

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

1

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS
A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN FRANCE

par
Paul DURAND



LUXEMBOURG — 1962

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

1. PAUL DURAND :

La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale en France.

2. AUTEURS DIVERS :

Le droit du travail dans la Communauté.

Etude collective sur les aspects principaux du droit du travail dans les pays de la Communauté avec rapports de synthèse (voir le plan de l'œuvre sur la troisième page de couverture).

Cet ouvrage est en vente chez les libraires

**La participation des travailleurs
à l'organisation de la vie économique
et sociale en France**

par
Paul DURAND

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

1

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS
A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN FRANCE

par
Paul DURAND



LUXEMBOURG — 1962

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	7
Paul DURAND (1908-1960)	9
INTRODUCTION	13
Première partie	
LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS LE CADRE DES INSTITU- TIONS ÉTATIQUES	23
<i>Chapitre I</i>	
La participation des travailleurs à la définition de la politique économique et sociale de l'Etat	23
<i>Chapitre II</i>	
La participation des travailleurs au fonctionnement des services publics	37
Deuxième partie	
LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE EN DEHORS DES CADRES ÉTATIQUES	51

PRÉFACE

La présente étude constitue l'ultime contribution apportée à la Haute Autorité par le professeur Paul Durand ; elle fut achevée par l'auteur peu de temps avant que celui-ci trouve la mort dans le terrible tremblement de terre qui détruisit la ville d'Agadir, le 1^{er} mars 1960.

Cette étude aurait dû être publiée dans un volume groupant les rapports traitant de la situation existant dans les autres pays de la Communauté, volume qui s'insérerait dans la collection élaborée par le groupe de travail « Spécialistes du droit du travail », dont le professeur Durand était président. Des modifications ayant été apportées au programme de publication des études de droit comparé du travail, la Haute Autorité a décidé de procéder à la publication séparée de l'étude du professeur Durand, cependant que l'étude générale sur la situation existant dans les six pays de la Communauté sera publiée ultérieurement, dans le cadre de la série « Le droit du travail dans la Communauté ». Par cette publication, la Haute Autorité souhaite rendre un dernier hommage public à la mémoire du grand savant.

* * *

Il ne nous appartient pas d'insister sur la gravité de la perte que représente pour la science juridique française et européenne la disparition prématurée du professeur Durand. Elle apparaît d'ailleurs avec évidence aux yeux de quiconque connaît l'importance de la contribution que le professeur a apportée à l'étude du droit civil et commercial et, en particulier, à l'organisation scientifique de la jeune discipline du droit du travail. Mais il nous tient à cœur de rappeler ici la valeur inestimable du concours qu'il a apporté à la Haute Autorité.

Appelé à présider le groupe des spécialistes du droit du travail, auquel est confiée l'étude comparée des droits du travail des six pays de la Communauté, le professeur Durand avait apporté, dans l'accomplissement de sa mission, la profondeur de sa doctrine, sa grande expérience des travaux à l'échelle internationale et tout son enthousiasme pour les expériences nouvelles. Si les études de droit comparé du travail, une fois surmontée la première phase expérimentale, représentent maintenant un élément important de l'activité d'information qu'exerce la Haute Autorité dans le domaine social, c'est en grande partie à lui que nous le devons.

* * *

L'étude qui suit se distingue des études traditionnelles de la science juridique, d'une part par son objet insolite, d'autre part parce qu'elle unit à la rigueur d'analyse propre aux ouvrages de droit, la considération attentive de la situation de fait et des données sociologiques liées aux aspects plus strictement juridiques. Elle est en cela un excellent témoignage de la personnalité de son auteur et de la diversité des problèmes sur lesquels il s'est penché, et la Haute Autorité estime que, par sa publication, elle honorerà dignement la mémoire du grand disparu.

Paul FINET,

Membre de la Haute Autorité.

PAUL DURAND

(1908-1960)

Paul Durand fut l'une des personnalités marquantes de la science juridique. Sa disparition tragique dans la force de l'âge fut ressentie dans son pays comme une perte cruelle. Elle a aussi profondément affligé les juristes de nombreux autres pays. C'est que, ne se contentant pas de publier sur le droit français des recherches et des études d'une qualité et d'une valeur telles qu'elles devaient nécessairement attirer l'attention, même hors de son pays, il ne cessa de porter un vif intérêt au droit comparé et de nouer des liens durables avec des collègues du monde entier.

Au début de sa carrière, il fut civiliste. Tout jeune encore — il naquit en 1908 — il se signala déjà par sa thèse, soutenue en 1931, sur « Les conventions d'irresponsabilité ». Cette même année, il fut nommé chargé de cours à la faculté de Poitiers. Ayant brillamment passé, en 1933, le concours d'agrégation de droit privé, il reçut bientôt une chaire à Nancy. En 1952, il était nommé professeur à l'université de Paris.

Si, dans la suite de sa carrière, il consacra encore de nombreux articles à des problèmes de droit civil et de droit commercial, et s'il prépara encore récemment, en collaboration avec R. Roblot, la quatrième édition du *Traité élémentaire de droit commercial* de Ripert (t. I, 1959, t. II et III, 1960), c'est pourtant le droit du travail et le droit de la sécurité sociale qui, très tôt, attirèrent plus particulièrement son attention. Dans ces branches du droit, il fut le grand spécialiste français incontesté de notre temps. En 1939, il assumait la direction du périodique bien connu *Droit social*, dans lequel parurent de nombreux articles de sa main. « Le Précis Dalloz de Législation industrielle de Rouast et Durand » (1^{re} édition 1943, 4^e édition 1951), « Le Précis Dalloz de Droit du Travail » (1^{re} édition 1957, 2^e édition 1961) et « Le Précis Dalloz de Sécurité sociale » (1^{re} édition 1958, 2^e édition 1961), ces derniers étant, l'un et l'autre, également dus à ces deux grands juristes, sont des manuels précieux qui ont permis à de nombreux étudiants français de se familiariser avec cette discipline obligatoire pour eux. Les œuvres maîtresses de Durand, à savoir ses traités amples et nourris qui forcèrent l'admiration des juristes français et acquirent en outre une grande autorité et une forte influence bien au delà des frontières françaises, sont le *Traité de droit du travail* (t. I avec la collaboration de Joussaud, 1947, t. II et III avec la collaboration de A. Vitu, 1949 et 1956) et *La politique contemporaine de Sécurité sociale*, 1953).

Mais, tout en se concentrant sur le droit du travail proprement dit et le droit de la Sécurité sociale, il s'intéressait, dès leur apparition, aux nouveaux secteurs juridiques voisins. Citons à ce sujet le droit de réglementation de l'économie et le droit des activités et des organismes professionnels et économiques.

Outre ses écrits monumentaux et sa vaste action enseignante, même en dehors des facultés où le retenait son occupation principale, de nombreuses fonctions de conseiller, d'organisateur et d'arbitre, que je ne puis énumérer ici, témoignent en lui d'une force de travail, d'une universalité et d'un enthousiasme impressionnants.

Dans les écrits de Durand se retrouvent les meilleures qualités de la science juridique française. Ses analyses couvrent toujours un ensemble d'éléments des plus variés, qu'il a su approfondir et ordonner de façon originale en aperçu clair. Ses synthèses pénétrantes, ses définitions nettes des idées et des notions générales que recèlent des phénomènes juridiques apparemment incohérents et fragmentaires ont maintes fois enrichi nos connaissances. Toujours accessible aux nouveaux développements juridiques, il sut constamment éviter les abstractions trop vides et un dogmatisme trop étroit. Grâce à sa personnalité dynamique, ses exposés ne cessèrent d'évoluer. Ses écrits allient la franche observation de l'extrême variété des situations sociales à l'autodiscipline juridique due à sa formation de civiliste. Son œuvre atteste constamment l'ampleur de ses vues et s'inspire avant tout d'un sens social très aigu.

Sans doute n'y a-t-il guère de secteurs du droit français du travail, et partant du droit international du travail, au développement desquels il n'ait contribué en ouvrant des perspectives nouvelles. Parmi les sujets qui l'intéressent le plus figurent la relation de travail, l'entreprise et les rapports hiérarchiques au sein de celle-ci, les syndicats et leur fonction sociale, la théorie de la convention collective de travail et de la grève ; on lui doit en outre une étude juridique approfondie de la transformation de l'assurance des travailleurs en régime de Sécurité sociale.

Si c'est notamment pour s'être intéressé au droit des autres pays et pour l'avoir étudié qu'il a pu introduire dans le droit du travail de son propre pays de nombreuses innovations, son œuvre lui a inversement valu une grande réputation à l'étranger. Paul Durand fut un éminent spécialiste du droit comparé. Ce fait, déjà attesté par l'un de ses premiers écrits intitulé *Le droit des obligations dans les jurisprudences française et belge*, 1933, qui fut couronné par la faculté de Paris, ressort également de l'un de ses derniers écrits, à savoir le rapport magistral de 1958, établi pour l'U.N.E.S.C.O., sur *La conciliation et la médiation des conflits de travail dans le monde*. Et, entre ces deux écrits, il a publié un grand nombre d'autres études importantes de droit comparé. Je me bornerai à citer ici son rapport de synthèse, publié en 1958, sur *La stabilité de l'emploi dans le droit des pays membres de la*

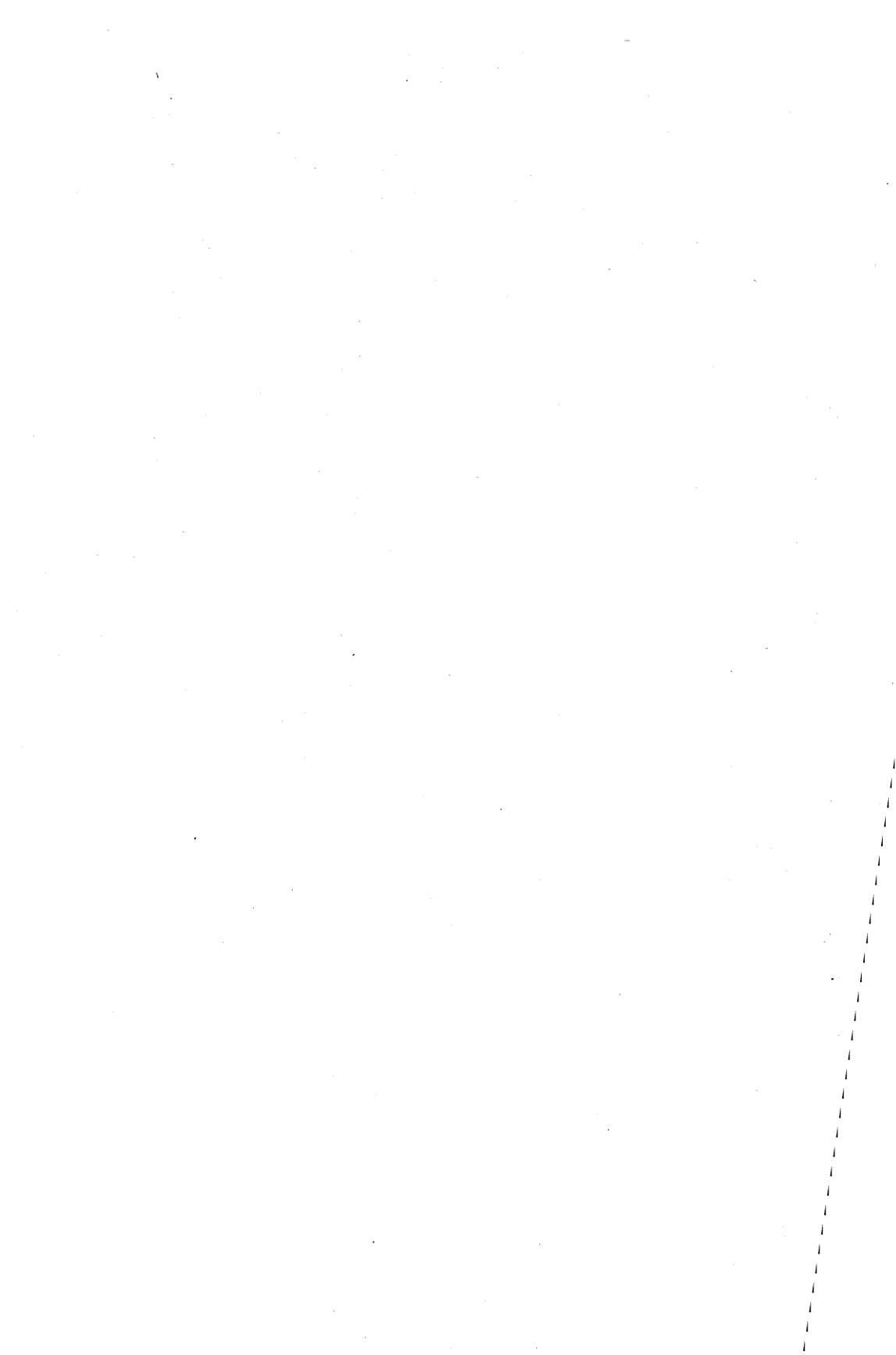
C.E.C.A. Ses manuels et ses traités si substantiels témoignent également de son goût pour le droit comparé.

Aussi joua-t-il naturellement un rôle important dans les relations internationales en ce qui concerne l'étude du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. Dans ce milieu, ses connaissances, sa compétence et son éloquence lui assurèrent une grande autorité. Au congrès international de Trieste (mai 1951), il présenta un rapport sur la codification du droit du travail ; à celui de Sao Paulo (août 1954), il fut le rapporteur général sur la Sécurité sociale ; il ne put assister au Congrès de Genève (septembre 1957), mais à l'ouverture de celui de Bruxelles (juin 1958), ce fut lui qui, outre les paroles officielles de bienvenue, prononça un imposant discours d'introduction. Grâce à sa personnalité, il apparut aussi, sur le plan international, comme le prestigieux artisan du rapprochement. Il n'est donc pas étonnant qu'on ait fait appel à lui pour présider le groupe de spécialistes auxquels la Haute Autorité de la C.E.C.A. a confié l'étude comparative du droit du travail dans les six pays de la Communauté. Et, lorsqu'en 1958, à Bruxelles, les deux groupements internationaux existant alors dans ce domaine fusionnèrent en une seule « Société internationale du droit du travail et de la sécurité sociale » embrassant le monde entier, la désignation unanime de Paul Durand comme premier président de cette nouvelle organisation était à prévoir.

Je n'oublierai jamais que, dans l'exercice de ces deux dernières fonctions, Paul Durand se montra un grand savant, un orateur éloquent, un organisateur compétent et énergique. Mais il a surtout laissé le souvenir d'un homme sociable, d'une sympathique personnalité, d'un ami au charme attachant. Et c'est, je crois, sous cette physionomie qu'il survivra dans l'affection personnelle de tous ceux qui l'ont connu sur le plan international. De même, l'influence qu'il exerça sur la science du droit du travail marquera longtemps encore de son empreinte.

Marius G. LEVENBACH,

Professeur à l'Université d'Amsterdam,
Président du groupe des Spécialistes
du droit du travail de la Haute Autorité
de la C.E.C.A.



INTRODUCTION

1. Un précédent ouvrage du groupe de spécialistes, réuni par la Haute Autorité de la C.E.C.A., a permis d'exposer les formes, très diverses, par lesquelles la représentation des travailleurs est assurée en France sur le plan de l'entreprise. Mais, comme l'a bien observé un ouvrage du Bureau international du travail (1), ce système de représentation n'est qu'un élément d'un vaste mécanisme, tendant à faire participer les travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale, et qui représente un aspect essentiel de la politique contemporaine.

Trop de problèmes ne peuvent en effet être résolus dans le cadre de l'entreprise. Dans l'économie des grands ensembles du monde moderne, les questions essentielles, telles que celles des salaires et des prix, tendent à être réglées sur le plan de la branche d'activité et parfois même par des décisions prises sur le plan national.

2. La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale est un phénomène relativement récent.

Elle suppose, tout d'abord, l'accès des travailleurs à la vie politique, parce que les questions économiques et sociales sont au premier plan de celles que doit résoudre le pouvoir politique. Elle est ainsi nécessairement liée à l'avènement de la démocratie politique.

Il ne suffit cependant pas que cette condition soit satisfaite : il faut expliquer pourquoi le jeu du régime démocratique n'a pas permis une participation suffisante des travailleurs. D'autres éléments sont intervenus :

— la constitution d'une classe ouvrière, consciente des liens de solidarité qui unissent ses membres, ainsi que d'une communauté d'intérêts ; il a paru que des institutions spéciales doivent être créées pour permettre la représentation des intérêts propres de cette classe. D'autre part, les problèmes de la vie professionnelle sont parfois trop particuliers pour que la représentation parlementaire s'en saisisse.

Enfin, cette participation de la classe ouvrière suppose la reconnaissance ou, tout au moins, la tolérance par l'autorité publique des rapports collectifs, et l'abandon d'une conception purement individualiste de la vie sociale.

1. Bureau international du travail, *La participation des organisations professionnelles à la vie économique et sociale en France*, Genève, 1948. Mais la situation a très sensiblement évolué en France depuis la publication de cet ouvrage.

3. L'influence de ces différents facteurs apparaît manifeste si l'on envisage d'un point de vue historique la formation du système de participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale.

C'est dans la période qui s'est étendue de 1830 à 1848 que sont apparus les premiers signes d'une nouvelle aspiration de la classe ouvrière. Le régime électoral excluait les ouvriers du droit de vote. Les ouvriers n'en participèrent pas moins aux journées de Juillet 1830 et acquirent, pour la première fois, le sentiment de pouvoir jouer un rôle politique. Les vices du régime libéral, appliqué à l'organisation des relations du travail, commençaient à être discernés. Des grèves, la création des sociétés de résistance ou de sociétés secrètes révèlent, à la fois, la naissance d'une conscience de classe et la formation de rapports collectifs que les interdictions de l'autorité publique ne parvenaient pas à réprimer. Déjà apparurent certaines formes d'organisation de la vie professionnelle : la signature d'accords de tarifs (notamment dans l'industrie typographique et chez les menuisiers de Paris), ainsi que des projets de *jurys mixtes* de conciliation. Une élite de militants se forma autour du premier journal ouvrier, *l'Atelier*. On y vit affirmée l'idée que « la chose politique et la chose économique ne sont que les moyens d'un même but » (2). Les ouvriers commencèrent à revendiquer le droit de participer à la détermination de leurs conditions de travail et à demander la constitution, dans tous les corps de métiers, d'assemblées, composées d'ouvriers et de maîtres.

