

Document N° 1
1956-1957

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1956 - 1957
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des affaires sociales

sur

**la création, la fonction et la composition d'une ou plusieurs
commissions paritaires dans le cadre de la Communauté**

par

M. G. M. NEDERHORST
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1956

Document N° 1
1956-1957

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1956 - 1957
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des affaires sociales

sur

la création, la fonction et la composition d'une ou plusieurs
commissions paritaires dans le cadre de la Communauté

par

M. G. M. NEDERHORST
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1956

La Commission des affaires sociales a examiné, au cours de plusieurs réunions, les problèmes relatifs à la création, la fonction et la composition d'une ou plusieurs commissions paritaires de la Communauté.

Le 7 octobre 1955, la Commission a désigné M.G.M. NEDERHORST comme rapporteur.

La Commission a adopté le présent rapport à l'unanimité lors de sa réunion du 27 octobre 1956 à Strasbourg, sous la présidence de M. G.M. NEDERHORST.

Etaient présents:

M. NEDERHORST, Président;

M. MUTTER, Vice-président;

*MM. AMADEO, BERTRAND, BIRKELBACH,
BOGGIANO PICO, GAILLY,
HAZENBOSCH, KOPF, LENZ, MARGUE,
TEITGEN, VANRULLEN.*

*Conformément à l'article 38. § 3 du Règlement,
M. SABASS suppléait M. LEFEVRE.*

SOMMAIRE

	page
I. Introduction	9
II. Avis de la Commission des affaires sociales	12
III. Position des employeurs	18
IV. Position des travailleurs	23
V. Position de la Haute Autorité	25
VI. Conclusion	27
 Proposition de resolution	 31
 <i>Annexe I et II</i>	 33
 <i>Annexe III</i>	 35

RAPPORT

par

M. G. M. NEDERHORST

sur

la création, la fonction et la composition d'une ou plusieurs commissions paritaires
dans le cadre de la Communauté
fait au nom de la Commission

I. Introduction

Monsieur le Président, Messieurs,

Lorsque votre Commission des affaires sociales mit cette question à l'étude, la création d'une commission paritaire de la Communauté avait déjà suscité plusieurs fois des discussions. Le 20 décembre 1954, le Comité Consultatif adoptait une résolution invitant la Haute Autorité à poursuivre méthodiquement le travail de documentation qu'elle avait déjà entrepris.

La résolution poursuit en ces termes: (Le Comité Consultatif)

« lui recommande de préparer et convoquer dans des délais aussi rapides que possible, des réunions de représentants des organisations ouvrières et patronales intéressées ainsi que des gouvernements, chargées de rechercher, pour un nombre limité de problèmes, les moyens de provoquer une harmonisation progressive en tenant compte de la situation générale des industries en cause. »

Le Comité des XXI, organe de liaison entre les syndicats libres dans la CECA, soulignait à nouveau la nécessité d'une commission paritaire, le 19 novembre 1955. Le Comité des XXI décidait:

« de réclamer la création de commissions paritaires supranationales, composées de représentants dûment mandatés par les intéressés, et ce, dans le sens de la résolution adoptée à l'unanimité par le Comité Consultatif le 20 décembre 1954. »

Dans le cadre de l'Assemblée Commune, votre Commission des affaires sociales remettait, septembre 1955, un avis au Groupe de travail de l'Assemblée Commune, au sujet de l'extension des attributions de la Communauté en matière sociale.

Cet avis demandait pour la Haute Autorité un droit d'initiative qui lui permettrait de convoquer des commissions paritaires, mais il ne cherchait pas à préciser la fonction de ces commissions, ni leur rôle dans la Communauté. C'est cette fonction qui a été étudiée dans un avis sur la création d'une commission paritaire de la Communauté, avis établi par votre rapporteur, au nom de la Commission, en novembre 1955.

Ce premier essai d'approfondir quelque peu le problème fit l'objet des débats de l'Assemblée Commune, le 24 novembre 1955.

L'Assemblée Commune fut d'accord pour ne pas se prononcer définitivement avant que des contacts n'aient été pris avec les organisations patronales et ouvrières, afin que celles-ci fassent connaître leur point de vue à l'égard des propositions formulées dans l'avis. Elle invita sa Commission des affaires sociales à faire les démarches nécessaires à cet effet.

A cette fin, la Commission des affaires sociales se réunit le 3 mai 1956, à Bruxelles, où elle rencontra les délégués des organisations syndicales chrétiennes et de la Confédération internationale des syndicats libres. Au cours de cette réunion, les représentants syndicaux exposèrent leur point de vue au sujet de la création d'une commission paritaire dans le cadre de la CECA.

Au préalable, les délégués syndicaux avaient reçu un questionnaire (*Annexe I*).

La Confédération des syndicats chrétiens y répondit par écrit (*Annexe II*), tandis que la Confédération internationale des syndicats libres faisait connaître son point de vue oralement au cours de la réunion.

