des décrets permettant d'assurer le maximum de sécurité aux ouvriers occupés à ce genre de travaux.

En dehors de la confiance toute jacobine en la vertu des lois et des décrets, on peut noter l'attente de compléments comblant les « lacunes des lois et règlements » qui, dans un premier temps, ne sera pas satisfaite dans le sens attendu.

En fait, dans cette période de naissance de la réglementation, publier un décret d'application de la loi du 12 juin 1893 conduit à imposer la procédure de la mise en demeure préalable qui ne convient pas aux chantiers du bâtiment et des travaux publics.

Telle est la conclusion de F. Laporte, divisionnaire de Paris, dans son rapport pour l'année 1899 <sup>(9)</sup> : Dans les chantiers de construction, la mise en demeure préalable est inapplicable.

« On nous demande s'il y a des tribunaux qui ont décidé que l'article 2 de la loi du 12 juin 1893 ne pouvait à lui seul servir de base légale à un procès verbal de contravention, si celui-ci ne vise, en outre une des prescriptions du décret du 10 mars 1894 et n'a été précédé de la mise en demeure prescrite par l'article 6 de ladite loi. Comme nous nous sommes, dans la 1<sup>ère</sup> circonscription, strictement conformés aux prescriptions de la décision ministérielle du 13 avril 1898, il n'a été dressé aucun procès verbal visant uniquement l'article 2 de la loi de 1893. Il m'est, impossible de répondre à cette question.

« Je rappellerai seulement ce que j'ai dit plus haut en parlant des accidents : c'est que la circulaire de 1898 <sup>(10)</sup> est profondément regrettable, en ce sens qu'elle met obstacle à la répression d'un nombre infini de cas d'accidents ou la responsabilité pénale des employeurs est manifestement engagée, et j'ai cité notamment les chantiers de construction, dans lesquels la mise en demeure préalable ne peut être faite utilement.

<sup>(9)</sup> Rapport annexé au Rapport annuel de la commission nationale du travail pour 1899 sur l'application de la loi du 2 novembre 1892, publications du Journal officiel. M. Laporte répond, dans cette partie de son rapport à une question ajoutée au schéma type de rapport annuel qui relance la question des suites données par les tribunaux de première instance aux arrêts de la Cour de cassation (voir plus loin §4 )des 28 mars et 12 juin 1896. A la différence de certains de ses collègues M. Laporte n'a pas d'exemples à citer parce qu'il a fait appliquer très strictement par ses inspecteurs la circulaire du 13 avril 1898.

<sup>(10)</sup> voir en annexe , la circulaire ministérielle du 13 avril 1898 relative à la forme dans laquelle doivent être effectuées les mises en demeure prévues par l'article 6 de la loi du 12 juin 1893.

*Autrefois, avant la circulaire, quand nous poursuivions au nom de l'article 2 seul, le parquet de la Seine acceptait nos procès-verbaux et les tribunaux condamnaient. Il est probable qu'il n'en serait plus de même aujourd'hui ».*

Les réalités concrètes de la prévention dans le secteur du bâtiment et des travaux publics sont de celles qui sont le plus fortement contrariées par la procédure de mise en demeure. Pour les risques électriques ou les dangers des blanchisseries, par exemple, dont la gravité n'est pas moindre alors (électrocutions ou nombreuses maladies infectieuses mortelles en l'état de la technique médicale), les installations sont tributaires d'une certaine stabilité, les réaménagements ne peuvent être réalisés du jour au lendemain. L'Inspection signifie un délai de mise en demeure qui peut correspondre au délai de réalisation des travaux. Dans le secteur du bâtiment, au contraire, les escaliers, les échafaudages sont modifiés d'un jour à l'autre. Pour les protéger il est possible de faire appel à des matériaux que l'on a sous la main ou des dispositifs que l'on peut mettre en œuvre immédiatement.

Pour les inspecteurs, davantage que pour le législateur, ces réalités sont des évidences. Il y a donc deux réactions possibles : il y a ceux qui pensent qu'un décret serait tout de même utile, et ceux qui déplorent la contrainte de la mise en demeure et demandent d'abord sa disparition. Il faudrait pour cela une modification de la loi du 12 juin 1893. C'est ce raisonnement qui va être retenu par l'administration centrale, à l'occasion de la première opération de codification qui facilite une modification législative. Un petit nombre de dispositions permettant des sanctions pénales immédiates dont la nécessité est apparue fréquente à la suite de nombreux accidents du travail, sont transférées du domaine réglementaire au domaine législatif.

#### ***4° Comment ménager le respect de la loi, de la jurisprudence et l'efficacité du service ?***

Le législateur de 1893 exige donc avant tout procès-verbal rédigé sur la base d'un règlement d'administration publique une mise en demeure dont le délai est fixé pour certaines dispositions par le décret du 10 mars 1894 : trois mois ou un an, selon les cas. Pour d'autres dispositions, le décret n'ayant fixé aucun délai, l'administration centrale impose un délai minimum d'un mois par « les Instructions générales du 27 mars 1894 ». Les dispositions générales de l'article deux de la loi du 12 juin 1893 n'y sont cependant pas soumises, ni celles de la loi du 2 novembre 1892, article 14, et de ses décrets d'application, concernant le personnel « protégé », enfants et femmes.

Dans un premier temps, il semble que les inspecteurs du travail mêlent dans leurs procès verbaux les contraventions aux articles de la loi et des règlements d'administration publique au point qu'un rappel à l'ordre soit nécessaire. Mieux, ils ne s'inquiètent guère, avant de verbaliser à partir d'une disposition réglementaire, de la nécessité d'une mise en demeure préalable. Ils ont pour excuses d'être nombreux à se former et d'expérimenter un nouvel arsenal juridique en cours de création. L'administration centrale, très méticuleuse pour demander des statistiques sur les actions menées, ne se préoccupe pas non plus de savoir combien l'on signifie de mises en demeure et ne s'intéresse qu'aux informations sur les procès verbaux dressés.

Suite aux premières difficultés judiciaires relatives à l'application de la nouvelle loi, on assiste à une véritable fronde des divisionnaires contre la procédure de mise en demeure. Par le canal de leurs rapports annuels et par diverses interventions directes auprès des parquets, ils tentent des démonstrations pour contester la légitimité de cette procédure qui, souvent, les empêche d'agir. Deux exemples parmi d'autres, les rapports de M. Delaisement, divisionnaire de Dijon, et de M. Laporte, divisionnaire de Paris <sup>(11)</sup>. Ceux-ci développent leur hostilité et leurs réserves à l'égard de cette procédure et évoquent les divers moyens qu'ils ont encouragés ou tolérés pour la contourner dans les cas où elle était jugée inapplicable.

<sup>(11)</sup> voir en Annexe. les extraits de leur rapports annuels pour 1895 et 1896.

M. Laporte cite d'abord les objections de plusieurs de ses inspecteurs : impossible auprès des entrepreneurs du bâtiment, inopportune, toujours dépassée par l'évolution des lieux et des machines, ou par le caractère imprévisible des accidents, ignorance de l'ouverture des chantiers par les inspecteurs, refus affiché des employeurs d'en tenir compte, retard pour apprécier des délits déjà constitués, impossibilité d'exiger un registre, transfert sur l'inspecteur de la responsabilité du choix des moyens de prévention.

Le divisionnaire Delaisement demande de nouvelles instructions. Le divisionnaire Laporte avoue avoir « engagé les inspecteurs » à la mise en demeure « générale » (inscription sur le registre d'une mise en demeure générale d'avoir à se conformer aux articles du décret du 10 mars 1894, en même temps qu'on en remet un exemplaire à l'industriel). « *Je ne sais, le cas échéant, si le parquet jugera suffisante une mise en demeure ainsi généralisée. C'est une épreuve à tenter. En supposant que notre interprétation soit admise, l'exécution de la loi serait rendue beaucoup plus efficace* ». Et il se replie sur l'article 2 de la loi du 12 juin 1993, « *s'appliquant à tout acte de négligence et toute faute lourde ayant occasionné un accident* ».

De plus pour surmonter les difficultés formelles de la procédure, les inspecteurs et leurs divisionnaires suggèrent des réformes dont certaines ne seront réalisées que 90 années plus tard, par exemple par la loi du 25 juillet 1985, prévoyant que la mise en demeure peut être remise en main propre contre décharge ou par lettre recommandée avec accusé de réception. C'est ainsi que M. Despaux, divisionnaire de la circonscription de Limoges<sup>(12)</sup> écrit dans un rapport : « *puisque la mise en demeure est obligatoire, ne serait-il pas préférable qu'elle fût inscrite sur un livre à souche qui conserverait la preuve palpable de l'injonction, alors qu'actuellement il faut que l'industriel présente un livre d'usine, livre qui n'existe pas la plupart du temps, et alors l'inspecteur doit en remettre un lui-même, ce qui l'oblige à faire ses visites, muni d'une volumineuse serviette qui le fait prendre pour un voyageur. Or, ce mode de mise en demeure offre-t-il toute garantie ? Nullement, puisque l'industriel peut prétendre n'avoir jamais reçu de registre et, par suite, de mise en demeure, et bien qu'il soit tenu de faire la preuve du contraire des affirmations de l'inspecteur, il n'en est pas moins vrai que le juge peut être ébranlé et même convaincu. Je n'insisterai pas sur les difficultés d'une inscription de mise en demeure ; pour bien faire, il faudrait copier la totalité du décret du 10 mars 1894.* »

M. Le Roy, divisionnaire de Toulouse<sup>(12)</sup> évoque de même « l'essai » qu'il a fait « *pour les entrepreneurs qui n'ont sur leurs chantiers ni bureau, ni endroit où l'on puisse écrire, dont les registres d'inscription sont généralement conservés à domicile, la mise en demeure devenant presque impossible* »... « *d'une mise en demeure sur papier libre, faite en double expédition, dont l'une d'elles, conservée par l'inspecteur, a été signée par l'entrepreneur auquel elle a été faite. Mais outre une perte de temps énorme il se pourrait parfaitement qu'on se heurte à un refus de signer.* »

Des employeurs résistent donc. Poussant même la logique dans le sens inverse, ils plaident devant les tribunaux que la loi de 1893, plus récente, abroge celle de 1892 et impose la mise en demeure dans tous les cas, y compris pour les mesures de sécurité visant les femmes et les enfants. D'autres employeurs invoquent, qu'en présence de textes réglementaires l'article général de la loi de 1893 ne peut servir de fondement aux poursuites

Les tribunaux de première instance, statuant sur des procès verbaux non précédés de mise en demeure, se partagent entre les décisions de relaxe et de condamnation. Mais les divers arguments sont repris devant les juridictions supérieures.

Par deux arrêts du 28 mars et du 12 juin 1896, la Cour de cassation rappelle à l'ordre le service d'Inspection et les tribunaux de première instance<sup>(13)</sup> : tout en soulignant que le droit du travail fait exception au droit commun qui n'impose pas en général de mise en demeure préalable pour les

<sup>(12)</sup> Rapport annuel 1899 de M. Despaux, 2<sup>o</sup> circonscription et Rapport annuel 1895 de M. Le Roy, 9<sup>o</sup> circonscription.

<sup>(13)</sup> Voir en annexe les extraits et commentaires de ces deux arrêts publiés aux Bulletins de l'Inspection du travail 1896, n<sup>o</sup> 3 et n<sup>o</sup> 4-5.

infractions aux décrets et arrêtés fixant des obligations sanctionnées pénalement, elle rappelle l'application stricte des textes. Deux limites s'imposent à l'inspecteur et au juge :

- pas de mise en demeure préalable au procès verbal pour les articles des lois de 1892 et 1893 qui fixent des règles de sécurité, même si un règlement développe ces mêmes règles,
- pas de procès verbal non précédé de mise en demeure pour tous les règlements d'administration publique.

Sur le fond, cet arrêt confirme la supériorité de la loi sur le règlement. Il donne satisfaction aux inspecteurs sur un cas d'espèce. Mais les inspecteurs sont beaucoup plus sensibles à la confirmation de la nécessité de la mise en demeure pour la plupart des textes à leur disposition.

L'obligation de la mise en demeure préalable pour tout le champ réglementaire de l'hygiène et de la sécurité ne sera revue que 38 ans plus tard par la loi du 9 mars 1931. Le principe est inversé : la mise en demeure n'est plus qu'une procédure d'exception pour « celles des prescriptions réglementaires pour lesquelles elle aura été prévue ».

Ces arrêts sont diffusés très rapidement par le *Bulletin de l'Inspection du travail*, dès les numéros de l'été et de l'automne 1896. Dans leurs rapports annuels sur les résultats de l'année 1896, donc rédigés l'année suivante les divisionnaires résistent encore.

Dans les faits, pour les inspecteurs et les employeurs, bien des situations offrent une certaine marge de manœuvre. Une option subsiste pour une même infraction, entre un texte législatif et un texte réglementaire. Dans l'arrêt du 28 mars 1894, la Cour précise que le règlement spécifique n'a pas abrogé le texte législatif antérieur, même si « *la disposition répressive de l'article 2 se trouve reprise par l'article 12 du décret* ». Dans le cas d'espèce elle ajoute qu'elle ne requalifie pas la poursuite estimant n'avoir pas suffisamment d'éléments de faits pour le faire, ce qui suppose qu'elle pourrait le faire dans une situation juridique différente. Une option est donc possible, mais une menace subsiste sur l'option en fonction de certains éléments de fait potentiels. Une zone de flou demeure résultant d'une part des faits pouvant plus ou moins bien correspondre à tel ou tel texte, et d'autre part d'une lecture plus ou moins littérale des textes qui ne se recouvrent jamais parfaitement. Enfin les tribunaux n'ont pas toujours une vue très claire des textes et le service essaye d'échapper aux rigidités de procédures.

On le voit dans le texte du divisionnaire Laporte de 1899, l'administration centrale qui continue à questionner ses divisionnaires sur les applications par les tribunaux inférieurs de la Jurisprudence de la Cour, hésite dans les interprétations qu'elle doit donner à ces arrêts. Même si une circulaire vient, le 13 avril 1898, rappeler toutes les exigences formelles de la mise en demeure et de son contenu, les inspecteurs ne sont pas désavoués non seulement lorsqu'ils utilisent tous les moyens pour faire appel à l'article 2 de la loi du 12 juin 1893, chaque fois qu'ils le peuvent, en raison des circonstances de fait, mais encore lorsqu'ils imposent diverses déformations à la procédure de mise en demeure.

C'est la commission supérieure du travail elle même qui semble affranchir le Service d'une application trop stricte de la circulaire du 13 avril 1898. Dans son rapport annuel pour l'année 1898, qui est donc rédigé et diffusé en 1899, postérieurement à la diffusion de cette circulaire on peut lire<sup>(14)</sup> : « *En ce qui concerne les observations et mises en demeure à faire, elles doivent être signifiées au domicile de l'industriel. Il n'est pas douteux qu'un patron qui aurait reçu l'injonction d'avoir à se conformer à un article du règlement sur un de ses chantiers serait passible de poursuites s'il était trouvé en contravention sur un autre* ». Autrement dit ce texte qui est signé par un grand patron du textile, le Président de la Commission M. Richard Waddington, sénateur, et M. Georges Breton, Sous-directeur de l'industrie, qui a sous son autorité le bureau de l'Inspection du travail au sein de l'administration centrale, dit de façon détournée que le ministre a été obligé de signer une circulaire qui sur un point au moins, est de fait inapplicable sur les chantiers du bâtiment, ( et faites au mieux avec vos parquets et vos magistrats respectifs).

