

LA LÉGISLATION SOCIALE en BELGIQUE

1869-1919

Par Ernest MAHAIM,

Professeur à l'Université de Liège, ancien ministre.

Prendre en 1869 le point de départ d'une période de l'histoire de la législation sociale en Belgique est presque une ironie. C'est le 13 janvier 1869, en effet, qu'à l'occasion de la discussion de son budget, le Ministre de l'Intérieur, M. Eudore Pirmez, répondant à des interpellateurs éloquents et convaincus, démontrait qu'il ne fallait même pas de législation protectrice des femmes et des enfants. Il admettait qu'en principe le Parlement pouvait légiférer pour les mineurs — pas pour les majeurs — mais à deux conditions : il fallait que son intervention fût à la fois indispensable et efficace, et il soutenait qu'elle n'était, en ce moment, ni l'un ni l'autre. Et pourtant, il y avait bien des années que cette intervention était réclamée par des administrations communales et provinciales, par des philanthropes, et même par des industriels à propos du travail dans les industries textiles et dans les mines.

Une Commission de fonctionnaires, nommée en 1843, avait présenté, dès 1848, un projet déjà fort complet pour l'époque, contenant tous les principes d'une législation du travail. En 1859, Rogier, Ministre de l'Intérieur, avait déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi qui fut favorablement accueilli par l'opinion publique, mais ne parvint jamais au vote. Des vœux de l'Académie de Médecine et de différents Congrès l'avaient appuyé. Le grand débat de 1869, auquel nous faisons allusion plus haut, montra que rien ne pouvait fléchir la doctrine libérale, dont Pirmez était le porte-parole. Frère Orban, chef du Cabinet, soutint son collègue en alléguant que, même en Angleterre, la législation protectrice était inefficace, de même que l'inspection du travail.

La question revint cependant devant le Parlement sous le

ministère Malou. En 1878, la Chambre vota un projet interdisant le travail souterrain dans les mines aux garçons de moins de 12 ans et aux filles de moins de 13. Mais ce projet fut repoussé par le Sénat.

C'est en 1884 qu'un arrêté royal du 28 avril, signé d'un ministre libéral, M. Sainctelette, interdit ces travaux aux garçons de moins de 12 et aux filles de moins de 14 ans. Modeste mesure administrative qui commence enfin la série des interventions publiques pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être de la classe ouvrière.

En 1886, des grèves sanglantes et incendiaires dans le pays de Charleroi et celui de Liège vinrent brusquement ébranler la quiétude de l'opinion publique. C'est l'honneur de M. Beernaert d'avoir compris alors qu'il fallait rompre avec le passé. A la suite des travaux d'une grande Commission extraparlamentaire sur les conditions du travail, une série de lois furent adoptées par le Parlement.

La première en date est celle du 16 août 1887, sur le paiement des salaires aux ouvriers, qui interdit le *truck-system*. Elle exige que les salaires soient payés en monnaie métallique ou fiduciaire ayant cours légal, détermine les fournitures que le patron peut imputer sur le salaire, soumet à l'autorisation de la députation permanente du Conseil provincial l'établissement d'économats patronaux où les denrées doivent être vendues à prix de revient. Elle limite également les retenues qui peuvent être faites sur le salaire. Cette loi, qui est encore en vigueur, a été complétée, en 1901, par une loi sur le mesurage du travail, qui impose l'emploi d'unités et d'appareils rigoureusement contrôlés.

Une autre loi de la même date, 16 août 1887, institue les Conseils de l'industrie et du travail. Ces Conseils composés en nombre égal de patrons et d'ouvriers, élus pour trois ans par leurs pairs, ont pour mission de délibérer sur les intérêts communs des patrons et des ouvriers, de prévenir et au besoin d'aplanir les différends qui pourraient naître entre eux. La loi est due à l'initiative de Frère Orban; c'est une tentative d'organisation du travail qui n'a pas réalisé l'espoir qu'on avait fondé en elle. Les raisons en sont difficiles à dégager. Est-ce l'étroitesse du corps électoral (les ouvriers électeurs sont les mêmes qui élisent les Conseils de prud'hommes), ou la difficulté de répartir géographiquement les industries représentées, tou-

jours est-il que les Conseils ne constituent pas des corps vraiment représentatifs des diverses professions. On ne peut pas dire qu'ils n'ont pas rendu de services au début, mais aujourd'hui ils ont perdu toute efficacité.