4. Les lignes de cette politique prirent plus de netteté dans la période qui s'est étendue de 1848 à la chute du II^e Empire.

La révolution de 1848 apporta à la classe ouvrière, avec le suffrage universel, la participation au pouvoir politique. Puis, à peine la République proclamée, le décret des 25-29 février 1848 consacra la liberté d'association et de coalition. Le décret du 28 février 1848 institua une *Commission du Gouvernement pour les travailleurs*, généralement désignée du nom de *Commission du Luxembourg* (3). Chaque corps de métier parisien devait y désigner trois délégués patronaux et trois délégués ouvriers.

La Commission siégea du 1^{er} mars au 13 mai 1848. Elle présenta au Gouvernement provisoire des projets de loi : sous son influence, quelques mesures importantes furent décidées. Le décret des 2-4 mars 1848 interdit le marchandage, c'est-à-dire l'exploitation des travailleurs par un sous-entrepreneur. La durée du travail fit l'objet d'une limitation générale pour les adultes. Un décret des 8-10 mars décida l'institution de bureaux de placement gratuit. Pour la première fois, des travailleurs étaient ainsi associés à l'élaboration d'une réglementation générale des conditions du travail. Mais la Commission n'eut pas seulement pour rôle de préparer des projets de

2. Octobre 1943, p. 2.

3. V. notre *Traité de droit du travail*, t. 1^{er}, n^o 84, p. 102.

lois. Elle intervint dans le règlement de nombreux conflits du travail, soit pour faciliter la conclusion d'accords de tarifs, soit pour résoudre le différend par voie d'arbitrage. La participation ouvrière à la détermination des conditions du travail prit le caractère d'un véritable usage professionnel dans l'industrie typographique.

Il ne faut sans doute pas exagérer l'importance de l'œuvre accomplie par la Commission du Luxembourg. Son action fut de brève durée. Tandis que les représentants des partis conservateurs acquéraient une influence prépondérante dans l'Assemblée, l'agitation grandissait dans les ateliers nationaux. Après la répression des émeutes de juin 1848, une réaction se dessina contre l'œuvre des premiers mois. La répression des coalitions fut rétablie par la loi du 27 novembre 1849 et la liberté d'association fut suspendue, pour disparaître définitivement avec le décret du 25 mars 1852. L'institution de la Commission du Luxembourg n'en est pas moins significative d'un état d'esprit nouveau et la Commission pouvait, à juste titre, observer qu'« instituée pour élaborer des projets de loi et pour chercher la solution du problème de l'organisation du travail, elle s'était transformée, par la force des choses, en une haute cour de prud'hommes et exerçait une sorte de gouvernement moral, par le vœu libre et l'appel exprès des travailleurs et des chefs d'établissement » (4). La législation de 1848 ne devait pas être oubliée par le mouvement ouvrier dont elle avait traduit les aspirations profondes ; « ses racines enfoncées en plein humus social » (5) ne devaient pas mourir.

5. Le II^e Empire débuta par une période autoritaire, au cours de laquelle la classe ouvrière conserva son attachement à l'idéal de progrès social, découvert lors de la Révolution de 1848, mais ne put réaliser son aspiration. Mais un changement se produisit à partir de 1860, lorsque le gouvernement impérial, désireux de se concilier la classe ouvrière, se résolut à une politique libérale.

Le phénomène essentiel fut la constitution de délégations ouvrières aux Expositions universelles de Londres, en 1862, et de Paris, en 1867. Leurs membres furent désignés par voie d'élection à l'intérieur des différents corps de métiers. Les délégations entreprirent l'étude des questions intéressant les travailleurs. En 1864, le *Manifeste des soixante* pouvait observer : « Le suffrage universel nous a rendus majeurs politiquement, mais il nous reste encore à nous émanciper socialement ». Bien après la clôture de l'Exposition de 1867, des délégations ouvrières réunies à Paris examinèrent encore des revendications telles que la constitution de chambres syndicales ouvrières, la réorganisation des conseils de prud'hommes, l'abrogation de l'article 1781 du Code civil, la suppression des livrets ouvriers.

4. *Le Moniteur*, 28 mars 1848.

5. G. Scelle, *Le droit ouvrier*, p. 19.

C'est dans le cadre de ce mouvement que doivent être replacées les mesures sociales importantes qui marquèrent la période libérale du II^e Empire : l'abolition du délit de coalition en 1864, l'abrogation de l'article 1781 du Code civil en 1868, la tolérance accordée aux chambres syndicales ouvrières dans la déclaration du 30 mars 1868. Parallèlement, des projets étaient formés sur la constitution de chambres syndicales mixtes, patronales et ouvrières, et plus encore de chambres syndicales purement ouvrières appelées à représenter les intérêts des travailleurs, à remplir des fonctions consultatives auprès des pouvoirs publics, et à participer sur le plan professionnel à la détermination des conditions du travail, qu'il s'agisse des salaires, du contrat d'apprentissage, ou des clauses des règlements intérieurs des entreprises.

6. Il fallut cependant attendre la III^e République pour que l'idéologie nouvelle s'épanouît. La République apportait en effet à la classe ouvrière une pleine démocratie économique, l'influence des partis ouvriers dans le Parlement (dès 1888 et surtout après les élections de 1893) et la puissance du mouvement syndical, après la consécration légale donnée au syndicalisme dans la loi de 1884. Non seulement la pratique des conventions collectives de travail commença de se répandre, mais les premières propositions de loi furent déposées pour donner à cet acte un statut juridique. Les syndicats se montrèrent peu favorables, dans ce domaine, à une réglementation légale. Il en fut tout différemment de la participation des ouvriers dans la fixation d'un salaire minimum : cette revendication fut présentée parfois sous la forme d'une fixation unilatérale par les ouvriers d'un salaire minimum (les travailleurs devant s'engager à ne pas travailler au-dessous du salaire fixé par les syndicats), mais parfois aussi sous celle de la constatation d'un des salaires courants (ou de la fixation d'un salaire minimum) par des commissions paritaires. Certains projets suggérèrent d'associer des représentants des travailleurs à l'élaboration des règlements d'atelier, qui apparaissaient comme l'expression exclusive de la volonté des employeurs. D'autres envisagèrent d'associer les conseils de prud'hommes, dont la composition est paritaire, à la détermination des conditions du travail. Le mouvement ouvrier présenta encore d'autres revendications, telles que la constitution de commissions mixtes, chargées de contrôler l'application des conventions collectives, ou d'organismes permanents de conciliation et d'arbitrage, laissés à l'initiative des milieux professionnels ou pourvus d'un statut de droit public. Dans certains milieux catholiques, la participation des travailleurs fut recherchée dans la voie du syndicat mixte. Sur un plan plus général encore, une partie du syndicalisme ouvrier revendiqua la création d'un *Conseil central du travail*, qui devait conseiller le Gouvernement sur les questions du travail et procéder à une enquête permanente et régulière sur la situation des ouvriers en France. Sans répondre entièrement à cette préoccupation, un décret du 22 janvier 1891 créa un Conseil supérieur du

travail. Quelques années après, l'arrivée au Gouvernement d'un des chefs du parti socialiste, Alexandre Millerand, permit de réorganiser le Conseil supérieur du travail selon des vues plus proches de celles du mouvement syndical (Décr. 1^{er} sept. 1899), tandis qu'un décret du 17 septembre 1900, modifié par celui du 2 janvier 1901, décida l'institution de *Conseils du travail* sur le plan régional.

Ainsi, la participation de la classe ouvrière à l'organisation de la vie sociale commença, dès cette époque, à se généraliser. Néanmoins, selon la remarque de M. Gérard Dehove, elle n'était pas « conçue comme un tout, dans l'esprit des travailleurs. Ses différents éléments y restaient épars, isolés les uns des autres. Ils apparaissaient comme les matériaux sur un chantier, avant que la construction ne soit commencée. Pour que l'édifice s'élevât, il fallait les réunir, les grouper. Il manquait, pour cela, aux éléments dispersés de la notion de contrôle ouvrier, le ciment qui devait les unir en un tout cohérent : la claire perspective de l'objet commun n'avait pas encore été dégagée ». Ce sera l'œuvre, encore imparfaite d'ailleurs, de la période qui s'ouvrit après 1914. C'est au lendemain de la guerre que le mouvement syndical ayant dégagé l'esprit de la revendication, lança sa formule : « contrôle ouvrier » (6).

7. C'est au cours de la période allant de la guerre de 1914 à celle de 1939 que l'aspiration de la classe ouvrière de jouer un rôle dans l'organisation de la vie économique et sociale s'affirma et que notre droit en accepta pleinement le principe.

Dès le début de la guerre de 1914, la Confédération générale du travail, jusqu'alors hostile à toute collaboration avec le pouvoir public, comprit la nécessité de ces liens pour améliorer les conditions d'existence de la classe ouvrière et pour participer à la réorganisation économique du pays. Des dirigeants syndicalistes acceptèrent de siéger dans de nouveaux organismes consultatifs. Léon Jouhaux exprima parfaitement l'ambition nouvelle de la classe ouvrière. Il déclarait en 1916, devant la Fédération des industriels et des commerçants français : « On paiera en partie la classe ouvrière de son large tribut à la défense nationale en lui donnant, sur le plan économique, des droits identiques à ceux que le suffrage universel lui a accordés sur le terrain politique... La fin des hostilités doit marquer l'avènement de la démocratie économique » (7).

Un décret du 17 janvier 1917, pris sur la proposition d'Albert Thomas, ministre de l'Armement, décida la création de comités permanents de concii-

6. G. Dehove, *Le contrôle ouvrier en France*, Paris, 1937, p. 238-239. Tout l'ouvrage est d'ailleurs d'un grand intérêt pour suivre l'évolution historique du problème de la participation de la classe ouvrière à la vie économique et sociale.

7. Conférence faite le 4 mars 1916, *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants français*, 1916, n° 3.

liation et d'arbitrage, ainsi que de délégués, dans les usines de guerre. De nouvelles circulaires, qui se succédèrent au cours de l'année 1917, recommandèrent la création de délégués du personnel. Pour la C.G.T., les attributions de ces délégués devaient être extrêmement étendues : elles devaient permettre « d'assurer le respect des conventions collectives, le contrôle des lois de protection ouvrière et le règlement des difficultés quotidiennes. Par eux, et sous la responsabilité et le contrôle de l'organisation ouvrière, pourrait s'exercer la part de gestion qui, dans le nouveau statut du travail, devrait revenir aux travailleurs ». Sous l'influence de ce courant de pensée, une loi du 10 juillet 1915 (sur le salaire minimum pour les ouvrières à domicile de l'industrie du vêtement) décida la création de comités paritaires : les comités de salaires et les comités professionnels d'expertise, appelés à fixer, les premiers, le salaire minimum au temps, les second, les prix de façon aux pièces.

En 1918, la Confédération générale du travail présenta son *programme minimum*. Elle y revendiqua le droit de participer à la Conférence de Versailles en vue d'élaborer les clauses du Traité intéressant les travailleurs. Elle demandait l'institution d'un *Conseil économique national*, aidé par des conseils économiques régionaux, dans lesquels les organisations syndicales auraient des représentants. Enfin, le programme demandait que les ouvriers fussent appelés, par l'intermédiaire de leurs syndicats, à participer à l'élaboration des conventions collectives, puis à contrôler l'observation des conditions du travail. En 1919, le Congrès de Lyon de la C.G.T. se prononça en faveur de la socialisation de certaines branches de l'économie et il dessina des formules originales de gestion des entreprises nationalisées. Le projet d'instituer un Conseil économique national n'ayant pas été accueilli par le Gouvernement, le Congrès décida de créer un *Conseil économique du travail*, afin d'étudier les transformations à apporter à l'organisation de l'économie. Ce Conseil réunit, auprès de la C.G.T., la *Fédération nationale des coopératives de consommation*, la *Fédération générale des Fonctionnaires* et l'*Union syndicale des techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture*. Ces idées inspirèrent, peu à peu, les pouvoirs publics. Les travaux préparatoires de la loi du 23 avril 1919 associèrent les organisations patronales et ouvrières à la limitation à huit heures par jour de la durée du travail. La loi du 25 mars 1919 donna un statut juridique aux conventions collectives du travail. Le décret du 16 janvier 1925 institua le Conseil national économique.

8. Les lignes de la pensée ouvrière devinrent ensuite plus compliquées, en raison de la scission de la Confédération générale du travail, décidée au Congrès de Tours en décembre 1920, et de la fondation, en 1919, de la Confédération française des travailleurs chrétiens. La Confédération générale du travail, de tendance réformiste, s'orienta vers un contrôle sur l'embauchage et le licenciement, l'observation des Conventions collectives, l'application

des lois sociales, l'institution de la conciliation obligatoire des conflits collectifs du travail, afin de contraindre les chefs d'entreprises à un dialogue avec les organisations syndicales. La volonté d'organiser une participation ouvrière fut affirmée à l'occasion de la politique de rationalisation, en raison des dangers que pouvait présenter pour la classe ouvrière l'introduction généralisée du machinisme et des méthodes d'organisation scientifique du travail. La crise économique qui débuta en 1929 orienta la C.G.T. vers la politique de lutte contre le chômage et vers un plan de *rénovation économique*, comportant une politique de nationalisation et la réorganisation du Conseil national économique.

Le courant du syndicalisme chrétien fut fidèle à l'inspiration des encycliques pontificales qui s'étaient prononcées en faveur d'une organisation professionnelle. Le *Plan de la C.F.T.C.*, adopté en 1934, proposa d'instituer un *corps professionnel*, reposant sur les syndicats, et possédant le droit d'intervenir dans la discussion du contrat de travail et dans les conflits professionnels, celui de participer à l'élaboration des mesures ayant pour objet la défense des intérêts professionnels, sociaux et économiques. Le *corps économique*, également organisé sur une base syndicale, devait comprendre des conseils paritaires locaux, des conseils économiques régionaux et un Conseil économique. Il devait posséder, dans l'ordre économique, les mêmes attributions que celles confiées, sur le plan social, aux institutions du corps professionnel.

Les syndicats ralliés à la Confédération générale du travail unitaire, d'inspiration communiste, s'orientèrent au contraire vers la suppression de la direction capitaliste des entreprises, qui devait être remise à des comités ouvriers de gestion. Il s'agissait ainsi d'un contrôle ouvrier sur les entreprises, plus que d'une participation de la classe ouvrière à la vie économique et sociale. Mais une évolution se produisit. Des conseils d'usines trop nombreux, isolés, faisant place aux non-syndiqués, risquaient de conduire à une division de l'action ouvrière et à des particularismes trop marqués. La C.G.T.U. fut ainsi amenée à affirmer que la représentation, organisée dans l'entreprise, doit être placée sous l'autorité de l'organisation syndicale. Elle fut ainsi ramenée vers le problème de la participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale. L'unité du mouvement syndical fut rétablie lors du Congrès de Toulouse de mars 1936, qui procéda à la réunification de la C.G.T. La force du mouvement syndical se fit sentir lors du grand mouvement de grèves des mois de mai et de juin 1936 qui aboutit, le 7 juin 1936, à la signature de l'Accord Matignon.

9. De nouvelles interventions du législateur répondirent à ces mouvements de l'opinion ouvrière. La loi du 19 mars 1936 consacra l'institution du Conseil national économique. La loi du 24 juin 1936 donna un statut original aux conventions collectives conclues par les organisations syndicales les plus

représentatives ; elle admit notamment l'institution, dans ces conventions, de délégués du personnel dans les établissements industriels et commerciaux. Les lois du 1^{er} octobre et du 31 décembre 1936, puis celle du 4 mars 1938, organisèrent des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage des conflits collectifs du travail. D'autre part, les premières mesures furent prises pour soustraire certaines activités économiques au jeu des intérêts privés. La loi du 24 juillet 1936 modifia le statut de la Banque de France. Elle fit entrer dans le *Conseil général* de la Banque un représentant de la Confédération générale du travail. Celle du 11 août 1936 permit au Gouvernement de procéder à la nationalisation des entreprises ayant pour objet des fabrications de guerre. La nationalisation des grands réseaux de chemins de fer fut décidée par le décret-loi du 31 août 1937.

10. La dernière étape de l'évolution a débuté avec la guerre de 1939. Sans s'attarder à la période de l'armistice où les formes de participation de la classe ouvrière à la vie économique et sociale n'eurent qu'un caractère formel (8), il faut observer que les institutions actuelles ont trouvé leur origine dans les travaux du *Conseil national de la résistance*. Sur le plan économique, le programme du C.N.R. demandait le retour à la nation de tous les grands moyens de production monopolisés, la participation des travailleurs à la direction de l'économie. Sur le plan social, il comprenait le rétablissement du « régime contractuel du travail » (c'est-à-dire le retour aux conventions collectives, dont la conclusion était suspendue depuis le début des hostilités), la reconstitution des libertés traditionnelles d'un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale, un plan complet de sécurité sociale, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'Etat, ainsi que le rétablissement des délégués d'atelier.

