

1898 : la loi sur les accidents du travail

Le 9 avril 1898, la Chambre des députés de la III^e République adopte définitivement la loi définissant l'indemnisation des accidents du travail en France. Le vote conclut un processus législatif extrêmement long. La première proposition de texte sur le sujet avait en effet été déposée dix-huit ans plus tôt par le député républicain Martin Nadaud (1815-1898), vétéran de la révolution de 1848, ancien ouvrier maçon, lui-même victime de plusieurs accidents.

À travers cette loi, les enjeux qui se nouent autour de la question des accidents du travail et de leur compensation sont tout à fait considérables. On le mesure à l'ampleur des débats soulevés au cours de l'élaboration de la loi, aux critiques qui s'élèvent du côté des syndicats et des militants ouvriers au début du XX^e siècle, et jusqu'à aujourd'hui aux analyses contrastées qu'en proposent tour à tour l'histoire du droit et l'histoire sociale.

L'origine de cette loi puise bien entendu dans le contexte économique, social et politique des dernières décennies du XIX^e siècle qui a très directement contribué à imposer dans l'espace public l'enjeu des accidents du travail et donc à encourager l'adoption d'une nouvelle législation. L'essor des activités industrielles concentre une main-d'œuvre ouvrière de plus en plus nombreuse dans les usines ou dans les mines, autour d'activités elles-mêmes de plus en plus dangereuses, avec l'essor du machinisme, des aciéries, des industries chimiques, etc. Non seulement le nombre d'accidents augmente, mais surtout ceux-ci ne sont plus seulement des phénomènes individuels ou isolés. La population est désormais confrontée à de véritables catastrophes industrielles, tout à la fois meurtrières et spectaculaires, dont l'impact sur l'opinion est alimenté par la presse. Ces drames jalonnent d'ailleurs le processus d'élaboration de la loi. En mars 1883, la Chambre procède ainsi au premier examen d'un texte sur les accidents du travail.

À peine quelques mois plus tôt, le 18 décembre 1882, l'explosion de la cartoucherie du Mont-Valérien, en banlieue parisienne, a fait une vingtaine de morts. Le drame a été relayé pendant de nombreuses semaines dans les journaux, y compris à

grand renfort de gravures saisissantes, sans doute parce que le profil des victimes, majoritairement des ouvrières et des mères de famille, accroît l'émotion et l'exigence d'une réparation. Ainsi, de telles catastrophes s'érigent en scandales publics et deviennent autant de causes mobilisatrices ou d'arguments pour les promoteurs de la loi.

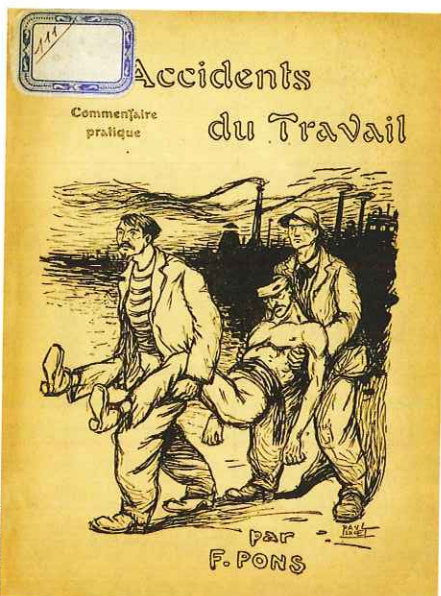
La loi française s'inscrit dans un mouvement européen

En novembre 1883 encore, l'incendie de l'usine textile Dillière, à Roubaix, fait onze morts et quinze blessés graves. Émile Moreau, député socialiste de la circonscription, rappelle alors la nécessité d'imposer aux patrons des mesures de sécurité : « *On régleme les théâtres, mais on laisse les manufacturiers maîtres dans leurs usines* », écrit-il dans *Roubaix radical*. Surtout, il en appelle à la création « *d'une caisse des victimes du travail, pour substituer à la charité de circonstance une organisation régulière de secours* ».