Le 18 août 1887 fut promulguée la loi rendant les salaires inaccessibles pour plus des deux cinquièmes et insaisissables pour plus d'un cinquième.

Ces réformes législatives, est-il besoin de le dire, ne soulevaient aucune question de doctrine et ne rencontraient point d'opposition, pas plus que la loi du 5 mai 1888 donnant aux inspecteurs du travail libre entrée et droit de verbaliser dans les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ni la loi du 31 juillet 1889, organique des Conseils de prud'hommes.

La loi du 9 août 1889 sur les habitations ouvrières est intéressante à plus d'un titre. Elle a eu une influence sociale considérable, parce qu'elle s'adaptait admirablement à certaines dispositions d'esprit des Belges, et elle offre un exemple remarquable de ce fait, fréquent en matière législative, que les conséquences indirectes et imprévues de la loi ont souvent plus d'importance que les conséquences directes. Les dispositions de la loi du 9 août 1889 se bornent essentiellement, d'une part, à instituer des Comités de patronage des habitations ouvrières et des institutions de prévoyance, et d'autre part, à accorder des exemptions ou des réductions d'impôts aux ouvriers qui acquerraient des terrains pour se bâtir une maison d'habitation ou une telle maison, ou qui emprunteraient des fonds dans ce but. Les Comités de patronage, composés de philanthropes, d'hommes d'œuvres, bourgeois et ouvriers, se sont montrés à la hauteur de leur tâche et n'ont pas tardé à occuper une situation remarquable dans l'administration du pays. Les faveurs fiscales ont agi comme une réclame extraordinairement efficace pour la bâtisse des maisons. On s'attendait à la création de nombreuses sociétés coopératives de construction. Mais il ne s'en forma aucune. Le Belge, individualiste, préféra la libre disposition de ses épargnes. Par contre, un article de la loi, que l'on considérait comme accessoire, eut un effet considérable. C'est celui autorisant la Caisse générale d'Épargne et de Retraite sous la garantie de l'État à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée — ou à la mort de l'assuré si elle survient avant cette échéance — des prêts con-

sentis pour la construction ou l'achat d'une habitation. En outre, la Caisse d'Épargne était autorisée à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction de maisons ouvrières. Cette faculté fut largement utilisée et les contrats d'assurance-vie se lièrent très généralement aux emprunts des ouvriers. Les Sociétés de crédit se multiplièrent, l'esprit de parti éveilla la concurrence entre elles, et l'on vit la Belgique se couvrir de maisons ouvrières, appartenant en propriété à leurs occupants. La loi du 9 août 1889 est restée en vigueur jusqu'à la guerre et a favorisé la construction de plus de 100.000 maisons ouvrières, dont 60.000 à l'intervention de la Caisse d'Épargne.

Cette loi sur les habitations ouvrières rentre dans le système de la « liberté encouragée ». Avec la loi sur le travail des femmes et des enfants, qui porte la date du 13 décembre 1889, la législation entraînait dans la véritable législation protectrice du travail.

Il y avait bien eu l'année précédente une loi protégeant les enfants employés dans les professions ambulantes d'acrobates, de saltimbanques, etc. Mais c'était encore là une œuvre d'humanité pure plutôt qu'un acte de protection du travail proprement dit. La loi réglementant le travail des femmes et des enfants s'appliquait à une série d'établissements industriels, aux transports par terre et par eau, au travail dans les ports, débarcadères et stations, sans aucune limitation du nombre de personnes occupées. Étaient exemptés les ateliers de famille, sauf ceux classés comme établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ou ceux dans lesquels étaient employés des chaudières à vapeur ou des moteurs mécaniques. L'âge d'admission des enfants était 12 ans. Le Gouvernement pouvait interdire les travaux dangereux, insalubres ou excessifs; il pouvait réglementer les autres. La classe ouvrière protégée était définie : les adolescents âgés de moins de 16 ans, et les filles ou femmes âgées de plus de 16 ans et de moins de 21 ans. Les femmes majeures restaient en dehors de la loi. Toutefois, une disposition interdisait d'employer les femmes pendant les quatre semaines qui suivent leur accouchement — sans stipuler d'indemnité d'ailleurs. Le travail de nuit, c'est-à-dire après 9 heures du soir et avant 5 heures du matin, était interdit à la population protégée. Mais des exceptions pouvaient toujours être accordées par les autorités. D'autre part, les arrêtés ne devaient être pris qu'après l'avis du Conseil de l'industrie et du travail, de la