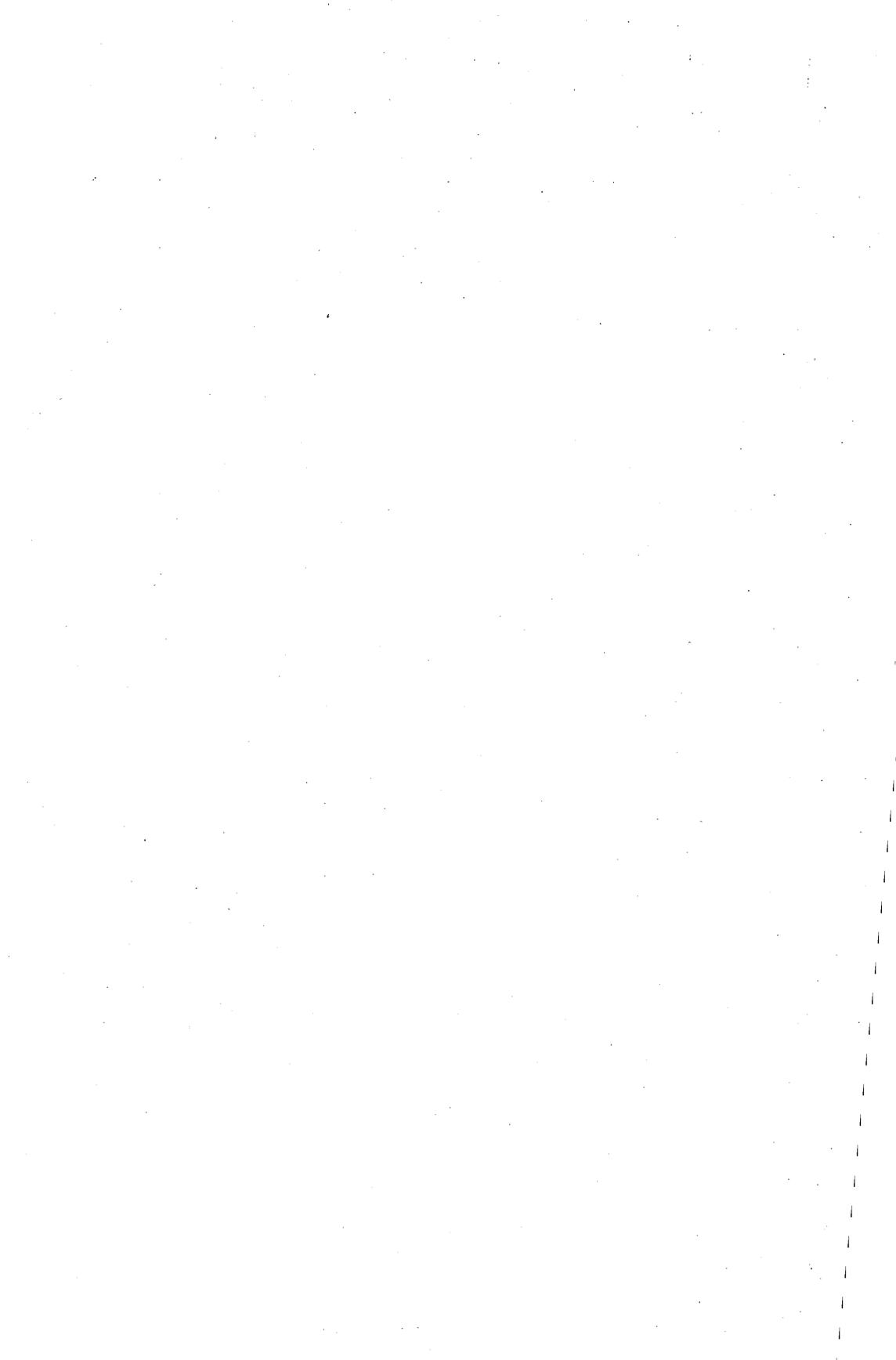
Il est significatif de retrouver dans le préambule de la Constitution de 1946 (auquel renvoie la Constitution de 1958) certains éléments de cette idéologie : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises... Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a, ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». Pour la première fois, le Conseil économique fut institué comme l'une des assemblées constitutionnelles. Des lois ou des décrets ont, en grand nombre, organisé une large participation de la classe ouvrière à l'organisation de la vie économique et sociale. Cette participation est assurée, tantôt par des organismes paritaires, patronaux et ouvriers, tantôt dans des institutions où les représentants des

8. Il suffit de renvoyer sur ce point à notre *Traité de droit du travail*, t. I^{er}, n° 92 bis, p. 111 et t. III, n° 7 et s., p. 18 et s.

milieux professionnels sont associés à ceux de la puissance publique. L'organisation politique, administrative, judiciaire de l'Etat, s'est ainsi développée dans une voie nouvelle.

11. Si important qu'il soit, on ne peut cependant limiter à cet aspect la participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale. Les travailleurs se sont efforcés de participer eux-mêmes à l'action économique ou sociale. S'ils n'ont pu y parvenir dans le domaine économique par leurs syndicats, auxquels notre droit dénie la possibilité d'exercer une activité commerciale, ils ont essayé d'utiliser des formes telles que la coopérative ouvrière de production pour modifier les structures du capitalisme. Cette action a été plus facile lorsque la nationalisation a mis fin à l'appropriation capitaliste des moyens de production et a permis l'entrée des travailleurs dans les organismes de gestion. Dans le domaine social les travailleurs ont pu, plus librement, organiser leur action, grâce aux prérogatives conférées aux syndicats et à la création d'une presse ouvrière. En dehors de cette action autonome, une autre voie était ouverte aux organisations syndicales : celle des conventions collectives, conclues sur le plan national, régional ou local. Des institutions professionnelles ont pu être créées par ce moyen. Ainsi, la participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique a également été l'œuvre spontanée des milieux professionnels.

Ce rapport se proposera donc d'examiner en deux parties, d'abord, la *participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale dans le cadre étatique*, pour envisager, en second lieu, l'organisation de cette participation *en dehors du cadre formé par l'Etat*.



PREMIÈRE PARTIE

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS LE CADRE DES INSTITUTIONS ÉTATIQUES

12. La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale est très largement assurée dans le cadre des institutions étatiques. Elle se manifeste d'abord par une association à la politique économique et sociale de l'Etat. Des organismes possédant une compétence générale, tels que le *Conseil économique et social* ou les *Commissions de modernisation* du Commissariat au Plan, ont été institués. D'autres, ayant une compétence spécialisée, assistent de leurs conseils, certains ministères. Les organisations syndicales se trouvent parfois associées à l'œuvre législative sans aucune forme juridique, ou leurs accords orientent l'élaboration des lois. Des techniques variées permettent enfin de les associer à la réglementation du travail.

Mais cette collaboration se poursuit également avec les services publics, qu'il s'agisse de l'inspection du travail ou de la main-d'œuvre, de la sécurité sociale ou de l'administration de la justice. Ainsi, l'action étatique se développe en étroite relation avec les travailleurs et leurs organisations syndicales sur deux plans complémentaires : celui d'une participation à la *définition d'une politique économique ou sociale d'ensemble* et celui d'une *association à la marche des services publics*.

CHAPITRE PREMIER

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS A LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ÉTAT

13. Le problème de la participation de la classe ouvrière à la vie économique et sociale doit être abordé en rappelant la conception générale de la Constitution du 4 octobre 1958 : elle révèle un déplacement de l'équilibre des forces politiques au profit du pouvoir exécutif. Le président de la République assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'Etat (art. 5). Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation (art. 20). C'est donc sur le plan de l'action gouvernementale que l'on doit tout d'abord rechercher la manière dont la classe ouvrière est associée à la politique de la Nation.

La Constitution de 1958 entend y parvenir en instituant, dans ses articles 69 et 70, un *Conseil économique et social*. Ses dispositions ont été complétées par l'ordonnance du 29 décembre 1958 et par un décret du 27 mars 1959 et deux décrets du 5 mai 1959.

Envisageons, tout d'abord, la *composition* du Conseil économique. La participation des travailleurs est essentiellement organisée par l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 et par l'article 2 du décret du 27 mars 1959. Le Conseil comprend quarante-cinq représentants des ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres. Les trois grandes confédérations de travailleurs désignent chacune treize représentants. Quatre autres sont nommés par la Confédération générale des cadres. Enfin, la *Fédération de l'Education nationale* et la *Confédération générale des syndicats indépendants* désignent chacune un représentant. Mais la représentation des travailleurs est assurée dans d'autres groupes. Parmi les quarante représentants des organismes agricoles, cinq représentent les travailleurs de l'agriculture (un désigné respectivement par la C.F.T.C., la C.G.T. et F.O., et deux désignés par les organisations nationales des ingénieurs, cadres et employés de l'agriculture). Cette représentation est assurée de manière plus diffuse par l'intermédiaire des associations familiales (huit représentants), des coopératives de consommation (deux représentants) et des coopératives de production (deux membres). Enfin, des représentants des salariés se trouvent compris parmi les représentants des activités économiques et sociales algériennes (trois représentants des organisations syndicales de salariés) et des activités des territoires et départements d'outre-mer (deux représentants des organisations syndicales de salariés). L'ordonnance du 29 décembre 1958 prévoit encore, dans ses articles 11 et 12, que le Conseil peut se constituer en *sections* pour l'étude de problèmes particuliers. Le Gouvernement peut appeler à y siéger, pour une période déterminée, des personnalités choisies en raison de leur compétence : la représentation des travailleurs se trouve ainsi élargie. Enfin, l'article 26 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 décide qu'en vue de permettre la participation du Conseil économique et social à l'étude des problèmes qui intéressent la Communauté française, des accords pourront être passés entre la République et d'autres Etats de la Communauté. Ils détermineront les modalités de la représentation des activités économiques et sociales de ces Etats auprès du Conseil.

14. Les études auxquelles procède le Conseil sont faites soit par l'Assemblée, soit par des sections. Mais le Conseil délibérant en assemblée est seul compétent pour donner un avis.

Les sections sont composées de membres du Conseil économique et social désignés par le Bureau du Conseil, compte tenu de leur compétence, sur la proposition des différents groupes. Elles sont assez nombreuses. Les unes concernent particulièrement les problèmes économiques (investisse-

ments et plan ; conjoncture ; crédit et fiscalité ; énergie ; productivité et expansion agricoles ; modernisation de la distribution ; adaptation à la recherche technique ; expansion économique extérieure ; économies régionales ; transports et tourisme ; institutions économiques internationales ; coopération technique avec les Etats membres de la Communauté). Les autres sections ont particulièrement pour objet les activités sociales (activités sociales ; promotion sociale ; orientation et formation professionnelles ; logement ; construction et urbanisme).

15. Le problème essentiel intéresse les *attributions* du Conseil. Sa mission générale est définie par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958. En assurant la représentation des différentes activités économiques et sociales, le Conseil doit favoriser la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assurer leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement.

Le Conseil économique et social est une assemblée consultative, qui assiste de ses conseils les pouvoirs publics. Il est saisi, au nom du Gouvernement, par le Premier Ministre, de demandes d'avis ou d'études. Le Gouvernement doit cependant le saisir obligatoirement pour avis des projets de lois, de programmes ou de plans de caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances. Il peut même être associé à la préparation de ces textes. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets ou propositions de lois et les projets de décrets relevant de sa compétence. Le Conseil peut aussi être consulté sur les problèmes de caractère économique et social intéressant la République ou la Communauté. Il n'est pas seulement associé à l'élaboration de certains textes. Il peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action de caractère économique ou social. Enfin, il peut, de sa propre initiative, attirer l'attention du Gouvernement sur les réformes susceptibles d'atteindre les buts pour lesquels il a été institué.

Les études faites par le Conseil économique sont adressées au Gouvernement, ainsi que les avis et, chaque année, le Premier Ministre fait connaître la suite donnée aux avis. Des liens sont établis avec le Parlement : le Conseil peut désigner l'un de ses membres pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les textes législatifs qui lui ont été soumis.

16. Si l'on compare les attributions actuelles du Conseil économique et social à celles qui avaient été exercées par cet organisme dans le passé, on constate que certaines ont disparu (9). Avant la guerre de 1939, le Conseil économique national était associé à la procédure d'extension des conventions

9. Sur l'ancien Conseil national économique, V. notre *Traité* précité, t. I^{er}, n° 270, et la bibliographie de la page 332, note 1 et sur le *Conseil économique* institué dans la Constitution de la IV^e République, *op. cit.*, n° 275, p. 339.

collectives du travail. Cette fonction a été transférée à un autre organisme consultatif, la Commission supérieure des conventions collectives, puis à une section spécialisée de cette Commission. Sous la Constitution de la IV^e République, le Conseil économique avait reçu une mission de conciliation et d'arbitrage des conflits économiques ou sociaux, mais cette compétence ne s'était pas en fait exercée, et elle fut supprimée dès la loi du 20 mars 1951. Il est plus significatif d'observer que cette loi donnait au Conseil économique une fonction consultative en matière économique et sociale sur *tous les projets et propositions de lois* (à l'exclusion du budget) et sur les *conventions internationales* contenant des dispositions d'ordre économique ou financier soumises à l'approbation de l'Assemblée nationale. Il devait être consulté lors de la rédaction des *décrets* et des *règlements d'administration publique pris en application des lois qui prévoyaient expressément cette consultation*. Il pouvait, *de lui-même*, se saisir de l'examen des questions économiques, sociales et financières, entreprendre à cette fin les enquêtes qu'il estimait utiles, procéder aux consultations des milieux professionnels et émettre en conclusion des avis. Le même droit lui appartenait à l'égard de tous les projets et propositions de lois relevant de sa compétence. *Des liens étroits étaient établis entre le Conseil et l'Assemblée nationale*. Le Conseil pouvait être saisi par l'Assemblée nationale d'un projet ou d'une proposition de loi. L'Assemblée pouvait charger le Conseil économique d'enquêtes, dont les conclusions étaient transmises à la Commission intéressée de l'Assemblée. Les avis et rapports du Conseil économique étaient adressés au président de l'Assemblée nationale aussi bien qu'au président du Conseil des ministres. Ces dispositions ne se retrouvent plus dans l'ordonnance du 29 décembre 1958. Le Conseil a vu sa compétence restreinte, et son activité est tournée vers le Gouvernement et non vers les assemblées parlementaires.

17. S'il est encore trop tôt pour pouvoir décrire l'œuvre du nouveau Conseil économique et social, on peut au contraire porter un jugement sur l'action des organismes qui l'ont précédé.

Avant la guerre de 1939, le Conseil national économique entreprit un grand nombre de rapports, d'études et d'enquêtes sur la situation des principales branches de l'activité économique ; il adopta, en 1934, un remarquable rapport de M. Pierre Laroque sur les conventions collectives du travail. Il fut consulté par le Gouvernement sur le problème du chômage, sur le programme de construction des lignes de chemins de fer, sur les réponses à donner aux questionnaires adressés au Gouvernement par le Bureau international du travail (notamment le questionnaire de 1931 sur la crise économique et ses causes).

Sous la IV^e République, le Conseil économique a présenté plusieurs rapports sur la conjoncture économique, sur les plans de modernisation et d'équipement, les crédits d'investissements, les échanges extérieurs et le

problème de l'intégration de l'économie européenne, sur l'énergie, les participations économiques de l'Etat. Sur le plan social, le Conseil a exprimé des avis sur l'évolution des salaires, sur les conventions collectives et le règlement des conflits collectifs du travail, sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale, la création du Fonds national vieillesse, la politique des prestations familiales, l'habitat et la construction.

Mais il est surtout intéressant de rechercher dans quelle mesure l'institution du Conseil fait participer les travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale (10). Le Conseil économique a, tout d'abord, donné aux organisations syndicales la possibilité d'exprimer publiquement leur opinion sur tous les grands problèmes économiques et sociaux. Les avis et rapports du Conseil économique et social ont été publiés dans une édition spéciale du *Journal officiel*. Ils contiennent l'indication des amendements rejetés ainsi que l'analyse des votes auxquels l'avis a donné lieu. Ces prises de position importent plus aux confédérations que le texte adopté, qui est souvent le fruit d'un compromis, et qui, de toute manière, n'est qu'un simple avis dépourvu de force juridique. La participation au Conseil économique a eu aussi l'intérêt d'amener les organisations syndicales à s'élever, des problèmes immédiats intéressant la condition ouvrière (et, essentiellement, du problème des salaires) à l'ensemble des problèmes de l'organisation économique et sociale. Ainsi, des questions qui n'auraient pas été examinées, dans le cadre de l'action quotidienne des syndicats, ont donné lieu à des prises de position des organisations syndicales, et le syndicalisme a été conduit à élargir le domaine de ses préoccupations. Il a même été amené à éclairer d'un jour nouveau ses problèmes traditionnels. Il a rattaché celui des salaires aux formes indirectes de rémunération (telles que les prestations de Sécurité sociale ou les prestations familiales) et le relèvement des salaires nominaux à la politique de conservation ou d'accroissement du salaire réel et à la réorganisation des systèmes de distribution. Le problème du salaire est ainsi replacé dans l'ensemble formé par l'accroissement et la répartition du revenu national. Du fait même, les dirigeants syndicaux ont dû approfondir leur formation pour aborder ces problèmes nouveaux. Un bon observateur a pu le remarquer : le Conseil économique a joué un rôle certain dans la prise de conscience par les syndicats de l'importance et de la complexité des problèmes économiques et sociaux que pose la société contemporaine. Le Conseil économique a enfin permis aux organisations de travailleurs de mieux connaître les positions des différents groupes sociaux représentés dans le Conseil. Cette confrontation n'a d'ailleurs pas été limitée aux rapports du Capital et du Travail, elle s'est étendue à la Pensée française

10. Il est nécessaire de renvoyer sur ce point, pour une étude approfondie, à l'intéressante étude d'Hubert Lesire-Ogrel, *Les organisations syndicales ouvrières au Conseil économique*, in *Expériences françaises d'action syndicale ouvrière*.

(c'est-à-dire à des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, quinze représentants), ainsi qu'aux représentants du petit commerce et de l'artisanat. Certains représentants des organisations syndicales ont joué un rôle important dans les travaux du Conseil. Il faut citer les noms de Léon Jouhaux (qui en fut jusqu'à sa mort le président) et de MM. Le Brun, Duret et Rius pour la C.G.T., de MM. Botheureau, Richard et Delamarre pour Force Ouvrière, de MM. Levard, Reynaud et Braun pour la C.F.T.C.

18. De même que le Conseil économique, un autre organisme a été étroitement associé à l'action gouvernementale : l'administration du Plan d'équipement et de modernisation. Cette organisation comporte un organisme administratif permanent : le Commissariat général du Plan, qui groupe, auprès d'un Commissaire général, un ensemble de collaborateurs techniques. Mais une place a été faite, dans d'autres organismes, à la représentation des organisations syndicales. Un Conseil supérieur, institué par un décret du 19 mars 1953, et qui comprend les dirigeants des représentants des grandes organisations syndicales patronales et ouvrières, a reçu compétence pour discuter et approuver l'orientation du plan. En fait, il n'a pas été jugé nécessaire de réunir le Conseil, les points de vue des organisations syndicales ayant déjà été présentés dans d'autres organismes du Plan. L'élément essentiel d'expression du monde professionnel est formé par les commissions de modernisation. Celles-ci ont une structure tripartite et sont composées de représentants des administrations, des employeurs et des salariés. C'est ainsi que, pour la préparation du troisième plan, dix-neuf commissions ont été constituées. Elles ont réuni six cent quinze personnes, dont quatre-vingt-deux syndicalistes. Chaque Commission a été appelée à présenter, pour un secteur déterminé, des propositions tendant au développement de l'économie française. La participation des milieux du travail à l'élaboration du Plan a d'ailleurs été plus large encore. Chaque commission comprend plusieurs *groupes de travail*, qui examinent chacun un aspect des problèmes relevant de la commission. On a évalué à 4.000 le nombre de personnes qui ont participé soit dans les commissions, soit dans les groupes de travail, à l'élaboration du 3^e Plan. Les études faites par chaque commission sont établies conformément aux lignes générales d'un projet arrêté par le Commissariat général au Plan, en collaboration avec le Ministère des Finances (Service des Etudes économiques et financières). Elles sont ensuite coordonnées et synthétisées dans le rapport général du Commissaire au Plan.

