

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

Bruno Guérard <sup>(2)</sup>

(extraits des cahiers du Chatefp n°2-3 janvier 2000)

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-charge, 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'escalier	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
échafaudages	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/sécu	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
<b>tot.contrav. hyg/sécur. visées/proc.verbal</b>	<b>2170</b>	<b>92</b>	<b>447</b>	<b>803</b>	<b>1235</b>	<b>620</b>	<b>1063</b>	<b>1570</b>	<b>2012</b>	<b>2212</b>	<b>2398</b>	<b>2266</b>
<b>total contrav.dr./trav. visées par proc.verbal</b>	<b>10 429</b>	<b>2 209</b>	<b>3 830</b>	<b>2 484</b>	<b>4 978</b>	<b>4 506</b>	<b>7 321</b>	<b>13 933</b>	<b>18 128</b>	<b>16 599</b>	<b>22 281</b>	<b>35 108</b>

### 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 +pièces.mobiles machines.(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
tot.contrav. hyg/sécur. visées/proc.verbal	2 401	1 789	2 787	2 458	2 356	1 983	1 827	1 394	1 037	1 224	930	489
total contrav.dr./trav. visées par proc.verbal	45 336	36 087	39 963	33 961	37 415	33 833	29 998	30 316	36 674	41 890	37 875	4 752

### 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	56 333	46 156	53 791	44 977	50 647	48 750	40 677	41 438	43 870	46 339	42 132	6 991
tot. contrav. hyg/sécur.	13 398	11 858	16 615	13 474	15 588	16 900	12 506	12 516	8 233	5 673	5 187	2 728
<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 prévention 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 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. 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...

Où M. le conseiller Paul Dupré, en son rapport ; où M<sup>e</sup> Georges Devin, avocat en la Cour, en ses observations pour W..., intervenant, où 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)*