

***Entre l'État libéral et l'État assurantiel, un
État paternaliste?
L'exemple de la loi belge du 24 décembre 1903
sur les accidents de travail***

Jean-Pierre N ANDRIN

En 1986, le philosophe-historien-juriste François Ewald, disciple de Michel Foucault, publie un fort volume consacré à l'analyse de l'État-Providence¹. Cet ouvrage aux multiples approches interdisciplinaires suscita de très nombreux commentaires auprès des philosophes, des juristes ou des sociologues². Dans le milieu des historiens, les réactions furent nettement moins nombreuses. On peut s'en étonner alors qu'Ewald se situe délibérément dans une perspective historique. A partir d'une étude de la loi de 1898 sur la réparation des accidents de travail, il propose en effet une analyse de l'évolution de la société française contemporaine, menée par le biais d'une interrogation sur les pratiques juridiques et les types de rationalité dans lesquels ces

1. F. EWALD, *L'État-Providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p. (E.P. par la suite).

2. Pour nous en tenir à la Belgique, retenons : J. DE MUNCK, «François Ewald et l'Etat providence», dans *Annales de droit de Louvain*, t. XLVIII, 1/1988, p. 79-104 (article paru précédemment dans *Les carnets du Centre de Philosophie du droit*, n°4, Louvain-la-Neuve, 1987, 32 p.) ; P. REMAN, «De la responsabilité à la solidarité», dans *Revue Nouvelle*, avril 1987, p. 413-423 ; P.-P. VAN GEHUCHTEN, «A propos des pratiques juridiques», dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1987, n°18, p. 167-177 ; Ph. GERARD, «Les limites d'un positivisme critique», dans *Idem*, p. 177-185 ; A.-M. DILLENS, «Droit social et crise de l'universel», dans *Idem*, p. 184-187.

pratiques se réfléchissent. Ewald propose une histoire des idées qui ont marqué l'avènement de l'État-Providence ³

Il était tentant de confronter les thèses d'Ewald, du moins celles qui concernent l'histoire du droit, à la situation en Belgique dans la mesure où la loi belge sur les accidents de travail du 24 décembre 1903 présente au moins deux similitudes avec la loi française : elle lui emprunte de nombreux articles et son élaboration provoqua les mêmes types de débats et de controverses.

LA CONCEPTION DICHOTOMIQUE DE L'HISTOIRE SELON EWALD

Quelle est la thèse centrale d'Ewald? Pour lui, l'adoption de la notion de risque professionnel, se substituant à celle de la faute, marque une coupure fondamentale entre deux ordres, celui du libéralisme et celui du solidarisme. Rappelons brièvement les contours de ces deux ordres.

D'une part, il y a l'ordre juridique fondé sur le droit civil arrimé au Code de 1804 qui se fonde sur l'idée de la responsabilité ; celle-ci est sous-tendue par une métaphysique de la subjectivité, par une rationalité fondée sur le droit contractuel dans lequel l'objectivité du jugement ne repose plus sur l'idéal d'une justice distributive mais sur le consentement des deux personnes supposées se trouver dans un rapport égalitaire. Tel serait, pour Ewald, le rêve du libéralisme : celui de l'autorégulation du social par la responsabilité telle que la définissent les articles 1382 et suivants du Code civil.

D'autre part, succédant à cet ordre, émerge celui du droit social, advenu par l'amplification et la «juridicisation» de l'accident, cet événement imprévu qui se présente comme un mal social résultant du concours normal des activités économiques de type industriel. Le remède progressivement apporté à l'accident sera l'assurance. Son développement ne peut que rencontrer l'opposition des civilistes : que serait, pour eux, un contrat qui couvrirait les fautes que je pourrais commettre, sinon une prime à l'irresponsabilité? Pourtant, constate Ewald, l'assurance va inexorablement s'imposer aux démocraties européennes. L'assurantialisation et la généralisation du droit de l'accident ouvrira la voie à la réparation ou à la compensation de

3. Il en découle que sont supposées connues les grandes luttes du mouvement ouvrier, les actions des syndicats comme celles des partis politiques.

nombreux types de préjudices autres que celui de l'accident de travail ; par ce dispositif, se sont ainsi développés de nombreux droits de créances opposables à la collectivité (droit à la pension, aux allocations familiales, aux allocations de chômage, etc.). Cette socialisation du droit de la responsabilité n'a donc pas cessé d'étendre son emprise sur le droit positif de manière à en faire un véritable droit social ⁴. C'est cette société assurantielle, initiée par la loi sur la réparation des accidents de travail, qui caractérise, selon Ewald, l'État-Providence.