La réunion en présence des représentants des producteurs eut lieu à Bruxelles, le 2 mai 1956. M. P. van der Rest, président du Comité de la sidérurgie belge, avait au préalable fait parvenir à la Commission des affaires sociales une note résumant la position des sidérurgistes à l'endroit de l'éventuelle création de commissions paritaires dans le cadre de la CECA (*Annexe III*).

Enfin, le 22 septembre 1956, la Commission procéda, à Luxembourg, à un échange de vues avec la Haute Autorité, afin de connaître l'avis de cette dernière sur l'éventuelle création d'une commission paritaire dans le cadre de la Communauté.

Dans l'intervalle, la Haute Autorité avait donné suite aux vœux que le Comité Consultatif avait émis dans sa résolution du 20 décembre 1954.

Des conversations eurent d'abord lieu à Luxembourg, le 16 et le 22 mai, respectivement avec les délégués syndicaux et les délégués patronaux. Le 13 et le 14 septembre, la Haute Autorité devait rencontrer ensemble les délégués patronaux et syndicaux de l'industrie sidérurgique. Toutefois, en raison de difficultés pratiques surgies tant du côté patronal que du côté syndical, cette réunion dut être reportée au 23 et au 24 octobre 1956.

Ci-après, nous reproduisons d'abord intégralement l'avis de la Commission des affaires sociales, qui a servi de base à ces conversations avec les employeurs, les syndicats et la Haute Autorité; nous ferons ensuite mention successivement des réactions des employeurs, des représentants des travailleurs et de la Haute Autorité.

II. Avis de la Commission des affaires sociales

Votre rapporteur a estimé utile de reprendre dans le rapport définitif consacré à cette question, le texte de l'avis de la Commission des affaires sociales qui, à l'époque, était un document de travail provisoire présenté comme tel à l'Assemblée Commune :

« 2. Déjà précédemment, la Commission a relevé, au cours de ses travaux, qu'en dehors des circonstances exceptionnelles prévues à l'article 68 du Traité, la Haute Autorité n'a pas la moindre compétence en matière de fixation des salaires. La Commission estime que cette conception est exacte en elle-même. Elle doute néanmoins qu'on puisse en conclure que la Haute Autorité doive adopter une attitude purement passive à l'égard de la formation des salaires et des conditions de travail dans les pays de la Communauté. Les objectifs du Traité obligent la Haute Autorité à ne pas rester indifférente en face de l'évolution sociale dans les différents pays.

Nous poserons d'abord deux prémisses :

- a) il n'est pas généralement admis qu'une institution supranationale se voie attribuer plus de compétence que n'en possèdent les gouvernements nationaux;
- b) dans la plupart des pays de la Communauté, les gouvernements nationaux ne sont pas habilités à intervenir directement dans la formation des salaires.

Partant de ces deux prémisses, il faut chercher une formule qui permette d'attribuer à la Haute Autorité, d'une autre manière, des compétences plus larges en ce qui concerne la fixation des salaires et les autres conditions de travail.

3. Ce problème pourrait être résolu si le Traité donnait explicitement compétence à la Haute Autorité pour créer des commissions paritaires composées de délégués des organisations représentant les employeurs et les travailleurs.

4. Dans quelle mesure le texte actuel du Traité permet-il la création de telles commissions? Le 3^e alinéa de l'article 48 du Traité est conçu comme suit:

« Pour obtenir les informations qui lui sont nécessaires, ou pour faciliter l'exécution des missions qui lui sont confiées, la Haute Autorité recourt normalement aux associations de producteurs, à la condition, soit qu'elles assurent aux représentants qualifiés des travailleurs et des utilisateurs une participation à leurs organes directeurs ou à des comités consultatifs établis auprès d'elles, soit qu'elles fassent par tout autre moyen, dans leur organisation, une place satisfaisante à l'expression des intérêts des travailleurs et des utilisateurs. »

La Commission a l'impression que le texte de cet article ne répond pas à ce qu'elle envisage lorsqu'elle suggère d'accorder à la Haute Autorité un droit d'initiative pour la création de commissions paritaires.

En premier lieu, l'article 48 prévoit une collaboration qui n'intéresse pas seulement les producteurs et les travailleurs, mais où les utilisateurs ont également leur mot à dire. Or, dans l'exercice des fonctions qu'il s'agit de confier aux commissions paritaires, la Commission n'estime pas nécessaire de faire intervenir les utilisateurs.

En second lieu, l'article 48 énonce une alternative. On peut certes faire participer les travailleurs aux organes directeurs de l'association des producteurs, mais on peut aussi leur donner le moyen d'obtenir « une place satisfaisante pour l'expression de leurs intérêts » (c'est-à-dire des intérêts des travailleurs). Cette dernière formule ne répond nullement aux vues exprimées par la Commission lorsque celle-ci a plaidé en faveur de l'institution de commissions paritaires.

Enfin, l'article 48 charge les associations de producteurs, de travailleurs et d'utilisateurs d'une tâche essentiellement limitée à l'information. Elles interviennent pour obtenir les informations nécessaires ou pour faciliter l'exécution des missions confiées à la Haute Autorité.