<sup>(14)</sup> Rapport annuel sur l'application de la loi du 2 novembre 1892, année 1898, p 57

Quant à la tendance à revenir aux textes généraux, elle restera dans la pratique du Service, comme le montrent des témoignages relatifs à ce qui se faisait encore dans les années 1945 à 1973, sous le régime alors en vigueur du « couple » décret du 10 juillet 1913 - article 66 a) du code du travail : contrôleurs et inspecteurs ont continué à leur faire un large appel, pour verbaliser sans préalable, même après que la loi du 9 mars 1931 ait réduit le champ de la mise en demeure. La rédaction des alinéas 4 et 5 de l'article 66 a) était plus générale que celle des articles du titre VI du décret du 9 août 1925 et l'article 32 était rédigé de telle façon qu'il renvoyait aux « gardes-corps prescrits par l'article 66 a) ».

### *5° La loi du 31 décembre 1912 reprend quelques dispositions du décret*

Dans le prolongement des pratiques issues de cette première législation et de la jurisprudence qui en est résultée, la rédaction du code des années 1910-1912 apporte, une fin provisoire au débat qui s'est engagé entre les partisans du décret spécifique détaillé et ceux de la loi, aux définitions nécessairement générales et imprécises. A l'occasion de la codification du Livre II du code du travail, réalisée par la loi du 26 novembre 1912, le Ministère souhaite répondre aux difficultés des inspecteurs en évitant et peut être en repoussant à plus tard <sup>(15)</sup>(15) la mise en chantier du règlement d'administration publique spécifique aux travaux du bâtiment et des travaux publics parce qu'il trouve une solution plus simple. Il opte pour le transfert dans la loi des textes rudimentaires de l'article 10, ainsi que de 4 alinéas concernant les machines dangereuses qui posaient les mêmes problèmes au sein du décret du 29 novembre 1904 (art. 10 et 12). Mais le gouvernement s'est engagé devant le parlement, lors du démarrage de la codification, à la réaliser à champ constant et sans modification essentielle des textes antérieurs. C'est finalement le 31 décembre 1912, quelques semaines après la loi de codification, que le gouvernement répond partiellement aux attentes des inspecteurs en intégrant dans la loi, et donc dans l'article 66 a) du code, les obligations antérieurement réglementaires concernant la solidité des escaliers, leurs fortes rampes, et les garde-corps rigides des échafaudages placés à 90 centimètres de haut.

La modification des modalités d'action des inspecteurs, qui vont pouvoir enfin passer de la mise en demeure au procès verbal direct, est bien visible dans les statistiques. Si l'on compare celles de 1912 et celles de 1913. Les 659 mises en demeure de 1912, relatives aux fortes rampes d'escaliers et les 1762 concernant les échafaudages se retrouvent, en 1913, parmi les 1945 contraventions relevées par procès verbal à l'article 66-a). Tout au long des années suivantes cette ligne des statistiques continue à se signaler par un chiffre élevé d'infractions relevées.

Quoiqu'il en soit des pratiques et des interprétations des textes qui auront cours, au fil des décennies suivantes, le rappel à l'ordre de mars et juin 1896 est un événement qui a marqué la vie du Service. Il reste un coup dur pour le jeune Service d'inspection du travail. Les rapports annuels se plaignent des limites apportées à l'action de répression qui paraît la meilleure voie de prévention pour faire bouger les pratiques industrielles.

Pour les employeurs récalcitrants, au delà des observations et simples conseils qui sont toutefois la conclusion de l'immense majorité des visites, pour les employeurs récalcitrants, le procès verbal est l'arme symbolique qui n'est pas qu'une menace mais que l'on utilise fréquemment, et dont on parle sans cesse. Ceci s'explique d'autant plus que, pendant les premières années, la motivation est très forte sur le contrôle du « personnel protégé », enfants et femmes sur la base de la loi du 2 novembre 1892 et que la formation nécessaire à la prévention généraliste de l'ensemble des salariés ne s'acquiert que peu à peu. Le Service « monte en charge » sur l'application de la loi du 12 juin 1893.

---

<sup>(15)</sup> Voir dans ce cahier n° 2 l'article de M. Cointepas sur les origines du décret du 9 août 1925

Le maintien pendant quarante ans d'un champ très vaste défini pour la procédure de mise en demeure, règle générale en matière de sécurité au travail, règle d'exception dans le droit pénal général et pour le reste du droit du travail, est d'abord un frein au développement de la prévention telle qu'on l'entend alors dans le droit du travail français. Ce frein qui est une trace de la prééminence d'une conception libérale du droit social pèse d'autant plus sur l'application des décrets de prévention des risques spécifiques qui se développent à partir de 1910 qui n'apparaissent que peu à peu et trouvent difficilement leur champ d'élection et leur contenu.

Après la loi du 9 mars 1931, l'évolution se poursuit vers un cantonnement de la procédure de mise en demeure. Elle a tendance à subsister pour des réglementations visant des risques qui exigent une prévention plus technique, par exemple les décrets concernant les risques du benzène, ceux qui supposent des aménagements lourds notamment immobiliers, ou la recherche de méthodes nouvelles de travail. Enfin elle trouve son terrain d'élection pour les mesures et vérifications périodiques ou les expertises.

De 1893 à 1945, le législateur et le gouvernement n'envisagent pas de constituer un système de prévention d'origine assurancielle en France. Mais à travers l'option d'une prévention publique et pénaliste ils n'osent pas toucher au système qui fait entorse au droit commun du dispositif répressif. Quelques soient les intentions du législateur, celui-ci déroge en fait, en faveur des employeurs, et ne permet pas un engagement trop facile des poursuites. Dans le système d'inspection de l'époque, ceci fragilise considérablement la prévention, même si l'on ne tient pas compte des facteurs résultant de la faiblesse quantitative des moyens de l'administration du travail.

Par ailleurs le choix de l'action pénale induit l'abondance des textes réglementaires. On s'oriente donc vers un système où les obligations doivent être de mieux en mieux définies. Dans ce contexte, la multiplication des textes spécifiques est-elle une meilleure garantie de l'action préventive des employeurs et de la vigilance et de la mobilisation des inspecteurs ? Ou bien est-elle un frein parce que l'on est toujours en retard d'une technique ou d'un risque ?

Cette étape initiale des dispositions législatives et des procédures est vraisemblablement à l'origine du renforcement du caractère généraliste de l'inspection du travail française. En raison de cet article 6 de la loi de 1893, renforcé par le rappel à l'ordre de la Cour de Cassation, puis par la circulaire mal acceptée du 13 avril 1898, puis par le flou de l'option existante entre les dispositions réglementaires et législatives, les intérêts de la prévention ont incité à préférer l'emploi de textes législatifs et réglementaires généraux, même les plus embryonnaires et à craindre les complications de l'emploi de textes de prévention spécifiques. Le fameux décret du 10 juillet de 1913, en grande partie débarrassé en 1931 des contraintes de la mise en demeure, pratiqué par tant de générations d'inspecteurs jusqu'en 1973, est le meilleur exemple de cette pente naturelle du service. Par ailleurs, dans la pratique les agents de contrôle ont excellé dans l'adaptation et l'analyse des faits et des causes d'accidents aux formulations des textes les plus généraux.

## ***Conclusions***

1° Cette étude s'arrête avec la guerre de 1914. Cependant il a paru intéressant de joindre les tableaux des interventions relatives aux risques spécifiques pour l'ensemble des années 1893 à 1937, ainsi que celles concernant la période 1985-1989.

La prévention des risques spécifiques s'engage très tôt. Dès 1894, de premiers procès-verbaux sont dressés pour l'absence et l'insuffisance des échafaudages. En 1895-1896 la prévention des risques spécifiques se crée une place avec 12 procès verbaux par inspecteur et par an.

Après le recadrage réalisé en 1896 par la Cour de cassation, malgré les difficultés, ces actions de prévention se développent. Entre la décennie 1890 et la décennie 1900 le Service passe de 15 contraventions par agent et par an à 45, pour les risques spécifiques et de 12 contraventions pour le bâtiment à 23. En 20 ans, sur la base de quelques mots et quelques lignes d'un décret général, la centaine d'inspecteurs de la première génération a donc relevé 80.000 contraventions, plus de 3700 en moyenne par an, dont 58% dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics. L'évolution dans le sens d'une montée en puissance est remarquable, d'autant qu'à la fin des années qui précèdent le premier conflit mondial, l'effectif augmente de 30%. Contrairement à ce que l'on pourrait penser à écouter les réactions négatives du Service avec l'arrivée effective de la pratique des mises en demeure l'action en faveur de la seule prévention des risques techniques passe, à partir de 1897 de 4.000 à 6 ou 7.000 contraventions officiellement notifiées sur registre ou transmises par procès verbal aux institutions judiciaires. C'est une progression notable des préoccupations de prévention technique, qui passent de 4 à 7-8%, puis 10-12% de l'ensemble des actions du Service. Le Bâtiment et les travaux publics y tiennent une place prépondérante allant de 40 à 80 % de l'ensemble des risques techniques, d'autant plus prépondérante qu'il faut additionner à ce pourcentage une partie des actions concernant le levage et l'électricité, attachées à des problèmes de chantiers.

Les actions concernant les monte-charges, toutes procédures comprises, c'est à dire en additionnant les procès verbaux et les mises en demeure, sont tout aussi remarquables entre 1897 et 1913 (500 à 800 par an), ainsi que celles concernant les appareillages électriques (79 en 1897, 230 en 1898, de 100 à 300 par an entre 1906 et 1913).

Sur un champ d'application constitué pour l'essentiel de 267.000 entreprises de l'industrie c'était peu. Mais pour un si petit effectif d'agents c'était beaucoup. A noter que les divisionnaires y sont inclus parce qu'ils verbalisent personnellement au cours de leurs nombreuses contre-visites. Ils se retirent cependant, peu à peu, de l'action sur le terrain pour se consacrer à une conception plus hiérarchique et plus administrative de leur tâche.

Le deuxième fait majeur à retenir sur cette période est la résistance du service aux contraintes de procédures et aux limites imposées par la loi du 12 juin 1893, en particulier la mise en demeure préalable. Ces années conduisent à un développement finalement modeste de la réglementation spécifique pour un certain nombre de risques, et à une extension et de nombreuses améliorations des règlements généraux de prévention, et pour le bâtiment et les travaux publics par le transfert, à l'intérieur des textes généraux, d'un certain nombre de dispositions réglementaires vers le domaine législatif. Plus besoin donc, à partir de 1912, de mise en demeure pour un certain nombre de risques du bâtiment-TP. Toutefois un certain nombre d'inspecteurs continuent à s'interroger sur la nécessité d'un décret spécifique à ces professions.

Mais la guerre survient. Un grand nombre d'inspecteurs sont retirés des sections pour le front puis affectés en appui à l'effort de mobilisation dans les tâches de main d'œuvre en faveur des industries d'armement. Le secteur de la métallurgie prend le pas. Celui du Bâtiment TP est en sommeil.

Le redémarrage de l'Inspection du travail à partir de 1918 est laborieux et subit une profonde réorientation. Il faut attendre 1924 pour que le nombre des contraventions retrouve le niveau inférieur des contraventions relevées par procès verbal dans les années 1900-1913. Pour l'hygiène et la sécurité, les inspecteurs n'atteignent, entre les deux guerres, dans les années 1920-23 et 1928-31, que le tiers des actions des grandes années 1911, 1912 et 1913. La prévention des risques spécifiques prend une importance relative plus grande dans l'ensemble du champ de l'hygiène et de la sécurité (20 à 30%) à partir des années 1926-27, mais les statistiques chutent de 45 contraventions agent/an, en moyenne de 1902 à 1913, pour remonter à 21 contraventions agent/an de 1926 à 1937. Pour le secteur du bâtiment-

T.P, après les 23,5 contraventions/agent/an des années 1902-1913 on retombe à 4,4 contraventions/agent/an de 1914 à 1925 et 12 contraventions/agent/an de 1926 à 1937. En un certain sens, l'Inspection du travail de 1892 ne s'est jamais remise de suites de la première guerre mondiale.

En fait, le champ d'intervention s'étend considérablement : modalités : de rémunération, allocations familiales, etc. Le service porte son attention sur d'autres missions, notamment l'application de la loi des 8 heures du 23 avril 1919.

Le redémarrage du Service, au lendemain de la guerre permet aussi de noter les difficultés de la prévention spécifique conditionnée par la procédure de mise en demeure. L'ensemble de la prévention technique devrait être mise en valeur par la nouveauté des décrets relatifs au saturnisme, à la maladie du charbon, aux blanchisseries. Ils datent des années 1910 à 1913 ou ont été toilettés en 1913. Pour traduire l'action de 130 agents, le nombre des procès verbaux est dérisoire. Celui des mises en demeure ne représente pas, bien souvent, une notification pas agent et par risque identifié par un décret.

Malgré la faiblesse d'ensemble le champ de la prévention dans le secteur du bâtiment reste un secteur prioritaire. Mais la persistance jusqu'aux années 1931-34 des difficultés liées à la procédure de mise en demeure apparaît : Même si l'on ne prend en compte, par hypothèse, que la moitié de infractions relevées sur la base de l'article 66 a) du Livre II du code du travail, celles qui sont relevées sur la base du décret spécifique du 9 août 1925 demeure à un niveau sensiblement inférieur. La publication du décret bâtiment-TP du 9 août 1925 relance de façon significative l'action de mise en demeure des inspecteurs, à un niveau inférieur, toutefois, à celui des années 1903-1913, à l'exception des 3785 mises en demeure de 1928 et des 3781 de 1931). Cette relance finit par s'effiloche en moins de 10 ans. De nombreux points seraient à éclaircir quant aux réactions des inspecteurs, au sujet des procès verbaux dressés en application du texte général, l'article 66-a), ou du décret du 9 août 1925, jusqu'à la réduction en 1931 du domaine de la mise en demeure..

Dans l'atonie générale qui suit la première guerre mondiale, à comparer avec les 20 ans qui ont précédé, on peut noter également les campagnes, qui se signalent à plusieurs reprises, pour les ascenseurs et monte-charges, dans les années 1920-23 et 1930-33, et pour les installations électriques, avec les années 1923, puis 1935 à 36. Il serait intéressant d'en retrouver la genèse <sup>(16)</sup>.

Un bref regard sur la seconde moitié du siècle montre que suite à une longue évolution, l'inspection du travail est revenue à une situation comparable à celle des années d'avant 1914, en terme d'efficacité des Services et d'importance donnée à la prévention des risques du bâtiment et d'efficacité des agents. Avec des effectifs correspondant désormais à une administration mieux définie (1.200 agents environ en section) les résultats aboutissent à des niveaux de 111 interventions bâtiment-TP/agent/an, 376 interventions hygiène et sécurité/agents/an.

2° Ces premiers pas de l'Inspection du travail française dans la prévention des risques spécifiques mettent en lumière quelques caractères du service qui persistent à travers un siècle d'histoire. Cette inspection est à ses débuts à forte sensibilité jacobine. Inspection d'Etat, elle va droit aux procédures pénales. On est gêné de prendre des détours et de passer par des délais lorsque l'on sent le devoir de sévir.