Au regard de la doctrine juridique, la thèse de l'émergence d'un droit original, en rupture avec certains principes du droit civil, n'est certes pas nouvelle. Pour nous en tenir à la Belgique, dès 1903 Edmond Picard parle déjà d'un *droit nouveau* ⁵. En 1906, un des plus grands civilistes belges, Beltjens, énumère longuement les éléments novateurs de la loi ⁶. On pourrait allonger la liste jusqu'à aujourd'hui ⁷. Pour ces auteurs, les éléments de rupture introduits par la législation belge de 1903 sont nombreux. Connus des juristes, moins des historiens, il convient de brièvement les énumérer.

1. La faute constituait le fondement de la réparation ; désormais la réparation sera due, abstraction faite de toute idée de faute, sauf la faute intentionnelle, c'est-à-dire le dol. Autrement dit, le risque professionnel devient la pierre angulaire du système de la réparation.

2. La réparation se mesurait d'après la responsabilité et d'après le dommage subi. Ces notions disparaissent. La réparation sera fixée par un forfait, partiel mais certain, réglé par la loi. Le forfait est d'ordre public.

4. Sur cet aspect, voir Ph. GERARD, *op. cit.*, p. 182. La société apparaît comme un réseau de relations d'interdépendances, de solidarités qui unissent les individus et les groupes porteurs d'intérêts collectifs.

5. *Le Peuple* du 23 novembre 1903 et «Le droit nouveau», dans *Pandectes Belges*, t. 89, Bruxelles, 1907, p. IX-XLIV.

6. G. BELTJENS, *Encyclopédie du droit civil belge. Première partie, Code civil*, t. IV, 3^e édit., Bruxelles-Paris, 1906, p. 7-8.

7. En 1958, Simone David consacre sa thèse d'agrégation à l'analyse de la responsabilité civile et du risque professionnel, analysant de manière détaillée et précise leurs spécificités et leurs rapports (*Responsabilité civile et risque professionnel*, Bruxelles, 1958). En 1975, à l'occasion du 70^e anniversaire de la loi de 1903, Pierre Van der Vorst esquisse une synthèse de ce concept dans un article intitulé : «Esquisse d'une théorie générale du "Risque professionnel" et du "Risque juridique"», dans *Journal des Tribunaux*, 7 juin 1975, p. 373-394 (avec une abondante bibliographie).

3. Le débiteur de la réparation était tenu personnellement jusqu'au parfait paiement. Désormais, il pourra s'exonérer en se substituant un tiers agréé.

4. L'assureur agréé ne pourra opposer à l'ouvrier aucune clause de déchéance, même si l'assurance est incomplète.

5. La dévolution des indemnités se fera non aux héritiers, en vertu des dispositions contractuelles, testamentaires ou légales, mais à des ayants droit désignés par la loi.

6. Sur le plan de la compétence et de la procédure, les règles *ratione loci* et *ratione materiae* ne devront plus être observées. Les juges de paix deviennent les juges des accidents de travail ; le juge ne sera plus déterminé par le domicile du défendeur mais uniquement par le lieu de l'accident. En fait, c'est aujourd'hui un truisme de l'affirmer, l'innovation importante de la législation de 1903 est d'adopter la théorie du risque professionnel qui fait encourir à l'employeur les risques du fait de son activité économique.

Tel est le constat. La limite de l'analyse des juristes sera de s'en satisfaire et de ne guère analyser le processus qui a conduit à cette rupture ; de s'en tenir à une approche exclusivement technique sans mettre au contexte les données de cette transformation.