La violence industrielle subie par les travailleurs constitue plus largement l'un des aspects de la « question sociale » qui figure alors au centre des débats sur le nouveau régime républicain. Pour assurer sa stabilité, la jeune république s'efforce d'apaiser les mobilisations ouvrières et les contestations

politiques les plus radicales en adoptant de nouvelles lois (autorisation des syndicats en 1884, lois de 1893 sur l'hygiène et la sécurité et sur l'assistance médicale, etc.). Au-delà, la loi française s'inscrit également dans un mouvement européen dont le premier exemple est donné par l'Allemagne où le chancelier Bismarck s'efforce pour sa part de contrecarrer l'influence de la social-démocratie en faisant notamment adopter une série de lois créant un système d'assurances sociales obligatoires pour la maladie (1883), les accidents du travail (1884) et la vieillesse-invalidité (1887). En France, les détracteurs du projet ne manqueront pas de s'appuyer sur les sentiments anti-allemands pour discréditer une « *loi de Wisigoths* ».

Le texte finalement adopté en avril 1898 introduit le principe de la responsabilité de l'employeur en cas d'accident, notion qui figurait déjà dans les premières propositions de Martin Nadaud et qui constitue alors un bouleversement majeur. Dans les années 1830, la jurisprudence considérait que le contrat de louage qui liait le salarié à l'employeur impliquait que l'employé acceptait tacitement un « *risque contractuel* » lié à son activité et qu'il n'avait donc pas à être dédommagé. À partir de 1841, un arrêt de la Cour de cassation déplace le cadre juridique. Les accidents intervenant sur le



COLLECTION IHS CGT

Union des chambres syndicales
des Bouches-du-Rhône.

lieu de travail sont désormais examinés à l'aune du Code civil, dont l'article 1382 (aujourd'hui article 1240) établit le principe général de la responsabilité civile en cas de dommage causé à autrui. Dès lors, le salarié victime d'un accident, ou sa famille en cas de décès, devra faire valoir la faute de l'employeur et en apporter la preuve devant un tribunal, avant de pouvoir espérer bénéficier du moindre dédommagement en réparation. Inutile de préciser que, dans la pratique, rares sont alors les salariés qui peuvent engager une procédure longue et coûteuse, dont l'issue reste de surcroît très aléatoire. Par définition, tous les accidents qui relèvent du hasard ou de circonstances imprévisibles échappent totalement au cadre de la notion de faute. Selon les données récoltées par plusieurs rapports parlementaires à la fin du XIX^e siècle ou reconstituées *a posteriori* par les historiens, jusqu'à 75 % des cas soumis aux tribunaux sont à l'époque déclarés purement « accidentels », autrement dit sans responsable désigné.

Une forme de « survivance de la notion de faute »

Au cours des années 1890, face à l'augmentation des accidents comme de leur gravité, et grâce aux premières réglementations des conditions de travail, le nombre de procès augmente et, surtout, ils sont cette fois intentés devant la justice pénale. Les condamnations restent relativement limitées, mais ce mouvement, encouragé par un arrêt de la Cour de cassation en 1896, accroît l'urgence d'une nouvelle loi, y compris du point de vue patronal. En passant du Code civil au cadre défini par la loi de 1898, on

bascule donc de la notion de faute ou de responsabilité à celle de risque professionnel. La loi prévoit certes des modulations pour les cas de faute grave ou intentionnelle, tant du côté du salarié que de l'employeur. Néanmoins, le principe général est qu'il n'est plus nécessaire d'apporter la preuve d'une faute de l'employeur, celui-ci étant considéré comme juridiquement – mais non moralement – responsable. Aux diverses étapes du processus législatif, certains parlementaires s'élèvent contre ce principe, à l'image du sénateur Lebreton qui déclarait en 1889 : « *ce n'est pas une loi de justice puisqu'elle frappe le patron, même innocent* ».