C'est pourquoi la Commission estime souhaitable d'insérer dans le Traité un nouvel article habilitant la Haute Autorité à créer des commissions paritaires.

5. Partant de l'idée que la Haute Autorité serait habilitée à créer une commission paritaire, on se demande d'emblée ce qu'il lui reste à faire si l'une des deux parties, soit du côté ouvrier, soit du côté patronal, ou les deux à la fois, estiment avoir des raisons péremptoires pour refuser leur participation, opposant ainsi une fin de non-recevoir à l'invitation de la Haute Autorité. La Commission est d'avis que la commission paritaire ne sera assurée d'un bon fonctionnement que si les deux parties sont entièrement disposées à coopérer. Ces bonnes dispositions ne sauraient leur être imposées. Aussi la Commission est-elle opposée à ce que des sanctions soient infligées au cas où les parties refuseraient de constituer une commission paritaire. Cependant, on a défendu en Commission la thèse selon laquelle il y aurait lieu de ne pas écarter a priori la possibilité d'appliquer des sanctions indirectes, dans des cas exceptionnels.

6. Il importe donc de définir la fonction et les compétences de la commission paritaire.

La Commission des affaires sociales songe, à cet égard, à une sentence non obligatoire, rendue sous forme d'avis donné publiquement par la commission paritaire, sur des questions *dont elle a été saisie par les organisations représentatives des producteurs ou des travailleurs*. Ces questions doivent donc se rattacher aux conditions de travail en général et le jugement pourrait porter aussi bien sur les salaires que sur les autres conditions de travail. En général, la commission paritaire de la CECA ne pourra être appelée à trancher un différend que si la commission paritaire nationale, dans les pays où il en existe une, a été préalablement saisie et en a délibéré.

La commission paritaire de la Communauté ne se substitue donc pas à la commission paritaire nationale, mais elle acquiert une importance particulière du fait que l'on pourra s'adresser à elle s'il n'existe pas de commission paritaire dans le pays intéressé ou si la commission paritaire nationale désire ne pas prendre position. En outre, la commission paritaire de la Communauté pourra intervenir s'il s'agit de problèmes qui ne peuvent être traités isolément dans le cadre d'un pays déterminé.

7. La commission envisagée se distingue également du Comité Consultatif créé pour assister la Haute Autorité. La fonction du Comité Consultatif est bien définie à l'article 19 qui commence comme suit: «La Haute Autorité peut consulter le Comité Consultatif dans tous les cas où elle le juge opportun.»

La fonction du Comité Consultatif est donc beaucoup plus large que celle de la commission paritaire envisagée. En outre, le Comité Consultatif ne peut donner son avis que s'il en est requis par la Haute Autorité. Enfin, c'est à la Haute Autorité que le Comité Consultatif remet son avis, tandis que la commission paritaire aurait à se prononcer sur un différend dont elle serait saisie par une organisation de producteurs ou de travailleurs. La sentence qu'elle serait appelée à rendre dans ces conditions revêtirait la forme d'un avis public, alors que les avis du Comité Consultatif sont généralement confidentiels.

8. Il importerait également de délimiter la fonction et les compétences de la commission paritaire à l'égard du Conseil économique et social dont la création a récemment fait l'objet d'un échange de vues au sein du Conseil de l'Europe. Ce Conseil économique et social se distinguerait de la commission paritaire sur les points suivants:

a) Dans l'idée du Conseil de l'Europe, il s'agirait de créer un organisme tripartite où les consommateurs siègeraient à côté de représentants des employeurs et des travailleurs. La commission paritaires, en revanche, met en présence deux parties.

b) Le Conseil économique et social s'occuperait de la politique économique et sociale des quinze pays, tandis que l'action de la commission paritaire se limiterait aux six pays de la CECA.

c) Le Conseil économique et social pourrait étendre son action à tout le domaine social, tandis que la commission paritaire s'occupe exclusivement des questions sociales concernant les industries du charbon, du fer et de l'acier, et encore à la condition que certaines difficultés surgissent à propos des salaires et des conditions de travail.

9. La Commission a soigneusement examiné le point de savoir s'il faut conférer à la commission paritaire une compétence de conciliation, ou même d'arbitrage, dans les conflits qui seraient portés devant elle. La Commission a été unanime à estimer que ce serait là faire fausse route. Si l'on donnait cette compétence à la commission paritaire, celle-ci partagerait en fait la responsabilité des conséquences qui pourraient résulter, pour d'autres secteurs de l'économie des Etats membres, d'une décision prise, par exemple, en matière de salaires. Or, cela ne saurait être admissible. Cette solution risquerait de provoquer des conflits de compétences qui pourraient faire surgir de sérieuses difficultés avec les gouvernements nationaux. En d'autres termes, la commission paritaire, en exerçant un rôle de médiateur ou d'arbitre, s'arrogerait le droit d'intervenir dans certains secteurs de l'économie nationale des Etats membres, alors que les gouvernements nationaux continuent au premier chef à porter la responsabilité de ces secteurs. La Commission a été rendue attentive à un principe selon lequel il ne faut pas, ni ici ni en aucune autre matière, donner à une institution supranationale des compétences que les gouvernements nationaux ne détiennent pas dans les circonstances présentes. Lorsqu'une institution supranationale se crée, il est toujours question de transfert de compétences. Que peut-on transférer, sinon des compétences qui appartiennent aux gouvernements nationaux? Or, il s'en faut de beaucoup pour que tous les gouvernements des Etats membres aient des compétences leur permettant d'être médiateurs ou arbitres dans les questions de salaires et de conditions de travail.