Une dernière observation doit être faite. Les personnes appelées dans les commissions sont désignées en raison de leur qualité personnelle, sans être, à proprement parler, les représentants des organisations syndicales. On a en effet voulu que les membres des commissions ne soient pas les représentants d'intérêts particuliers. Cette politique a rencontré l'opposition de la

Confédération générale du travail. La formule adoptée n'a cependant pas empêché une collaboration très active au sein des commissions.

19. Il est intéressant de relever le jugement, porté sur ces techniques de collaboration, par une étude récente, après une expérience de deux ans au Commissariat général au Plan. « La participation active et directe des intérêts professionnels, autant que celle des ministères trop souvent cloisonnés entre eux et bornés dans leur compétence respective, mérite déjà l'attention... Elle amorce une véritable révolution institutionnelle. Leur collaboration au Plan a conduit les différents groupes à adapter leur attitude aux exigences de l'expansion » (11). Comme il avait déjà été possible de l'observer à propos du Conseil économique, « le plan a fait franchir un pas aux divers groupes qui, sans renoncer à leur défense, sentent tout l'intérêt d'une véritable coordination de la politique économique, d'une organisation qui dépasserait leur lutte. Cette prise de conscience de la solidarité dans le développement explique que les syndicats des salariés aient été relativement modérés dans leurs revendications alors que l'indice des prix était presque officiellement truqué. Ils savent que ce qui n'est pas un salaire constitue, pour partie, une réserve nécessaire à la création d'investissements qui commandent leur propre bien-être à venir » (12).

20. Sur le plan de la politique économique générale, il faut enfin mentionner (bien qu'il ne doive s'agir que d'une institution temporaire) le *Comité de l'expansion économique*, créé par le décret du 13 novembre 1959. Ce comité, institué auprès du Premier Ministre, est chargé de rechercher les obstacles à l'expansion de l'Economie et de proposer les réformes qui lui paraîtraient nécessaires. Il devra avoir terminé ses travaux dans un délai de huit mois. Composé de membres désignés par le Premier Ministre, il comprend notamment parmi ses membres MM. Gaston Teissier (C.F.T.C.) et Gabriel Ventejol (F.O.), qui ont d'ailleurs été appelés dans le comité en leur qualité personnelle, et non en tant que représentants de leurs organisations syndicales.

21. Si, du plan économique, on passe au plan social, on peut observer qu'il n'existe pas dans ce domaine d'organisme ayant une compétence générale. Sans doute une loi du 22 mai 1946 a-t-elle prévu l'institution d'un Conseil

11. Pierre Bauchet, *L'expérience française de planification*, p. 47-48.

12. Pierre Bauchet, *op. cit.*, p. 192.

On relèvera, d'autre part, que la C.F.T.C., la C.G.T. et Force ouvrière sont représentées au sein du *Comité national de la Productivité française* et du *Conseil d'administration de l'Association française pour l'accroissement de la productivité*, et que certains organismes syndicaux sont en étroite liaison avec le *Service productivité* du *Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité*. Il en est ainsi des trois bureaux d'études économiques des grandes confédérations syndicales, du *Centre intersyndical d'études et de recherches de productivité* (C.I.E.R.P.), du *Bureau intersyndical d'étude de l'industrie textile*.

national du travail, auquel devaient participer les représentants des organisations de travailleurs. Mais la constitution effective de ce Conseil était subordonnée à un décret qui n'est jamais intervenu. L'administration a éprouvé des difficultés à incorporer dans ce conseil les diverses commissions spécialisées instituées jusqu'alors. Il aurait, d'autre part, été nécessaire de coordonner l'action du Conseil national du travail et celle du Conseil économique, dont la Constitution de 1946 devait décider, quelques mois après, la création.

A défaut du Conseil national du travail, il faut du moins rappeler l'action exercée, jusqu'à la guerre de 1939, par le Conseil supérieur du travail. Le Conseil supérieur du travail comprenait trente-deux membres, représentant les travailleurs (dont vingt-quatre élus par les syndicats ouvriers et huit par les conseils de prud'hommes). Il ne possédait que des attributions consultatives, mais sa compétence était générale et s'étendait à tous les problèmes du travail. Ce Conseil a été étroitement associé à l'œuvre de réglementation du travail. La plupart des lois importantes ont été préparées par lui et les comptes rendus des sessions du Conseil ont été d'un grand intérêt pour l'interprétation des lois sociales (13).

22. De nombreux organismes spécialisés fonctionnent auprès du Ministère du Travail. Certains ont disparu, tels que la *Commission nationale des salaires*, qui a utilement participé à la réglementation des salaires après la Libération. Dans l'ordre des relations du travail, la *Commission supérieure des comités d'entreprises* a été consultée lors des premiers arrêtés et circulaires pris par le Ministère du Travail pour l'application de l'ordonnance du 22 février 1945 et la loi du 16 mai 1946.

La *Commission supérieure des conventions collectives* a exercé une action plus profonde. Elle a été créée par la loi du 23 décembre 1946. En contrepartie des pouvoirs conférés à l'Etat dans le domaine des conventions collectives, cette loi voulut associer à la politique des conventions collectives un organisme consultatif. La loi actuelle, du 11 février 1950, a conservé cet organisme.

La composition supérieure des conventions collectives ne comprend pas seulement des représentants des organisations patronales et ouvrières. Mais elle a été composée de manière que le nombre de voix présumées favorables aux salariés (celles des représentants des organisations syndicales de travail et de l'Union nationale des associations familiales) équilibre celui des voix réputées favorables aux entreprises privées (représentants des organisations syndicales d'employeurs et représentants du Gouvernement). La Commission est présidée par le Ministre du Travail. La Commission supérieure des conventions collectives a été investie de plusieurs ordres de prérogatives.

13. Paul Durand, *Traité de droit du travail*, t. I^{er}, nos 266 et s., p. 328 et s.

Le décret relatif à la fixation du salaire minimum garanti et celui fixant l'indice des prix (et dont les variations déterminent les modifications du salaire minimum) doivent être pris après consultation de la Commission. D'autre part, la Commission a été chargée d'étudier la composition du budget-type servant à la détermination du salaire minimum national interprofessionnel garanti. La Commission a été appelée à donner un avis motivé sur l'extension des conventions collectives ainsi que sur le retrait de l'arrêté d'extension.

Enfin, sur la demande du Ministère du Travail, la Commission est appelée à donner son avis sur les difficultés nées à l'occasion de la négociation d'une convention collective. Le Ministre peut également la consulter sur toute question relative à la conclusion et à l'application des conventions collectives. Mais la Commission n'exerce pas de fonctions d'arbitrage.

La Commission supérieure des conventions collectives a joué un grand rôle dans notre vie sociale. Elle a été associée au cours des dernières années à l'extension des conventions collectives et a consacré une part de son activité à l'établissement du budget-type. L'activité de la Commission s'est cependant peu à peu réduite. Trop de difficultés ont entouré la détermination des éléments du budget-type et l'évaluation de chacun d'eux. La Commission n'a pas été en fait consultée par le ministre au sujet des difficultés que peut soulever la négociation ou l'application des conventions collectives. Enfin, un décret du 7 janvier 1959 a confié le soin de procéder à l'extension des conventions collectives, à une section spécialisée de la Commission supérieure, afin que la Commission ne soit pas tentée de se saisir du problème des salaires.

Il faut enfin signaler la création d'un Comité national consultatif qui participe à la politique d'intéressement du personnel, organisée par l'ordonnance du 7 janvier 1959, et l'institution d'une *Commission nationale du temps d'exécution*, qui intervient dans les mesures protectrices des travailleurs à domicile.

23. En matière de main-d'œuvre, une *Commission nationale de la main-d'œuvre* possède une compétence générale dans ce domaine, qu'il s'agisse de l'organisation du service de la main-d'œuvre, ou de la politique de l'emploi et notamment de l'introduction des travailleurs étrangers. Afin d'assurer une plus étroite coordination, certaines commissions instituées auprès du Ministre du travail sont considérées comme des sous-commissions de la Commission nationale de la main-d'œuvre. Il en est ainsi de la *Commission nationale de la main-d'œuvre agricole*, de la *Commission nationale de la main-d'œuvre juvénile*, du *Comité national de la formation professionnelle*. D'autres organismes ont été créés pour examiner certains aspects de la politique de la main-d'œuvre. Ce sont le *Conseil supérieur pour l'étude des questions relatives au travail en métropole des travailleurs de l'Afrique du Nord et d'outre-mer*, le

Conseil supérieur des travailleurs intellectuels. Enfin, la politique du développement économique et social a provoqué la création d'un Comité spécial du conseil de direction chargé de gérer le *Fonds de développement économique et social* (Décr., 14 sept. 1954, mod. Décr. 30 juin 1955).

Un *Centre d'études et de recherches sur les conditions d'emploi et du travail des jeunes* et une *Commission ministérielle de la jeunesse* sont directement rattachés au cabinet du Ministre du Travail.

24. Dans le domaine de la *Sécurité sociale*, deux corps consultatifs ont été institués auprès du Ministère du Travail : le *Conseil supérieur de la Sécurité sociale* et la *Commission supérieure des Allocations familiales*. D'autres commissions sont compétentes en matière d'*hygiène et de sécurité* : ce sont la *Commission d'étude des questions d'hygiène dans les mines*, le *Conseil supérieur de la médecine du travail*, la *Commission d'hygiène industrielle*, la *Commission de sécurité du travail*. Dans le domaine de l'*action sociale*, au sens le plus large, il faut mentionner le *Conseil supérieur de la mutualité*, le *Conseil supérieur de l'aide sociale*, institué auprès du Ministre de la Santé publique et de la population, et qui connaît des problèmes intéressant la politique de l'assistance. Auprès du Ministère de la Construction, diverses Commissions ont également été instituées. La *Commission nationale d'amélioration de l'habitat* comprend un représentant des syndicats ouvriers. De même, un représentant des syndicats siège dans chaque département dans la Commission d'amélioration de l'habitat. Les Conseils d'administration des offices publics d'habitation à loyer modéré comprennent un membre élu par les unions de syndicats.

Il faut enfin remarquer qu'il existe certains organismes consultatifs propres au travail agricole. En dehors du domaine de la *Sécurité sociale* (*Commission consultative des Assurances sociales agricoles*, *Commission supérieure des prestations familiales agricoles*), il n'existe pas, pour les questions du travail, de grands conseils consultatifs institués auprès du Ministre de l'Agriculture. Mais les intérêts agricoles sont représentés dans la plupart des organismes consultatifs siégeant auprès du Ministère de l'Agriculture. C'est ainsi que la section spécialisée, chargée de donner un avis sur l'extension des conventions collectives, comprend trois représentants des travailleurs agricoles et un représentant proposé par la Confédération générale des cadres lorsque la convention collective intéresse les professions agricoles (14).

14. On citera, pour la Direction des affaires professionnelles et sociales, la *Commission nationale paritaire des chambres d'agriculture*, le *Conseil supérieur de la coopération agricole* et, auprès de la Direction de l'enseignement et de la formation professionnelle agricole, la *Commission agricole nationale de la taxe d'apprentissage* (Déc., 7 avril 1954). Auprès de la Direction générale des eaux et forêts, existent de nombreux organismes consultatifs. On peut relever, auprès de la Direction générale de l'agriculture, le *Comité professionnel de la meunerie*, le *Centre technique des conserves de produits agricoles*, le *Centre technique de la salaison, de la charcuterie et des conserves de viande*, le *Conseil national de la vulgarisation du progrès agricole*. Il faut enfin mentionner la Commission plénière de la *Caisse nationale de crédit agricole*.

25. Si l'on envisage dans leur ensemble les institutions ainsi créées en France, il est certain que notre droit a largement associé les travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale. L'impression ne peut même manquer d'être ressentie d'une assez grande exubérance, due au fait que cette participation des travailleurs a été instituée par des mesures successives et sans aucun plan d'ensemble. Les organismes créés ont été trop nombreux, et l'observation eût été plus juste encore il y a quelques années, alors que des organismes de coopération avaient été créés au jour le jour, pour répondre à des circonstances nées de la guerre et de l'après-guerre. Un effort de systématisation apparaît nécessaire. Il a déjà été en partie réalisé par l'inapplication des textes relatifs au Conseil national du travail ou par la transformation d'un grand nombre de commissions spécialisées en sous-commissions de la *Commission nationale de la main-d'œuvre*. Mais une réforme plus profonde est vraisemblable. Il semble que le Conseil économique et social soit appelé, en raison de ses attributions étendues, à se substituer à un certain nombre d'organismes consultatifs. L'article 27 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 répond à cette préoccupation. Il prévoit que, dans un délai d'un an à compter de la publication de l'ordonnance, le Premier Ministre supprimera, par décret pris en Conseil d'Etat, les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social. On observera, d'autre part, que cette participation se réalise seulement sous la forme d'avis, que le Gouvernement (ou le Ministre intéressé) n'est pas tenu de suivre, et le Conseil économique et social ne peut être confondu avec une chambre professionnelle, qui serait associée à l'élaboration des lois. A moins d'une disposition formelle contenue dans la Constitution ou dans une loi ordinaire, le Gouvernement est libre de convoquer ces organismes ou de s'en abstenir, de déterminer la fréquence de ces consultations, et d'arrêter l'ordre du jour de l'assemblée. Ces conseils ne peuvent se saisir eux-mêmes. Il est arrivé, notamment dans le domaine de la Sécurité sociale, que ces organismes ne soient saisis que de questions mineures, tandis que les problèmes essentiels ne leur étaient pas soumis. Il est même possible de discerner une certaine tendance à rendre moins fréquente la consultation de ces organismes. Le phénomène s'explique, en partie, par l'abandon de la direction de l'activité économique par l'Etat et par un retour progressif au libéralisme. Une intervention profonde de l'Etat dans la vie économique risque d'être périlleuse si elle méconnaît les aspirations des milieux professionnels. C'est pourquoi de nombreux organismes consultatifs avaient été créés pendant la guerre et après la Libération dans le domaine de la production, de la répartition des matières premières, du rationnement et des prix. Dans ce domaine, l'action des pouvoirs publics et, partant, l'importance des organismes consultatifs, tendent à s'amenuiser au fur et à mesure que l'amélioration des conditions générales permet le retour à plus de liberté

économique (15). Mais on peut également discerner des causes plus profondes de ce phénomène. La consultation fréquente de nombreux organismes consultatifs alourdit l'action gouvernementale sans lui apporter toujours d'utiles éléments d'appréciation. Il en est ainsi lorsque les discussions dans une commission se bornent à reproduire des dispositions déjà prises par les milieux professionnels, ou quand elles se perdent dans des conflits entre les organisations patronales et ouvrières, ou plus fâcheusement encore entre les différentes organisations syndicales. D'autre part, l'idéologie de la V^e République repose sur une conception plus autoritaire du rôle du pouvoir. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 20 de la loi de finances de l'ordonnance du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1958, le Gouvernement a pu prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale sans être tenu de recueillir l'avis des organismes dont la consultation est actuellement obligatoire. L'effacement du Parlement s'est ainsi étendu aux organismes associés à l'élaboration des lois.

26. L'institution de conseils auprès du Gouvernement n'est pas la seule forme possible de collaboration entre le Gouvernement et les travailleurs. Les organisations syndicales ont parfois été associées à l'œuvre législative, sans aucune forme juridique. Cette participation est alors difficile à observer, puisqu'elle ne comporte pas la création d'une institution. Elle n'en est pas moins inévitable dans une société démocratique où les grands moyens d'information tiennent l'opinion au courant de l'action gouvernementale. La préparation des projets de loi importants intéressant l'organisation économique et sociale s'accompagne de prises de positions spontanées ou provoquées, émanant des organisations syndicales. La Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (ou l'Union nationale des Allocations familiales) fait connaître au Ministre du Travail le point de vue des organismes de Sécurité sociale et d'Allocations familiales sur les modifications que le Gouvernement projette d'apporter à la législation en vigueur. Mais on peut parfois observer une forme plus organisée de participation des milieux professionnels à l'œuvre législative. L'un des exemples les plus remarquables en a été donné par la loi du 25 avril 1919 instituant la journée de huit heures. Cette loi a trouvé son origine dans l'activité de la Commission des traités internationaux du travail, qui avait été créée en 1917 en vue de préparer les travaux de la Commission de législation internationale du travail à la Conférence de la paix. La question de la journée de huit heures fut mise à son ordre du jour. Selon l'expression de M. Georges Scelle, un accord se conclut entre la délégation patronale et la délégation ouvrière sur une sorte de contrat moral (16). Le texte du projet définitif fut adopté à l'unanimité,

15. L'observation a été faite, à très juste titre, par l'ouvrage précité du Bureau international du travail ; V. notamment p. 52.

16. *Précis élémentaire de législation industrielle*, p. 208.

et déposé dès le lendemain sur le bureau de la Chambre des Députés. Il fut adopté presque sans modifications par les assemblées parlementaires. « La loi se présente ainsi comme une sorte de contrat collectif ou même de traité de paix sociale. Elle a ainsi une valeur non seulement technique, mais morale, et présente, de ce chef, un caractère de nouveauté très intéressant » (17).