Or, c'est précisément ce que tente de faire Ewald. Il ne s'agit pas ici d'analyser en détail la pertinence des différents facteurs qu'il estime être à l'origine de cette transformation⁸. Ce n'est pas tant l'identification des causes qui fait l'originalité de son livre mais plutôt sa vision de l'histoire contemporaine. Ewald privilégie en effet une

8. Pour Ewald, trois facteurs expliquent cet avènement :

a. Le développement du capital comme richesse mobilière, circulante et l'individualisme qu'il entraîne ; les anciennes solidarités de terre et de famille se rompent pour faire place à l'assurance (*E.P.*, p. 191).

b. L'industrialisation avec son corollaire implacable : la multiplication des accidents de travail. Comment faire jouer, dans ce cas, le dispositif de la faute ? Qui est coupable ? Le patron ? Dans ce cas il faudrait condamner l'activité, cause du dommage. L'ouvrier ? Dans ce cas, on va au devant de lourds conflits sociaux (*E.P.*, p. 245-250).

c. Les travaux des pionniers des sciences humaines, les inventeurs de la sociologie : Comte, Durkheim et Quetelet (*E.P.*, p. 250-265). En inventant la sociologie, ils ont bouleversé le savoir qu'entretient la société sur elle-même. Comme le dit un des commentateurs d'Ewald, « *Comme M. Jourdain fait de la prose sans le savoir, tout assureur est un sociologue qui s'ignore mettant en oeuvre un paradigme où la probabilité comme causalité anonyme se substitue à la cause volontaire, où la solidarité s'avère plus forte que les préventions individuelles* » (J. DE MUNCK, *op. cit.*, p. 86).

histoire dichotomique, une histoire à deux temps : il y a le temps de la rationalité civile qui serait le propre du libéralisme, et il y a le temps de la rationalité assurantielle qui serait spécifique d'une société solidariste.

UNE HISTOIRE À DEUX OU À TROIS TEMPS? LA PHASE DU PATERNALISME

Toute la question est de savoir si l'on est vraiment en présence d'une coupure aussi radicale ou si, au contraire, l'on se trouve dans une phase intermédiaire, à mi-chemin entre les deux extrêmes, un système de compromis mâtiné d'idées paternalistes. Il apparaît, pour reprendre les catégories d'Ewald, qu'entre l'ère de l'État libéral qui exclut tout rapport juridique entre le riche et le pauvre, entre la société et le démuné, et celui de l'État-Providence de type assurantiel, il existe un terme intermédiaire qui se rapprocherait de l'État paternaliste. Cette thèse s'appuie sur l'analyse des longues et tumultueuses discussions sur les notions de responsabilité et d'assurance, débats qui, en Belgique, s'étendent de 1880 à 1903.

Le débat n'oppose pas des libéraux purs et durs qui refuseraient toute responsabilité patronale et des interventionnistes tout aussi radicaux, partisans d'un interventionnisme à tout crin. Il est symptomatique que ce soit le libéral Charles Saintelette, un patron de l'industrie minière du Hainaut, juriste de formation, parlementaire et ministre ⁹, auteur d'un classique de la littérature juridique paru sur le sujet en 1884 ¹⁰, qui ait initié, même en dehors de la Belgique, le mouvement doctrinal en faveur de l'interversion de la preuve dans le domaine des accidents de travail.

Certes, dans son esprit, il s'agissait par ce biais de limiter les procès des accidents de travail, d'assurer donc une sécurité juridique compromise par une jurisprudence divergente en matière de responsabilité ; il s'agissait aussi d'assurer la rentabilité économique : une meilleure sécurité dans les industries devant entraîner, selon lui, une diminution des accidents de travail. Ce thème sera le leitmotiv de

9. Sur Charles Saintelette (°07-01-1825/†17-04-1898), qui fut ministre libéral des Travaux publics de 1878 à 1882, voir la longue notice d'E. DISCAILLES dans *Biographie Nationale*, t. 21, Bruxelles, 1911-1913, col. 53-86.