Ce caractère se coule bien dans les traits initiaux du droit du travail, fortement marqué par l'ordre public social. Cet ordre public affirmé d'abord pour la protection du personnel « protégé », les femmes et les enfants, se renforce en glissant vers le champ de la sécurité et de l'hygiène. S'il est important de -

-----  
 (16) Il faut souligner également la moisson des contraventions relatives au décret sur le couchage du personnel qui, bien qu'elle s'appuie sur un décret généraliste, a valeur, quant au fond, de prévention technique avec la gravité du fléau de la tuberculose et l'importance des contrats de travail encore associés à un quasi internat, dans des conditions d'hygiène souvent très douteuse (pour la seule année 1913, 500 contraventions relevées par procès-verbal et 4000 signifiées par mise en demeure, dans les années 1920 à 1935 de 500 à 1000 mises en demeure annuelles).

protéger l'intégrité physique et la santé des travailleurs on sent mal pourquoi des limites seraient imposées au service chargé de veiller à son application effective, par des délais et des procédures que l'on juge a priori inapplicables

L'inspection française est généraliste dans son fond culturel, même lorsqu'elle veut traiter des branches professionnelles et des risques et des travaux particuliers. Elle suit une pente qui la mène vers un mode de pensée utilisant des concepts généraux. Elle se sent à l'aise dans des définitions générales, en s'appuyant préférentiellement sur des textes généraux. Elle est également attachée à un champ de compétence générale. En tout cas ses premières approches des techniques réglementaires spécifiques n'ont pas conduit à un niveau d'effectivité très élevé. Les chiffres des actions sur les problèmes électriques, par exemple, ne sont pas élevés dans la durée, alors que c'est un terrain sur lequel elle n'a pas peut-être d'excuse puisque les textes évoluent sensiblement avec le développement des techniques. Y a-t-il un lien de cause à effet entre cette tendance générale et ces résultats affichés modestes ?

Une chose est frappante à travers ces épisodes de procédures touchant à la mise en demeure et ce retour au texte général : l'évolution est imposée par des réactions et des objectifs pragmatiques. Au pays de Descartes, le dispositif public et l'Etat ne progressent que de façon empirique, pas à pas. Le droit lui-même, qui doit mettre de l'ordre et pourrait se montrer ordonné dans son évolution propre, n'est pas une construction ordonnée. Il lui arrive au contraire d'être animé de mouvements pendulaires, de faire de petits sauts et des bonds, Il ne sait bien faire que des percées modestes, sur un rythme imprévisible.

3° Si les inspecteurs du travail se sont préoccupés de prévention spécifique à raison de 5 à 12 % de leur activité comptabilisée officiellement, que faisaient-ils d'autre le reste de leur temps ? Il y a là une sérieuse question qui peut interroger leurs successeurs, leurs homologues étrangers et les historiens de l'effectivité du droit ou de l'efficacité des structures administratives.

Une partie de la réponse tient dans un travail qui est en cours d'achèvement, à savoir une étude sur leur action relative à l'âge d'admission des enfants dans l'industrie et à leur protection au travail. Selon les statistiques produites, cette action a occupé une partie de leur activité variant de façon décroissante de 1893 à 1913, de 18 à 5.

Une autre recherche est en cours sur la place très importante qu'ont tenu leurs actions multiformes sur le temps de travail (durée du travail des femmes et des enfants, durée du travail dans les « ateliers n'occupant que des hommes », travail de nuit des femmes et des enfants, repos hebdomadaire, etc.) Il semble que les contrôles relatifs à ces questions ont justifié, pendant cinq décennies, de 20 à 60 % des procès-verbaux dressés. Avant la première guerre mondiale, le reste de leur activité était pour l'essentiel consacré à l'hygiène et à la partie centrale de la sécurité, la protection des risques mécaniques liés à l'emploi des machines. Après la guerre la question est beaucoup plus complexe.

**ANNEXES : TABLEAUX ET TEXTES**

L'attention du lecteur est attirée

1° sur le problème de la définition des risques spécifiques,  
2° sur les variations de l'activité de l'inspection du travail liées à l'extension progressive de son champ d'intervention.

L'objet des tableaux qui suivent est d'apporter des éléments à une réflexion sur trois centrages possibles de l'action de l'inspection : dans les premiers temps du développement du droit de l'hygiène et de la sécurité sur les lieux de travail, la priorité a pu être donnée à l'hygiénisme, à la prévention des risques mécaniques ou à la spécificité professionnelle et technique des risques. Sans aborder ici l'histoire et l'évolution des deux premières conceptions, ces tableaux s'efforcent de situer les préoccupations relatives aux risques spécifiques par rapport à l'ensemble des actions de prévention et par rapport à l'ensemble du champ du droit du travail dans la pratique de l'inspection du travail française.

L'inventaire des risques spécifiques peut comporter des variantes, notamment à une époque où un certain nombre de risques considérés aujourd'hui comme particuliers sont encore régis par des dispositions de textes généraux, tels le décret du 10 mars 1894, modifié le 29 novembre 1904, puis le 10 juillet 1913, ou l'article 66a) de l'ancien Livre II du code du travail. Dans les premières et deuxième parties de ces tableaux ont été notamment décomptés parmi les risques spécifiques, les règles visant l'électricité, le levage, les voies ferrées industrielles, le travail dans l'air comprimé, les rayons X, le bâtiment et les travaux publics, les risques spécialement visés concernant les femmes et les enfants (les tableaux interdisant leur emploi pour la manipulation de certains produits, aux étalages extérieurs, les manutentions de poids excédant leurs forces), etc.

Il faut noter que le retrait de cette liste de tel ou tel risque particulier n'aurait eu qu'une faible influence sur les conclusions à tirer, quant à l'évolution relative de la prévention des risques spécifiques dans l'action des générations successives d'inspecteurs, et quant aux facteurs techniques, juridiques, politiques ou sociaux qui ont eu une influence sur cette évolution. De nombreux risques, pris individuellement, n'ont donné lieu en effet qu'à un très petit nombre d'actes repérables dans les statistiques. L'important est d'utiliser la même grille de sélection tout au long des 45 années analysées.

## INTERVENTIONS CONCERNANT LES RISQUES SPECIFIQUES DE 1893 A 1901

1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901
------	------	------	------	------	------	------	------	------

### Contraventions visées par procès verbal (1)

fortes rampes d'escalier		1		7	11	3	1	6	3
barrières, garde-corps			51	3	11	8	4	28	11
Echaffaudages		17		37	28	53	47	46	65
monte-charges			3	3	3	9	10	10	23
électricité									
surcharges	13	32	49	51	39	75	38	98	56
tableaux ABC/enf+Fem.	3	2	9	11	34	59	20	31	108
tot.contrav. hyg/sécur. visées/p/procès verbal	50	510	1 096	1 420	1 687	1 311	1 658	1 818	2 873
tot.contrav.droit du trav. Visées/p/proc.verbal	149	6 018	10 635	13 837	9 156	6 033	11 607	25 418	20 829

### Contraventions visées par mise en demeure

fortes rampes d'escalier								488	338
barrières, garde-corps					3 437	3 033	stat.	798	584
echaffaudages							non	1 345	1 185
monte-charges					523	556	réalisée	253	280
électricité					79	230		73	66
tot.contrav. hyg/sécur. visées/p/mise/demeur.					30 646	42 626		14 364	13 748
total contrav. visées					(2)	(2)			
p.mise/dem.et/observ.					97 301	105 327		14 364	13 748

total contrav.droit du trav.	149	6 018	10 635	13 837	106 457	111 360	11 607	39 782	34 577
total contrav hyg/sécur.	50	510	1 096	1 420	32 333	43 937	1 658	16 182	16 621
<b>tot/contr.risq/spéc.(3)</b>	<b>16</b>	<b>52</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>4 165</b>	<b>4 026</b>	<b>120</b>	<b>3 176</b>	<b>2 719</b>
%risq.spéc/tot.dr.du trav.	<b>11%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>
%risq.spéc/tot.hyg/sécur	32%	10%	10%	8%	13%	9%	7%	20%	16%
<b>tot/contr. bâtim-TP(3)</b>		<b>18</b>	<b>51</b>	<b>47</b>	<b>3 487</b>	<b>3 097</b>	<b>52</b>	<b>2 711</b>	<b>2 186</b>
%bâtim.TP/risq.spéc.		35%	46%	42%	84%	77%	43%	85%	80%
nombre d'agents	103	==>	==>	==>	==>	==>	==>	==>	==>

(1) pour ce tableau comme pour les suivants, les contraventions visées par procès verbal sont comptabilisées en multipliant les infractions par le nombre de salariés concernés conformément aux règles de l'article 160 du livre II du code du travail. Cette règle ne s'impose pas pour les mises en demeure au moment de leur notification.

(2) les années 1897-1898 intègrent exceptionnellement les observations simples et les mises en demeure visées par l'ensemble de la réglementation

(3)total : 14.498 contraventions concernant les risques spécifiques en 9 ans, soit 1.610 en moyenne par an, dont 80 % (1.294/an) sur les chantiers du BTP.

## INTERVENTIONS CONCERNANT LES RISQUES SPECIFIQUES

DE 1902 A 1913

1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

**Contraventions visées par procès verbal (1)**

fortes rampes d'escal.	3	4	13	12	101	9	5	7	21	22	16	
barrière, garde-corps	1	5	6	10	45	28	14	25	21	13	10	56
échaffaudages	37	117	165	171	117	155	121	237	229	280	278	1945
monte-charges	22	48	19	31	82	83	34	58	34	66	43	52
électricité					2		6	6	6	10	9	15
surcharges	42	151	150	93	116	139	228	270	248	214	154	222
saturnisme, céruse	70	15	16	92	18	9	3	43	39	51	26	19
mal. du charbon												7
blanchisseries				2	6	30	41	36	20	28	16	13
air comprimé										25	2	7
divers (2)										4	5	15
risq.particul. fem/enf.	77	105	74	81	91	125	99	230	72	136	83	74
tot.contrav. hyg/sécur. visées/proc.verbal	2 500	3 875	3 453	4 962	4 355	4 188	3 092	3 726	3 451	3 718	4 077	6 681
total contrav. visées par procès verbal	16 466	22 669	21 095	25 599	28 634	28 953	24 320	26 192	21 629	27 615	26 511	28 408

**Contraventions visées par mise en demeure**

fortes rampes d'escal.	442	415	405	577	292	491	582	675	675	547	659	
barrière, garde-corps	572	693	477	647	547	609	774	808	822	849	976	909
échaffaudages	1 232	1 366	1 152	1 678	1 198	1 074	1 507	1 347	1 415	1 525	1 762	
monte-charges	360	307	306	820	696	527	792	727	807	879	787	810
électricité	68	83	74	40	111	100	284	314	235	241	277	410

saturnisme, céruse	1 205	183	248	330	220	179	379	542	804	337	380	319
mal. du charbon									44	66	295	399
blanchisseries				836	875	791	2 853	1 983	662	842	1 265	959
air comprimé								5	19	8	9	38
divers (2)								2	21	58	142	89
total contrav. visées par mise en demeure	16 720	17 492	21 510	41 397	33 891	31 110	40 042	36 146	36 179	37 324	43 026	33 464
total contraventions	33 186	40 161	42 605	66 996	62 525	60 063	64 362	62 338	57 808	64 939	69 537	61 872
total contrav. hyg/sécur.	19 220	21 367	24 963	46 359	38 246	35 298	43 134	39 872	39 630	41 042	47 103	40 145
<b>tot/contr.risq/spécif.(3)</b>	4 131	3 492	3 105	5 420	4 517	4 349	7 722	7 315	6 194	6 201	7 194	6 358
%risq.spéc/tot.dr.du trav	12%	9%	7%	8%	7%	7%	12%	12%	11%	10%	10%	10%
%risq.spéc/tot.hyg/sécur	21%	16%	12%	12%	12%	12%	18%	18%	16%	15%	15%	16%
<b>tot.contr.Bâtim-TP(3)</b>	2 287	2 600	2 218	3 095	2 300	2 366	3 003	3 099	3 183	3 236	3 701	2 910
%bâtim-TP/risq.spéc	55%	74%	71%	57%	51%	54%	39%	42%	51%	52%	51%	46%
nombre d'agents	102	==>	==>	==>	122	==>	==>	139	==>	==>	==>	==>

(1) pour le décompte des infractions par le nombre de travailleurs concernés voir la note du tableau précédent.

(2) pompage des poteries d'étain, couperies de poil, acéto-arsenite de cuivre, ciment à prise rapide, rayons X.

(3) total : 65.998 contraventions concernant les risques spécifiques en 12 ans, soit 5.500 en moyenne par an dont 51,5 % (2.833/an) sur les chantiers du BTP.

## DE 1914 A 1925

1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

**Contraventions visées par procès verbal**

66a/escal.échafaudage +pièc.mobiles mach.(1)	826	33	162	341	675	228	402	576	726	985	906	876
monte-charges	24		1	4	14	7	10	18	19	21	14	16
électricité	5							5	4	2	5	0
surcharges	146	4	1	3	7	11	15	17	30	15	19	18
saturnisme, céruse	24				4	8	5	37	41	40	9	11
maladie du charbon	7			1			2	3	4	9	9	2
blanchisseries	9									1	0	2
air comprimé								1				
voies ferrées					1					2		1
décl.ouverture/chantier							28	23	14	55	57	34
risq.particul.fem/enf.	176	28	189	230		139	246	358	749	460	285	334
divers (2)	20			52	37	1	2	32	26	23	22	22
tot.contrav. hyg/sécur. visées/proc.verbal	2170	92	447	803	1235	620	1063	1570	2012	2212	2398	2266
total contrav.dr./trav. visées par proc.verbal	10 429	2 209	3 830	2 484	4 978	4 506	7 321	13 933	18 128	16 599	22 281	35 108

**Contraventions visées par mise en demeure**

décret bâtiment TP												121
monte-charges	241	65	103	121	155	258	399	404	461	371	272	285
électricité	113	10	30	37	26	59	127	107	141	219	118	119
saturnisme, céruse	228		10	25	9	28	64	163	112	234	92	98
maladie du charbon	187	7	56	38	30	55	79	110	119	97	53	95

blanchisseries	254	29	29	37	156	93	116	82	88	115	61	59
voies ferrées			22		10	6	158	22	19	25	48	15
air comprimé	48				1	2	2	11	3	6	2	
divers (2)	27	4	12	25	14	27	17	14	40	26	43	32
total contrav. visées par mise en demeure	13 621	2 026	3 839	4 407	5 526	9 141	13 944	12 654	12 926	12 732	10 810	9 351

tot. contrav.dr.du trav	24 050	4 235	7 669	6 891	10 504	13 647	21 265	26 587	31 054	29 331	33 091	44 459
tot.contrav. hyg/sécur.	15 791	2 118	4 286	5 210	6 761	9 761	15 007	14 224	14 938	14 944	13 208	11 617
<b>tot/contr.risq/spec.(3)</b>	1 746	136	345	514	802	669	1 225	1 337	1 484	1 754	1 277	1 368
%risq.spéc/tot.dr./trav	7%	3%	4%	7%	8%	5%	6%	5%	5%	6%	4%	3%
%risq.spéc/tot.hyg/séc	11%	6%	8%	10%	12%	7%	8%	9%	10%	12%	10%	12%
<b>tot.contr.Bâtim-TP(3)</b>	826	33	162	341	675	228	430	599	740	1040	963	1031
%bâtim-TP/risq. spéc.	47%	24%	47%	66%	84%	34%	35%	45%	50%	59%	75%	75%
nombre d'agents	139/ ?	?	?	?	?	133	==>	==>	==>	==>	==>	==>

(1) pour l'évaluation du total des infractions aux mesures de prévention spécifique, il n'a été retenu que la moitié des infractions à l'art.66a).