Dès lors qu'il n'est plus question d'établir une faute, le salarié est donc automatiquement assuré de bénéficier d'une indemnisation. Mais, en retour, le montant de la réparation est plafonné : la moitié du salaire pour les incapacités temporaires et les incapacités permanentes partielles, deux tiers en cas d'incapacité permanente totale. Anne-Sophie Bruno et Eric Geerkens ont récemment souligné que ce principe du forfait et ce barème traduisaient une forme de « *survivance de la notion de faute* »⁽¹⁾. Ainsi, pour établir les taux d'indemnisation, les députés interprètent diverses statistiques produites en France ou en Allemagne en soulignant la part des accidents imputables aux ouvriers. Autrement dit, le système de réparation trouverait une partie de sa justification dans un partage global de la responsabilité des accidents...

Lacunes et limites de la loi

Parmi les enjeux centraux du débat parlementaire figure également la question du financement des indemnisations. Les libéraux s'élèvent avec véhémence contre l'hypothèse d'un système d'assurance obligatoire calqué sur le dispositif mis en place en Allemagne par la loi de 1884. Plus qu'un quelconque réflexe germanophile, il faut surtout y voir le refus de tout interventionnisme de l'État. Ainsi, la loi laissera les employeurs libres de souscrire ou non des assurances afin de couvrir l'indemnisation de leurs salariés victimes d'accidents. Mais, dans le même temps, afin de pallier les éventuelles défaillances des patrons et/ou des assurances, la loi de 1898 prévoit aussi la création d'un fonds de garantie, financé par les patrons et géré par l'État. Dès lors, pour certains historiens du droit, la logique libérale aurait paradoxalement débouché sur l'embryon d'un système de gestion collective de l'ensemble des risques

sociaux et donc sur une lointaine préfiguration de la Sécurité sociale⁽²⁾.

De fait, sur le temps long et dans une perspective rétrospective, la loi de 1898 est souvent mise en exergue comme un point de bascule dans l'histoire du droit et dans l'émergence de l'État social. Au plan juridique, l'introduction du risque professionnel contribue en effet à distinguer la situation de travail comme une sphère dérogoire, échappant au droit commun, et en l'occurrence au Code civil. Autrement dit, la loi sur les accidents participe de l'autonomisation d'un droit du travail, processus également à l'œuvre dans l'élaboration d'un Code du travail entamée en 1896, mais qui n'aboutira qu'à partir de 1910. De plus, le dispositif qui émerge en 1898 met en avant une logique de répartition des risques et un système d'assurance lié au travail salarié, principe de l'État social étendu et généralisé au XX^e siècle, en particulier à la Libération. Si l'on parle souvent de la loi de 1898 comme d'un compromis, il faut souligner que ce dernier intervient essentiellement entre libéraux et républicains « *solidaristes* » ou « *républicains de progrès* », principaux promoteurs de la loi. À l'inverse, les salariés et leurs représentants, à travers les organisations syndicales autorisées depuis 1884, ne sont aucunement sollicités au cours du processus législatif. Dès sa promulgation, la loi fait l'objet d'une critique en règle, sous la plume de Fernand Pelloutier, secrétaire général de la Fédération nationale des Bourses du travail. Dans deux articles de la revue *Le Monde ouvrier*⁽³⁾, il dresse l'inventaire détaillé des lacunes du texte, notamment au regard des législations adoptées dans les pays voisins (Belgique et Italie), plus favorables sur divers points, et en premier lieu sur le niveau d'indemnisation. De plus, il pointe les potentielles failles laissées ouvertes par des formulations ambiguës. D'autres limites apparaissent à moyen et long terme. En premier lieu, la loi ne couvre que les ouvriers d'industrie. Au début du XX^e siècle, le bénéfice de la loi sur les accidents du travail sera l'une des grandes revendications des ouvriers bûcherons, notamment sous l'influence de Jules Bornet, fondateur de la Fédération nationale des bûcherons, affiliée à la CGT. De fait, le champ d'application de la loi ne s'étendra que très progressivement : d'abord aux « *accidents agricoles à caractère industriel* » (1899), aux ouvriers des ateliers commerciaux (1906), puis des exploitations forestières (1914), et enfin à l'ensemble des salariés agricoles (1922). Mais il faut encore attendre 1938, soit cinq décennies après le vote initial, pour que la loi s'applique à tous