députation permanente du Conseil provincial et du Conseil supérieur d'hygiène publique.

Cette loi, modeste et timide, fut longuement discutée; les questions de principes furent de nouveau copieusement agitées, et le vote eut lieu droite contre gauche, à trois exceptions près.

Cette époque est celle où l'on commence à se préoccuper de la réparation des accidents du travail. Les lois allemandes font l'objet de controverses. Les juristes inventent des systèmes — entre autres le « renversement de la preuve » dû à Saintelette — qui ont pour but d'éviter de nouvelles lois, et il va falloir attendre jusqu'en 1903 pour avoir une législation en la matière. Cependant, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'avènement au trône du Roi Léopold II, celui-ci refusa le monument qu'on voulait élever par souscription publique, et la loi du 21 juillet 1890 créa, avec une dotation de 2 millions, une caisse de prévoyance et de secours, destinée à encourager l'assurance et à donner des allocations aux victimes d'accidents du travail. Simple palliatif en attendant une réforme efficace.

Toutes les lois sociales de cette période ne sont pas cependant des lois de faveur.

Le 26 mai 1890 était promulguée une loi répressive importante, celle qui renforçait et aggravait l'article 310 du Code pénal punissant les atteintes à la liberté du travail. On visait non seulement les violences, injures et menaces et les interdictions ou proscriptions, mais les simples rassemblements autour des usines et les actes d'intimidation. Loi de classe qui ne fut jamais appliquée que contre les ouvriers et que le Parlement d'aujourd'hui est occupé à abolir.

Avec la loi du 15 juin 1896 sur les règlements d'ateliers commence une ère de réforme plus active, due en grande partie à l'action du premier ministre du travail, M. Nyssens.

La loi de 1896 impose aux entreprises industrielles et commerciales employant cinq ouvriers au moins l'obligation d'avoir un règlement écrit, déterminant un certain nombre des conditions principales du travail. Le règlement est l'œuvre unilatérale de l'employeur, mais il doit être porté à la connaissance des ouvriers par voie d'affiches. Les ouvriers, pendant huit jours, ont le droit de présenter leurs observations et d'en appeler à l'inspecteur du travail, qui ne peut d'ailleurs que transmettre leurs observations au chef d'entreprise. La loi stipule que les

règlements lient les parties pour toute la durée de l'engagement. C'était, en somme, le commencement de la reconnaissance par le législateur de la nécessité de mettre de la clarté dans les rapports juridiques des patrons et des ouvriers.

La loi du 11 avril 1897, instituant des délégués ouvriers à l'inspection des mines, reconnaissait que l'ouvrier devait participer aux mesures de sécurité édictées en sa faveur.

L'année suivante, le 31 mars 1898, se place l'importante loi sur les unions professionnelles, inspirée en grande partie par la loi française de 1884, due à Waldeck-Rousseau. Elle accordait la reconnaissance légale et la personnalité civile aux unions qui répondaient aux conditions de publicité qu'elle imposait. Elle eut, en somme, une destinée analogue à celle de la loi française. Repoussée par les socialistes comme une loi « policière » et de défiance, elle n'eut de succès que chez les ouvriers chrétiens et chez les paysans.

Il faut dire que la liberté absolue d'association, inscrite dans la Constitution belge, permettait aux ouvriers de constituer des unions sans autorisation.