10. Quel est le caractère de l'avis émis par une commission paritaire dans un différend dont elle est saisie?

L'article 14 du Traité distingue entre recommandations et avis. Les recommandations sont obligatoires en ce qui concerne les objectifs qu'elles posent, mais elles laissent à leurs destinataires le choix des moyens propres à atteindre le but. Les avis n'ont pas force obligatoire. Il s'agit donc de savoir si les sentences de la commission paritaire doivent avoir le caractère d'une recommandation ou d'un avis. Si l'on donnait à la commission le droit de formuler des recommandations, par exemple en matière de salaires, cela reviendrait à dire que la commission peut obliger les parties à modifier les salaires tout en leur laissant choisir librement les moyens d'atteindre ce but. En fait, la commission prononcerait alors des sentences obligatoires. Comme nous l'avons dit dans un des paragraphes précédents, votre Commission estime que ce ne serait pas souhaitable. Dès lors, les sentences de la commission paritaire doivent avoir le caractère d'avis au sens de l'article 14 du Traité; elles ne seront donc pas obligatoires.

11. Faut-il attacher grand prix à un tel avis sans force obligatoire? Votre Commission estime qu'un avis sans force obligatoire n'est pas dépourvu de toute signification. Il renforce la position de la partie qui a obtenu gain de cause et agit sur l'opinion publique. Selon la Commission, ce qui fait l'importance d'un tel avis, c'est le renforcement de l'autorité morale de la partie obtenant gain de cause.

12. La Commission tient à ne pas passer sous silence quelques inconvénients qu'impliquera la création d'une commission paritaire dans le cadre de la CECA. Il faut éviter que l'une des parties ne se serve de la commission paritaire pour retarder la décision finale lorsqu'un conflit social éclate dans un pays déterminé.

En effet, il n'est pas téméraire de penser que l'une des parties pourrait demander l'avis de la commission paritaire afin de gagner du temps. Ce danger s'atténue sensiblement dès lors qu'il est entendu qu'en cas de divergence de vues, la commission paritaire nationale doit d'abord intervenir. Dans ce cas, il est impossible de différer les conversations au sein de la commission nationale en portant la contestation directement devant la commission paritaire de la CECA. Il s'agit plutôt de donner une nouvelle chance à la partie perdante, qui n'a pas pu avoir gain de cause devant la commission paritaire de son pays et qui espère qu'une sentence de la future commission européenne sera de nature à renforcer sa position. Au surplus, si la procédure de la commission est suffisamment rapide, les retards pourront être réduits au minimum.

13. La commission dont la création est envisagée ne doit pas nécessairement être l'aboutissement d'une évolution. Il faut plutôt la considérer comme un point de départ. La commission peut contribuer à projeter peu à peu une plus grande clarté sur les objectifs sociaux de la Communauté. Cette harmonie des conceptions n'existe pas encore à l'heure actuelle. Nous n'avons pas encore de conceptions communes sur les problèmes sociaux les plus essentiels, tels que la politique des salaires, la réglementation de la durée du travail et d'autres mesures sociales. A cet égard, la commission paritaire peut faire du bon travail et jouer un rôle utile. Grâce à elle, les points de vue pourront à la longue se rapprocher et il se créera ainsi la base d'une intégration plus poussée. Si une telle commission fonctionne bien, la voie sera ouverte à une extension progressive des compétences sociales d'institutions supranationales. On peut signaler encore un autre avantage: l'expérience de la commission paritaire aidera à acquérir une vision mieux concertée de la politique à mener sur le plan social.

Dans une phase ultérieure, dont la réalisation ne peut être envisagée actuellement, on pourra considérer l'opportunité de donner à la Haute Autorité, en certains secteurs de la

politique sociale, un pouvoir direct d'exécution en ce qui concerne les objets sur lesquels l'unanimité se sera faite au sein de la commission paritaire. C'est ainsi que la création d'une commission paritaire pourra ouvrir la voie à un développement ultérieur.

14. Les considérations qui précèdent partent de l'idée qu'il y aurait une seule commission paritaire au sein de la CECA. Les membres de cette commission seraient nommés par les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs dans les différents pays.

La commission serait appelée à connaître des relations sociales, tant dans l'industrie charbonnière que dans l'industrie sidérurgique. Elle devrait être composée par moitié de délégués des organisations patronales et de délégués syndicaux.