## INTERVENTIONS CONCERNANT LES RISQUES SPECIFIQUES DE 1926 A 1937

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

### Contraventions visées par procès verbal

66a/escal.échafaudage +pièc.mobiles mach.(1)	829	857	1 243	1 096	1 083	1 062	810	614	545	386	347	163
monte-charges	13	9	19	23	17	17	17	15	16	18	26	13
électricité	8	2	4			1	1	2		1	8	5
surcharges	17	17	30	39	39	19	14	19	6	15	6	10
saturnisme,céruse	27	6	2	2		6	31	5	4	4	2	3
maladie du charbon		1	7		25		1					
blanchisseries	7	3										
air comprimé												
voies ferrées	5	2	3	4	3	2					1	3
déc.Btp+ouvert.chant(1)	64	123	126	122	151	213	178	133	82	381	219	127
risq.particul.fem/enf	388	283	380	267	161	167	150	289	47	14	6	1
divers (2)	7	34	29	35	35	27	24	21	16	14	6	5
<b>tot.contrav. hyg/sécur. visées/proc.verbal</b>	<b>2 401</b>	<b>1 789</b>	<b>2 787</b>	<b>2 458</b>	<b>2 356</b>	<b>1 983</b>	<b>1 827</b>	<b>1 394</b>	<b>1 037</b>	<b>1 224</b>	<b>930</b>	<b>489</b>
<b>total contrav.dr./trav. visées par proc.verbal</b>	<b>45</b> <b>336</b>	<b>36</b> <b>087</b>	<b>39</b> <b>963</b>	<b>33</b> <b>961</b>	<b>37</b> <b>415</b>	<b>33</b> <b>833</b>	<b>29</b> <b>998</b>	<b>30</b> <b>316</b>	<b>36</b> <b>674</b>	<b>41</b> <b>890</b>	<b>37</b> <b>875</b>	<b>4</b> <b>752</b>

### Contraventions visées par mise en demeure

décret bâtiment-TP	1 116	1 543	3 485	1 039	1 335	3 781	1 796	1 509	1 123	288	148	104
monte-charges	302	265	369	309	393	418	415	409	271	67	58	0
électricité	79	125	97	86	93	136	106	100	83	137	1 202	195

saturnisme, céruse	30	35	40	67	65	68	91	97	43	31	15	14
maladie du charbon	75	70	89	90	74	50	59	203	400	91	53	6
blanchisseries	36	15	19	34	20	35	22	55	21	19	3	10
voies ferrées	49	17	28	37	51	44	41	26	47	16	4	
air comprimé	1	1			4	9	7		1			2
divers (2)	60	13	16	52	25	33	22	140	11	20	3	4
total contrav. visées par mise en demeure	10 997	10 069	13 828	11 016	13 232	14 917	10 679	11 122	7 196	4 449	4 257	2 239

total contr.dr.du trav	56	46	53	44	50	48	40	41	43	46	42	6
	333	156	791	977	647	750	677	438	870	339	132	991
	13	11	16	13	15	16	12	12	8 233	5 673	5 187	2
tot. contrav. hyg/sécur.	398	858	615	474	588	900	506	516				728
<b>tot/contr.risq/spéc.(3)</b>	2 699	2 993	5 365	2 754	3 033	5 557	3 380	3 330	2 444	1 309	1 934	584
%risq.spéc/tot.dr./trav	5%	6%	10%	6%	6%	11%	8%	8%	6%	3%	5%	8%
%risq.spéc/tot.hyg/séc	20%	25%	32%	20%	19%	33%	27%	27%	30%	23%	37%	21%
<b>tot. contr.Bâtim-TP(3)</b>	1 595	2 095	4 233	1 709	2 028	4 525	2 379	1 949	1 478	862	541	313
% bâtim-TP/risq.spéc.	59%	70%	79%	62%	67%	81%	70%	59%	60%	66%	28%	54%
nombre d'inspecteurs	133	==>	==>	142	==>	==>	==>	164	==>	==>	==>	==>

(1) pour l'évaluation du total des infractions aux mesures de prévention spécifique, il n'a été retenu que la moitié des infractions à l'art.66a). Les infractions aux obligations de déclaration de chantiers représentent une part importante de la ligne "bâtiment+ouverture de chantiers" :1926 : 58 ; 1927 : 84 ; 1928 : 91 ; 1929 : 78 ; 1930 : 89 ; 1931 : 109 ; 1932 : 100 ; 1933 : 87 ; 1934 : 53 ; 1935 : 70 ; 1936 : 33 ; 1937 : 14.

(2) pompage dans les poteries d'étain, couperies de poil, acéto-arsenite de cuivre, ciment à prise rapide, rayons X.

(3) total : 35.379 contraventions aux mesures de prévention spécifique, en 12 ans, soit 2.948 en moyenne par an, dont 67 % (1.975/an) sur les chantiers du BTP.

## INTERVENTIONS CONCERNANT LES RISQUES SPECIFIQUES DE 1985 A 1989

	contrav. visées par procès verbal		référés	contrav. visées par mise en demeure		contrav. visées par simple observation	
--	--------------------------------------	--	---------	---	--	---	--

### année 1985

	(1)	(2)		(1)		(1)	(2)		(1)	(2)
--	-----	-----	--	-----	--	-----	-----	--	-----	-----

contrav. Bâtiment -TP	2 616	49%				1 309	7%		59 030	19%	
autres risq. particul. à cert. profes. ou modes de trav.	371	7%				1 292	7%		27 307	9%	
total contrav. hyg/sécur.	5 300		17%			18 160		95%	305 255		37%
Total contraventions	31 002					19 079			829 982		

### année 1986

contrav. Bâtiment -TP	5 123	67%		35	69%	1 498	8%		130 759	29%	
autres risq. particul. à cert. profes. ou modes de trav.	202	3%		6	12%	1 076	6%		25 837	6%	
total contrav. hyg/sécur.	7 698		30%	51		19 267		91%	446 353		43%
Total contraventions	25 256			51		21 071			1 039 710		

### année 1987.

contrav. Bâtiment -TP	4 825	65%		23	61%	1 360	8%		137 498	29%	
autres risq. particul. à cert. profes. ou modes de trav.	552	7%		3	8%	970	5%		39 913	8%	
total contrav. hyg/sécur.	7 473		22%	38		17 916		88%	480 616		43%

Total contraventions	33 265			38		20 253			1 126 974		
----------------------	--------	--	--	----	--	--------	--	--	-----------	--	--

**année 1988**

contrav. Bâtiment -TP	4 765	62%		15	31%	1 553	9%		133 679	30%	
autres risq. particul. à cert. profes. ou modes de trav.	385	5%		2	4%	868	5%		28 053	6%	
total contrav. hyg/sécur.	7 644		24%	48		17 530		84%	439 726		41%
Total contraventions	32 180			48		20 765			1 077 432		

**année 1989**

contrav. Bâtiment -TP	5 742	68%		10	36%	1 230	9%		168 835	39%	
autres risq. particul. à cert. profes. ou modes de trav.	408	5%		2	7%	754	6%		31 162	7%	
total contrav. hyg/sécur.	8 491		24%	28		13 240		72%	438 288		42%
Total contraventions	35 534			28		18 510			1 050 556		

Nombre d'agents en section d'inspection : **1986** : 450 inspecteurs+ (?) controleurs sur 2 267 cadres B,  
**1987** : 415 insp. + 794 contr. en section, **1988** : 403 insp. + 782 contr., **1989** : 382 insp. + 774 contr.  
 Chiffres tirés des rapports annuels réalisés par la mission centrale d'appui.

(1) - pourcentages par rapport au total des contraventions relevées en hygiène et sécurité

(2) - pourcentages par rapport au total général des contraventions

(NOTE 2) 16 octobre 1894 : Une première définition des théories de l'ordre public social et du risque professionnel. Extraits du discours prononcé par M l'avocat général Sarrut, cité par *Le Bulletin de l'Inspection du Travail*, 1894 n° 6

*« On paraît d'accord pour grouper sous la dénomination « législation ouvrière » les lois diverses qui ont pour objet la réglementation industrielle, la prétention et la réparation des accidents, les conflits entre patrons et ouvriers, les syndicats professionnels, le contrat de louage de service, la participation aux bénéfices, les associations coopératives, les institutions de prévoyance et d'épargne, c'est à dire l'ensemble des lois dont les dispositions intéressent plus particulièrement la catégorie des citoyens pour qui le salaire constitue le principal moyen d'existence à qui le capital argent fait le plus souvent défaut et qui créent leur pécule par des versements modiques et continus dans les établissements consacrés à l'épargne... »*

*« Il ne conviendrait pas qu'une loi essentiellement protectrice des enfants et des femmes, qui a par conséquent le caractère de loi d'ordre public, pût être impunément éludée et devint à la longue, par la résistance des uns, le défaut de vigilance des autres, un rouage inutile on faussé. Aussi un système complet de surveillance, de contrôle et de répression a-t-il été organisé. Les régions industrielles, divisées en circonscriptions, ont à leur tête des fonctionnaires spéciaux : inspecteurs divisionnaires, inspecteurs départementaux, recrutés par voie de concours. et justifiant d'une compétence technique. Les attributions de ces inspecteurs sont considérables : droit d'entrée dans les établissements industriels à toute heure, sans réquisition, droit d'exiger la communication des livrets des enfants, des registres, des règlements intérieurs ; droit de constater les infractions, concurremment d'ailleurs avec les officiers de police judiciaire, et de dresser procès verbal... »*

*« La loi du 2 novembre 1892 forme en Europe le document le plus récent et l'un des mieux coordonnés sur la réglementation du travail industriel. On n'en saurait méconnaître la légitimité. Si l'on peut, dans une certaine mesure, contester au législateur le droit de fixer les conditions du travail pour les hommes parvenus à un développement physique complet et investis de leur pleine capacité civile, il est hors de doute que le législateur doit intervenir dans l'intérêt des mineurs et des femmes : l'industrie, par l'agglomération des personnes, par la nature même et les conditions du travail qu'elle exige, par la méconnaissance des règles de l'hygiène et de la salubrité, pourrait devenir après l'alcoolisme, le facteur le plus redoutable de la démoralisation, du dépérissement de la race. A un Etat bien organisé, il faut des citoyens valides. La limitation du travail des femmes est indispensable à la bonne tenue du foyer domestique. Le travail de nuit aurait pour les femmes les conséquences les plus désastreuses. Des considérations de l'ordre économique ne sauraient primer l'intérêt social. L'objection tirée de la concurrence étrangère est d'ailleurs sans portée, puisque une législation à peu près identique régit l'Europe et a ainsi uniformisé les conditions du travail. « Parmi les revendications des travailleurs, lit-on dans le rapport de M. Waddington, il n'y en a pas dont la légitimité soit plus universellement reconnue que la demande d'une protection efficace pour les faibles et les mineurs, que le désir d'une restriction du travail des femmes et des enfants à des limites conformes aux lois de la nature et de l'humanité. Toutes les nations civilisées acceptent le principe de la réglementation du travail en ce qui concerne les mineurs et les femmes. » D'autre part des règlements d'administration publique apportent à l'application stricte de la loi des tempéraments indispensables à certaines industries. »*

*« ... Il faut donc considérer comme définitivement acquis les principes qu'elle (la loi du 2 novembre 1892) consacre. Il y aurait témérité à en tenter l'abrogation. »*

*« A la réglementation du travail industriel se rattache la question de la responsabilité en cas d'accident. Aussi est-ce parallèlement, en quelque sorte, que les projets de loi relatifs à ces deux »*

*objets ont été déposés au parlement et discutés. Le projet de loi voté en dernier lieu par la Chambre des députés, aux mois de mai et juin 1893, relativement à la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail et à l'organisation de l'assurance obligatoire, est actuellement soumis à la Commission du Sénat. Il mérite d'être analysé. Sur un point essentiel, il renverse une doctrine fort ancienne, transmise du droit romain. D'après l'article 1382 du Code civil, la partie lésée ne peut obtenir en justice la réparation du dommage qu'autant qu'elle démontre la faute. La faute est la condition même de la responsabilité. Pas de faute établie à l'encontre du défendeur, pas d'action. D'après le projet de loi, au contraire, l'accident donne par lui-même droit à la réparation du dommage. Il vaut titre. Au chef d'industrie incombe la responsabilité. La faute lourde de l'ouvrier n'entraîne qu'une réduction de l'indemnité, ce qui paraît excessif ; sa faute intentionnelle, c'est à dire, la volonté de provoquer l'accident, entraîne seule déchéance du droit. Pour justifier cette innovation, on invoque en lui donnant une signification particulière la théorie du risque professionnel. L'industrie moderne a subi des transformations profondes. Elle est devenue par elle-même dangereuse pour l'ouvrier. Celui-ci, en contact permanent avec des machines, avec un outillage compliqué est nécessairement exposé au danger. Sa liberté d'action est annihilée en partie. L'accident procède bien plus du genre de travail, de l'outillage, que du fait de l'ouvrier. Le travail industriel implique des risques ; or ce genre de travail, cet outillage, c'est le chef d'industrie qui l'adopte, qui l'établit. C'est donc, en dernière analyse, au chef d'industrie que remonte la responsabilité. D'ailleurs, le travail industriel est la source des bénéfices du maître. Ces bénéfices sont la compensation des risques. L'ouvrier, au contraire est réduit à un salaire fixe. Il est donc tout à la fois rationnel et équitable de mettre l'ouvrier hors de cause, sauf les cas de faute intentionnelle, et d'imposer au chef d'industrie la réparation du dommage. Au surplus, l'industriel prévoyant met des fonds en réserve pour l'usure du matériel, que n'agirait-il pas de même en ce qui concerne ses auxiliaires vivants ?*

**(Note 7) : extrait de l'Annuaire du Ministère du commerce et de l'industrie et du travail, année 1906, p.19) non reproduite. Elle peut être demandée au Chatefp.**

**(Note 10) Circulaire ministérielle du 13 avril 1898 relative à la forme dans laquelle doivent être effectuées les mises en demeure prévues par l'article 6 de la loi du 12 juin 1893. Publiée au Bulletin de l'inspection du travail, 1898 n°2**

*...”La question s’est posée de savoir dans quelle forme doit être faite cette mise en demeure. Suffit-il d’énumérer sur le registre d’usine les articles du décret pour lequel il existe des contraventions ? Est-il, au contraire, nécessaire que la mise en demeure renferme l’énumération détaillée des mécanismes et des organes dangereux de l’outillage ou des causes d’insalubrité existantes ?*

*“Le Comité consultatif des arts et manufactures, se basant sur le texte même de la loi, a exprimé l’avis que la mise en demeure de l’inspecteur doit viser les prescriptions des décrets qui n’ont pas été observés et préciser les contraventions qui ont été relevées. L’article 6 porte, en effet, d’une part, que les inspecteurs mettront les chefs d’industrie en demeure de se conformer aux prescriptions du règlement, ce qui entraîne l’obligation de les viser dans le détail ; d’autre part, que la mise en demeure indiquera les contraventions relevées, ce qui implique forcément que celles-ci seront articulées et formulées avec précision. Il importe, d’ailleurs, qu’une contravention soit parfaitement caractérisée pour pouvoir faire l’objet de poursuites judiciaires ; on citerait nombre de jugements qui ont été suivis d’acquittements motivés sur le fait que la mise en demeure n’avait pas été suffisamment précise.*

*“ Ce mode de procéder offrira l’avantage de fixer l’industriel sur les améliorations qu’il est tenu d’apporter à son outillage ou dans ses ateliers. Il n’aura pas à se plaindre de n’avoir pas pu, faute d’explications, se mettre en règle avec la loi, et ne sera plus fondé à dire qu’une mise en demeure générale, par suite toujours menaçante, le met dans une situation intolérable que le législateur n’a jamais eu l’intention de lui créer.*

“Ces raisons, Monsieur l’Inspecteur divisionnaire, ne pouvaient que me déterminer à me ranger à l’avis du Comité consultatif des arts et manufactures qui est, d’ailleurs, en complète harmonie avec les instructions générales du 27 mars 1894. Je vous serai, en conséquence, obligé de donner aux inspecteurs de votre circonscription des ordres pour que les règles tracées dans la présente circulaire soient strictement suivies. Je sais que cette nouvelle mesure pourra avoir pour conséquence de compliquer leur tâche. Mais, l’activité qu’ils ont déployée jusqu’ici dans l’accomplissement de leur délicate mission m’est un sûr garant qu’ils rempliront exactement les nouvelles obligations que les règlements imposent .