10. C. SAINCTELETTE, *De la responsabilité et de la garantie. Accidents de transport et de travail*, Bruxelles, Bruylant, 1884, 258 p.

ses interventions durant les travaux de la *Commission du Travail*, comme l'illustre cet extrait :

«La raréfaction des accidents n'a pas moins de prix pour les patrons que pour les ouvriers. Mieux vaut faire travailler des hommes sains, intacts, forts et adroits qu'une population souffreteuse, mutilée, mal aisée et mécontente. Quand le patron se verra menacé par tout accident dont il ne parviendrait pas à démontrer la cause [...], il remaniera son installation, il perfectionnera ses procédés»¹¹.

Autrement dit, du fait de la jurisprudence divergente et également sous l'influence de courants de pensée socialiste, libéral progressiste, catholique social et de type philanthropique, dès les années 1880, un consensus s'établit sur la nécessité de ne plus s'en tenir aux seuls articles 1382 et suivants en matière de responsabilité.

En fait, les divergences apparaîtront non sur les principes du risque professionnel et de la réparation mais sur les catégories de fautes à couvrir et sur le caractère étatique ou privé de l'assurance. Et c'est à l'occasion de ces discussions qu'affleureront des idées paternalistes qui se traduiront dans la loi sur les accidents de travail.

Cette perspective paternaliste apparaît déjà dans les thèses de Saintelette :

«Aujourd'hui, l'ouvrier s'assure guère ou mal [...] Les patrons sont en situation de faire cela. Individuellement et à plus forte raison, groupés, ils peuvent étudier les polices, en éliminant les clauses trop rigoureuses [...] Ils sont appelés à être de très utiles intermédiaires entre les ouvriers et les assureurs»¹².

Ces idées se trouvent plus explicitement exprimées durant toutes les phases d'élaboration de la loi sur les accidents de travail. Un personnage s'en fait le héraut. Il s'agit de Charles Dejace, professeur de droit et d'économie à l'Université de Liège¹³, membre de la *Société*

11. *Commission du Travail*, t. III, *Rapports, Propositions des sections et conclusions*, Bruxelles, 1887, p. 288.

12. *Id.*, p. 282.

13. Charles Dejace (°12-3-1856/†07-01-1941) fut nommé professeur à l'Université de Liège en 1889. Recteur de cette Université de 1921 à 1924, il fut sénateur coopté catholique de 1921 à 1925 (*Liber Memorialis. L'Université de Liège de 1867 à 1935*, t. I, *Faculté de Philosophie et Lettres. Faculté de Droit*, Liège, 1935, p. 733-737).

d'économie sociale, filiale de la société parisienne du même nom ¹⁴. Cette Société regroupe un ensemble d'experts en problèmes sociaux, que plusieurs abordent dans une perspective leplaysienne. Dejace est l'un d'eux que l'on retrouve à la *Commission du travail*, dans les commissions extra-parlementaires, au *Conseil supérieur du travail*, etc. ¹⁵.

Cette conception paternaliste, Dejace la présentera en séance plénière de la *Commission du Travail*, lorsqu'il s'opposera à certaines propositions favorables à l'assurance obligatoire. Pour lui, il convient de s'aligner sur une conception calquée sur la bienfaisance. L'assurance, dit-il, «*c'est transposer dans le domaine juridique ce qui n'est qu'une obligation morale ; c'est sanctionner par la contrainte ce qui n'est qu'un devoir de la bienfaisance*» ¹⁶. Plus explicitement, voici la manière dont il envisage, et d'autres avec lui, la solution des problèmes sociaux :

«Pourquoi abandonner cette doctrine du relèvement de l'ouvrier par ses propres efforts là où la chose est possible? Pourquoi ne pas plutôt stimuler ses efforts, les encourager, multiplier les oeuvres comme les sociétés de secours mutuels, les caisses d'épargne, les sociétés corporatives, toutes les institutions économiques que peuvent seuls vivifier l'esprit de liberté uni à l'esprit de dévouement et de patronage? [...] Est-il sage d'atténuer le sentiment de responsabilité personnelle chez l'ouvrier déjà si enclin à se familiariser avec le danger? Pourquoi affaiblir ce ressort dont l'action est si considérable et qui veut que chacun de nous soit l'artisan de sa propre destinée?» ¹⁷.