Dessin d'artiste représentant la catastrophe des mines Courrières, 1906.

les individus liés par un contrat de travail. Autre limite majeure, la loi de 1898 n'envisage que les accidents, autrement dit les événements ponctuels et exceptionnels, tandis qu'elle exclut totalement la question des maladies professionnelles, pour lesquelles le système de réparation forfaitaire ne sera introduit qu'à partir de 1919.

La CGT se mobilise pour améliorer les indemnisations des victimes

Pourtant, dès la fin du XIX^e, des militants ouvriers sont mobilisés contre les «*poisons industriels*». C'est le cas, par exemple, d'Abel Craissac, responsable de la Fédération CGT des ouvriers peintres, qui poursuivra son combat contre la céruse et les composés au plomb jusque dans les années 1930⁽⁴⁾. De plus, contrairement aux prédictions affichées au cours de l'élaboration de la loi, les employeurs ne sont guère encouragés à améliorer la prévention, et le nombre d'accidents ne diminue pas.

Dès les premières années d'application de la loi, la jeune CGT se mobilise donc pour obtenir un barème plus favorable et accompagne les victimes pour améliorer leur

indemnisation. Certains militants se spécialisent même dans ce domaine. Eugène Quillent, ouvrier cannier, conseiller juridique à la Bourse du travail de Paris, traite régulièrement des questions d'accidents et de médecine du travail ou encore d'assurances ouvrières lors de conférences éducatives et rédige pour la CGT une brochure intitulée *Les Accidents du travail et les maladies professionnelles*, largement diffusée et régulièrement rééditée dans les années 1920. Néanmoins, les véritables améliorations ne sont obtenues qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale. Prenant appui sur le cas des mutilés de guerre, les victimes d'accidents du travail s'organisent à partir de 1919 au sein d'une Fédération nationale des mutilés du travail (FNMT), dont la création est soutenue par la CGT. Organisation puissante, qui comptera jusqu'à un million d'adhérents en 1939, la FNMT parvient à obtenir une revalorisation des réparations, mais le principe du forfait reste en vigueur⁽⁵⁾. Or l'un de ses effets majeurs, notamment dans les années 1920 et 1930, est que les sommes allouées sont rendues dérisoires par l'inflation. Il faut donc attendre la Libération pour

que la loi de 1898 soit finalement abrogée et que le système de réparation des accidents du travail soit intégré à la Sécurité sociale par la loi du 30 octobre 1946.

Paul BOULLAND

- (1) Bruno (Anne-Sophie) et Geerkens (Éric), «*L'Indemnisation des accidents du travail. Justifications et contestations du forfait en France et en Belgique (1^{re} moitié du XX^e siècle)*», in Le Roux (Thomas), sous la dir., *Risques industriels. Savoirs, régulations, politiques d'assistance, fin XVII^e-début XX^e siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2016.
- (2) Jonas Knetsch, «*La Loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et le spectre de "l'État assureur"*», Revue d'histoire du droit, n° 90 (4), octobre-décembre 2012.
- (3) Fernand Pelloutier, «*La Loi sur les accidents du travail (étude critique)*», in Le Monde ouvrier, n° 2 (février 1899) et n° 3 (mars 1899).
- (4) Voir Rainhorn (Judith), «*Le Mouvement ouvrier contre la peinture au plomb. Stratégie syndicale, expérience locale et transgression du discours dominant au début du XX^e siècle*», Politix, n° 91, 2010/3.
- (5) De Blic (Damien), «*De la Fédération nationale des mutilés du travail à la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés. Une longue mobilisation pour une "juste et légitime réparation" des accidents du travail et des maladies professionnelles*», Revue française des affaires sociales, n° 2, 2008.