Il fallut attendre la crise sociale de 1936 pour retrouver un exemple aussi remarquable de participation des milieux professionnels à l'œuvre législative. Pour mettre fin à la situation grave, créée au mois de juin 1936 par la généralisation des grèves avec occupation d'usine, le Président Léon Blum réunit à l'Hôtel Matignon les délégués de la Confédération générale du travail. Un accord, désigné depuis sous le nom d'*Accord Matignon*, fut signé par eux dans la nuit du 7 au 8 juin. La délégation patronale y déclarait admettre l'établissement immédiat de contrats collectifs de travail. Elle reconnaissait la liberté d'opinion des travailleurs ainsi que le droit pour les salariés d'appartenir à un syndicat professionnel. Elle acceptait le principe d'une révision des salaires. L'accord prévoyait enfin l'institution de délégués du personnel. Sur les bases ainsi définies, la loi du 24 juin 1936 donna un statut particulier aux conventions collectives conclues par les organisations syndicales les plus représentatives. Elle décida notamment que la convention devrait contenir des clauses concernant la liberté syndicale et la liberté d'opinion des travailleurs, l'institution dans les établissements occupant plus de dix personnes, de délégués élus par le personnel, et la fixation de salaires minima par catégorie et par région.

L'influence des accords professionnels sur la législation est parfois plus discrète. L'allongement de la durée des congés payés de quinze jours à trois semaines a d'abord été réalisé par l'accord Renault du 15 septembre 1955 et par les conventions collectives conclues à la suite de cet accord ; le législateur a précipité ce mouvement de généralisation, en intervenant par la loi du 27 mars 1956.

Dans d'autres cas, au contraire, c'est l'autorité publique qui incite les milieux professionnels à créer une institution nouvelle. C'est ainsi qu'au cours de l'été 1958, le Gouvernement a invité les organisations syndicales, patronales et ouvrières, à développer par voie d'accord la protection contre le chômage. Il a ainsi contribué à la conclusion de la convention collective du 31 décembre 1958, instituant un régime spécial d'allocations spéciales en faveur des travailleurs sans emploi (18). La conclusion de cette convention a d'ailleurs déterminé une intervention du législateur, qui a dû organiser le régime juridique de cet accord (Ord., 4 janv. 1959). Ainsi, devant

17. G. Scelle, *op. cit.*, p. 208-209.

18. Bernard Oudin, *La convention du 31 décembre 1958, relative à la création de l'allocation chômage*, Droit social, 1959, p. 370.

tantôt les pouvoirs publics et tantôt pressés par eux, les milieux professionnels participent à la formation du droit du travail.

27. Les organisations syndicales ne participent pas, en tant que telles, à l'exercice du pouvoir législatif dans les assemblées parlementaires. Le principe posé par l'article 1^{er}, L. III du Code du travail, et selon lequel les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, a pour résultat d'interdire aux syndicats une activité de caractère politique. Les organisations syndicales ne constituent pas des partis politiques ; elles ne participent pas en cette qualité à l'action électorale ou parlementaire. Mais la question est beaucoup plus délicate parce que les syndicats ont parfois participé indirectement à l'action politique (participation de la C.G.T. au Rassemblement populaire de 1936, résolutions de la C.G.T. sur le référendum et sur la situation politique du 6 septembre 1945). Pendant le cours de la guerre de 1939, la volonté du Comité français de libération nationale d'associer à son action toutes les forces du pays, a eu pour conséquence de faire entrer des représentants de la C.G.T. et de la C.F.T.C. dans le Conseil national de la Résistance et dans l'Assemblée consultative. D'autres ont directement représenté les organisations syndicales dans cette assemblée (Ord., 17 sept. 1943, art. 4, al. 2 ; Ord., 11 oct. 1944, art. 3). Tout au plus peut-on observer que ces organismes n'exerçaient pas de pouvoirs législatifs et qu'il n'en résultait qu'une participation indirecte à l'exercice du pouvoir législatif.

Si les syndicats ne sont pas organiquement représentés dans les assemblées parlementaires, il est fréquent que des salariés ou d'anciens militants syndicaux soient membres des chambres législatives. La situation est sensiblement différente selon les législatures. Les mouvements de l'opinion et les types de scrutin adoptés font sensiblement varier la composition des assemblées parlementaires. Les dernières élections, qui ont assuré une large représentation des exploitants agricoles, des chefs d'entreprises industrielles et commerciales, et des professions libérales, n'ont donné qu'une place modeste aux salariés dans l'Assemblée nationale : 17 députés seulement appartiennent aux professions manuelles, 8 sont des employés, 4 des représentants de commerce, 2 des secrétaires de syndicats (il faudrait cependant pouvoir y ajouter quelques salariés ou retraités, classés dans le groupe des ingénieurs, des journalistes ou des professions diverses et tenir compte de la représentation, assez importante, des fonctionnaires). La faible représentation des salariés est encore plus nette au Sénat, qui ne compte que 8 ouvriers manuels. Cette participation des salariés aux assemblées parlementaires est particulièrement importante pour la définition d'une politique économique et sociale. M. Georges Scelle a notamment montré les liens étroits qui unissent les résultats des élections législatives et les grandes étapes de formation du droit du travail.

Enfin, il est fréquemment arrivé que d'anciens militants syndicalistes aient rempli au sein du Gouvernement des fonctions ministérielles. Il suffit de citer les noms d'Ambroise Croizat et de Marcel Paul pour le parti communiste, d'Albert Gazier, de Robert Lacoste ou de Paul Bouulloche pour le parti socialiste, de Paul Bacon pour la C.F.T.C.

28. Si, du plan législatif, on passe à l'exercice du pouvoir réglementaire, on peut observer que des techniques variées permettent d'associer les travailleurs à l'élaboration de la réglementation du travail. Le rapport sur les sources du droit du travail les a déjà exposées, et il suffit de les rappeler brièvement. Parfois, les groupements professionnels ont le droit de demander au pouvoir exécutif qu'une mesure réglementaire intervienne, par exemple que soit pris un décret ou un arrêté. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics doivent prendre l'avis des syndicats les plus directement intéressés à la réglementation de la profession. Parfois même la réglementation du travail prend pour base un accord conclu entre les organisations patronales et ouvrières. Cette situation doit être rapprochée de celle rencontrée dans l'élaboration de la loi de 1919 instituant la journée de huit heures. De même qu'un accord professionnel avait précédé le vote de la loi, un accord inter-syndical sert en ce cas de base à l'intervention du pouvoir réglementaire : la participation des milieux professionnels et de l'Etat, déjà réalisée lors de la création de la règle de droit, se poursuit dans les mesures d'application. Le procédé fut tout naturellement utilisé pour les décrets d'application de la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures. Il est encore employé dans la procédure de fermeture au public des établissements le jour du repos hebdomadaire. Les pouvoirs reconnus aux organisations syndicales sont même particulièrement étendus lorsque les milieux professionnels sont ainsi associés à l'exercice du pouvoir réglementaire. Le Parlement, souverain dans le vote de la loi, peut en effet s'écarter de l'accord conclu par les organisations professionnelles. L'autorité réglementaire au contraire doit s'assurer que la réglementation conventionnelle est bien conforme à la loi, mais elle ne peut substituer sa conception à celle des intéressés. Ces techniques constituent une étape caractéristique de l'évolution du syndicalisme vers la conquête d'attributions de droit public.

CHAPITRE II

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS AU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS

29. L'idée a souvent été envisagée de créer dans le cadre régional des organismes possédant une compétence générale, et associés à l'action des pouvoirs publics. Des *conseils régionaux du travail* furent institués par un décret

du 17 septembre 1900. Ils devaient comprendre des représentants patronaux et ouvriers, élus pour partie par les conseils de prud'hommes, et pour partie par les syndicats patronaux et ouvriers. Ces conseils devaient exercer trois ordres d'attributions. Ils devaient remplir une fonction consultative, en donnant des avis sur l'application du droit du travail et sur les réformes à y apporter, une mission de conciliation et d'arbitrage dans les conflits collectifs du travail ; enfin, ils auraient constaté les taux de salaires et la durée du travail par profession et par région.

L'institution se heurta à une vive hostilité de certains milieux politiques et patronaux. On reprocha au décret d'avoir confié des fonctions aussi importantes à des organismes dont les membres n'étaient pas les représentants directs de la profession. L'électorat attribué à des syndicats était considéré comme contraire au principe de la liberté syndicale. Le Gouvernement renonça à l'application de ce texte.

Une loi du 17 juillet 1908 institua des *conseils consultatifs du travail*, qui ne devaient exercer exclusivement que la fonction consultative confiée aux conseils régionaux du travail et qui devaient être élus, non plus par les syndicats, mais par un corps électoral composé de tous les employeurs et de tous les salariés, qu'ils fussent ou non syndiqués. Ces conseils n'eurent qu'une existence précaire. Quelques-uns furent constitués, ils ne fonctionnèrent pas. Ils étaient en effet à peu près inutiles ; d'autres organes, et notamment les syndicats, assurant déjà la défense des intérêts professionnels. Les *commissions départementales du travail*, qui furent instituées par une loi du 16 juillet 1932, et les *Conseils départementaux et conseils régionaux du travail et de la main-d'œuvre*, dont la création était prévue par une ordonnance du 3 juillet 1944 (compl. Décret 26 août 1944) n'ont pas eu une meilleure fortune. Tous les organismes régionaux à compétence générale n'ont eu qu'un rôle effacé ; seuls ont été vivants des organismes à compétence spécialisée, qui seront ultérieurement décrits.

30. Il n'existe aucune participation organique des travailleurs au fonctionnement de l'*inspection du travail*. L'idée d'une inspection ouvrière du travail (qui a parfois été proposée) n'a pas été accueillie par notre droit, si l'on excepte l'institution des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs et des délégués à la sécurité, institués dans un certain nombre d'activités professionnelles. Mais, à défaut d'une forme institutionnelle, des liens étroits relient les syndicats et l'inspection du travail. Le rapport sur *La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise* a montré les liens qui existent entre les comités d'entreprise et l'inspection du travail. Le comité d'entreprise peut décider que certaines de ses délibérations seront transmises au directeur départemental du travail. Les inspecteurs du travail peuvent, sur leur demande et à tout moment, prendre connaissance des délibérations du comité d'entreprise. La même observation peut être faite à propos des

délégués du personnel. Les délégués du personnel peuvent saisir l'inspection du travail de toutes les plaintes relatives à l'application des prescriptions légales et réglementaires dont ce corps est chargé d'assurer le contrôle. Les inspecteurs du travail doivent se faire accompagner dans leurs visites par les délégués compétents. Ils peuvent enfin prendre connaissance du registre sur lequel sont inscrites les réclamations des délégués du personnel et portées les réponses faites par le chef d'entreprise. Enfin, depuis une circulaire Millerand du 19 janvier 1900, des relations suivies se sont établies entre les représentants des syndicats et l'inspection du travail. La circulaire invitait les inspecteurs à entrer en relations avec les secrétaires des Bourses du travail et des unions locales, à leur donner leur adresse et à les prier de leur signaler toutes les infractions à la protection du travail. Les relations ainsi établies entre les milieux du travail et l'inspection du travail rendent peu vraisemblable la création d'une institution nouvelle tendant à associer les travailleurs au fonctionnement du service.

31. Il en est tout différemment du *service de la main-d'œuvre*, tant il paraît nécessaire que les milieux professionnels soient associés à l'activité du service, soit pour l'informer de l'évolution du marché du travail, soit pour recevoir de lui les informations sur l'action des pouvoirs publics ou pour contrôler les méthodes d'action et l'impartialité du service. Une *Commission régionale consultative de la main-d'œuvre* est instituée auprès de chaque inspecteur divisionnaire du travail. Elle est compétente pour tous les aspects de la politique de la main-d'œuvre et elle formule un avis sur la détermination de la compétence territoriale des sections départementales du Fonds National de chômage (Ord., 7 janv. 1959). Dans chaque département, des *commissions départementales de la main-d'œuvre*, réorganisées par un décret du 20 avril 1948, sont instituées auprès de chaque service départemental de la main-d'œuvre. Elles comportent un certain nombre de sous-commissions, spécialisées dans les problèmes de la main-d'œuvre agricole des travailleurs nord-africains, de la formation professionnelle et de l'orientation des infirmes.

On peut enfin mentionner pour les travailleurs à domicile l'existence des *commissions départementales des temps d'exécution*. Cette commission, actuellement régie par un décret du 10 avril 1937, donne au préfet un avis sur le temps nécessaire à l'exécution des travaux en série, accomplis par les travailleurs à domicile. Elle est également consultée par le Ministre du Travail lorsque celui-ci désire fixer ces temps d'une manière uniforme pour une partie du territoire.

32. Tandis que, dans le domaine du travail et de la main-d'œuvre, les travailleurs sont seulement associés à la gestion d'un service étatique, une solution beaucoup plus originale et hardie a été adoptée en ce qui concerne le service public de la Sécurité sociale. Notre droit a en effet confié à des orga-

nismes privés, constitués sous la forme de sociétés mutualistes, et dont les conseils d'administration sont élus, la gestion du service public de la Sécurité sociale.

Comment expliquer cette formule assez singulière qui confie à de simples particuliers le fonctionnement d'un service public et l'administration de capitaux importants ?

Certainement, on le doit en partie à la tradition. C'est l'initiative privée qui a inauguré les premières techniques de couverture des risques. Jamais en France l'Etat n'est intervenu dans l'indemnisation des accidents du travail et dans le service des prestations familiales. D'autre part, malgré une tendance à la généralisation, la Sécurité sociale est encore loin d'être étendue à tous les éléments de la population. La gestion de la Sécurité sociale intéresse par conséquent des groupes sociaux déterminés, auxquels un droit de contrôle particulier paraît devoir être reconnu sur le fonctionnement du service. On peut d'ailleurs penser que la participation des intéressés assurera une meilleure gestion. Ne peut-on pas craindre qu'une gestion étatique présente les défauts des grandes administrations : l'abus des formalités, des lenteurs, l'indifférence devant les réclamations des assujettis ? Une préoccupation politique intervient enfin : un sentiment de défiance à l'égard de la présence constante de l'Etat dans la vie sociale. La Sécurité sociale est un domaine d'action encore ouvert à une certaine action privée. La gestion étatique a pu être plus facilement acceptée dans les pays anglo-saxons, où l'intervention de l'Etat dans la vie sociale est beaucoup moins profonde.

33. Les caisses de Sécurité sociale sont constituées sous la forme de sociétés mutualistes. Mais il s'agit de mutuelles obligatoires, auxquelles sont nécessairement affiliés tous les assurés d'une même circonscription. Il en résulte des altérations par rapport à la mutualité libre. La mutualité ne groupe que des individus personnellement désireux de se protéger contre les risques sociaux, sensibles au sentiment de la solidarité, et qui s'intéressent au fonctionnement de la mutuelle. Tous ces traits, qui donnent à la mutualité libre sa valeur, disparaissent dans un régime de mutualité obligatoire. Le *terme* subsiste, mais l'*esprit* de la mutualité a disparu.

En tant qu'*organismes privés*, les caisses recrutent, d'une manière générale, librement leur personnel. Elles peuvent avoir des agents de contrôle, que les employeurs et les travailleurs indépendants sont tenus de recevoir et qui ont le droit de dresser procès-verbal. Les salariés des caisses sont régis par le droit privé. Ils bénéficient de conventions collectives. Les procédures tendant au règlement des conflits collectifs leur sont applicables, de même que les textes sur les délégués du personnel et les comités d'entreprises. Les différends qui les opposent aux caisses de Sécurité sociale ne sont pas portés devant les commissions du contentieux, mais devant les juridictions ordinaires.

Mais *les caisses gèrent un service public* et ce trait entraîne des conséquences importantes sur leur régime juridique. Tout d'abord, les caisses peuvent exercer des prérogatives de droit public. Le directeur de la caisse peut délivrer des contraintes, en vue d'assurer le recouvrement forcé des cotisations. Le Conseil d'Etat a également admis, dans un avis, que les organismes de Sécurité sociale peuvent recourir à la procédure d'expropriation. En second lieu, les caisses sont soumises à un étroit contrôle de l'autorité publique. Ce pouvoir se manifeste à l'égard de l'organisation intérieure, c'est-à-dire sur les statuts et sur le règlement intérieur, de même que sur la personne des administrateurs (à l'égard desquels il se traduit par un pouvoir de révocation) et même, à certains égards, sur la condition du personnel des organismes de Sécurité sociale. Enfin, une dernière conséquence serait susceptible d'être tirée des fonctions confiées aux caisses. Elle concerne le régime de la responsabilité. La responsabilité des caisses est certainement régie par le droit privé, lorsqu'un de ces organismes agit comme une simple société de secours mutuel, par exemple dans ses rapports avec son personnel. Mais si l'on reproche à la caisse une faute dans la gestion du service public, la responsabilité ne doit-elle pas être appréciée par les juridictions administratives ? La question n'est pas encore résolue par les juridictions suprêmes. La question s'est au contraire posée devant la Cour d'appel de Rouen, qui s'est déclarée incompétente pour connaître du différend et a renvoyé les parties devant les tribunaux administratifs : il paraît difficile de ne pas approuver cette solution.

34. Les caisses de Sécurité sociale et d'Allocations familiales sont gérées par des conseils d'administration élus.

Le conseil d'administration des *caisses primaires de Sécurité sociale* est essentiellement composé de représentants des employeurs et des travailleurs, au nombre de seize à trente-six selon l'importance de la caisse. Les trois quarts de ces sièges sont réservés aux travailleurs : leur représentation est la plus nombreuse parce que les salariés sont à la fois cotisants et bénéficiaires. Le Conseil d'administration est complété par des personnes ayant une mission diverse. Un ou deux représentants du personnel de la caisse apportent au conseil d'administration leur expérience professionnelle, ainsi que les enseignements tirés de leur contact avec les assurés. Mais ils assurent aussi, au sein du conseil d'administration, la représentation des intérêts du personnel, notamment quand il s'agit des conditions de travail. C'est la raison pour laquelle, dans les organismes de Sécurité sociale, les comités d'entreprises n'exercent pas certaines attributions du droit commun. Ils ne sont pas nécessairement consultés sur les questions intéressant l'organisation et la gestion de la caisse : cette participation à la gestion est réalisée au sein du conseil d'administration.

La composition des conseils d'administration des caisses d'*Allocations familiales* est un peu différente. Le plus grand nombre des sièges revient

encore aux personnes directement intéressées par le service des prestations : la moitié des membres représente les travailleurs salariés, un quart les employeurs, un quart les travailleurs indépendants. On voit par ce dernier trait se marquer, dans l'ordre administratif, la plus grande généralité du droit des prestations familiales. Ainsi, qu'il s'agisse des caisses d'Allocations familiales ou des autres branches de la Sécurité sociale, les administrateurs les plus nombreux sont les représentants des salariés. Mais la division des organisations syndicales et la présence d'administrateurs n'appartenant pas aux milieux du travail empêchent la représentation des travailleurs de disposer d'une influence excessive dans les conseils d'administration.