14. Sur la *Société d'économie sociale* en Belgique, voir J. PUISSANT, «1886, la contre-réforme sociale?», dans *1886/1887-1986/1987. Cent ans de droit social belge*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 92-96.

15. Le 9 novembre 1885, à la Société d'économie sociale, Dejace donne une conférence intitulée : *La responsabilité des patrons et les assurances ouvrières* (Mention dans *Société d'économie sociale fondée à Bruxelles en 1881. Liste de ses membres. Ses travaux depuis sa fondation. Règles coutumières*, Louvain, 6^e édition, 1910, p. 26), travail qu'il dépose, à peine remanié, à la Commission du travail (*Commission du Travail...*, t. III, p. 211-242). Sur l'ensemble des contributions concernant les accidents de travail déposées à la Commission du travail, voir E. GUBIN, «Les enquêtes sur le travail en Belgique et au Canada à la fin du 19^e siècle», dans *La question sociale en Belgique et au Canada. XIX^e-XX^e siècle*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1988, p. 119.

16. *Commission du Travail...*, t. IV, p. 180.

17. *Ibidem*.

On ne peut être plus clair : on est bien dans une perspective typiquement paternaliste, doublée d'une démarche de moralisation de la classe ouvrière, à l'instar de celle qui préside aux objectifs de la bienfaisance. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que la question de la réparation des accidents de travail ait été simultanément traitée par une commission chargée d'élaborer un projet de loi sur le contrat de travail ¹⁸ et par la sous-commission de prévoyance créée au sein de la *Commission de réforme de la bienfaisance* dont la mission consistait à examiner les problèmes du risque-maladie, du risque-chômage et du risque-accident. Les discussions vont, en fait, tourner autour d'un seul objet : les assurances et leur organisation ¹⁹.

Il apparaît donc qu'à propos de cette question, le pouvoir met deux fers aux feux :

— d'un côté, il fait analyser le problème dans une perspective de « législation sociale » articulée sur d'autres fondements que les articles 1382 et suivants du Code civil ;

— d'un autre côté, il demande d'envisager le problème dans le cadre plus large de la bienfaisance, avec comme conséquence d'en transposer les principes dans la législation sociale naissante.

Quoi qu'il en soit de l'issue des travaux de ces commissions, une chose est établie : cette législation doit s'inscrire dans la perspective d'un État paternaliste. La pensée de Dejace, et de nombreux experts, est on ne peut plus claire à ce sujet :

« N'oublions pas que la formule qui se tient à égale distance de la conception trop étroite de l'État, juge et gendarme, et de cette autre conception de l'État-Providence, est celle qui donne comme but essentiel à l'État, le maintien du droit et le développement

18. Le 24 janvier 1891, Jules Le Jeune, ministre de la Justice, installe une commission extra-parlementaire chargée d'élaborer un avant-projet de loi sur le contrat de louage de service des ouvriers et domestiques (*Doc. Parl., Ch.*, session 1890-1891, n°13). Le rapport servant d'exposé des motifs, rédigé par Dejace, suivi de l'avant-projet, est déposé le 13 août 1891 (*Ibidem*). Sur les 110 articles, 100 concernent les accidents de travail.

19. La sous-commission de prévoyance entre en fonction le 10 juillet 1895 et termine ses travaux le 13 février 1896. Elle est composée de treize personnes : Dugniolle, Visart, Colfs, Anspach, Van Schoor, Mahillon, Beeckman, Prins, Cooreman, Verhaegen, Béco, Van Overbergh et le duc d'Ursel (I. HENKINBRANT, *La naissance de la politique sociale en Belgique. Les débats de la commission de réforme de la bienfaisance, 1895-1900*, Mémoire de licence en histoire présenté à l'U.C.L. en 1993-1994, p. 78-86).

matériel, intellectuel et moral de l'individu où l'initiative est impuissante»²⁰.