## (Note 11)

### Procédures de mises en demeure. La fronde des divisionnaires

**RAPPORT DE M. DELAISSEMENT**, 3° Circonscription, 1895, publié avec le *Rapport annuel sur l’application de la loi du 2 novembre 1892*, Imprimerie nationale.

« 4° En ce qui concerne les mesures à prendre pour faire disparaître les contraventions, au point de vue de la sécurité, par exemple, il peut exister plusieurs moyens pour protéger un même organe dangereux. S’il s’agit d’une série d’engrenages faisant partie d’une machine, on peut les entourer soit avec de la tôle, soit avec du bois, etc.. ; on peut aussi se borner à mettre une barre protectrice isolante qui empêche l’accès de la machine ; on peut encore se contenter de placer des enveloppes protectrices sur les angles convergents dangereux des engrenages, etc. Dans ces circonstances, quelle mesure devra indiquer l’inspecteur ? S’il en mentionne une sur le registre, l’industriel ne peut-il pas lui répondre que ce moyen ne lui convient pas, qu’il en préfère un autre, et laisser entendre que le rôle de l’inspecteur est de constater que la contravention a ou n’a pas disparu et que c’est à l’industriel à choisir, sous sa responsabilité, la disposition qu’il préfère, pourvu qu’elle soit efficace ? Que devrait faire l’inspecteur dans ce cas ? Pour éviter cette situation embarrassante, je me borne à demander que les mesures soient indiquées verbalement à l’industriel, en lui faisant remarquer que ces renseignements ne sont donnés qu’à titre d’exemple ou d’indication et que c’est à lui à faire le nécessaire, sous sa responsabilité. Les inspecteurs inscrivent, d’ailleurs, sur leurs carnets, toutes les machines et organes dangereux et toutes les causes d’insalubrité avec les observations qu’ils ont faites.

Un autre inconvénient me semblerait résulter de l’indication précise et écrite à l’industriel. L’inspecteur peut être amené à recommander un moyen protecteur ou une invention qui, dans l’état actuel de la science, lui paraîtrait occuper le premier rang. Mais, dans ce cas, ne serait-il pas à craindre qu’on l’accusât de faire de la propagande en faveur d’intérêts particuliers ?

Si, aux considérations qui précèdent on objecte qu’au lieu d’être précise, l’indication de la mesure à prendre peut être inscrite sur le registre d’une manière générale, je répondrai que, dans ces conditions, elle serait vague et absolument inutile. L’indication obligatoire d’un délai après lequel les contraventions devront avoir disparu me paraît suffisante et produirait les mêmes résultats.

Néanmoins, s’il était admis que l’indication précise et écrite des mesures à prendre est indispensable, je pense que de nouvelles instructions devraient être adressées à ce sujet aux inspecteurs.

5° Au sujet du délai, comment doit être interprété l’article 19 du décret du 10 mars 1894 qui fixe des délais à partir de la promulgation de ce décret ? La mise en demeure est-elle néanmoins nécessaire pour ces articles ?

Cela semble résulter de la circulaire ministérielle du 27 mars 1894, qui dit :

" Pour la plupart des prescriptions du décret du 10 mars 1894, l'importance du délai a été déterminée par le décret lui-même... et vous n'aurez qu'à vous conformer exactement aux indications de son article 19 ".

Les délais indiqués par l'article 19 précité et fixés à partir de la promulgation du décret étant maintenant expirés, on pourrait dire que la mise en demeure n'est plus nécessaire pour les articles dont il s'agit. Mais, d'après l'article 6 de la loi du 12 juin 1893, la mise en demeure est prescrite pour tous les articles du décret, et un magistrat appelé à donner son avis sur la question a pensé que, pour les articles mentionnés à l'article 19, la mise en demeure ne pouvait être faite régulièrement qu'à l'expiration des délais indiqués, et que cette mise en demeure devait elle-même fixer un nouveau délai qui ne devait pas être inférieur à un mois. Cette interprétation peut-elle être admise ?

Quoi qu'il en soit, un grand nombre de mises en demeure ont déjà été faites dans les visites d'établissements. A Dijon, il était difficile à l'inspecteur de rencontrer les entrepreneurs de bâtiments chez eux ou même dans leurs chantiers (car ils en ont ordinairement plusieurs à diriger). Dans ce cas, les mises en demeure et les pièces nécessaires ont été données aux entrepreneurs par l'intermédiaire de la mairie et contre des récépissés remis ensuite à l'inspecteur. Ce procédé a été utile, surtout à cause des garde-corps à installer aux échafaudages.

**(Note 12) Rapport de M.Laporte**, 1<sup>o</sup> circonscription, 1896, publié avec le Rapport annuel sur l'application de la loi du 2 novembre 1892.

Cette procédure de la mise en demeure préalable, qui a soulevé dans la pratique des difficultés assez sérieuses, fait l'objet de observations suivantes de M. l'inspecteur Flamery :

« il me semble que la mise en demeure ne devrait être faite que dans le cas où l'on signale des modifications profondes, un vice nécessitant des travaux d'appropriation, un changement dans l'immeuble ou dans le gros outillage ; mais qu'elle n'est pas nécessaire lorsqu'elle s'applique à des appareils mobiles, susceptibles de changer de place du jour au lendemain, ou pour des garanties qui peuvent être effectuées sans délai.

Chez les entrepreneurs de travaux publics (maçons, couvreurs, etc.) qu'on ne rencontre jamais sur les chantiers, comment établir cette mise en demeure ? Et, si des accidents se produisent par suite de la malfaçon d'un échafaudage, la mise en demeure n'ayant pas été faite, le patron ne pourra être poursuivi en vertu de l'article 10 du décret. Je pourrais citer bien d'autres exemples. A mon avis, j'estime que la remise à l'industriel ou à son représentant du décret du 10 mars 1894, avec mention sur le registre de se conformer d'une façon générale aux prescriptions réglementaires, devrait être une arme suffisante pour exercer des poursuites, le cas échéant. »

Monsieur l'inspecteur Valant traite la même question en ces termes :

« Nous croyons devoir fournir quelques raisons probantes au sujet de l'inopportunité de la mise en demeure, et sur les inconvénients réels qu'elle entraîne dans la pratique. Examinons le cas de plusieurs accidents soumis à l'enquête de l'inspecteur du travail dans un établissement industriel qui n'occupe ni femmes, ni enfants, mais seulement des adultes hommes :

1<sup>o</sup> un ouvrier d'une usine électrique est foudroyé par une machine dynamo, dont l'état d'isolement électrique était insuffisant, ce qui n'est pas du pouvoir de l'inspecteur du travail de reconnaître de visu, raison pour laquelle il n'a pu faire de mise en demeure au sujet de l'article 13-3 1<sup>er</sup> du décret du 10 mars 1894 ;

2<sup>o</sup> un ouvrier est blessé dans un atelier pour une machine ou un organe de machine installé après le dernier passage de l'inspecteur du travail, ou bien dans l'intervalle du délai légal minimum d'un mois de la mise en demeure concernant la prescription relative à la machine qui a occasionné l'accident ;

3° un ouvrier est blessé dans un chantier de construction d'un entrepreneur de travaux, chantiers essentiellement provisoire, dont les échafaudages engrenages et appareils de levage, câbles de monte-charges mécaniques, etc. ne présentaient pas les conditions de sécurité requises par le décret du 10 mars 1894, et au sujet desquels l'inspecteur n'avait pas pu faire de mise en demeure préalable, attendu qu'il ignorait l'existence de ce chantier, dont l'entrepreneur, qui réside en dehors de la section, ne l'a pas avisé.

L'inspecteur du travail qui dressera un procès-verbal de contravention dans ces divers cas, très ordinaires dans la pratique, agira-t-il suivant la légalité ? Et peut-il espérer que son procès verbal de contravention de contraventions nettement établies sera suivi de condamnation ? Certainement non.

Et si l'industriel, lors de la signification de la mise en demeure d'avoir à se conformer à tel ou tel article du règlement d'administration publique du 10 mars 1894, répond catégoriquement qu'il refuse d'en tenir compte, pourquoi attendre un mois avant de pouvoir dresser procès-verbal pour une contravention qui n'aura pas disparu dans le délai minimum fixé par la loi, et qui aura peut-être suivie d'un accident quinze jours après le constat de l'inspecteur ?

Ne doit on pas reconnaître que cette procédure de la mise en demeure préalable, dont on n'entrevoit pas bien la nécessité et de l'opportunité de laquelle l'inspecteur devrait être seul juge puisque la loi lui reconnaît la compétence nécessaire pour apprécier l'existence du délit, sera un obstacle à la répression de bien des délits visés par les articles du décret de 10 mars 1894 ?

Dans l'état actuel des choses, vu l'existence de la loi de 1893, pour arriver à l'application impossible, dans les cas ordinaires, du règlement d'administration publique rendu pour son exécution, nous pensons que la procédure la plus rationnelle à tous égards est celle qui nous a été indiquée par M. l'inspecteur divisionnaire la première circonscription et qui consiste à inscrire sur le registre d'atelier une mise en demeure préalable générale « d'avoir à se conformer aux articles du décret du 10 mars 1894. Il est évident que l'inspecteur départemental, qui remet en même temps à l'industriel un exemplaire de la loi du 1893 et du décret, aura soin de mentionner cette remise à la suite de la formule de mise en demeure datée et signée »

Les observations qui précèdent ont trait principalement à la difficulté de réprimer les infractions au décret du 10 mars 1894, alors qu'aucune mise en demeure n'aura été inscrite sur le registre de l'industriel. Je crois que, sous ce rapport, il n'y pas lieu de s'alarmer, car il reste toujours l'article 8 de la loi du 12 juin 1893, lequel, à cause même de la généralité des mesures qu'il prescrit, peut s'appliquer à tout acte de négligence, à toute faute lourde ayant occasionné un accident.

C'est aussi l'opinion de M. l'inspecteur Touchais :

« Dans le cas d'accident se produisant dans les chantiers de construction, il est impossible, si toutes les conditions de sécurité n'ont pas été remplies, de viser dans le procès-verbal le décret du 10 mars 1894 : car, d'après l'article 6 de la loi, les industriels doivent être préalablement en demeure de se conformer aux règlements prévus par l'article 3. Or, dans les chantiers où il n'y souvent pas de bureau, on ne peut exiger la présence du registre. D'autre part, la nature éminemment variable des travaux ne permet pas d'imposer un jour une mesure qui serait inutile le lendemain, alors qu'il serait nécessaire d'en imposer une nouvelle qu'on ne pourrait prévoir la veille. Il est donc absolument indispensable de s'armer des dispositions de l'article 3, et c'est ainsi que j'ai dû, à la suite des accidents, relever des contraventions à cet article et dresser des procès-verbaux. »

Je pourrais citer plus d'un exemple de poursuites exercées dans ces conditions et qui ont été suivies de condamnations.

Ainsi qu'il est dit dans une situation reproduite plus haut, j'ai engagé les inspecteurs, lorsqu'ils remettent à un industriel le décret du 10 mars, d'avoir à inscrire sur le registre d'usine une mise en

demeure générale réclamant l'exécution de toutes les prescriptions du décret pouvant s'appliquer à l'établissement visité. Je ne sais, le cas échéant, si le parquet jugera suffisante une mise en oeuvre ainsi généralisée. C'est une épreuve à tenter. En supposant, que notre interprétation soit admise, l'exécution de la loi serait rendue beaucoup plus efficace.

En effet, qu'arrive t-il aujourd'hui ? L'inspecteur passe dans un atelier, examine tous les mécanismes et inscrit sur le registre les mesures de protection qu'il juge indispensables. Il ne reviendra que dans un an, dix-huit mois peut-être. Pendant ce temps, de nouvelles machines sont installées dans l'établissement comme l'inspecteur ne les a jamais vues, qu'il n'a pu, par conséquent, s'assurer si elles étaient suffisamment garanties, aucune indication les concernant ne figure sur le registre d'usine.

Survient un accident : l'ouvrier est grièvement blessé. Il nous impossible de poursuivre au nom du décret du 10 mars, car la mise en demeure pour les nouvelles machines n'existe pas.

Tandis que, avec la mise en demeure générale telle que nous la comprenons, la responsabilité du patron reste entière, quels que soient les modifications et les changements qu'il ait apportés dans son outillage depuis la visite de l'inspection.

### **(Note 13). Le double coup d'arrêt de la Cour de Cassation**

Extraits et commentaires publiés au *Bulletin de l'Inspection du travail*.  
1896 n°3, p.22 et n°4 et 5, p 275.

## Cour de Cassation

### Arrêt du 28 mars 1896

1. SÉCURITÉ ET HYGIÈNE DANS LES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS – LOIS DES 2 NOVEMBRE 1892 ET 12 JUIN 1893 – SANCTIONS PÉNALES – CONSTATATIONS ET POURSUITES DIRECTES ET IMMÉDIATES – MISE EN DEMEURE PRÉALABLE INUTILE.

II QUALIFICATION DE LA POURSUITE – SUBSTITUTION D'UNE QUALIFICATION NOUVELLE IMPOSSIBLE – ÉLÉMENTS DE FAIT INSUFFISANTS – CASSATION.

1. Si la loi du 12 juin 1893, en soumettant tous les établissements industriels, déjà régis par la loi du 2 novembre 1892, lorsqu'ils emploient des enfants ou des femmes, à des règles de sécurité ou d'hygiène déjà en partie prescrites par cette dernière loi, subordonne, dans son article 6, toute mise en oeuvre de leurs sanctions pénales à une mise en demeure préalable, permettant aux industriels d'en discuter l'opportunité, elle ne le fait qu'à titre exceptionnel et seulement pour celles de ces règles dont elle confie la détermination ultérieure au pouvoir réglementaire. En ce qui touche les infractions à celle des prescriptions, tant de sécurité que d'hygiène, que la loi détermine elle-même, elle les laisse soumise à la constatation et à la poursuite directes et immédiates, conformément, d'ailleurs, aux lois antérieures sur la matière, comme aux règles de droit commun.

2. La Cour de Cassation ne peut, pour éviter de prononcer la nullité de la décision qui lui est déférée, substituer une qualification nouvelle à la qualification de la poursuite, si, dans l'état des constatations de ladite décision et du procès-verbal (base de la poursuite), elle ne trouve pas les éléments de fait nécessaires pour apprécier s'il y a lieu d'opérer cette substitution.