Les conseils d'administration des *caisses régionales* de Sécurité sociale sont composés selon des règles analogues à celles des conseils d'administration des caisses primaires. Mais les représentants des milieux professionnels sont élus par les groupes des employeurs et des travailleurs dans les conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale.

Celui de la *Caisse nationale de Sécurité sociale* est sensiblement différent, en raison du caractère d'établissement public que présente la caisse. Le Conseil a pour président un membre du Conseil d'Etat. Il comprend des représentants des différents ministères intéressés par la politique de Sécurité sociale. D'autres membres sont élus par le *Conseil supérieur de la Sécurité sociale* et par la *Commission supérieure des Allocations familiales* et par les différentes caisses de Sécurité sociale.

35. Les organismes essentiels de gestion étant les caisses primaires et régionales, ainsi que les caisses d'Allocations familiales, l'élément agissant dans les conseils d'administration est représenté par des membres élus. Il importe peu, dans ce rapport, d'exposer les règles juridiques applicables à l'élection des administrateurs. Il est au contraire intéressant d'envisager, d'un point de vue sociologique, les résultats des élections. Trois élections ont eu lieu en 1947, 1950 et 1955 ; l'écart plus grand entre les deux derniers scrutins tient au fait que le mandat des administrateurs a été porté de trois à cinq ans en 1950.

En ce qui concerne les salariés, les neuf dixièmes des sièges sont revenus aux listes présentées par les trois grandes organisations syndicales. Si l'on rappelle que les syndicats ne groupent guère que 10 à 15 % du nombre des travailleurs, on voit que l'influence des syndicats ne doit pas être mesurée seulement par le nombre des adhérents, et que le mouvement syndical demeure l'inspirateur de l'action ouvrière. Un peu plus de la moitié des sièges environ revient à la Confédération générale du travail (963 sur 1894), la plupart des autres étant partagés entre la C.F.T.C. et Force Ouvrière. Un dixième des sièges est partagé entre des listes diverses : mutualité pour la plupart (178 sièges) ; 94 ont été attribués à des listes de caractère politique (soit de droite, soit de défense laïque). Le fait essentiel est le déclin de

l'influence mutualiste, devenue négligeable à côté de celle des organisations syndicales.

Ces résultats retentissent naturellement sur l'élection au second degré des conseils des caisses régionales et au troisième degré sur la composition de la Caisse nationale de Sécurité sociale et du Conseil supérieur de la Sécurité sociale. Aucune liste politique n'a eu de représentant dans les caisses régionales ; seule la mutualité est parvenue à faire élire certains de ses représentants. C'est ainsi qu'au Conseil de la Caisse nationale de Sécurité sociale, 6 membres appartiennent à la C.G.T., 3 à la C.F.T.C., 2 à Force Ouvrière, 1 à la mutualité.

Les résultats de l'élection aux conseils des caisses d'Allocations familiales sont semblables à ceux de l'élection des administrateurs des caisses de Sécurité sociale.

36. Il reste, pour définir la participation des travailleurs à la gestion du service public de la Sécurité sociale, à définir les pouvoirs des conseils d'administration.

Ces pouvoirs sont contenus dans d'étroites limites. Le caractère de service public de la Sécurité sociale entraîne une uniformité du régime des caisses sur des points essentiels. C'est en effet l'Etat qui fixe le montant des cotisations, en en déterminant l'assiette et le taux, et qui pose les règles sur les conditions d'octroi et le taux des prestations. Les termes de « gestion de la Sécurité sociale par les intéressés » ne doivent donc pas faire illusion. Les caisses sont privées des pouvoirs les plus importants d'un organisme de gestion.

Quels sont alors les pouvoirs propres des conseils d'administration ?

- 1° Ils peuvent, tout d'abord, *organiser selon leurs vues les services des caisses*, arrêter leur organisation administrative, recruter leur personnel, exercer leur autorité sur lui et, par l'intermédiaire des fédérations nationales, déterminer le régime de travail de ses salariés. La marche quotidienne de la caisse est ainsi placée sous l'autorité du conseil d'administration.
- 2° Les conseils d'administration interviennent dans le *contentieux de la Sécurité sociale*. Ce sont eux qui connaissent des réclamations des intéressés, et qui peuvent donner satisfaction aux assurés en évitant que le différend ne soit porté devant les commissions du contentieux.
- 3° Les conseils d'administration ont la *responsabilité du fonctionnement financier de la caisse* ; ils veillent à la rentrée régulière des cotisations, donnent les ordres de virement des fonds appartenant à la caisse, décident des placements à opérer. Ils peuvent accorder la remise des majorations de retard.
- 4° Les conseils d'administration ont à leur *disposition les fonds de l'action sanitaire et sociale*, qui leur permettent de faire une œuvre personnelle dans le domaine des œuvres sociales et de créer des prestations supplémentaires au profit des ressortissants de la caisse.

Les administrateurs des caisses disposent donc de pouvoirs effectifs. Sans doute ne disposent-ils pas dans ces domaines d'une complète autonomie. Leurs pouvoirs s'exercent dans un cadre de légalité, et sous le contrôle des pouvoirs publics. Ils n'en sont pas moins réels. Les assurés y trouvent l'avantage de trouver une administration plus proche d'eux et plus compréhensive. Les administrateurs s'initient aux tâches d'administration et de gestion financière : cette fonction est importante pour les représentants des travailleurs, à qui elle donne une occasion de formation économique et sociale. Cette formule de gestion permet à l'initiative des assurés de s'exercer et de trouver de nouvelles formules d'action sociale : les initiatives des caisses d'allocations familiales ont même été à l'origine de certaines dispositions de notre droit. En voici un exemple : l'allocation de logement a d'abord été une prestation supplémentaire des caisses, avant de devenir une institution légale. Les fonctions de gestion ont éveillé chez les assurés plus d'intérêt pour le fonctionnement des institutions de sécurité sociale. Mais la même observation peut être faite pour les organisations syndicales. La participation indirecte des syndicats aux conseils d'administration a modifié l'attitude de la C.G.T. à l'égard de la politique de Sécurité sociale. Cet appui psychologique n'est pas sans importance pour la réussite de la politique de Sécurité sociale.

37. Il faut cependant, en contrepartie de ces avantages, relever *certaines défauts* de la gestion par les conseils d'administration. Les administrateurs peuvent ne pas avoir les loisirs et l'expérience technique souhaitables. Ils peuvent céder à la tentation de facilité dans l'octroi des prestations, afin de ne pas encourir le risque d'une impopularité auprès de leurs électeurs. Les considérations syndicales, et donc politiques, interviennent dans la gestion de la caisse et dans le recrutement du personnel. Et surtout les conseils d'administration n'assurent aucune responsabilité réelle : les assurés ne subissent pas personnellement les conséquences d'une mauvaise gestion, puisqu'ils ne sont exposés ni au risque de payer des cotisations plus élevées, ni à celui d'une réduction des prestations. La sanction de la non-réélection est assez négligeable. Ceci explique l'importance que présente l'intervention des pouvoirs publics : la tutelle de l'Etat sur les caisses constitue la seule garantie réelle d'une bonne gestion.

38. La participation des travailleurs au service public de la justice n'est pas moins remarquable. Pour les conflits individuels du travail, le juge de droit commun en matière sociale est actuellement représenté par le tribunal d'instance, qui a succédé aux anciennes justices de paix. En vertu de l'article 4 du décret du 22 décembre 1958, le tribunal d'instance connaît en dernier ressort jusqu'à la valeur de 150.000 francs, et à charge d'appel à quelque valeur que la demande puisse s'élever, des contestations nées à

l'occasion du contrat de travail, lorsqu'il n'existe pas de conseils de prud'hommes dans le ressort (ou que le conseil ne comporte pas de section compétente pour la profession intéressée). Mais il est fréquent que des conseils de prud'hommes soient institués en tant que juridictions d'exception. L'article 1^{er} du livre IV du Code du travail prévoit que ces conseils sont institués « pour terminer par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail ou du contrat d'apprentissage ». S'ils ne peuvent parvenir à la conciliation du différend, les conseils de prud'hommes statuent comme juges des conflits individuels de travail. Comme les tribunaux d'instance, ils statuent en dernier ressort sur les différends jusqu'à la valeur de 150.000 francs, et en premier ressort au-delà de ce chiffre.

39. On ne peut envisager dans ce rapport d'exposer l'ensemble des règles applicables à la juridiction prud'homale. Il suffit de relever comment est assurée la participation des travailleurs au fonctionnement de cette juridiction. Les traits les plus caractéristiques sont les suivants :

- 1° *Les conseils de prud'hommes sont des juridictions paritaires.* Ils sont composés en nombre égal d'ouvriers (ou d'employés) et d'employeurs. Afin d'éviter un conflit insoluble en cas de partage, le président du tribunal d'instance s'adjoit aux conseillers prud'hommes et préside la juridiction.
- 2° *Le conseil de prud'hommes est composé de membres, élus pour six ans, et renouvelés par moitié tous les trois ans.*
- 3° *Les conseillers prud'hommes élisent parmi eux, au scrutin secret, un président et un vice-président.* Le président est alternativement un salarié ou un patron. Lorsque le président est choisi parmi les salariés, le vice-président ne peut être que parmi les employeurs et réciproquement.
- 4° *Le conseil est divisé en deux organismes : le bureau de conciliation et le bureau de jugement.* La procédure de conciliation est obligatoire, et l'inobservation des règles sur la conciliation entache d'irrégularité la procédure suivie devant le bureau de jugement.
- 5° *Des règles particulières de discipline s'appliquent aux conseils de prud'hommes.* Les conseillers prud'hommes ne peuvent, sans motifs légitimes, se refuser à remplir le service auquel ils sont appelés. S'ils commettent un manquement grave à leurs devoirs dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être l'objet de peines disciplinaires : la censure, la suspension pour un temps qui ne peut excéder six mois, la déchéance. L'acceptation du mandat impératif est interdite. Les conseillers prud'hommes ne peuvent réclamer des parties aucune rémunération pour les formalités accomplies par eux. Un décret rendu sur la proposition du ministre de la Justice peut décider la dissolution d'un conseil.

40. Ces dispositions permettent de pressentir les difficultés auxquelles donne lieu l'institution des conseils de prud'hommes. Les conseils ont certainement eu le mérite d'associer à l'administration de la justice les représentants des milieux professionnels, bien informés des usages du travail, et d'introduire dans le règlement des conflits individuels du travail un esprit d'équité. Nous avons personnellement souligné, à diverses reprises, l'intérêt que présente, sur le plan sociologique et du point de vue de l'évolution du droit, l'institution des conseils de prud'hommes (19). Ces avantages ont cependant eu, en contrepartie, certains inconvénients : la complication résultant pour l'organisation judiciaire de la création des juridictions d'exception, l'insuffisante formation juridique de juges élus et, parfois, le trouble apporté dans l'administration de la justice par les conflits qui opposent le capital au travail et les organisations patronales aux organisations ouvrières. Ces défauts sont aggravés par des pratiques regrettables telles que celle de confier à un conseiller rapporteur l'instruction de l'affaire, le conseil de prud'hommes se bornant à adopter dans sa sentence les conclusions du rapport (20).

Une proposition de loi, récemment présentée devant l'Assemblée nationale par des parlementaires appartenant à l'U.N.R. (21), pouvait observer que les jugements rendus par les conseils de prud'hommes sont fréquemment réformés en appel et que, devant le conseil de prud'hommes de la Seine, près du tiers des jugements sont rendus par défaut : les employeurs estiment en effet inutile de se présenter devant cette juridiction et considèrent qu'ils obtiendront une meilleure justice en faisant statuer sur le litige par des magistrats professionnels. Aussi l'autorité publique n'a-t-elle pas cru devoir accueillir la suggestion, parfois présentée, de créer des conseils de prud'hommes d'appel et moins encore celle de remplacer la Section sociale de la Chambre civile par un Conseil supérieur de prud'hommes également organisé sur une base paritaire. C'est dans une voie différente que le décret du 22 décembre 1958 a modifié le régime de l'appel contre les décisions rendues par les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes. L'appel est désormais porté devant les Cours d'appel. Mais l'article 8 du décret prévoit que, dans chaque Cour, une chambre au moins se constituera en *chambre sociale*, pour juger les affaires relatives au contrat de travail, à l'application des lois sociales et à la Sécurité sociale. La proposition de loi U.N.R. va plus loin encore, en envisageant de faire présider les conseils de prud'hommes par un magistrat : les conseillers prud'hommes deviendraient ainsi de simples assesseurs. Cette proposition a soulevé les protes-

19. *La réorganisation des juridictions du travail*, Droit social, 1943, p. 318 et s. ; *Droit du travail et sociologie du travail*, in « *Sociologie du travail* », n° 2, janvier-mars 1960.

20. P. D., *Le renvoi à un conseiller rapporteur devant les conseils de prud'hommes*, Droit social, 1954, p. 280.

21. Proposition de loi présentée par MM. Fanton, Bourguoin, Marcenet, etc.

tations de la présidence générale du conseil de prud'hommes de la Seine et de la Confédération générale du travail, qui lui ont reproché de placer la juridiction prud'homale « sous l'emprise de la magistrature professionnelle ».

41. L'organisation du contentieux de la Sécurité sociale répond au même esprit que le règlement des conflits individuels du travail. Les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes de Sécurité sociale sont, tout d'abord, soumises à une commission de quatre membres (appelée *commission de recours gracieux*) et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme. Cette commission comprend pour moitié des administrateurs de la caisse, appartenant à la même catégorie que le réclamant, et pour l'autre moitié des personnes choisies parmi les autres catégories d'administrateurs. Ces membres sont désignés au début de chaque année par le conseil d'administration de la caisse. La commission donne, sur les affaires qui lui sont soumises, un avis au conseil d'administration, qui statue et notifie sa décision aux intéressés. Le conseil d'administration pourrait d'ailleurs lui déléguer ses pouvoirs. La commission remplit ainsi une fonction un peu comparable à celle du bureau de conciliation du conseil de prud'hommes.

Les différends qui n'ont pu être conciliés sont portés devant des commissions de première instance du contentieux (art. 7 et s. D. 22 déc. 1958). Présidées par le président du tribunal de grande instance dans lequel la commission a son siège (ou par un juge désigné par lui), elles comprennent un assesseur représentant les travailleurs salariés et un assesseur représentant les travailleurs non salariés (un employeur ou un travailleur indépendant). L'un et l'autre sont désignés pour cinq ans, sur présentation des organisations syndicales les plus représentatives, par le président du tribunal de grande instance, après avis de l'inspecteur divisionnaire du travail.

Les commissions de première instance statuent actuellement en dernier ressort jusqu'à 150 000 francs. Au-delà, un appel est possible. Dans le régime primitif de l'organisation du contentieux (contenu dans la loi du 24 oct. 1946) l'appel était porté devant une commission instituée au siège de chaque direction régionale de la Sécurité sociale. Cette commission était présidée par un conseiller à la Cour d'appel et comportait quatre assesseurs : deux représentant les travailleurs salariés et deux les travailleurs non salariés. L'hostilité à l'égard des juridictions d'exception et le désir de centraliser les procédures d'appel auprès d'une même juridiction ont déterminé l'ordonnance du 22 décembre 1958 à supprimer les commissions régionales et à donner compétence à la Cour d'appel. Du moins l'appel doit-il être porté devant la Chambre sociale de la Cour (art. 8, Décr. 22 déc. 1958).

42. Dans l'Etat moderne, l'organisation d'un contentieux social ne peut manquer d'être complétée par l'institution de procédures tendant au

règlement des conflits collectifs du travail. La loi du 11 février 1950 (modifiée par celle du 26 juill. 1957) a prévu la création de deux ordres de commissions : une commission nationale et des commissions régionales. Les commissions sont composées de représentants, en nombre égal, des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs (trois pour chaque catégorie et des représentants des pouvoirs publics). Les membres des commissions représentant les employeurs et les travailleurs sont nommés par le ministre du Travail sur proposition des organisations syndicales nationales les plus représentatives.

Il est intéressant d'observer sur ce point que deux systèmes s'opposent, en droit comparé, en ce qui concerne les institutions de conciliation des conflits collectifs. Le premier confie le règlement du différend à des fonctionnaires, le second recourt aux représentants des employeurs et des travailleurs désignés, en règle générale, sur la proposition des organisations syndicales. La première formule est accueillie avec faveur par les pays anglo-saxons et par les pays scandinaves. La seconde a plus particulièrement la préférence des pays latins.

Le recours aux organisations syndicales a l'intérêt de ménager la susceptibilité des milieux professionnels, en évitant l'intervention des pouvoirs publics. Il garantit également la compétence de l'institution, celle-ci étant formée de membres familiers avec les problèmes du travail. Il présente enfin un intérêt particulier, si le conflit est limité à un établissement déterminé : l'intervention des organisations syndicales permet de poursuivre la discussion du différend dans un cadre professionnel plus large. Il n'est pourtant pas certain que la formule qui consiste à faire intervenir directement les organisations syndicales dans le règlement des conflits du travail ne soulève pas certaines difficultés. L'idée pouvait être heureuse dans un capitalisme de petites unités : les conflits opposaient alors un employeur à des salariés, et les organisations syndicales, qui n'étaient pas directement mêlées au conflit, pouvaient présenter aux parties d'utiles suggestions. Mais dans l'économie contemporaine, où s'affrontent les grandes forces organisées du capital et du travail, ce sont les groupements syndicaux qui arrêtent souvent les positions patronales et ouvrières. Si le conflit résulte des décisions des organisations syndicales, comment espérer ensuite que celles-ci, représentées dans les commissions de conciliation, pourront aider à le résoudre ? On a souvent observé à l'étranger que les représentants des parties dans les organismes chargés de régler les conflits collectifs du travail prennent fait et cause pour les parties qu'ils représentent et n'ont pas l'objectivité et l'indépendance nécessaires pour parvenir au règlement du différend. Enfin, si l'on veut permettre de procéder à une instruction approfondie du différend, ainsi qu'à une enquête et confier à cette fin des pouvoirs étendus à l'institution, il est plus naturel de faire intervenir des agents nommés par l'autorité publique et indépendants des milieux du travail. II

en est ainsi dans la seconde procédure tendant au règlement des conflits collectifs du travail : la procédure de médiation.