Notons que c'est la première fois — on est en 1887 —, que le terme d'*État-Providence* est utilisé. Et c'est pour en repousser la philosophie. Tous les acteurs de l'époque semblent d'accord sur cette manière de voir les choses. Même le socialiste Louis Bertrand admet avoir, au départ, adopté les solutions préconisées par Dejacque et la plupart des leplaysiens²¹. Rappelons que Leplay privilégie la famille-souche, se montre hostile à l'égalité des successions et développe une conception de la famille comme outil de maintien de l'ordre²².

Toutefois, sur la question de l'exonération de la faute lourde, les leplaysiens perdront la bataille. A la différence de la législation française, le projet de loi issu de l'ensemble des travaux et déposé en 1898 par Nyssens²³, lui aussi membre de la Société d'économie sociale, prévoit la couverture de tout accident, même celui résultant de la faute lourde. C'est le modèle allemand qui est repris. Comment expliquer ce changement?

— Certainement par la pression des socialistes qui avaient déposé une proposition dans ce sens²⁴.

— A la suite d'un accord au sein de la commission de bienfaisance, en 1896²⁵.

20. *Commission du Travail*..., t. IV, p. 183.

21. L. BERTRAND, *Les accidents de travail*, Bruxelles, Messageries de la presse, 1890, p. 16.

22. J. PUISSANT, *op. cit.*, p. 92.

23. «Projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents de travail. Exposé des motifs», dans *Doc. Parl., Ch.*, session 1897-1898, n° 151. Ce projet (présenté par Surmont de Volsberghe) fut repris, avec quelques modifications, en 1901 (*Doc. Parl., Ch.*, session 1900-1901, séance du 12 mars 1901, n° 123). Commentaire par Ch. DEJACQUE, «Les risques du travail et leur réparation. Examen du projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents de travail», *Revue Générale*, juin 1901, p. 879-902. Il s'agit de la publication d'une communication faite à la Société d'économie sociale le 20 mai 1901. Ce projet fut probablement préparé par l'*Office du Travail* dont Morisseaux qui avait participé à la 4^e session du *Conseil supérieur du travail* (1896-1897) était le directeur.

24. Le 15 juillet 1890, P. Janson dépose, à la Chambre, une proposition de loi «relative aux assurances contre les accidents de travail» (*A.P., Ch.*, séance du 15 juillet 1890, p. 42-47).

25. «L'assurance couvre tous les défauts de prévoyance ou de précaution ayant pour cause juridique la faute lourde et ne laissant en dehors d'elle que

— A la suite des travaux du *Congrès international des accidents de travail* tenu à Bruxelles en 1897 ²⁶.

— Mais surtout, à la suite d'un accord obtenu au sein du *Conseil supérieur du travail*, en 1896, conseil composé surtout de patrons ²⁷.

Pour eux, l'obtention de cette exonération, c'est le débarras du cauchemar des responsabilités civiles parfois effrayantes qu'ils encourent à titre de commettants ; ils estiment expirer chèrement la moindre faute de leurs préposés ; d'où leur faveur pour une transaction qui substitue le tarif légal aux revendications civiles et pour l'exonération de la faute lourde :

l'accident volontaire et le dol» («Procès-verbal de la réunion de la Commission royale de la bienfaisance du 22 avril 1896», *J.T.*, 30 avril 1896). La commission se déclarera également favorable à l'assurance obligatoire. Discutant un rapport de son secrétaire Van Overbergh, elle adopte l'exonération de la faute lourde et l'assurance obligatoire au motif que «à défaut d'organisation de la prévoyance professionnelle, la bienfaisance publique doit intervenir dans la réparation des accidents et cette intervention grève lourdement son budget» et elle souhaite que «sous le régime de l'assurance obligatoire, la bienfaisance publique n'aura plus à intervenir dans la réparation des accidents de travail» (*Id.*, col. 529-538).