La loi du 2 juillet 1899, concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales, ne contient que trois articles; elle autorise le gouvernement à prendre toutes les mesures appropriées à son but, réserve l'avis de collèges administratifs et des conseils supérieurs, et donne aux inspecteurs du travail le droit de visite et d'information. Le Gouvernement a usé de ces pouvoirs en édictant, par arrêté royal, une série de prescriptions très judiciaires et efficaces, qui, on peut le dire, ont occasionné la transformation de beaucoup d'ateliers et attiré l'attention des chefs d'entreprise sur la prévention des accidents du travail.

En 1900, se placent trois lois caractéristiques du souci du législateur de l'époque. La loi du 10 février 1900, très remarquablement étudiée et rédigée, protège l'épargne de la femme mariée et du mineur, mais limite sa protection aux livrets de la Caisse d'Épargne. Celle du 10 mars 1900 sur le contrat du travail comble une lacune du Code civil en déterminant les droits et obligations des parties au contrat et en substituant des textes précis à l'application exclusive des usages locaux. Simple loi de droit civil, elle n'est pas une véritable réglementation du travail, mais elle innove en certains points, d'une façon importante : elle attribue, par une présomption *juris et de jure* aux

chefs de brigade la qualité de mandataires du chef d'entreprise, institue des règles nouvelles pour l'admissibilité de la preuve testimoniale et la prescription des actions, limite les retenues à opérer sur le salaire du chef de malfaçon, proclame l'obligation du patron de veiller, nonobstant toute convention contraire, à ce que le travail s'exécute dans des conditions convenables au point de vue de la santé et de la sécurité de l'ouvrier, élargit la capacité de la femme mariée et du mineur d'engager leur travail et d'en toucher le salaire.

La loi du 10 mai 1900 sur les pensions de vieillesse donna lieu à des discussions passionnées entre les partisans de l'obligation et ceux de la liberté. Le Gouvernement se rallia au système de la « liberté subsidiée », en se bornant à accorder des primes d'encouragement aux affiliés à la Caisse de retraite. Il est vrai qu'il accordait en outre une allocation annuelle de 65 francs à tout ouvrier ou ancien ouvrier âgé de 65 ans, et se trouvant dans le besoin. Un fonds spécial de 12 millions d'abord, ensuite de 15 millions, fut constitué dans ce but. On peut dire que ce système se montra pratiquement inefficace. On avait fondé des espoirs illusoire sur l'encouragement à la prévoyance. Le nombre d'affiliés à la Caisse s'accrut bien considérablement, mais l'effort d'épargne se borna à des sommes insignifiantes. Dix ans après, on reconnaissait généralement que le système avait fait faillite.

La loi du 24 décembre 1903, sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, est encore en grande partie l'œuvre de M. Nyssens, bien qu'elle fût promulguée sous le règne de son successeur, M. Francotte.

Elle ne réalise pas le système de l'assurance obligatoire, comme la loi allemande, mais elle fait aux chefs d'entreprises une obligation de réparer, à forfait, tous les accidents du travail survenus aux ouvriers, même par suite d'une faute lourde. La réparation comprend une indemnité pécuniaire, représentant une fraction du salaire, ainsi que les frais médicaux et pharmaceutiques. Cette indemnité est allouée sous forme de rente viagère ou temporaire.

La réparation est individuellement à la charge du chef d'entreprise, qui doit constituer un capital pour la garantie de la rente. Toutefois les chefs d'entreprises ont la faculté de s'exonérer de leurs obligations en en transférant la charge à un établissement d'assurance reconnu par l'État. Les entreprises

assujetties sont toutes celles appartenant à la grande, la moyenne et la petite industrie, énumérées par la loi ; puis celles non énumérées comprenant 5 ouvriers au moins, enfin les exploitations agricoles et commerciales employant 3 ouvriers. Les ouvriers assurés sont ceux auxquels s'appliquent la loi de 1900 sur le contrat du travail, et gagnant moins de 2.400 francs.

