

# LA MISE EN DEMEURE SIGNE DE CONTRADICTION

## EN DROIT DU TRAVAIL

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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