26. *Congrès international des accidents de travail et des assurances sociales. 4^e session : Bruxelles du 26 au 31 juillet 1897, Bruxelles, 1897.*

27. C'est Isaac, membre de l'*Association des directeurs des travaux du Couchant de Mons*, qui propose, le premier, l'extension de l'exonération à la faute lourde (*Cons. supérieur du Travail*, 4^e session, séance du 27 avril 1897, Bruxelles, 1897, p. 245 et sv.). Il appuie sa proposition sur l'avis de la Chambre de commerce de Liège-Huy-Waremme disant que «L'assurance obligatoire doit nécessairement couvrir la responsabilité patronale, qu'il y avait lieu d'étendre l'assurance même à la faute lourde de l'ouvrier et du patron et de ses subordonnés, n'en excluant que le fait intentionnel», sur celui de l'*Association des directeurs des travaux du Couchant de Mons* qui avait étudié la question en 1892 et dont la commission avait abouti à des conclusions identiques : «Il serait excessif, dit cette commission, d'imposer de pareils sacrifices aux exploitants, sans leur assurer la paix avec leur personnel par la suppression de la responsabilité civile». Tels sont les desiderata de la majorité des industriels du pays. Isaac propose l'amendement suivant : «L'assurance s'étendra à tous les accidents, y compris ceux dus à la faute grave, sauf le cas de faute intentionnelle établi par un jugement. Dans le cas de condamnation correctionnelle, la Caisse de prévoyance pourra réclamer le remboursement des indemnités payées par elle» (*Conseil Supérieur...*, t. IV, p. 319, à insérer à la page 249).

«Ils consentent à indemniser pour moitié tous les accidents de travail, mais c'est à condition qu'ils soient débarrassés des soucis et des contestations haineuses qu'entraînent les procès. Or l'exclusion de la faute lourde ne supprime pas les procès. Donc il faut les couvrir»²⁸.

En proposant cette exonération de la responsabilité pour faute lourde, le pouvoir entrainé en contradiction avec la multiplication des efforts menés en vue de favoriser les oeuvres de prévoyance, en particulier la lutte contre l'alcoolisme. De grands intellectuels comme Prins ou Brants combattront cette disposition. Comme le dira ce dernier : on veut un État garant et non un État gérant.

Leur combat sera vain. L'exonération sera votée. Traduit-elle cependant la victoire de l'État-Providence? Certainement pas. L'analyse de la loi montre en effet qu'on n'a pas abouti à une législation de type État-Providence. Deux éléments au moins illustrent cette proposition.

D'une part, l'application relativement restreinte de la loi. La loi de 1903 ne s'applique pas à l'ensemble des travailleurs mais seulement à certaines catégories, limitativement énumérées²⁹. Aujourd'hui, la loi est applicable à toutes les personnes qui, en qualité d'employeur, de travailleur ou de personnes assimilées, sont assujetties en tout ou en partie à la sécurité sociale.

D'autre part, le maintien du système forfaitaire partiel (50% de la quotité de la réparation totale)³⁰. Sur le plan des principes, dans l'hypothèse du cas fortuit, il est difficile de concilier la réparation forfaitaire avec l'indemnisation partielle. Adolphe Prins, le père de la défense sociale, l'avait bien perçu lorsqu'il déclarait en 1887, devant la *Commission du Travail* : «*Il est injuste d'imposer à l'ouvrier la moitié du cas fortuit : le cas fortuit, c'est le risque professionnel. Or, le risque professionnel incombe tout entier au patron qui accepte parfaitement ce principe quand il s'agit du matériel et qui ne doit pas se montrer moins équitable à l'égard de ses ouvriers qu'à l'égard de ses machines*»³¹. Sur quelle base le législateur de 1903 a-t-il finalement adopté l'indemnisation partielle? Essentiellement à partir de l'idée de

28. C. SMEESTERS, «La loi sur les accidents du travail et l'intérêt des patrons», dans *Revue des accidents du travail et des questions de droit industriel*, 1903, p. 170-182.