Pour chaque nationalité, il faudra prévoir au moins un, et, de préférence, deux représentants. En ce qui concerne le nombre des membres, on pourrait imaginer une commission de six membres, dont trois employeurs et trois travailleurs. La difficulté réside toutefois dans le fait que chacune des catégories sociales n'est pas représentée par un délégué national, tandis qu'il n'est pas suffisamment tenu compte de la diversité des tendances des organisations.

Pour y remédier, il serait possible d'adjoindre à chaque membre des conseillers qui exerceraient tous les droits des membres de la commission, sauf le droit de vote. Ces conseillers pourraient donc prendre part aux délibérations au même titre que les autres délégués. Telle est d'ailleurs la solution qui a donné satisfaction au sein du Bureau International du Travail. En pratique, dix-huit personnes prendraient donc part aux délibérations de la commission.

Une autre solution consisterait à prévoir que la commission paritaire se composerait de vingt-quatre membres, dont douze travailleurs et douze employeurs, soit deux employeurs et deux travailleurs par pays. Les difficultés proviennent alors de ce que certains pays ont plus de deux organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs.

La commission n'est pas encore en mesure de formuler un avis définitif à cet égard. Elle se contente de signaler le problème, estimant qu'il est susceptible d'être mis au point.

15. Il faut éviter que les délibérations de la commission paritaire soient de nature à donner l'impression qu'elles s'inspirent d'intérêts de groupes. Inutile d'avoir des «avis valables pour l'industrie charbonnière» ou des «avis valables pour l'industrie sidérurgique», s'ils ne tiennent pas compte de la réalité sociale ambiante. Les avis de la commission auraient donc tout à gagner s'il s'y exprimait également l'aspect social général. Les propositions ci-dessus permettent d'atteindre ce but, grâce à l'adjonction des représentants de l'organisation centrale en laquelle sont fédérées, sur le plan national, les organisations patronales et ouvrières.

16. La question de la présidence de la commission paritaire présente également quelques difficultés. Pour la résoudre, il faut tout d'abord répondre à une autre question: la Haute Autorité doit-elle également être représentée au sein de la commission? Trois hypothèses sont possibles:

a) le président est un délégué de la Haute Autorité et il est doté de pouvoirs de conciliation;

b) la commission paritaire élit dans son sein un président qui devra donc être ou un employeur ou un travailleur;

c) la commission paritaire prie un expert neutre, choisi en dehors d'elle, d'assumer la présidence sans voix délibérative.

La première solution, qui consiste à confier la présidence à la Haute Autorité, risque de dépouiller la commission de son caractère paritaire. Ce sont surtout les conflits qui opposeront nettement les uns aux autres les employeurs et les travailleurs, qui laisseront à la Haute Autorité la responsabilité de départager les antagonistes. Cette responsabilité dépendra de l'influence que la Haute Autorité aura pu acquérir par sa médiation. Ou bien cette médiation procurera une réelle influence au représentant de la Haute Autorité et les décisions de la commission paritaire dépendront largement de la position de la Haute Autorité; ou bien le président, malgré sa fonction de médiateur, n'aura aucune influence appréciable sur la décision. Dans le premier cas, la responsabilité de la sentence est déplacée au profit de la Haute Autorité, ce que votre Commission n'estime pas souhaitable; dans le second cas, l'intervention de la Haute Autorité devient sans objet.

Toutefois, afin d'assurer la liaison avec la Haute Autorité, il s'indiquerait de donner à celle-ci le droit de se faire représenter auprès de la commission par un ou plusieurs observateurs.

En conclusion, la solution la plus rationnelle semble être la troisième hypothèse énoncée, celle selon laquelle la présidence serait confiée à un expert neutre étranger aux parties.

17. Il importe ensuite d'examiner si les organisations établies dans un pays déterminé sont seules habilitées à demander que la commission paritaire se prononce au sujet de situations ou de revendications sociales propres à leur pays. Il se pourrait en effet qu'une organisation patronale ou ouvrière établie dans un pays de la Communauté saisisse la commission paritaire d'une question intéressant les conditions sociales que connaît un autre pays. Prenons un exemple: une organisation syndicale belge ne devrait-elle pas pouvoir appeler la commission paritaire à se prononcer sur une question de salaires dans l'industrie sidérurgique italienne? Autre exemple: faut-il donner à une organisation patronale allemande la faculté de demander une sentence sur les heures de travail dans l'industrie sidérurgique néerlandaise?

Le caractère international de la Communauté implique qu'une telle procédure ne doit pas nécessairement être exclue a priori. Evidemment, il doit rester acquis que s'il existe une commission paritaire dans le pays où se produit le fait social controversé, la commission paritaire de la CECA est tenue, avant de se prononcer, de prendre l'avis de la commission paritaire nationale du pays intéressé.