" La Cour

Statuant sur le pourvoi du ministère public près le tribunal de simple police de Roubaix contre un jugement de ce tribunal, rendu le 26 décembre 1895 au profit de W...,

Ouï M. le conseiller Paul Dupré, en son rapport ; ouï M<sup>e</sup> Georges Devin, avocat en la Cour, en ses observations pour W..., intervenant, ouï M. l'avocat général Eugène Duval, en ses conclusions ;

Sur le moyen du pourvoi pris de la violation de l'article 14 de la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels ;

Vu ladite loi, notamment en son article susmentionné, ensemble la loi du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les mêmes établissements ;

Vidant son délibéré en la Chambre du Conseil ;

Attendu que W., était poursuivi en simple police sur et aux fins d'un procès-verbal de l'inspecteur départemental du travail, relevant, à sa charge, une contravention à l'article 14 de la loi du 2 novembre 1892 susvisée ;

Qu'aux termes du jugement attaqué, intervenu sur cette poursuite il résultait, tant du procès-verbal que des débats, que, le 4 novembre 1895, le jeune V..., âgé de 13 ans 1/2 avait été blessé dans l'une des salles de la filature de W... ; que cette blessure avait été produite par un monte - charges dont l'installation ne présentait aucune des conditions de sécurité prescrites par l'article 14 de la loi du 2 novembre 1892 et rendrait le prévenu passible des peines portées par cette loi ;

Que le jugement attaqué a néanmoins relaxé le prévenu de la poursuite en se fondant uniquement sur ce que, dans l'espèce, le libellé du procès-verbal n'avait pas été précédé d'une mise en demeure ;

Que selon le juge de police, si la loi du 2 octobre 1892 n'exige aucun acte préalable de ce genre, les dispositions de la loi postérieure du 12 juin 1893 concernant la sécurité et l'hygiène des établissements industriels s'étaient *ipso facto*, du jour de leur promulgation, substituées aux dispositions similaires de la loi précédente, et qu'aucune contravention aux prescriptions tant de sécurité que d'hygiène, de la seconde de ces lois, ne pouvant, aux termes de son article, être directement poursuivie, même constatée par un procès-verbal, sans une mise en demeure préalable ouvrant aux industriels une procédure de recours administratif, la contravention de l'espèce se trouvait régie par cette procédure, qui, dans la cause, n'avait pas été suivie ;

En droit :

Attendu que, si la loi du 12 juin 1893, en soumettant tous les établissements industriels déjà régis par la loi du 2 novembre 1892, lorsqu'ils emploient des enfants ou des femmes, à des règles de sécurité ou d'hygiène déjà en partie prescrites par cette dernière loi, subordonne, en effet, dans son article 6, toute mise en œuvre de leurs sanctions pénales à une mise en demeure préalable, permettant aux industriels d'en discuter l'opportunité, *elle ne le fait qu'à titre exceptionnel et seulement pour celles de ces règles dont elle confie la détermination ultérieure au pouvoir réglementaire ;*

*Qu'en ce qui touche les infractions à celles des prescriptions, tant de sécurité que d'hygiène ; que la loi détermine elle-même, elle les laisse soumises à la constatation et à la poursuite directes et immédiates, conformément, d'ailleurs, aux lois antérieures sur la matière, comme aux règles de droit commun ;*

*Qu'en décidant le contraire, en attribuant à la disposition de la loi de 1893, qui accorde aux chefs d'industrie le bénéfice d'une mise en demeure préalable à toute poursuite, une portée générale et en l'étendant des contraventions aux règlements d'administration publique à celles qui sont directement prévues par la loi même et par les prescriptions similaires de la loi de 1892, le jugement attaqué a tout à la fois faussement appliqué et violé tant la seconde que la première de ces lois ;*

Sur le moyen de défense subsidiaire pris de ce que l'état de fait relevé à la charge de W... constituerait une infraction, non à l'article 14 de la loi du 2 novembre 1892, titre de la poursuite ; mais tout au plus à l'article 11 du règlement d'administration publique du 10 mars 1894, rendu en exécution de la loi de

1893, ne pouvant, par la suite être légalement poursuivie qu'après la mise en demeure préalable exigée par cette dernière loi ;

Attendu que dans l'état des constatations du procès-verbal et du jugement, la Cour de cassation n'a pas les éléments de fait nécessaires pour apprécier s'il y a lieu de faire droit au moyen en substituant une qualification nouvelle à la qualification de la poursuite :

Par ces motifs,

Casse et annule le jugement du tribunal de simple police de Roubaix, du 26 décembre 1895. »

## Cour de Cassation

*Bulletin du 12 juin 1896*

ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS – SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS – LOIS DES 2 NOVEMBRE 1892 ET 12 JUIN 1893 - FEMMES – EMPLOI DE MOTEURS MÉCANIQUES DONT LES ENGRENAGES NE SONT PAS COUVERTS – CONSTATATION ET POURSUITE DE LA CONTRAVENTION – MISE EN DEMEURE INUTILE (1)

Si la loi du 12 juin 1893, concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, impose à ces établissements, déjà régis par la loi du 2 novembre 1892 lorsqu'ils emploient des enfants ou des femmes, des règles en partie prescrites par cette dernière loi, elle ne subordonne la constatation et la poursuite des infractions à une mise en demeure préalable que pour celles de ces infractions dont elle confie la détermination ultérieure au pouvoir réglementaire.

Cette mise en demeure préalable n'est donc point applicable lorsqu'il s'agit d'infractions formellement déterminées par la législation antérieure encore en vigueur, et spécialement le fait d'avoir employé des femmes dans un atelier où existent des moteurs mécaniques dont les engrenages ne sont pas couverts, étant expressément spécifié comme contravention par l'article 2 du décret réglementaire du 13 mai 1893, peut être constaté à la charge d'un prévenu sans qu'il y ait lieu à aucune mise en demeure.

On soutiendrait vraiment que la disposition répressive de cet article 2, se trouvant reprise par l'article 12 du décret du 10 mars 1894 et étendue par lui à tous les établissements industriels auxquels il enjoint de couvrir les parties dangereuses de leurs machines, s'est confondue avec cette dernière prescription et n'est plus exécutoire que dans les conditions où celle-ci, c'est-à-dire moyennant le préalable d'une mise en demeure. Ni la loi de 1892, ni le décret de mai 1893, en effet, n'ont été abrogés par la loi de 1893 et par le décret de mars 1894 ; ces deux législations conservent, dès lors, leur autorité et puisent en elles-mêmes leur force probante.

Cassation, sur le pourvoi du ministère public près le tribunal de simple police de Tourcoing, d'un jugement de ce tribunal, en date du 9 janvier dernier, relaxant le sieur P...

M. le conseiller de Larouvrerade, rapporteur ; M. Duval, avocat général, conclusions conformes.

*(Gazette des Tribunaux, 21 juin 1896)*



## STRUCTURE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL DEPUIS 1939<sup>(1)</sup>

Claude CHETCUTI <sup>(\*)</sup>

### LA PERIODE DE GUERRE (1939 - 1945)

#### *L'évolution de la législation*

Les attributions de l'administration centrale ne seront guère affectées par la déclaration de guerre, non plus que celles des services extérieurs, d'autant que la législation relative à la mobilisation de la main d'œuvre (loi du 11 juillet 1938) faisait intervenir largement l'administration du travail et notamment les services de l'inspection du travail, dont le rôle est confirmé par les décrets des 15 septembre et 19 octobre 1939 relatifs à l'utilisation de la main d'œuvre.

L'état de guerre va surtout engendrer un strict encadrement de l'économie et donc mettre fin à toute politique contractuelle, quelles que soient par ailleurs les répercussions de la situation politique générale marquée par le pacte germano-soviétique (voir en particulier les décrets du 30 novembre 1939 et 1<sup>er</sup> juin 1940).

A partir de juillet 1940, une idéologie nouvelle entend ordonner les rapports du travail. Dans la réglementation élaborée sous le régime de Vichy et dans la politique menée durant la période 1940-1944 trois aspects doivent être distingués.

Une nouvelle doctrine sociale est affichée, impliquant une nouvelle organisation des relations sociales, mais l'application de la charte du travail va s'avérer laborieuse.

Une politique de main d'œuvre est élaborée, destinée à satisfaire aux exigences de l'occupant (« relève », puis service du travail obligatoire) mais répondant aussi à la philosophie du régime ou aux besoins immédiats de l'économie (lois du 11 octobre 1940 sur l'emploi féminin ou les cumuls d'emploi ; loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main d'œuvre).

En même temps se poursuivent les réflexions engagées avant-guerre et sont promulguées des dispositions législatives et réglementaires dont la plus grande partie sera conservée. C'est ainsi que l'assujettissement de l'ensemble des salariés des secteurs non agricoles à la législation du travail est réalisé par la loi du 20 mars 1941. Inversement l'autonomie de la réglementation du secteur agricole et son originalité seront affirmées par la loi du 5 avril 1941 relative aux lois sociales et familiales en agriculture. Certaines des dispositions nouvelles prises en matière d'organisation des entreprises seront validées ou reprises, à peine modifiées, à la Libération, telles les lois du 4 août 1941 et du 25 juillet 1942, et le décret du 4 août 1941 concernant la création et l'organisation de comités de sécurité dans les entreprises ou les services médicaux et sociaux du travail. Il n'en ira pas de même, bien évidemment des textes, d'inspiration corporatiste, de la charte du travail. Toutefois la législation sur les comités d'entreprise reprendra certaines des dispositions élaborées

---

<sup>(1)</sup> Cet article fait suite aux articles publiés dans le cahier n° 1 « *Evolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail de 1887 à 1940* »

<sup>(\*)</sup> Inspecteur général honoraire des affaires sociales

antérieurement et les travaux menés de 1941 à 1944 par l'administration du travail seront utilisés à la Libération et ce d'autant plus facilement que quelques fonctionnaires avaient participé aux travaux engagés dans la clandestinité tout en occupant leurs postes de direction du ministère.

### *L'organisation générale du ministère*

En juillet 1940, dans une première période, marquée par le souci de réduire le nombre de départements ministériels afin de mener une action qui soit la plus cohérente possible, un ministère de la production industrielle et du travail regroupe des services en provenance des ministères des travaux publics, du commerce et de l'industrie et de l'armement, regroupés en 4 secrétariats généraux dont l'un intitulé Secrétariat général à la main d'œuvre et aux assurances sociales (décret du 27 septembre 1940).

L'administration centrale du travail perd alors la direction des assurances privées et le corps de contrôle correspondant, ainsi que le bureau chargé de la tutelle des caisses d'Épargne, le contrôle ou la tutelle des sociétés d'assurance et des caisses d'Épargne étant désormais assurés par le ministère des finances. De même disparaîtra l'ancien 6<sup>ème</sup> bureau de la direction générale des assurances sociales, chargé des caisses mutuelles agricoles dont la tutelle va être transférée au ministère de l'agriculture (loi du 5 avril 1941 et loi du 5 octobre 1941 entérinant le transfert au 1<sup>er</sup> août 1941 d'emplois du ministère du travail au bénéfice de celui de l'agriculture).

Très vite, le département du travail retrouve son autonomie et la loi du 16 mars 1941 définit son organisation. Les structures de l'administration centrale, comme celles des services extérieurs, seront peu après profondément transformées (arrêté du 17 mars 1942), tout au moins en ce qui concerne le secteur du travail et de la main d'œuvre, puisque la direction générale des assurances sociales et la direction de l'administration générale ne connaissent pas de modification.

L'organisation de l'administration centrale reflète les objectifs politiques indiqués plus haut. A côté de la direction du travail, apparaît une direction de l'organisation sociale. A la première appartiennent les tâches de gestion de la réglementation du travail, à la seconde le soin de définir les relations collectives du travail dans le cadre de la charte du travail. Une administration de la main d'œuvre se met en place : la loi du 30 octobre 1941 rattache le commissariat à la lutte contre le chômage, créé peu auparavant, au secrétaire général du travail et de la main d'œuvre. Puis une direction de la main d'œuvre, est instituée, exerçant les attributions du commissariat et celles antérieurement dévolues à la direction du travail dans le domaine de l'emploi.

L'importance des questions de main d'œuvre est également soulignée par le fait que les inspecteurs divisionnaires sont nommés directeurs régionaux du travail et de la main d'œuvre, ayant sous leur autorité les offices régionaux et départementaux de la main d'œuvre et que l'ensemble des services extérieurs, inspection du travail et offices de main d'œuvre, est rattaché en 1942 à un même service, le service central de la main d'œuvre et de l'inspection du travail. Lors de la constitution de la direction de la main d'œuvre, c'est d'elle que dépendront les services régionaux et départementaux, qu'ils s'occupent de travail ou d'emploi <sup>(2)</sup>.

L'arrêté du 5 février 1943 donne à l'administration centrale sa configuration définitive. Mais, durant la période troublée qui suit, ses pouvoirs réels sont vraisemblablement fort réduits et son fonctionnement est sans prise sur la réalité.

---

<sup>(2)</sup> En 1975, lors de la partition de la direction générale du travail et de l'emploi on observe le même transfert, plus discret il est vrai, au bénéfice de la délégation à l'emploi.

A la Libération il sera procédé à une remise en ordre avec la mise en place de deux directions (travail et main d'œuvre) qui tantôt seront regroupées dans une direction générale, tantôt auront une pleine autonomie.

**NB : les annexes et tableaux ne sont pas reproduits. Ils peuvent être demandés au Chatefp.**



## LE PLEIN EMPLOI (1945 – 1974) <sup>(1)</sup>

### *Remise en ordre du droit du travail et naissance d'une politique active de l'emploi*

#### **Les réformes de la Libération et de l'Après-guerre (1945-1958)**

Les années 1945 à 1947 voient se réaliser d'importantes réformes :

- reconnaissance du rôle du syndicat non plus seulement dans la société (loi de 1884) et la profession (lois de 1919 et 1936) mais au sein de l'entreprise à l'occasion des élections professionnelles et mise en place généralisée des institutions représentatives des salariés ;
- action dans le domaine de l'emploi : contrôle de l'emploi et placement, ébauche d'une politique de formation professionnelle ;
- mise en place du système de relations du travail et ébauche d'une politique intégrée de santé et sécurité du travail (médecine du travail, réglementation des machines dangereuses).

Dans un cadre juridique proche, quelquefois connexe, mais désormais pour l'essentiel autonome, la législation relative à la sécurité sociale et à la mutualité connaît un complet renouvellement ou une véritable fondation.

A partir de 1947, l'abandon progressif de la législation économique liée à l'état de guerre conduit à la réforme du droit des conventions collectives et à l'instauration d'un contrôle des salaires ne portant plus que sur la rémunération minimale (loi du 11 février 1950) <sup>2</sup>, même si l'Etat exerce une certaine incitation (procédures d'extension et d'élargissement des conventions).

Après 1951, des textes législatifs affichent une ambition forte mais qui sera suivie de peu d'effets, telle la loi du 23 novembre 1957 qui a pour objet la rééducation, la formation professionnelle et le placement des travailleurs handicapés et modernise les dispositions antérieures relatives aux obligations des entreprises. On peut globalement estimer que l'action du gouvernement et de l'administration du travail se borne à la gestion des acquis des années 1945-1950.

En 1956 la résurrection d'une direction générale du travail et de la main d'œuvre traduit le besoin de mener une action plus cohérente en direction des professions et des entreprises et de prendre davantage en compte des éléments non plus seulement juridiques mais

---

<sup>1</sup> Dans ce développement et les suivants ne seront retenus que les éléments qui paraissent devoir être nécessaires à la compréhension de l'évolution de l'administration centrale du travail.

<sup>2</sup> Les partenaires sociaux useront de cette liberté en ce qui concerne les retraites mais se montreront moins actifs dans les autres domaines laissés à leur initiative : règlement des conflits, formation, salaires. Même sur ce dernier point, les conventions collectives ne traiteront que des aspects secondaires : définition des jours fériés, classification des emplois (reproduisant généralement les grilles antérieurement définies par les arrêtés « Parodi »), salaires minimaux, très vite rattrapés par l'évolution du SMIC.

économiques. Toutefois cette volonté ne se traduira que lentement dans la politique du ministère.

### **La fin des trente glorieuses (1959-1973)**

L'apparition d'une phase nouvelle coïncide avec l'avènement de la V<sup>ème</sup> République.

Les ordonnances du 7 janvier 1959 améliorent la réglementation antérieure (intéressement ; protection des représentants du personnel ; principe du relèvement de l'âge d'accès au travail), mais surtout permettent la conclusion et l'agrément d'accords professionnels ou interprofessionnels relatifs aux retraites ou à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

La création du Fonds national de l'emploi par la loi du 18 décembre 1963 marque la volonté du ministère du travail de mettre en œuvre une politique active de l'emploi et de jouer un rôle économique en accompagnant les restructurations jugées nécessaires dans la grande industrie et la conversion des bassins d'emplois les plus fragiles.. La création de l'AFPA, succédant à l'ANIFRMO le 1<sup>er</sup> janvier 1966, puis la création de l'ANPE en juillet 1967, s'inscrivent dans la même ligne.

Les textes régissant l'intéressement seront ultérieurement complétés par la création d'un régime obligatoire de participation (ordonnance du 17 août 1967)<sup>(1)</sup>.