Tous les accidents donnent lieu à réparation, même en cas de faute lourde du patron ou de l'ouvrier, sauf ceux provoqués intentionnellement. Les indemnités dues en cas d'incapacité de travail représentent la reconstitution des 50 0/0 du salaire. Elles sont dues à partir du huitième jour. La loi stipule minutieusement les conditions du versement de la rente, sa transformation en capital, en certains cas, les droits du conjoint et des héritiers, enfin toutes les mesures de procédure et d'exécution. Elle laisse la juridiction aux mains du juge de paix. Dans son ensemble la loi n'a pas été défavorablement jugée. Toutefois, elle a été, dès 1903, jugée insuffisante, notamment par les mutualistes, qui réclamaient un taux plus élevé de réparation, la suppression de la carence de huit jours et le libre choix du médecin. Elle a atteint son but en limitant les contestations. Le plus grand reproche qu'on peut lui faire est d'avoir maintenu le système de l'assurance par des compagnies privées qui restent tracassières et lésineuses.

En 1905, la loi sur le repos du dimanche, du 17 juillet, fut l'aboutissement de projets qui avaient été déposés déjà dix ans auparavant. Elle donna lieu à de vives discussions entre catholiques et libéraux, ceux-ci soutenant notamment que la loi était contraire à la Constitution. Elle interdit d'employer plus de six jours par semaine les personnes autres que les membres de la famille du chef d'entreprise, habitant avec lui, et ses domestiques ou gens de maison, et elle prescrit que le jour de repos hebdomadaire est le dimanche. Elle excepte de l'interdiction une série de travaux urgents ou nécessaires et énumère les entreprises où les ouvriers peuvent être employés 13 jours sur 14 ou 6 jours et demi sur 7, laissant d'ailleurs au Gouvernement une certaine latitude dans l'extension ou la restriction des repos. La loi s'étend aux entreprises commerciales comme aux entreprises industrielles. Aujourd'hui, les discussions auxquelles cette loi donne lieu sont singulièrement apaisées, et l'on peut dire qu'elle est entrée dans les mœurs.

La loi du 25 juin 1905, prescrivant de mettre des sièges à la

disposition des employés de magasin, n'est qu'une œuvre d'humanité analogue à celle qui a été édictée dans beaucoup de pays.

Il en est de même de la loi du 30 avril 1909, concernant le logement des ouvriers employés dans les briqueteries et sur les chantiers, qui donne au Gouvernement le droit de prescrire les mesures propres à assurer la salubrité, la sécurité et la décence dans ces logements.

Par la loi du 31 décembre 1909, fixant la durée de la journée de travail dans les mines, le législateur belge entraînait enfin dans la voie de la réglementation du travail des ouvriers majeurs, mais il ne visait encore que les travaux souterrains des mines de houille.

La journée normale était fixée à 9 heures pour chaque équipe entre l'entrée dans le puits des premiers ouvriers descendant et l'arrivée au jour des premiers ouvriers remontant. La descente de l'équipe ne pouvait être prolongée au delà du temps raisonnablement nécessaire, et le temps total de la montée ne pouvait excéder de plus d'une demi-heure le temps total de la descente. Mais la durée de la journée pouvait être augmentée d'une heure en plus pour les ouvriers préposés à la surveillance et aux machines, les accrocheurs au puits, et les conducteurs de chevaux. Par contre, elle pouvait être réduite pour les ouvriers travaillant dans des chantiers insalubres, notamment par suite de la chaleur ou de l'humidité. En outre, les cas de force majeure ou de nécessité imprévue étaient réservés.

Cette loi, dont le premier projet date de 1902, n'était qu'un premier pas qui devait être suivi plus tard d'autres dispositions plus radicales.

La même année, le 20 août 1909, se place l'interdiction de l'emploi de la céruse en poudre, en morceaux ou en pains dans les travaux de peinture. Le travail à sec au grattoir et le ponçage à sec des surfaces enduites au blanc de céruse étaient également interdits. On n'a pas voulu aller jusqu'à l'interdiction complète : la céruse peut être vendue et employée sous forme de pâte broyée et malaxée au moyen d'huile.

En 1910, le 15 mai, se place une révision de la loi organique des Conseils de prud'hommes, qui était demandée depuis longtemps, mais qui n'en modifiait pas profondément l'organisation. Elle étend leur juridiction aux employés et institue des Conseils d'appel.