43. Instituée pour la première fois par un décret du 5 mai 1955, et réorganisée par la loi du 27 juillet 1957, la procédure de médiation diffère d'abord de la procédure de conciliation par l'*autorité*, chargée d'aider au règlement du différend. Le médiateur est une personnalité « désignée en fonction de son autorité morale et de sa compétence économique et sociale ». Les organisations syndicales n'interviennent donc pas en ce cas directement dans le règlement du différend. Certaines prérogatives leur sont cependant reconnues. Si les deux parties désirent recourir à cette procédure, elles peuvent choisir d'un commun accord le médiateur. Sinon, celui-ci est nommé par le ministre du Travail sur une liste de médiateurs préalablement établie. La liste des médiateurs appelés à être désignés sur le plan national ou régional comprend trente noms au moins ; elle est arrêtée après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés les plus représentatives sur le plan national, siégeant à la Commission supérieure des conventions collectives. La liste des médiateurs appelés à être désignés pour les conflits ne dépassant pas le cadre d'un département est préparée pour chaque circonscription d'inspection divisionnaire du travail par l'inspecteur divisionnaire, après consultation des mêmes organisations syndicales. Elle comprend au moins dix noms et elle est définitivement arrêtée par le ministre du Travail.

En second lieu, la procédure de médiation diffère de la conciliation par les *larges pouvoirs d'enquête* conférés au médiateur, et qui lui permettent d'acquérir personnellement une connaissance approfondie de la situation de la branche d'activité (ou de l'entreprise) intéressée. Le médiateur, décide l'article 13 de la loi du 11 février 1950 (mod. L. 26 juill. 1957), « a les plus larges pouvoirs pour s'informer de la situation économique des entreprises et de la situation des travailleurs intéressés par le conflit ». Il est donc naturel (et la loi le prévoit formellement) qu'il puisse procéder à des enquêtes auprès des syndicats.

La procédure de médiation présente un dernier trait distinctif. Le médiateur soumet aux parties, sous forme de recommandation motivée, des propositions en vue du règlement du conflit. En cas d'échec de la procédure, les conclusions de la recommandation sont publiées par les soins du ministre du Travail, et l'on pense que la pression de l'opinion publique déterminera les parties à se soumettre à la recommandation si elle est équitable. Il ne serait donc pas inconcevable que, dans cette pression sociologique, les organisations syndicales puissent être appelées à jouer un rôle.

44. A la différence de la conciliation et de la médiation, la procédure d'arbitrage ne présente pas dans notre droit actuel un caractère obligatoire et

demeure en fait sans applications pratiques. Mais il faut rappeler que, sous le régime de l'arbitrage obligatoire institué avant la guerre de 1939, les listes des arbitres étaient dressées après consultation des organisations syndicales patronales et ouvrières les plus représentatives et, pour les conflits les plus importants, par la Commission permanente du Conseil national économique. On observera d'autre part que, lorsque la Cour supérieure d'arbitrage, juge suprême du règlement des conflits collectifs du travail, statuait au fond (et non plus seulement comme juridiction de cassation), deux représentants patronaux et deux représentants ouvriers, désignés respectivement par les représentants patronaux et ouvriers membres de la Commission permanente du Conseil national économique se joignaient aux magistrats composant cette juridiction. On ne retrouve pas de disposition comparable dans la loi actuelle du 11 février 1950, la Cour supérieure d'arbitrage n'exerçant plus que la fonction de juridiction de cassation et ne statuant jamais sur le fond même du différend.

45. Ainsi, qu'il s'agisse de la définition d'une politique gouvernementale ou de l'exercice du pouvoir réglementaire, du fonctionnement des services publics et de l'administration de la justice, les institutions françaises ont réalisé une large participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale. Il reste à montrer quelles formes cette participation a prises en dehors des cadres étatiques. Ce sera l'objet de la seconde partie de ce rapport.

DEUXIÈME PARTIE

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS A L'ORGANISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE EN DEHORS DES CADRES ÉTATIQUES

46. Les travailleurs disposent de trois ordres moyens pour participer, en dehors des cadres étatiques, à l'organisation de la vie économique et sociale. L'Etat peut les introduire dans la direction de certaines entreprises. Ils peuvent être associés à l'organisation économique et sociale par voie d'accords conclus avec les organisations patronales. Enfin, les travailleurs peuvent exercer une action propre, indépendante de toute décision de l'Etat ou de tout accord professionnel.

47. L'Etat a tout d'abord introduit les représentants des travailleurs dans la gestion de certaines entreprises. La politique des nationalisations (déjà commencée avant la guerre de 1939, mais qui s'est particulièrement développée depuis la Libération) a eu parmi ses buts celui de briser l'influence du capitalisme privé sur d'importantes branches de l'activité économique et d'instaurer une démocratie industrielle en associant les représentants des travailleurs à la direction de l'économie. La situation française n'est malheureusement pas simple. En l'absence d'un statut général des entreprises publiques, chaque loi de nationalisation a dû organiser la direction de l'entreprise ; il en résulte une grande diversité dans la situation de ces entreprises. Ce rapport ne peut que donner une vue d'ensemble sur une situation complexe (22).

D'une manière générale, les organes de direction des entreprises nationales sont doubles. Il existe, d'une part, une autorité, qualifiée de *président-directeur général* ou de *directeur général* et, d'autre part, un *conseil d'administration*. Le président-directeur général est généralement nommé par le Gouvernement (Régie Renault, Gaz et Electricité de France, Charbonnages de France, assurances, Sociétés nationales de construction aéronautique). Les textes prévoient habituellement que le président-directeur général est choisi parmi « les personnalités de compétence éprouvée dans la profession », ou parmi « les administrateurs désignés par l'Etat ». Quant aux attributions du directeur général, elles sont souvent définies par réfé-

22. V., en dernier lieu, L. Jacquignon, *Nationalisations*, dans le *Juris-Classeur Civil-Annexes* et J. Boulouis, dans le *Juris-Classeur administratif*,

rence au droit commun des sociétés. Parfois, comme pour la Régie Renault, elles sont l'objet d'un texte spécial, qui confie au président des pouvoirs étendus ; « faire tout ce qui est nécessaire pour assurer la bonne marche des affaires et sauvegarder les intérêts de la régie » (D., 7 mars 1945).

48. Auprès du directeur général, prend place le conseil d'administration, de structure tripartite, et dont la composition rassemble des représentants de l'Etat, des consommateurs et du personnel.

Mais la situation de fait n'a pas toujours répondu au principe de la gestion tripartite. Il est arrivé que des salariés aient été choisis comme représentants de l'Etat, ou qu'ils aient pris place parmi les représentants des consommateurs, parce que les travailleurs représentent le plus grand nombre de consommateurs. Une évolution s'est, d'autre part, produite en 1953 ; elle a eu pour effet d'introduire des techniciens dans les conseils d'administration. Le Conseil d'Electricité et de Gaz de France comprend cinq représentants de l'Etat, cinq représentants du personnel, désignés sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives du personnel et cinq personnalités désignées en raison de leur compétence en matière industrielle et financière, dont au moins deux représentants des collectivités locales ayant institué des distributions d'électricité et de gaz. La situation est un peu différente aux Charbonnages de France. Auprès des cinq représentants de l'Etat et des cinq représentants du personnel siègent trois personnalités, désignées en raison de leur compétence en matière industrielle et financière et deux représentants des consommateurs de combustibles minéraux. Avec ce Conseil, une évolution se dessine vers une nouvelle formule : celle d'une gestion *quadripartite*, dont le type est représenté par le Conseil d'administration des assurances nationalisées. Le Conseil d'administration comprend douze membres : trois représentants de l'Etat, trois représentants du personnel, trois représentants des assurés, trois membres nommés en raison de leur compétence technique par le Conseil national des assurances et choisis par tiers sur proposition des trois catégories de membres formant le Conseil national (l'Etat, les assurés et les professionnels de l'assurance). Mais ce texte précise que le Conseil d'administration ne peut comprendre, à quelque titre que ce soit, plus de quatre administrateurs ayant la qualité de membres du personnel des sociétés d'assurances.

La diversité dans la composition des conseils d'administration s'accompagne d'assez grandes différences dans les attributions, selon que l'Etat a ou non entendu exercer une influence sur l'entreprise nationalisée. Le fonctionnement de la Régie Renault est caractérisé par la prépondérance du président-directeur général, le Conseil d'administration n'exerçant que des attributions consultatives. Dans les autres entreprises nationales, les rapports entre le président-directeur général et le conseil d'administration sont davantage inspirés du droit des sociétés par actions, qui confie au pré-

sident la direction de la société (23). Mais les textes régissant les diverses entreprises nationalisées corrigent souvent l'application de ce principe. Les conseils d'administration ne possèdent pas le pouvoir de nommer leur président et disposent seulement d'un droit de présentation. Il existe à cet égard toute une gradation dans les pouvoirs des conseils d'administration, allant de la simple fonction consultative à une distinction entre la direction et l'administration, et même à une direction par le conseil d'administration (le président ou le directeur général ayant alors seulement la mission d'assurer le fonctionnement des services et l'exécution des décisions du Conseil, ce qui est le cas pour les Charbonnages de France).

49. Si importante qu'elle soit, cette forme de participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale ne correspond qu'à certains secteurs de l'économie française. La plus fréquente consiste dans le jeu des accords collectifs conclus entre les organisations syndicales patronales et ouvrières.

L'exemple le plus remarquable est celui des conventions collectives du travail. Alors qu'avant la guerre de 1939, les conventions collectives avaient joué un grand rôle dans notre vie sociale, la guerre, puis l'adoption d'une politique d'économie dirigée, déterminèrent l'autorité publique à suspendre le droit, pour les organisations syndicales, de conclure des conventions collectives. Après la Libération, la loi du 23 décembre 1946 rétablit la liberté de négocier ces conventions, mais en soumettant les organisations syndicales à un étroit contrôle de l'Etat et en leur imposant un cadre rigide pour la conclusion d'accords collectifs. Une dizaine à peine de conventions collectives furent conclues sous l'empire de cette loi. Cette crise conduisit le Parlement à adopter une nouvelle loi, du 11 février 1950, qui est encore en vigueur actuellement. Au lendemain de la loi, les accords les plus nombreux furent conclus dans le cadre de l'établissement ou se limitèrent à des accords de salaires. Mais, peu à peu, des accords ont pu être conclus sur le plan national et régional. A la date du 10 août 1959, 176 conventions collectives nationales avaient été conclues (complétées par 729 avenants) ; 25 d'entre elles avaient été l'objet d'un arrêté d'extension. Dans le cadre régional, 107 conventions (complétées par 490 avenants) avaient été négociées ; 11 conventions régionales avaient été étendues. Les conventions collectives locales étaient au nombre de 380 (complétées par 1.923 avenants locaux) et le Ministère en a étendu 26. On comptait enfin 339 conventions d'établissements (complétées par 965 avenants). Le réseau des conventions nationales s'est ainsi considérablement développé. Il n'est pas seulement important par le large domaine d'application territorial des accords, mais aussi par

23. G. Ripert, *Tr. dr. com.*, 4^e éd., par Paul Durand et René Roblot, t. I^{er}, n^o 1170, p. 562.

l'autorité de ces conventions, aux règles desquelles ne peuvent déroger les accords conclus dans le cadre régional ou local ou sur le plan de l'établissement, et par le nombre des clauses que doivent contenir les conventions susceptibles d'extension.

50. Les conventions collectives du travail ont pour objet de déterminer les conditions du travail, et leur rôle est ainsi limité aux questions sociales, à l'exclusion des questions économiques. Mais les liens existant entre les problèmes économiques et les problèmes sociaux ont conduit les négociateurs des conventions collectives à envisager tout au moins les aspects sociaux de certaines mesures intéressant la politique économique des entreprises, telles que la politique de productivité. Tel a été le cas de la convention collective nationale de l'Industrie textile. Il est plus intéressant encore d'y relever certaines déclarations de principes contenues dans le préambule de quelques conventions collectives. L'accord Renault, du 15 septembre 1955, observe que « les parties ont conscience, étant donné le statut particulier de la Régie Renault et l'obligation dans laquelle elle est de vivre par ses propres moyens, d'une part, et son importance dans l'industrie française, d'autre part, d'être responsables de sa réussite devant la Nation tout entière à qui elle appartient ». L'article préliminaire de la convention des Imprimeries de laubour souligne que la convention intervient « dans l'intention d'établir, dans le respect de la fonction patronale et de ses délégations aussi bien que de la dignité de la condition ouvrière, des rapports de bonne entente et de parfaite loyauté entre tous les membres de la profession ». La convention collective de la métallurgie de la Somme déclare : « l'entreprise n'est pas seulement une unité économique tendue vers le profit et dont le personnel constitue un élément du prix de revient, mais elle est aussi une unité sociale qui a la charge d'assurer à ceux qui lui consacrent leur travail, le maximum d'épanouissement humain compatible avec sa rentabilité ».

Dans l'industrie textile, un protocole d'accord, du 9 juin 1953 (et donc postérieur à la conclusion de la convention collective nationale de 1951) affirme la volonté des signataires d'unir leurs énergies pour la rénovation et l'expansion de leur industrie ; il insiste sur le lien étroit qui existe entre la prospérité des entreprises et le niveau de vie des salariés, cette coopération exigeant des partenaires le respect de leurs droits réciproques et de leurs libertés. Aussi le protocole affirme-t-il la liberté de l'entreprise privée et sa finalité sociale. Ces différentes déclarations révèlent de la part des organisations patronales, comme de celle des organisations de travailleurs, un intéressant effort de compréhension des positions du groupe d'intérêts adverse.

51. La nouvelle édition du rapport sur « Les sources du droit du travail » a d'autre part montré le développement d'un nouveau type de conventions collectives, auquel on peut donner la dénomination de *conventions collectives*

de sécurité sociale (24). Successivement, des régimes complémentaires de Sécurité sociale ont été organisés pour les cadres, pour les salariés (et ce régime vient d'être étendu aux travailleurs des mines) tandis qu'un accord collectif a décidé l'institution d'un régime d'allocations spéciales pour les travailleurs sans emplois de l'industrie et du commerce. Ainsi, dans ce domaine de la Sécurité sociale, qui était traditionnellement réservé à la puissance publique, l'autonomie des organisations professionnelles a trouvé un nouveau champ d'action. On peut y observer une volonté, très remarquable, de soustraire ces accords aux interventions de l'Etat (sauf en ce qui concerne le contrôle financier) et de laisser à ces régimes un caractère purement privé. On peut rapprocher de cette tendance celle manifestée par une déclaration commune du Conseil national du patronat français et des organisations de représentants de commerce, signée le 15 juin 1959 (25). Aux termes de cet accord, « les organisations signataires ont unanimement admis que la manière normale et souhaitable de donner une solution aux différents problèmes afférents à l'activité des voyageurs et des représentants de commerce était sans aucun doute la libre discussion entre professionnels, parfaitement informés des aspects techniques et juridiques des questions étudiées, ainsi que des besoins et des difficultés pratiques des parties intéressées... Ils ont conclu à la nécessité de se soumettre mutuellement tout problème qui leur paraît devoir être examiné (ou reconsidéré) et de n'intervenir en aucune façon auprès du Parlement, du Gouvernement ou de l'Administration, aussi longtemps que l'échec de la négociation n'aurait pas été dûment constaté ». Il sera intéressant d'observer si cette tendance s'affirme dans l'avenir, et s'il ne se produit pas, dans le domaine des rapports collectifs, un essor du concept contractuel, alors que la liberté contractuelle recule dans l'aménagement des rapports individuels.

52. C'est naturellement dans le cadre de ces accords collectifs que s'inscrit la création d'organismes paritaires. Certains sont le complément naturel de toute convention collective. Des *commissions d'interprétation* sont créées pour préciser éventuellement le sens des dispositions de la convention ou pour en préparer la révision. Les conventions collectives peuvent contenir des clauses sur la *conciliation* des conflits collectifs et parfois même des conflits individuels du travail ; l'insertion de ces clauses est d'autant plus naturelle que la loi du 11 février 1950 la prescrit dans les conventions collectives conclues par les organisations syndicales les plus représentatives. Notre droit estime en effet que les parties accepteront d'autant plus volontiers l'obligation de soumettre le différend à la conciliation, qu'elles auront pu,

24. Paul Durand, *Des conventions collectives du travail aux conventions collectives de sécurité sociale*, Droit social, janv. 1960.

25. *Bulletin du Conseil national du patronat français*, 1959, août-sept., p. 11.

elles-mêmes, en organiser la procédure. Les clauses relatives à l'*arbitrage* des conflits collectifs ne présentent au contraire qu'un caractère facultatif, et l'imperfection des règles légales sur l'arbitrage des conflits collectifs du travail, ainsi que la répugnance actuelle des organisations professionnelles à l'égard de l'arbitrage des conflits collectifs rend ces clauses assez rares. Depuis la promulgation de la loi du 11 février 1950 jusqu'au 10 août 1959, douze sentences arbitrales seulement ont été rendues, trois sur le plan national, une dans le cadre régional, cinq sur le plan local et trois sur celui d'un établissement. On peut également observer, dans l'industrie textile, l'institution de *commissions paritaires d'apprentissage*, constituées sur le plan national, régional ou local, de *commissions paritaires relatives au régime complémentaire de retraites*, de *commissions techniques paritaires d'études et de recherches en matière de salaires*, d'*expertises paritaires pour la détermination des temps de travail* (26).