Après 1968, garantie de ressources, substitution du SMIC au SMIG et mensualisation des revenus salariaux, aménagement du temps du travail et réglementation de l'intérim, mais surtout développement de la formation continue et de la promotion sociale vont être les points marquants des réformes.

### ***Les structures de l'administration entre 1945 et 1974***

De 1945 à fin 1965, le ministère du travail (intitulé ministère du travail et de la sécurité sociale sous la IV<sup>ème</sup> république) est structuré en trois sous-ensembles :

- services d'administration générale et de gestion (Direction de l'administration générale et du personnel),
- sécurité sociale (Direction générale de la sécurité sociale et, en ce qui concerne les services extérieurs, directions régionales de la sécurité sociale) ;
- travail et main d'œuvre (services d'administration centrale décrits ci-dessous et services extérieurs de la main-d'œuvre).

Durant douze ans (1945-1957) on hésite sur la forme que doit prendre l'administration centrale du travail. Dès 1938-1939, lors des débats budgétaires, il avait été souligné que l'administration centrale du travail était sous administrée et que les moyens de la direction générale du travail et de la main d'œuvre étaient insuffisants. Des voix s'élevaient pour préconiser la création de deux directions, travail et main d'œuvre, au sein de la direction générale concernée.

---

<sup>(1)</sup> dont l'un des effets a sans doute été la création d'un nombre considérable de comité d'entreprise élus au deuxième tour en l'absence de candidatures syndicales.

C'est chose faite en 1946, mais pour peu de temps. En 1947, chacune des directions acquiert son autonomie. La direction du travail redevient ce qu'elle était pour l'essentiel avant 1936, la gestionnaire du code du travail et donc la gardienne d'un ordre juridique appelé à n'évoluer que lentement, sauf lorsque les bouleversements économiques et sociaux en disposent autrement. Il en ira ainsi en 1950 en ce qui concerne le contrôle des salaires, devenu caduc. A cette date, d'ailleurs, la direction du travail ne disposait plus depuis longtemps d'un appareil d'analyse économique et statistique satisfaisant.

La direction de la main d'œuvre se spécialisera assez largement : main d'œuvre étrangère, formation des adultes Très vite ses moyens d'intervention sur le marché de l'emploi apparaîtront désuets et ne plus correspondre aux réalités économiques et sociales.

Ce n'est qu'après la création du Fonds national de l'emploi qu'une véritable réorganisation a lieu, avec la volonté non plus seulement affichée dans les textes, mais traduite dans des structures et des mesures budgétaires, de faire du ministère chargé du travail un acteur de l'intervention économique de l'Etat.

Les structures de la DGTMO, rebaptisée de façon symbolique direction générale du travail et de l'emploi en 1964, vont faire une place importante aux services et bureaux à compétence transversale ou chargés de la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi. Les arrêtés des 3 et 16 décembre 1965 donnent un visage qui se voulait définitif aux remodelages successifs de la direction générale. Au chef de service de l'emploi, véritable numéro deux de la direction générale sont directement rattachés les bureaux en charge des responsabilités nouvelles ainsi que la division statistique. une sous-direction des relations internationales est créé, dont le rôle est triple : réglementation de l'immigration, action sociale en faveur des migrants, coopération internationale.

Dès le début de la période qui suit 1945, établissements publics et associations subventionnées prolongent l'action de l'administration, suivant une tendance qui ira croissant. L'ordonnance du 2 novembre 1945 régleme l'entrée et le séjour des étrangers et crée l'office national d'immigration (O.N.I.). L'Institut national des études démographiques est institué par l'ordonnance du 24 octobre 1945 et au sein de ce dernier, le centre d'études de l'emploi prendra peu à peu une autonomie affirmée (Décret 25 novembre 1970).

Le décret du 9 novembre 1946 se substitue au décret du 9 mai 1939, et régleme l'activité des centres de formation professionnelle et l'attribution des subventions aux centres collectifs. Bientôt les centres de la métallurgie et du bâtiment seront regroupés au sein de l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation nationale de la main d'œuvre (ANIFRMO), qui deviendra l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) le 1<sup>er</sup> janvier 1966.

Le regroupement en janvier 1966 des deux ministères chargés du travail et de la santé ne mettent pas réellement en cause la réorganisation antérieure, Certes la DGTE va perdre les services chargés de la statistique et des relations internationales, ainsi que ceux traitant des problèmes de main d'œuvre étrangère, mais pour M. JEANNENEY, nouveau ministre des affaires sociales, il s'agit de renforcer la position du ministère en charge de l'ensemble du champ social en le dotant d'outils plus efficaces dans tous les domaines couverts. La création de l'IGAS au sein de laquelle le groupe des inspecteurs généraux du travail, dont le nombre venait d'être porté de 2 à 5, pourra participer à une démarche de contrôle et d'évaluation des politiques sociales plus globale, comme la fusion des deux directions d'administration générale des ministres du travail et de la santé sur une seule Direction de l'administration générale, du personnel et du budget répondent à cette exigence d'efficacité (Décret du 22 février 1966 relatif à l'organisation du ministère des affaires sociales).

C'est le même souci qui préside le 6 juillet 1966 à la création de la direction de la population et des migrations qui regroupe les services relevant antérieurement des ministres du travail et de la santé chargés des différents aspects d'une politique d'immigration : analyse de la situation (INED

et CEE), intégration et naturalisations, statut du travailleur étranger et action sociale en faveur des migrants et de leur famille. La réorganisation s'achève par la création du Service des études et prévisions, qui a pour vocation affichée d'être le seul service d'études et de statistique du nouvel ensemble (Décret du 22 février 1966 et arrêtés des 6 octobre 1966 et 15 novembre 1967).

Très vite d'ailleurs la spécificité des problèmes du travail sera affirmée au sein des services communs, notamment celui des études.

La réapparition d'un ministre du travail autonome à partir de 1969 laissera subsister ces services communs. Il en sera de même pour une partie d'entre eux durant les trois décennies suivantes, quelles que soient les configurations retenus.

La mise en place d'établissements publics spécialisés se poursuit : en 1969 est créé le CEREQ (Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications) sous la tutelle commune des ministères du travail et de l'éducation nationale et la loi du 27 décembre 1973 crée l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

L'importance prise par le travail féminin et ses mutations justifie la création auprès du ministre du travail d'un comité du travail féminin, doté d'un secrétariat général (arrêté du 16 avril 1971)

Il importe de noter l'apparition, auprès du Premier ministre de hauts fonctionnaires ou d'organes spécialisés concernant la promotion sociale et la formation continue : Délégué à la promotion sociale (1962), poste dont le premier titulaire est un fonctionnaire du travail, puis Secrétariat général du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale (loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle) devenu, après la promulgation de la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, Secrétariat général de la formation professionnelle.

**NB : les textes et tableaux ne sont pas reproduits. Ils peuvent être demandés au Chatefp.**

## LE DERNIER QUART DU SIECLE

### *Le champ du social*

Les années 1975-1999 sont marquées par de multiples novations :

- modifications substantielles du droit du travail, qui pour certains appelle une véritable refondation : réduction de la durée du travail, formes d'emploi atypiques, nouveaux modes de représentation des travailleurs, abandon des formes anciennes d'intervention administrative dans les licenciements économiques, irruption de la réglementation européenne ;
- développement de la formation professionnelle continue et rattrapage des lacunes de la formation initiale ;
- nécessité d'une action gouvernementale d'ensemble s'appuyant sur des structures nouvelles : aménagement du territoire, droits des femmes, insertion des jeunes en sont des exemples ;
- régionalisation et montée en puissance des collectivités territoriales, anciennes ou nouvelles ; d'une façon générale prise en compte du niveau local ;
- réforme des structures administratives de l'Etat, entraînant une déconcentration accrue ou la création d'agences spécialisées héritant souvent d'un pouvoir régalien.

Tout au long des vingt-cinq dernières années la situation économique et sociale d'une part, les nouvelles répartitions des pouvoirs d'autre part entraînent de fréquentes modifications des structures des administrations sociales.

Il faut en distinguer deux sortes. Les unes traduisent des incertitudes accrues quant à la définition même du champ social et des modalités de sa prise en charge par le gouvernement, les autres la difficulté de concevoir les structures administratives les plus aptes à mettre en œuvre les politiques retenues.

Durant les années 1975-1981, les deux ministères chargés du travail et de la santé se partagent le champ du social, sans grande modification par rapport aux années précédentes. C'est ainsi que si en janvier 1976 M. DURAFOUR obtient que lui soit rattachée la Sécurité sociale (et donc la Direction de la Sécurité sociale) afin de mener une négociation d'ensemble avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, il ne s'agit là que d'une disposition temporaire, qui prend fin avec le gouvernement suivant (mais que l'on retrouvera en 1995 dans une conjoncture analogue).

La place que prennent les problèmes sociétaux dans la vie publique, à l'origine de la création en 1974 d'un ministère de la condition féminine, n'est pas sans conséquence. Déjà, au cours des années précédentes de nouvelles structures gouvernementales étaient apparues passagèrement ou plus durablement pour traiter de questions nouvelles, propres à certaines catégories (femmes, immigrés, travailleurs manuels) ou touchant toute la population (formation professionnelle, éducation permanente, promotion sociale). La multiplication des secrétariats d'Etat auprès des ministres du travail (Travail féminin, Travail manuel et immigration) montre une volonté d'affichage, mais aussi un souci d'efficacité, notamment en ce qui concerne la maîtrise des flux des travailleurs étrangers et la volonté d'intégrer une population installée dorénavant à demeure. Il n'est toutefois pas question de remettre en cause le domaine d'intervention des ministres chargés du travail.

Les fluctuations dans le rattachement du secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle, nommé tantôt auprès du premier ministre tantôt auprès de ministre du travail, sont plus révélatrices de

la difficulté de définir le rôle des différents départements ministériels , c'est-à-dire en fait l'objectif même poursuivi par les différents gouvernements.

Entre 1981 et 1984, les ministères sociaux vont avoir des configurations variables. Pour la première, et unique fois, la formation professionnelle constitue un département ministériel autonome. Cependant le ministère du travail, dans un premier temps au moins, garde sa configuration antérieure et continue à assurer la tutelle de l'AFPA, outil d'intervention sur le marché du travail. Il n'en ira pas de même après juin 1982 avec le rattachement de l'emploi au Premier ministre via un ministre délégué. L'éclatement du ministère se poursuit l'année suivante, même si les ministres délégués chargés du travail et de l'emploi sont placés tous deux auprès du ministre des affaires sociales.

L'administration centrale a été remaniée durablement en 1975 (décret du 25 juin 1975) puisque la DGTE éclate alors pour donner naissance à la Délégation à l'emploi d'une part, à la Direction des relations du travail d'autre part. Cette césure est appelée à durer, puisque la recomposition de 1997 se fera de façon nouvelle, fusion des services centraux chargés de l'emploi et de la formation professionnelle, placés tous deux sous l'autorité du ministre du travail depuis 1984.

#### *L'affirmation d'une administration spécifique.*

La prise en compte de la politique de la ville si elle se traduit de façons diverses dans la structure gouvernementale et affecte directement le secteur social, (existence en 1995 d'un ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration), ne paraît pas avoir de répercussion sur la structure de l'administration du travail proprement dite et son domaine de compétence, tel que défini ci-après. A l'inverse, dans la mesure même où les politiques d'intégration prennent le pas sur une immigration destinée à alimenter le marché du travail, le rattachement de la DPM au pôle santé/action sociale, voire à un autre département, semble devoir durer.

En effet, à compter de 1984, avec Michel DELEBARRE ministre du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle, le pôle « travail » prend une configuration qui ne se modifiera plus guère : Délégation à l'emploi, Délégation à la formation professionnelle, Direction des relations du travail correspondent aux grands axes d'actions, s'appuyant sur de grands établissements, ANPE et AFPA et à un moindre degré ANACT, CEE, CEREQ. Toutefois les services locaux du ministère sont encore partagés entre services du travail et de l'emploi et délégations régionales à la formation professionnelle et il n'existe pas de direction de moyens propre au secteur « travail-emploi-formation ».

Ces lacunes seront comblées en 1990-1992 sous les ministères SOISSON et AUBRY. Le décret du 30 juillet 1990 crée la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) qui assure les fonctions exercées par la DAGPB et à qui sont intégrés la mission centrale d'appui des services déconcentrés et la division de l'informatique. Seul l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, service chargé essentiellement de la formation des personnels des services déconcentrés garde une relative autonomie dans ce vaste regroupement des moyens.

La création de la Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique qui se substitue au SES (décret du 15 janvier 1993 concernant la DARES) dote le ministère d'une structure de réflexion et d'études dont la compétence sera vite reconnue. Mais c'est la fusion en 1996 de la Délégation à l'emploi et de la Délégation à la formation continue au sein d'une même délégation générale (décret du 18 mars 1997 concernant la DGEFP) qui fonde , semble-t-il de façon durable, la nouvelle administration centrale du travail, peu de temps après qu'ait été réalisée l'unification des services déconcentrés du travail et de l'emploi et des délégations régionales à la formation professionnelle (décret du 28 décembre 1994).

Certes les contours ne sont pas toujours nets. Sous l'autorité du ministre du travail sont placées la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal et l'emploi irrégulier d'étrangers, qui succède en 1996 à la Mission interministérielle pour la lutte contre les trafics de main d'œuvre instituée 20 ans plus tôt<sup>(1)</sup> et la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle des jeunes créée auprès du Premier ministre en 1984. Il s'agit de structures interministérielles jouant un rôle d'impulsion et de coordination dont les membres n'appartiennent pas toujours à l'administration du travail et qui interviennent dans des domaines où les acteurs, administratifs et privés, relèvent de multiples obédiences. Il en va de même pour le Service des Droits de la femme, devenu un véritable service d'administration centrale mais dont le rattachement à tel ou tel département ministériel varie fréquemment et qui ne dispose pas de véritables services déconcentrés. Par contre un noyau stable se dégage, formé par la DGEFP, la DRT, la DARES, la DAGEMO, constituant une administration centrale qui dispose de services déconcentrés unifiés dont les cadres de personnel sont également unifiés et formés de façon homogène.

Cette stabilité fondée sur la spécificité et l'appréhension globale des problèmes du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne paraît pas menacée par l'existence de services communs aux ministères sociaux, qu'ils soient chargés de l'évaluation des politiques ainsi que du contrôle des administrations et personnes morales publiques ou privées concourant à leur mise en œuvre (IGAS) ou du suivi général des relations internationales (Délégation aux affaires européennes et internationales instituée en 1996 et organisée par le décret du 27 mai 1997). Dans le domaine international d'ailleurs les moyens d'intervention du ministère et des grands établissements intervenant en matière de travail d'emploi et la formation ont été regroupés au sein du groupement d'intérêt public pour le développement de l'assistance technique et de la coopération internationales

Dans la mesure même où le pôle santé/affaires sociales s'est également structuré autour de la DAGPB et, depuis peu, d'une direction des études, de statistiques et de l'évaluation en matière de santé et de protection sociale. On peut légitimement estimer que les contours de l'administration du travail ne fluctueront pas ou peu, quelle que soit la structure gouvernementale.

**NB : les textes et tableaux ne sont pas reproduits. Ils peuvent être demandés au Chatefp.**

---

<sup>(1)</sup> le décret du 11 mars 1997 crée la délégation et traite de la compétence des diverses autorités ou administrations appelées à intervenir, notamment l'Office central du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.