18. Vu l'importance de l'avis à émettre, il reste à examiner l'opportunité d'exiger une majorité qualifiée pour que la commission puisse valablement formuler un avis. Ce serait évidemment donner plus de poids moral aux avis. Malheureusement, dans ces conditions, il serait plus difficile d'arriver à un accord. A notre sens, l'avantage l'emporte sur l'inconvénient. Ces cas ne se produisent que si les travailleurs et les employeurs sont divisés. Si les décisions sont acquises à la majorité simple, il arrive souvent, en commission paritaire, que l'on se trouve à parité de voix, ce qui ne donne aucun résultat. Dans ce cas également, une des parties doit essayer de convertir «un membre de l'autre bord». L'alourdissement de la procédure est donc plus une question de degré qu'une question de principe. En revanche, une décision prise à une majorité qualifiée a beaucoup plus de poids: c'est pourquoi votre Commission a donné sa préférence à cette dernière formule».

III. Position des employeurs

1. L'entretien avec les employeurs montra que ceux-ci formulaient de nettes réserves à l'encontre de l'éventuelle création de commissions paritaires de la CECA. Ces réserves apparaissaient déjà clairement dans la lettre de M. P. van der REST, président du Comité de la sidérurgie belge (*Annexe III*).

M. van der REST met en relief le fait que tout progrès social est commandé par le progrès économique. Le fonctionnement du marché doit, en premier lieu, tendre à assurer une expansion régulière de la production, qui permettra d'améliorer le sort des travailleurs. Ce relèvement du niveau de vie des travailleurs ne peut jamais faire perdre de vue la relation entre deux industries, isolées économiquement dans la Communauté, et toutes les autres industries nationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Traité n'a pas confié à la Haute Autorité une action directe dans le domaine social. La Haute Autorité peut exercer une influence indirecte, par la publication d'information et de renseignements nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail dans les industries dont elle a la charge. L'amélioration des conditions de vie doit toutefois s'obtenir par l'action des intéressés agissant dans un cadre national, et surtout régional.

Le président du Comité de la sidérurgie belge étudie également la fonction d'une commission paritaire quand il s'agit de conclure des conventions collectives internationales. Malgré tout l'intérêt que présentent les observations formulées à ce propos, nous pouvons nous dispenser de les aborder, car l'avis de votre Commission ne contient aucune mention d'une compétence habilitant à conclure des conventions collectives internationales. La compétence envisagée pour la commission paritaire ne va pas au-delà d'une sentence non obligatoire, rendue publique sous forme d'avis sur les affaires dont la commission paritaire est saisie par les organisations représentatives de producteurs ou de travailleurs. Il n'est nullement question de reconnaître à la commission paritaire un pouvoir arbitral ou même de simple médiation.

2. Au cours de l'entretien avec les employeurs, quelques autres critiques furent présentées. Votre rapporteur les reprend brièvement ci-après, en y ajoutant des réponses, formulées en tenant compte d'opinions qui ont été émises à ce sujet par les membres de la Commission.

a) *Les réalités sociales, affirment les employeurs, ne permettent pas de dissocier de l'économie de leur pays les travailleurs de deux industries. On ne peut relever le niveau de vie des travailleurs des industries de la Communauté considérablement plus haut que dans les autres industries. La création d'une commission paritaire fait craindre une telle incidence. Il serait dangereux de vouloir fixer des revendications minima limitées à deux industries, car ces deux industries risqueraient de s'isoler, tandis que leur position concurrentielle sur le marché international deviendrait artificielle.*

Cette argumentation procède d'une interprétation du Traité, qui, à notre sens, est inexacte. Nous suivons fort bien M. van der REST lorsqu'il démontre que le progrès social doit résulter du fonctionnement du marché. En effet, tout progrès social est conditionné par le progrès économique, mais une fois ce dernier réalisé, il faut, selon le Traité, que ses heureuses conséquences se fassent sentir également dans le domaine social. L'article 3 fait mention expresse des travailleurs des industries de la Communauté. Il stipule, en effet, que les institutions de la Communauté doivent promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, *dans chacune des industries dont elles ont la charge*. Ce texte ne peut avoir qu'une seule acception: les avantages découlant du marché commun profiteront aux travailleurs de l'industrie charbonnière et sidérurgique. C'est à juste titre que M. van der REST écrit dans son rapport (Annexe III): «Ce qu'ils (les auteurs du Traité) espèrent, c'est pouvoir donner à la sidérurgie et aux charbonnages une force d'exemple, entraînant les autres secteurs et les incitant à s'aligner sur eux». Il est vrai que, sans isoler les travailleurs de l'industrie charbonnière et sidérurgique, le Traité leur accorde cependant, dans un certain sens, une position privilégiée. Si le marché commun le permet, le niveau de vie doit être relevé, les conditions de travail doivent être améliorées. De ce fait, la critique formulée à l'endroit de l'avis de la Commission porte à faux.

b) *D'une manière générale, les employeurs ont estimé que sous sa forme actuelle, le Traité n'habilite pas la Haute Autorité à créer des commissions paritaires supranationales.*