53. Les travailleurs se sont enfin efforcés de jouer un rôle direct dans l'organisation de la vie économique et sociale. Au lendemain de la Libération, des *comités de gestion* se sont spontanément formés dans des entreprises qui avaient été réquisitionnées ou dont les dirigeants, compromis dans une politique de collaboration, avaient disparu. Cette forme directe de gestion des entreprises a pris fin, par l'institution d'un régime régulier de nationalisation ou par le retour des anciens dirigeants de l'entreprise. A l'heure actuelle, la forme la plus intéressante d'intervention des travailleurs dans la vie économique est représentée par les *coopératives ouvrières de production* (27). Des définitions légales en ont été données, l'une, très générale, dans la loi du 10 septembre 1947 portant statut général de la coopération, l'autre, dans la loi du 29 mai 1937 (art. 27, L. III C. trav.). Mais ces textes font imparfaitement ressortir les traits spécifiques de ces groupements. M. Antoni, secrétaire général de la Confédération générale des Sociétés coopératives ouvrières de production, en a proposé la définition suivante : « Les coopératives ouvrières de production sont des entreprises économiques fonctionnant sur un marché et soumises à la concurrence d'autres entreprises. Elles groupent des travailleurs qui sont (ou ont vocation à devenir) leurs copropriétaires et cogérants. Leur fonctionnement obéit, d'abord à

26. René Théry, *L'idée paritaire dans l'organisation professionnelle de l'industrie textile*, Droit social, 1956, p. 466.

27. G. Hoog, *La coopération de production*, 2 vol., 1942 ; D. Rosenthal, *Le régime juridique des sociétés coopératives ouvrières de production*, Rev. franç. trav., 1958, oct.-déc., p. 133 ; A. Antoni, *Les coopératives ouvrières de production en France*, Annales de l'Economie collective, mai-août 1957, p. 352 ; G. Lasserre, *Socialiser dans la liberté*, p. 218.

On trouvera de très précieuses indications dans le *Rapport moral*, présenté lors des Congrès nationaux de la Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production (V. en dernier lieu, XIX^e Congrès national, Paris, 26-27 juin 1959).

des principes démocratiques dont les règles, adaptées à la vie économique et industrielle, prolongent les règles de la démocratie politique, ensuite aux besoins propres de leur personnel et du monde ouvrier. C'est ainsi qu'elles cherchent la satisfaction de leurs membres non seulement sur le plan économique (élévation des rémunérations et retour aux producteurs des plus-values de l'entrepreneur), mais aussi sur le plan social (accentuation des efforts de prévoyance, de solidarité et d'entr'aide), éducatif (promotion ouvrière) et humain (amélioration du milieu de travail par le climat de confiance qui résulte du choix des dirigeants au sein des associés et par le sentiment d'être entre soi). Les sociétés coopératives de production ont ainsi l'ambition de transformer le régime économique et social en dépassant l'opposition du Capital et du Travail et de jeter les bases d'une économie de services, donnant à chacun la possibilité de parvenir à un épanouissement complet de sa personnalité.

54. La forme de la société coopérative de production répond particulièrement à l'idéologie du socialisme français. Elle a commencé à être définie dès 1831. Elle a connu un premier essor sous la Seconde République où 300 coopératives furent fondées, dont une centaine à Paris. Inquiétées pendant la période autoritaire du II^e Empire, elles se développèrent de nouveau lors de l'avènement de l'Empire libéral et furent favorisées par la loi de 1867 sur les sociétés par actions. L'échec de la Commune amena un nouveau déclin après 1870. Et ce n'est qu'à partir de 1881 (et particulièrement après la reconnaissance légale du syndicalisme en 1884) que le mouvement coopératif connut un réel développement. Deux événements furent décisifs. Le premier est la fondation, en 1884, d'une *Chambre consultative des associations ouvrières de production* (devenue la *Confédération générale des sociétés coopératives de production*). Cet organisme rassemble les sociétés coopératives, il les représente auprès des pouvoirs publics et les conseille sur toutes les questions juridiques, fiscales, financières et professionnelles les concernant. D'autre part, le mouvement coopératif sentit la nécessité de disposer d'un organisme financier, capable de subvenir à leurs besoins de crédit. Les sociétés coopératives ouvrières de production ne disposent en effet que d'un faible capital et peuvent difficilement faire appel aux grands établissements de crédit. C'est pour ces raisons que fut fondée, en 1893, la *Banque coopérative des sociétés ouvrières de production*. La Banque coopérative possède un capital de 130 millions ; ses réserves dépassent 200 millions, et le mouvement général de ses opérations dépasse 132 milliards.

55. Si le régime juridique des sociétés coopératives de production ne présente qu'un faible intérêt dans les perspectives de ce rapport, il est au contraire important d'analyser la situation actuelle de ces sociétés.

Le nombre des sociétés coopératives, qui était d'une quarantaine en 1885,

est passé à 120 à la veille de la guerre de 1914, à 280 en 1928, à 400 en 1936, à 440 en 1939, à un peu plus de 680 en 1957. Depuis 1957, un certain recul s'est produit. Au 1^{er} mai 1959, un peu plus de 524 adhéraient à la *Confédération générale des sociétés coopératives de production*. Leur chiffre d'affaires, qui était de l'ordre de 3 milliards et demi en 1946, s'est élevé à une quarantaine de milliards en 1958. L'évolution doit toutefois être corrigée afin de tenir compte de la dépréciation du franc, et il est plus significatif d'observer l'indice du chiffre d'affaires des sociétés coopératives de production rapporté à l'indice des prix de gros. Sur la base de 100 en 1949, ce chiffre d'affaires a atteint en 1956 l'indice 195,5. Ce mouvement s'est confirmé en 1957.

Ces indications statistiques appellent les observations suivantes :

- 1° *Les sociétés coopératives de production ne connaissent pas un développement continu.* Leur croissance peut surtout être observée à la faveur de certaines circonstances économiques ou sociales : les périodes de crise économique (les sociétés ouvrières se formant entre des salariés qui ont perdu leur emploi, ou se substituant à des entreprises disparues du fait de la crise) ; celles où l'action ouvrière est vive et le syndicalisme prospère (les coopératives ouvrières recrutant alors plus facilement leurs adhérents, quand ceux-ci ont confiance dans les possibilités de l'action ouvrière) ; les périodes d'inflation (accompagnées d'un mouvement général d'activité économique). A l'inverse, l'affaiblissement du syndicalisme ouvrier, les périodes de stabilité monétaire, celles où l'état de plein emploi permet à la classe ouvrière de trouver dans des augmentations de salaires la satisfaction de ses revendications matérielles, sont moins favorables au développement des sociétés coopératives. L'alternance de ces mouvements explique les variations, assez sensibles dans le temps, des sociétés coopératives et la concomitance de la création de nouvelles sociétés et de la disparition de sociétés anciennes. On a pu observer que le *taux de mortalité* des sociétés coopératives ouvrières de production est assez élevé, surtout au cours des premières années, et qu'un renouvellement global se produit environ tous les dix-huit ans.
- 2° *Les sociétés coopératives de production sont très inégalement réparties sur le plan géographique et territorial.* Géographiquement, certaines régions apparaissent comme privilégiées. Il s'agit essentiellement de la région parisienne, du Sud-Est et de la Provence, de l'Ouest et du Nord. Professionnellement, ces sociétés se sont surtout développées dans les professions du Bâtiment, sans doute en raison de l'importance qu'y présente la main-d'œuvre et de la moins grande nécessité d'un important outillage lors de la création de la société. Elles occupent une place encore appréciable dans les industries du Livre, de la petite Métallurgie, de l'Électricité, du Meuble, du Textile, du Cuir et de l'Habillement.

3° *Le développement des sociétés coopératives ouvrières de production est entravé par certains obstacles d'ordre économique.* La faible importance de leur capital et les difficultés persistantes de crédit les excluent des activités qui supposent de grandes immobilisations (la Sidérurgie, les Industries chimiques) et les confine dans celles qui recourent surtout à une main-d'œuvre qualifiée. Malheureusement, ces activités ont une faible productivité et participent moins que d'autres au mouvement général d'expansion économique. Les sociétés coopératives sont, d'autre part, très sensibles aux conséquences de l'inflation. Leur faiblesse financière ne leur permet pas de constituer des stocks ou de procéder à d'importants achats de matériel. Les dirigeants des coopératives, attirés par la production, n'ont d'ailleurs pas le goût des opérations spéculatives. Il semble enfin que les coopératives ouvrières aient des difficultés particulières à trouver une clientèle privée, et qu'elles doivent souvent rechercher l'exécution de marchés, de travaux ou de fournitures publics.

56. Aussi, tout en occupant dans certaines branches d'activité une place qui est loin d'être négligeable, les sociétés coopératives n'ont pas apporté une transformation profonde dans la structure de l'économie française (28). La situation est sensiblement différente dans l'ordre social. Les coopératives ouvrières de production n'ont pu atteindre entièrement leur idéal de ne grouper que des associés, et dans certaines branches d'activité, telles que le Bâtiment, le nombre des salariés du groupement est relativement élevé (70 auxiliaires pour 30 sociétaires). Sur le plan de la rémunération du travail, il semble que le taux moyen des salaires versés par les sociétés coopératives soit un peu plus élevé que dans les entreprises capitalistes, mais les exigences de la concurrence ne leur permettent pas de trop grever leurs prix de revient. Sans doute répartissent-elles en fin d'année les bénéfices à leurs associés, mais ces sommes représentent, pour une part, la rémunération du capital appartenant aux associés et, dans la mesure où il s'agit d'une contrepartie du travail, les entreprises privées versent, elles aussi, souvent à leur personnel des primes ou des gratifications de fin d'année. C'est dans d'autres domaines que les sociétés coopératives de production apportent des avantages à leurs sociétaires : par l'institution de fonds de solidarité, qui complètent les prestations de la Sécurité sociale, par l'aide donnée aux vacances des enfants des associés, par les primes et les prêts consentis en vue de faciliter l'accession à un logement. On ne saurait surtout oublier que les avantages matériels ne forment qu'une partie des revendications de la classe ouvrière. Les sociétés coopératives substituent au rapport qui unit un salarié à un employeur, les liens existant entre des associés. Les dirigeants sont élus par les membres

28. « La majorité de la classe ouvrière ne place plus guère sa confiance dans cette solution comme moyen de réaliser peu à peu son émancipation d'ensemble » ; G. Lasserre, *op. cit.*, p. 219.

de la société, qui appellent à ces fonctions les associés jouissant de leur confiance et qui leur paraissent les plus capables. L'apprentissage, les cours de perfectionnement, les possibilités de promotion ouvrière y permettent plus facilement l'épanouissement de la personne ouvrière. La stabilité de l'emploi y est plus grande. Tous ces avantages, qui ne sont pas susceptibles d'une évaluation pécuniaire, ont une valeur humaine. L'associé se trouve enraciné dans une collectivité à laquelle l'attachent de puissants liens affectifs.

57. La participation de la classe ouvrière à la gestion économique de l'entreprise n'est pas seulement résultée de l'action de la classe ouvrière. Certaines expériences sont d'origine patronale. Sur un plan assez modeste, il faut mentionner le système de *sectionnement de l'entreprise* (encore qualifié de système des *équipes autonomes*). L'entreprise est divisée en ateliers, qui forment autant d'unités distinctes. Chaque section conclut un accord avec l'entreprise pour l'accomplissement d'un travail à un prix déterminé. Elle recrute elle-même ses membres et répartit entre eux le travail convenu. Elle les rémunère par l'économie réalisée sur le prix de revient que lui verse l'entreprise. Plus originale a été l'expérience des *communautés de travail*, dont l'origine se trouve dans la Communauté Boimondeau à Valence (29). Un industriel, M. Barbu, fit don de l'entreprise, en 1944, à la communauté de travail. L'idée propre de la communauté est de réaliser une solidarité et une communauté de vie, qui s'étend bien au-delà de l'organisation du travail pour s'étendre à l'ensemble de la vie des membres du groupement : la culture intellectuelle et artistique, les sports, l'activité agricole (destinée à équilibrer le travail industriel), la vie morale. La rémunération ne dépend pas seulement du travail accompli par les membres de la Communauté, mais de la situation de famille, et de « points sociaux », rémunérant les activités culturelles et sociales de chacun. L'expérience est toutefois limitée ; l'on n'a pu compter au maximum qu'une soixantaine de communautés dans de très petites entreprises.

Aucune transformation profonde n'apparaît ainsi dans la structure capitaliste de l'entreprise. Cette situation ne sera pas modifiée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur l'intéressement du personnel à l'entreprise, qui se borne à prévoir, soit une *participation collective aux résultats de l'entreprise* (participation au bénéfice ou au chiffre d'affaires, salaire proportionnel), soit une *participation à l'accroissement de la productivité*, soit une *participation au capital* ou à une *opération d'autofinancement*.

58. L'influence exercée par les travailleurs ne se limite pas au domaine économique ou à l'organisation des relations du travail. Elle s'exerce bien

29. R. Mathieu, *Les communautés de travail de Valence et de Besançon*, Droit social, 1946, p. 283.

au-delà, dans les différents domaines de l'action sociale. Dans la presse (et même si on néglige les liens qui unissent souvent en fait les organisations professionnelles à certains partis politiques), les grandes organisations syndicales possèdent leurs propres journaux ou revues : *le Peuple*, pour la C.G.T., *Force ouvrière*, pour la C.G.T.-F.O., *Syndicalisme et Formation* pour la C.F.T.C., *le Creuset-Voix des cadres* pour la C.G.C. Parfois des publications, telles que *Reconstruction* (C.F.T.C.), sont l'organe d'une fraction d'un mouvement confédéral. Sur le plan de l'information juridique, un effort particulier a été fait par la C.G.T. avec les revues *Le droit ouvrier* et *La revue des comités d'entreprises*. Les organismes consultatifs constitués auprès de la Radiodiffusion ne font pas place aux organisations syndicales, mais certaines émissions consacrent des chroniques régulières aux problèmes du travail et de l'orientation des adolescents.

Sur le plan de la culture et des loisirs, la participation ouvrière est très inégale (30). Les organisations ouvrières et particulièrement les organisations syndicales ont été, par leur action, à l'origine des développements récents (1936-1946) de ces mouvements. Certaines participent par leurs représentants à la direction de certaines associations de sport, de plein air, de tourisme, de musique et de culture (*Travail et culture*, *Tourisme et travail*, *Fédération musicale populaire*, etc.). Mais, dans l'ensemble, les organisations ouvrières (et si l'on excepte peut-être la C.F.T.C.) tendent à sous-estimer l'importance de cette participation et des activités qui y correspondent. Sur les deux cent cinquante grandes fédérations ou associations nationales qui groupent la plupart de ces activités, le nombre de celles qui ont à leur direction des représentants de syndicats ne dépasse pas une ou deux dizaines.

Individuellement, les ouvriers, comme tous les autres travailleurs, participent à la vie de ces groupements. Dans une ville industrielle comme Annecy, on a pu évaluer à 35 % la proportion des ouvriers parmi les membres d'une association de loisirs. Mais ce chiffre est inférieur à celui qui concerne les autres groupes professionnels et qui est d'environ 50 %. D'autre part, les ouvriers ont surtout été attirés par des associations de sport, de pêche, de boules. Les associations culturelles de toute sorte et les bibliothèques populaires comptent rarement plus de 5 ou 10 % d'ouvriers parmi leurs adhérents. L'éducation populaire, conçue avant tout pour aider à la promotion culturelle de ceux qui n'ont atteint qu'un niveau d'études primaires, est encore, malgré ses progrès, loin d'avoir atteint son but.

Il est difficile de pousser plus loin l'analyse. En effet, les organisations syndicales ne disposent pas de la documentation permettant de connaître dans quelle mesure le mouvement ouvrier est représenté dans les institutions

30. Je remercie vivement M. Dumazedier, Attaché au Centre national de la Recherche scientifique, Professeur à l'Institut des Sciences sociales du travail, des renseignements qu'il m'a fournis sur ce point, avec une expérience particulière de ces problèmes. Les précisions données au texte doivent tout à ses informations,

privées concourant au progrès économique et social. Une large enquête serait sur ce point nécessaire ; elle sortirait du cadre de cette étude et supposerait la constitution d'une véritable équipe de recherche.

* * *

59. On peut mesurer, au terme de cette étude, combien est vaste en France la participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale. Les formes en sont très diverses. Tantôt cette participation est organisée par l'Etat, tantôt elle est l'œuvre spontanée des milieux professionnels. Parfois, il s'agit d'une action propre des travailleurs. Plus souvent, cette participation résulte d'une collaboration entre les représentants du Capital et du Travail. Plus généralement encore, l'association à l'organisation de la vie économique et sociale résulte des liens établis entre l'Etat et les milieux professionnels : dans ce dernier cas, tous les types de relations entre la puissance publique et les travailleurs sont représentés, qu'il s'agisse de relations limitées à l'Etat et aux travailleurs (comme tel est le cas dans la consultation des organisations syndicales ou dans le droit d'initiative qui leur est reconnu dans certaines procédures de réglementation), de la création d'organismes tripartites (auxquels participent des représentants de l'Etat, du Capital et du Travail), ou même de vastes institutions, telles que le Conseil économique, où sont associées toutes les forces de la Nation. Sans doute, l'action de la classe ouvrière ne s'exerce que dans le cadre des institutions étatiques et dans les limites que lui fixe la puissance publique où elle suppose l'accord des milieux patronaux. Son efficacité dépend en partie de facteurs politiques ou de la puissance des organisations syndicales. Elle ne se manifeste pas avec éclat de manière continue. Mais il n'est pas de domaine important de la politique économique et sociale où cette action ne se fasse sentir. Même lorsque les prérogatives conférées aux organisations syndicales sont d'ordre consultatif, M. Bernard Chenot a remarqué que les groupements sont puissants, les administrateurs prudents et que la politique des conseils influe aujourd'hui sur l'exercice du pouvoir. Celui-ci évite toujours de les heurter de haut. Ce n'est pas seulement dans l'entreprise que les travailleurs tendent à se transformer de *sujets* en *citoyens*, mais aussi dans l'organisation de la vie économique et sociale. Cette évolution s'est produite sans changement brutal dans les structures de la société française. Mais les révolutions les plus profondes ne sont pas toujours les plus spectaculaires (31).

31. P. Laroque, *Réflexions sur le problème social*.

LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ

Documentation générale sur les aspects principaux du droit du travail dans les pays de la Communauté et rapports de synthèse.

PLAN DE TRAVAIL

- I. Les sources du droit du travail.
- II. Les relations de travail.
- III. Les syndicats.
- IV. Les conventions collectives.
- V. La grève et le lock-out.
- VI. La prévention et le règlement des conflits collectifs.
- VII. La solution des différends de travail.
- VIII. Le travailleur dans l'entreprise.
- IX. La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale.
- X. La stabilité de l'emploi.
- XI. La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi.
- XII. La rémunération du travail et les accessoires.
- XIII. La durée du travail et les congés.

2887/2/62/1

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

2887/2/62/1