29. Article 2 de la loi de 1903.

30. S. DAVID, *op. cit.*, p. 22- 23 ; P. HORION, *Traité des accidents de travail*, Bruxelles, 1964, p. 36, n°5.

31. *Commission du Travail...*, 9 mai 1887, t. IV, p. 192.

partage collectif des culpabilités. Cette idée est parfaitement résumée par Francotte, le ministre de l'Industrie et du Travail :

«Sur 100 accidents, 20 sont imputables à la faute de l'ouvrier, 25 à la faute du patron, 8 à la faute commune des parties ou à la faute partielle de tierces personnes, et enfin 47 doivent être attribués à des causes fortuites. Cela étant, n'y a-t-il pas lieu de considérer que les fautes de l'ouvrier, 20 %, compensent en somme les fautes du patron, 25 %, et qu'en conséquence le surplus du risque, après compensation, doit également être supporté par les parties ?»³².

«Ce système montre bien qu'on n'a pas su se libérer de l'obsession de la faute et qu'on a réalisé un alliage difficilement justifiable sur le plan juridique de deux notions opposées, la faute et le risque»³³. Sur le plan du droit, cet exemple montre donc qu'à côté d'éléments de rupture, se maintient une coexistence entre la rationalité civile et celle du droit social³⁴. La loi de 1903 apparaît comme un mixte et le résultat de transactions entre une logique paternaliste et une conception interventionniste.

CONCLUSION

De cette brève analyse de la démarche d'Ewald, de la loi de 1903 comme du rapide survol des débats qui en ont précédé l'adoption, on peut avancer les observations suivantes, du moins pour le cas de la Belgique .

— Si on assimile le concept d'État-Providence à l'État assurantiel et à la notion de risque professionnel, on pourrait considérer qu'on est en présence d'un État-Providence à la fin du XIX^e siècle. Toutefois, cette assurance n'est pas organisée par l'État quand bien même celui-ci impose aux industries l'obligation de s'assurer. Dans ce système, l'ouvrier est loin d'être entièrement couvert. Il est à moitié couvert, à moitié protégé ; il y a partage des risques.

— On a instillé dans la loi des éléments de prévoyance puisque la totalité de la réparation n'étant pas couverte, l'ouvrier est obligé de

32. *Ann. Parl., Ch.*, 28 janvier 1903, p. 360.

33. CAPITANT et CUCHE, *Précis de législation industrielle*, Paris, 1939, n°305. Voir aussi, par exemple, le système du bonus malus dans l'assurance auto.

34. Ph. GERARD, *op. cit.*, p. 182.

prévoir une couverture supplémentaire par le biais de l'épargne par exemple ³⁵.

— S'il est vrai que la loi sur la réparation des accidents de travail marque, en Belgique comme en France, l'émergence d'un *nouveau droit*, cette loi traduit l'extraordinaire capacité du monde patronal à s'approprier un droit, à le créer même sous certains aspects, à la suite des nouvelles réalités économiques et sociales qu'il a lui-même produites, à instrumentaliser l'État pour développer ses activités, malgré un discours officiel anti-étatique. La loi de 1903 est certes une conquête ouvrière, mais elle apparaît d'abord comme une victoire patronale. Le monde patronal a initié le mouvement, laissant aux scientifiques, professeurs d'Université, experts ou hauts fonctionnaires le soin d'en traduire les contours dans des textes de lois.

— Il importe enfin d'apporter quelques tempéraments à l'option d'Ewald, manière de découper l'histoire à partir de la seule analyse des idées sans prendre en compte la mise au contexte et l'insertion des acteurs qui expriment ces idées. Ewald semble occulter en effet ou, à tout le moins, minimiser le rôle des acteurs, de leur profil socio-économique, de l'idéologie et des intérêts dont ils sont porteurs et tend à privilégier, comme on l'a vu, des facteurs plus généraux. On retrouve ici l'éternelle question de l'évaluation du poids des acteurs dans les transformations historiques. Or, l'émergence de la question du risque professionnel provient de personnalités ou de groupements au profil ni totalement libéral ni absolument «assurantiel».

35. L'instauration d'un délai de carence d'abord fixé à quinze jours puis à huit jours en est une autre illustration.