Il suffira de rappeler que ce fait n'a pas été contesté dans l'avis. C'est d'ailleurs pourquoi il a été proposé d'insérer dans le Traité un nouvel article habilitant la Haute Autorité à créer des commissions paritaires. Au demeurant, l'objection ne nous paraît pas essentielle. Si les employeurs et les travailleurs souhaitent vraiment se concerter en commission, il doit leur être possible de se mettre d'accord pour créer eux-mêmes un organe paritaire. Rien ne s'oppose à ce que les employeurs et les travailleurs fondent une telle organisation, s'ils le désirent.

c) *Contrairement aux objectifs que poursuivent les partisans de la commission paritaire, une partie des employeurs est d'avis que des organismes supranationaux de ce genre entraveraient le développement économique et, par voie de conséquence, freineraient le progrès social. En aucun cas les producteurs ne veulent freiner le progrès social, qui doit se développer librement.*

On ne voit pas bien comment de franches conversations entre employeurs et travailleurs sur l'opportunité de certaines réalisations pourraient freiner le progrès social. Il importe de noter, une fois de plus, que la commission paritaire proposée dans l'avis n'a aucun pouvoir de décision.

d) Selon les employeurs, une commission paritaire est superflue du moment où tous ces problèmes peuvent être discutés au Comité Consultatif, qui donne aux représentants des employeurs et des travailleurs suffisamment d'occasions de prendre contact. Le Comité Consultatif aurait le droit d'élargir le champ de ses attributions, indépendamment de la Haute Autorité. En outre, si un nouvel organisme était créé, les organisations de travailleurs attacheraient moins d'importance au Comité Consultatif. A l'avenir, elles s'adresseraient de plus en plus à la commission paritaire, de sorte que se perdrait le bénéfice de l'excellente collaboration réalisée au Comité Consultatif.

Cette interprétation de la compétence du Comité Consultatif semble fort douteuse. Le Comité ne peut se réunir que pour discuter certaines questions nettement délimitées, et la Haute Autorité n'a pas de comptes à lui rendre, étant responsable uniquement devant l'Assemblée Commune. Il ne semble cependant pas que l'on puisse déduire de l'article 19 du Traité un droit d'initiative aussi étendu. La pratique du Comité Consultatif au cours de la période écoulée ne légitime certainement pas une interprétation aussi extensive de ses compétences. De plus, de la manière dont le Conseil de Ministres semble concevoir ledit Comité, celui-ci se trouve composé d'employeurs pour les deux tiers et de travailleurs pour un tiers et dès lors, il peut difficilement être considéré comme un organe paritaire.

Les employeurs objectent que la création d'une commission paritaire entraînerait, pour les organisations syndicales, une désaffection à l'égard du Comité Consultatif; votre Commission estime que l'argument n'est guère vraisemblable. Les sujets économiques et techniques, dont le Comité Consultatif discute principalement, revêtent pour les syndicats une telle importance qu'il est difficilement concevable que les travailleurs s'en désintéressent.

e) Les conversations avec les employeurs ont fait apparaître une autre objection opposée à l'encontre de la création d'une commission paritaire: les revendications minima propagées par une commission paritaire risqueraient d'être inférieures à celles qui sont présentées dans chacun des pays et ne traduiraient donc aucunement un progrès. Ne va-t-on pas susciter des illusions qui, inévitablement, se transformeront en déceptions?

Il est invraisemblable que les revendications minima recommandées par une commission paritaire puissent avoir comme effet de détériorer les conditions de travail dans les pays où celles-ci sont supérieures aux minima proposés. Il va de soi, semble-t-il, que les parties intéressées peuvent toujours dépasser les minima si elles le désirent.

f) Une autre objection soulevée par certains employeurs à l'encontre de la création d'une commission paritaire est le fait que les producteurs de charbon et d'acier ne peuvent apprécier que la situation de leur secteur industriel. Seuls les gouvernements nationaux ont une vue d'en-

semble sur l'économie de leur pays. En conséquence, il vaut mieux établir une coopération des représentants des employeurs et des travailleurs dans le cadre des organisations nationales centralisées et non pas se limiter au domaine restreint de la Communauté du charbon et de l'acier.

L'avis de votre Commission avait prévu ces difficultés. Le § 15 signale le danger de voir la commission paritaire émettre des «avis valables pour l'industrie charbonnière» ou des «avis valables pour l'industrie sidérurgique», qui ne tiendraient pas compte de la réalité sociale ambiante. C'est pourquoi, étudiant la composition de la commission paritaire, le même paragraphe insiste pour que des représentants des organisations patronales et ouvrières centralisées à l'échelon national en fassent partie.

g) Certains représentants déclarèrent qu'à leur avis, l'amélioration des conditions sociales doit être en grande partie l'œuvre des gouvernements, qui sont capables de résoudre ces problèmes plus rapidement et plus efficacement que ne le pourrait la commission paritaire. Ils proposent donc la procédure suivante:

- 1. Mesures prises à l'échelon national et concertées entre producteurs, travailleurs et gouvernement;*
- 2. Harmonisation à l'échelon international par la voie de consultations intergouvernementales.*