## NOTES DE LECTURE

***L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours,***  
**de Christine Daniel (IRES) & Carole Tuchsirer (IRES), éd. Flammarion, 1999, préface de**  
**Marie-Thérèse Join-Lambert,**

Le mouvement des chômeurs engendré par la réforme des fonds sociaux de l'UNEDIC en 1997 a incité les auteurs à initier une réflexion collective sur la finalité de l'assurance chômage et les limites des notions d'assurance et de solidarité invoquées depuis 1984 pour définir un partage des charges financières en réduisant la question à sa seule dimension institutionnelle. Ainsi apparaît-il que dès les origines solidarité et assurance sont étroitement liées, tandis que l'assistance des chômeurs ne surgit massivement que bien tardivement avec le RMI qui devient peu à peu involontairement un troisième niveau d'indemnisation.

Quelques caractéristiques se dégagent de cette histoire de d'indemnisation des chômeurs. La première : il faut attendre 1958 pour que naisse un système cohérent, unifié et général d'assurance chômage obligatoire, à côté toutefois d'un système public de solidarité qui subsiste. Encore devine-t-on que la création de l'UNEDIC ne doit rien à une volonté de répondre à un chômage inexistant, mais plus à des considérations politiques partagées par le CNPF, FO et le gouvernement. On reste consterné à l'idée que l'on ait pu traverser toutes les années trente sans couverture générale et l'on mesure mieux la bouffée dirigiste de Vichy prolongée au-delà de la Libération.

Durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1940, l'état d'esprit dominant est très libéral chez tous les républicains, et libertaire chez les syndicalistes. Tout le monde refuse, à part quelques socialistes réformistes, la mise en place d'une assurance chômage obligatoire. On se contente des petites caisses de secours mutuel des divers syndicats d'industries qui n'indemnisent presque personne. Puis de 1914 à 1939, devant l'incapacité de ce système, on le double en aidant les collectivités locales volontaires à indemniser leurs chômeurs.

Depuis le début des années 80 le système est devenu fou, détruisant ce qu'il devait protéger. Les politiques de l'emploi, nous explique-t-on, contribuent à déréguler le marché du travail et à précariser le salariat, tandis que l'UNEDIC soumise au MEDEF entretient ce processus en indemnisant le moins ceux qui en auraient le plus besoin. Le régime de solidarité de l'Etat s'inscrit dans cette tendance en restreignant les conditions d'accès à ses aides. D'où le phénomène structurel des chômeurs de très longue durée basculant dans le RMI, forme moderne de l'assistance.

Cette analyse de la crise du système d'indemnisation débouche sur une question explosive : le non-travail (la précarité), en tant que nouveau risque majeur, doit-il bien relever de l'assistance ? Ne devrait-il pas relever de l'assurance et de la solidarité, comme de 58 à 84 ?

En effet les 25 années qui suivent la création de l'UNEDIC sont celles de l'âge d'or d'un paritarisme triomphant gérant une assurance ouverte à la solidarité. Mais le triomphe est sans gloire puisqu'il n'y a personne à indemniser dans un premier temps, puis peu de monde. Dès que l'adversité du chômage massif pèse sur les comptes, le système paritaire d'assurance et de solidarité lève le pouce et s'ampute, appelant non sans conflit l'Etat à la rescousse. Si bien que la démonstration reste à faire et la question reste posée : le régime paritaire de l'assurance chômage devrait pouvoir couvrir le nouveau risque majeur de la précarité (du non-travail), mais le peut-il ?

***La France immigrée, Construction d'une politique, 1914 - 1997***

De Vincent Viet  
Ed Fayard, 1998

F.Braudel notait dans *L'identité de la France* (1986, Arthaud-Flammarion, t.3, p 187, cité p 22 par V. Viet) : « Pour la première fois, je crois, sur le plan *national*, l'immigration pose à la France une sorte de problème « colonial », cette fois planté à l'intérieur d'elle-même. Avec des incidences politiques qui tendent à occulter la complexité de phénomènes de rejet - réciproque - qu'on ne peut nier, autant qu'on les déplore. Est-il possible de sérier les problèmes ? » Le livre de Vincent Viet que nous connaissons bien pour avoir publié en 1994 *Les voltigeurs de la République. L'Inspection du travail en France jusqu'en 1914*, tente d'éclairer la question à partir d'un fil conducteur : retracer la construction de la politique française de l'immigration et de la régulation de la présence étrangère en partant de l'analyse des structures administratives qui l'ont conduite.

L'organisation de l'immigration a évolué au fil du temps dans un paysage administratif qui n'a cessé de se transformer et de se complexifier. V.Viet met en évidence les évolutions de la politique française de l'immigration à travers les mutations internes des structures qui l'ont mise en œuvre, infléchie et réorientée, et la répartition des compétences entre les divers ministères concernés.

La question est complexe car les instances généralistes comme l'Inspection du travail ont pu s'impliquer dans la politique de l'immigration, tandis que, à l'inverse, des services spécialisés de « MOE » ont pu être rattachés à une direction centrale généraliste telle que la Direction du travail. La complexité naît également de ce que la politique de l'immigration n'a jamais disposé d'une pleine autonomie, mais a toujours résulté de d'autres politiques, naturalisation et emploi notamment, dans des conjonctures politiques et économiques très variées.

Sauf à de rares exceptions, toute cette petite machine administrative décrite semble diablement dominée par l'urgence au quotidien ; l'urgence de donner rapidement à boire aux usines de main d'œuvre qui ont grand soif (de 1915 à 1918, de 1923 à 1931, de 1938 à 1940, de 1942 à 1944 et de 1945 à 1974), urgence encore à éponger rapidement la main d'œuvre étrangère excédentaire *rendue* par les usines de main d'œuvre encore (en 21-22, à partir de 1931, depuis 1974), urgence encore, pour d'autres raisons, à *intégrer* depuis 1984.

Vincent Viet démontre comment de 1915 à 1974 la politique d'immigration s'est construite par ajustements successifs aussi bien des procédures que des structures. Mais il laisse apparaître que depuis 1984 la politique d'immigration a changé de nature : après avoir aidé d'autres politiques, elle est aujourd'hui aidée par elles, à travers des structures de droit commun prenant en charge une partie des problèmes soulevés par l'immigration (logement, action sociale, ville-quartier, etc.). En somme la France est rattrapée par son histoire : son passé colonial lui retombe dessus en lui mordant la nuque, à l'instant même où elle se tourne plus que jamais vers ses voisins européens les bras grands ouverts. On en revient à la réflexion de F.Braudel...

M.C

## *Le choix de la prévention*

**de V. Viet & M. Ruffat**

*ED. ECONOMICA, 1999*

Cette ouvrage est une histoire captivante de la prévention des risques professionnels et de ses divers acteurs des origines à nos jours. Une histoire qui débute tardivement en France à la fin du XIXe siècle et qui demeure en perpétuel retard sur l'évolution des techniques et de la société.

La suppression des corporations par la loi Le Chapelier en 1791 créa un vide juridique dans le domaine de la prévention, le législateur s'abstenant délibérément jusqu'en 1893, sous le poids d'un libéralisme extrême, de prévoir un mode quelconque d'organisation de la prévention qui était assurée, sous l'Ancien régime, par les prud'hommes-jurés chargés de la surveillance de la sécurité des membres de leur corporation.

Le tournant majeur est la loi de 1893 et son décret général de 1894 (devenu par la suite le célèbre décret de 1913) qui énonce des principes généraux de prévention élémentaires applicables à tous les travailleurs de l'industrie et permet la diffusion des techniques d'hygiène et de sécurité sous l'égide de l'Inspection du travail qui va gagner là sa légitimité, connaître son âge d'or jusqu'en 1940 et triompher en 20 ans des associations patronales de prévention dans cette course aux techniques de prévention. Le système français, purement juridique, ne crée pas comme en Suisse ou en Belgique une obligation générale de prévention (sans infraction précise à un R.A.P.). D'autre part, il borne la prévention au respect des seules prescriptions d'H. & S. qu'il énonce. Cette orientation libérale et réglementaire est aggravée par la loi de 1898 instituant la réparation automatique des AT qui n'organise aucune articulation entre prévention et réparation des AT&MP. De plus, la loi de 1898 laisse aux employeurs la faculté de s'assurer auprès de multiples assureurs (publics, professionnels, mutualistes, privés) en concurrence les uns avec les autres et incapables le plus souvent (BTP mis à part) d'élaborer une politique de prévention. Elle laisse chambres patronales et ouvrières spectatrices passives du système.

Pourtant la république radicale avait l'exemple sous les yeux du système de prévention/réparation mis en place en 1884 par l'administration bismarckienne, notamment en Alsace et Moselle qui garderont d'ailleurs leur système supérieur après 1918. Dans la loi allemande l'assurance sociale est obligatoire, notamment contre les AT. La réparation du risque professionnel forme un secteur particulier dans le système des assurances sociales pour les travailleurs, avec des institutions spécialisées et un financement approprié à la charge des employeurs, qui tient compte du degré de risque dans l'entreprise ou la branche. Pour faire baisser le coût des AT, les corporations édictent des règlements de prévention par industrie dont des inspecteurs techniques veillent à l'application. Comme dans toute démarche assurancielles bien ordonnée, la prévention est chargée de faire reculer la réparation. Ce système liant prévention et réparation et associant les intéressés à sa gestion fut repoussé tout au long de la IIIe République par à peu près tout le monde, malgré son efficacité avérée.

Vichy eut le curieux privilège de rendre obligatoire le futur CHS que le ministère se contentait de recommander par circulaire en 1940 et de créer la médecine du travail, faisant ainsi entrer la prévention dans l'entreprise.

C'est en 1945 que la France rattrapa l'Allemagne bismarckienne en créant la Sécurité sociale, avec en son sein l'assurance obligatoire des AT et MP, instaurant enfin un lien organique et financier entre prévention et réparation. La prévention avait donc désormais deux filières : Travail et Sécurité sociale. Hélas, le couplage prévention/réparation n'eut pas les conséquences heureuses attendues. Le recueil des informations sur les circonstances des AT s'est révélé délicat; le calcul actuariel n'a pas permis d'ajuster les tarifs aux risques et d'adapter une politique tarifaire incitative; la mise en place d'un système instaurant des variations dans les tarifs d'une amplitude suffisante pour le rendre réellement incitatif a longtemps rencontré des résistances communes à l'ensemble des partenaires. Si bien que

paradoxalement la prévention des AT/MP s'est développée pendant près d'un demi-siècle parallèlement à la réparation et à la tarification, sans que leur étroite synergie voulue par Pierre Laroque en 1945 ait pu être réalisée. Depuis quelques années des efforts d'articulation ont été entamés au sein de la Sécurité sociale à travers «l'Institution sécurité».

Le livre met en lumière combien, à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, la prévention est à un tournant. Le nombre d'AT s'est considérablement réduit, la sécurité a fait des progrès considérable. Mais les MP progressent, les risques se complexifient et se globalisent, tandis que les opinions se sont sensibilisées aux grands risques technologiques et biologiques depuis Bhopal, Tchernobyl, Challenger, l'amiante, le sang contaminé et la vache folle. La prévention commence ici et là en entreprise à s'intégrer au processus de prise de décision, avec les autres risques. L'apparition récente du principe de précaution qui demande un exercice actif du doute, répond à cette nouvelle génération de risques dont l'ampleur et les conséquences potentielles sont telles qu'il semble vain d'attendre des progrès de la connaissance et urgent de se pencher sur les limites de l'organisation et des méthodes de la prévention.

M.C

### ***Deux siècles du droit du travail (l'histoire par les lois)***

sous la direction de **Jean-Pierre Le Crom.**

*Les éditions de l'atelier/les éditions ouvrières, Paris , 1988*

En cette fin de siècle, le droit du travail français, perçu souvent comme une somme des droits des travailleurs d'origine principalement législative et réglementaire, est en crise. Et avec lui le modèle social français, à l'heure de la mondialisation, de la chute du communisme et de la construction européenne. Un regard sur «deux siècles de droit du travail» en France est donc aujourd'hui nécessaire. Cet ouvrage collectif y contribue en nous présentant 17 grands textes du droit du travail qui ont transformé la réalité sociale et ont constitué ou constituent encore les fondements du système social français :

Le décret d'Allande et la loi Le Chapelier, la loi de 1841 sur le travail des enfants et de 1841 sur le travail des enfants et des jeunes filles, la loi de 1884 sur la création des syndicats, la loi de 1892 sur le travail des enfants, des jeunes filles et des femmes, celle de 1898 sur les accidents du travail, la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire, de 1919 sur les 8 heures, de 1936 sur les conventions collectives, la charte du travail de 1941, l'ordonnance de 1945 sur les CE, la loi de 1950 sur les conventions collectives, l'ordonnance de 1967 sur la participation, la loi de 1968 sur la section syndicale, de 1971 sur le licenciement, et le rapport Auroux de 1982.

Ces textes couvrent la plupart des grands thèmes du droit du travail : durée du travail, licenciement , droit syndical, institutions représentatives du personnel, conventions collectives, etc. Chaque texte est présentée par une courte introduction le mettant en perspective dans son contexte politique, économique et social. Quinze universitaires et chercheurs ont collaboré à cet ouvrage, notamment Vincent Viet, auteur de *Les Voltigeurs de la République : L'inspection du travail jusqu'en 1914*. L'ouvrage comporte , en notes et en annexe, d'excellents repères bibliographiques fort utiles pour étudier un sujet en profondeur

M. Cointepas

## **Conceptions et mutations de l'inspection du travail**

(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité 1998)

**par Pierre Prévosteau**

Il s'agit là d'une thèse pour le doctorat en droit, soutenue durant l'université de PARIS – II.

L'auteur, après avoir mis en relief la conception internationale du système d'inspection du travail, telle qu'elle s'est dégagée progressivement des travaux réalisés par le Bureau International du Travail, insisté sur la diversité des situations nationales.

Il ne méconnaît pas la difficulté d'arriver à l'organisation d'une inspection internationale, même dans le cadre de l'Europe où le principe de subsidiarité prévaut, dans le domaine social.

Il recherche donc les convergences existant dans les pratiques des services d'inspection du travail des pays de l'Union européenne, ainsi que dans la mise en place d'outils d'information et de formation communs.

Pierre Prévosteau rappelle par ailleurs les différentes missions de l'inspection du travail en France et les particularités du système français, notamment en ce qui concerne l'organisation des services et le caractère généraliste de la fonction.

**Errata.**

**Cahier n°1**

Page 89 2<sup>ème</sup> ligne, lire *PASQUET Louis* au lieu de *PAQUET Louis*, 18<sup>ème</sup> ligne lire *MOUNIÉ Auguste* au lieu de *MOUNIER Auguste*

Page 97

dans le tableau, avant-dernières cases, lire : *8/11/95 – 3/6/97 BARROT Jacques* ministre du travail et des affaires sociales.

Page 104

liste des ministres chargés du travail en poste durant plus du 18 mois, lire *BARROT Jacques (18 mai 1995 – 3 juin 1997)*.

Le Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a été créé par arrêté ministériel du 5 mars 1996.

Publications :

- **INSPECTEURS ET INSPECTION DU TRAVAIL SOUS LA III<sup>E</sup> ET LA IV<sup>E</sup> REPUBLIQUE**  
*La Documentation française, 1997, 240 F*

- **Cahier du Comité n°1**  
Octobre 1998-épuisé

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail (1893-1940)**  
*(tirage limité, peut être obtenu au secrétariat du Comité)*

Journées d'études :

- « **Les pouvoirs publics face au travail des jeunes** » -  
INTEFP, mai 1998.

- « **1968, trente ans après** »  
INTEFP, décembre 1998

**La collection**  
**Etudes et documents pour servir à l'histoire**  
de l'administration du travail

**est publiée par**

Le Comité d'histoire des administrations  
Chargées du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle  
39, 43 quai André Citroën  
75739 Paris Cedex 15  
(télécopie : 01.44.38.35.14)

mél : [dagemo.chat@dagemo.travail.gouv.fr](mailto:dagemo.chat@dagemo.travail.gouv.fr)

Directeur de publication : Claude CHETCUTI