La loi du 5 juin 1911 sur les mines vint compléter et modifier la loi de 1810 qui était encore en vigueur. Elle modernise la législation napoléonienne, sans en altérer cependant les principes, en ce qui concerne les droits des propriétaires, des concessionnaires et de l'État. Elle interdit les travaux du fond aux femmes et aux enfants de moins de 14 ans, et impose aux concessionnaires des obligations au profit de leur personnel ouvrier.

Une autre loi de la même date instituait des pensions de vieillesse pour les ouvriers mineurs. Le principe de l'obligation était enfin consacré. L'État accordait des subsides aux Caisses de prévoyance, et la pension était portée à 360 francs par an. La pension était allouée aux ouvriers ayant 60 ans d'âge, ou ayant 55 ans et trente ans de service dans les travaux souterrains.

La loi du 10 août 1911 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes n'était que l'exécution de la Convention internationale de Berne de 1906, dont elle reproduit les termes. On sait que des délais considérables avaient été accordés par cette Convention aux États contractants pour mettre leur législation en harmonie avec elle. Les exceptions prévues pour le peignage et la filature de laine jusqu'en 1920 étaient maintenues.

En 1912, nous ne voyons à signaler que la loi du 5 mai accordant des primes aux caisses mutualistes d'invalidité, et la loi du 11 mai sur les pensions de vieillesse. C'est la dernière manifestation du système de la « liberté subsidiée » dont tout le monde, même le Gouvernement, prévoyait la fin en avouant son insuffisance.

Le 26 mai 1914, une loi venait mettre la législation sur le travail des femmes et des enfants en concordance avec la loi sur l'instruction obligatoire récemment adoptée.

L'âge d'admission des enfants était porté à 14 ans, sauf pour les enfants porteurs d'un certificat d'études primaires, qui pouvaient être employés dès 13 ans. Le travail de nuit était interdit aux femmes d'une façon absolue, et non plus seulement à celles occupées dans les établissements ayant 10 ouvriers. Des restrictions étaient apportées au travail des adolescents.

Pendant l'occupation allemande, le Gouvernement général se fit un malin plaisir de mettre en vigueur la loi sur l'instruction obligatoire et la loi sur le travail des femmes et des enfants, sans y rien changer d'ailleurs, mais en ayant soin de proclamer

que c'était à l'Allemagne que la Belgique devait ces deux réformes. Ces ordonnances tombèrent, comme toutes les autres, à l'armistice, mais un arrêté royal du 28 février 1919 coordonna la législation en la matière.

L'année 1919 est celle où la législature est absorbée par le travail de reconstitution du pays. Nous y trouvons une loi du 27 août modifiant, en raison des événements de guerre, la loi sur les accidents de travail. On y détermine comment le salaire de base doit être fixé dans les entreprises atteintes de chômage intermittent, par suite de la guerre, et l'on porte à 4000 francs la limite du salaire minimum donnant droit à la réparation forfaitaire.

Le 30 août 1919, une loi vient interdire la fabrication, l'importation, la vente et la détention des allumettes contenant du phosphore blanc — exécution tardive de la convention internationale de Berne en 1906.

La loi du 5 septembre 1919, instituant l'OEuvre nationale de l'Enfance, mérite d'être mentionnée parce qu'elle a pour but d'assurer la santé des mères et des enfants. Elle encourage par des subventions des pouvoirs publics les œuvres locales et régionales de l'enfance.

Une mention encore pour la loi du 11 octobre 1919 instituant une Société Nationale des Habitations et des Logements à bon marché. Mais elle n'a été publiée et mise à exécution qu'en 1920.

On attend de ces deux lois des effets sociaux considérables. Il en est de même de la reprise par l'État des engagements du Comité National de Secours, qui fonctionna pendant l'occupation, en ce qui concerne le service médico-pharmaceutique des sociétés de secours mutuels.

Enfin, le 24 octobre, une loi assura aux travailleurs mobilisés la conservation de leur emploi.

Nous arrêtons ici, conformément au programme de cette étude, la revue de la législation sociale belge. C'est surtout à partir de 1920 qu'elle a pris un nouvel essor, sous l'influence des modifications profondes que la guerre avait produites dans la mentalité générale.