A notre avis, la procédure proposée insiste trop sur l'intervention des gouvernements. L'harmonisation des conditions sociales n'est pas uniquement l'œuvre du gouvernement. L'harmonisation doit résulter au premier chef de la consultation réciproque, si possible sous forme de conventions collectives internationales. A défaut d'organisations assurant cette forme de consultation, il restera la consultation intergouvernementale. Sur le plan européen comme sur le plan national, la politique sociale sera la résultante de l'action réciproque des organisations libres et des gouvernements, ces derniers ayant, dans la plupart des cas, à donner force de loi aux accords conclus. Après l'expérience que nous avons faite de la mise en application des dispositions de l'article 69 relatif à la libre circulation de la main-d'œuvre, il nous sera permis de douter que la consultation intergouvernementale aboutisse plus rapidement et plus efficacement que l'action susceptible d'être déployée par l'organisation libre.

h) Certains employeurs craignent qu'une commission paritaire supranationale ne tarde pas à entrer en conflit avec les commissions paritaires nationales existantes.

Cette objection perd de vue le fait que l'avis a délimité très étroitement les fonctions des commissions paritaires existantes et celles de la commission paritaire supranationale envisagée. En général, l'avis de la commission paritaire de la CECA ne sera pas sollicité avant que, dans les pays dotés d'une commission paritaire natio-

nale, le litige n'ait été porté devant cette dernière, qui en aura délibéré. La commission paritaire de la Communauté ne se substitue donc pas à la commission paritaire nationale, mais son importance provient de ce que l'on peut s'adresser à elle s'il n'existe pas de commission paritaire dans le pays intéressé, ou si la commission paritaire nationale s'est abstenue de prendre position.

i) Autre objection des employeurs: dans certains pays de la Communauté, des organisations syndicales influentes pourraient ne pas prendre part aux commissions paritaires envisagées. Les avis de celles-ci deviendraient alors difficiles à transposer dans la pratique.

Il serait difficile de nier le bien-fondé de cette objection. Elle ne paraît cependant pas tout à fait convaincante, car il ne semble pas exclu que l'existence même d'une commission paritaire n'amène ces organisations syndicales à revoir leur position.

IV. Position des travailleurs

En général, les travailleurs sont bien disposés à l'égard de la création de commissions paritaires dans le cadre de la Communauté. L'avis de certains représentants est cependant plus nuancé et plus réservé. L'organisation syndicale chrétienne se prononce résolument en faveur de la création d'une commission paritaire dans le cadre de la Communauté.

Contrairement aux propositions contenues dans l'avis, elle estime toutefois nécessaire de créer deux sortes d'organes:

- a)* un organe central d'employeurs et de travailleurs des six pays de la Communauté;
- b)* des commissions paritairement composées d'employeurs et de travailleurs des industries dont la Communauté a la charge.

Le premier aurait pour mission d'étudier et de discuter toutes les questions sociales et économiques intéressant la Communauté. Il ne se limite donc pas à l'industrie charbonnière et sidérurgique. Les résultats des études et des discussions seraient publiés sous forme de rapports. Cet organe n'aurait aucune compétence d'arbitrage ou de décision.

Les secondes auraient, selon l'organisation syndicale chrétienne, une tâche plus vaste. Elles s'occuperaient d'élaborer et de conclure des conventions entre employeurs et travailleurs. Les conventions auraient pour objet les conditions de travail dans l'industrie charbonnière et sidérurgique. Elles n'engageraient que les personnes ou les groupes qui y auront souscrit.

Sur ce point, les organisations syndicales chrétiennes vont plus loin que l'avis.

En premier lieu, il est permis de se demander si, au stade actuel, ce n'est pas l'excès d'une qualité de vouloir deux organes. Ensuite, si l'on confiait dès maintenant à la commission paritaire visée en *b* le soin d'élaborer et de conclure des conventions entre employeurs et travailleurs, cette commission serait surchargée au début. Il n'est pas du tout exclu qu'elle finisse par assumer ces tâches, mais il vaut probablement mieux lui donner un rôle plus modeste à ses débuts.

Le mouvement syndical libre est, lui aussi, partisan en principe de la création d'une commission paritaire dans le cadre de la Communauté. Il a confirmé sa position à l'occasion de la réunion du Comité des XXI, le 19 novembre 1955. Contrairement à l'avis, le mouvement syndical libre préférerait des commissions paritaires tripartites, comprenant également des représentants des gouvernements.

Dans les circonstances actuelles, le mouvement syndical libre préférerait ne pas revendiquer immédiatement la création d'une commission paritaire. Il voudrait d'abord attendre que la Haute Autorité ait pris l'initiative de réunir les employeurs et les travailleurs et appuyer l'effort de la Haute Autorité. Si l'action de la Haute Autorité n'aboutissait pas à des résultats positifs, il resterait possible de reprendre la suggestion faite dans l'avis. Toutefois, selon certains membres de votre Commission, on pourrait craindre que l'échec éventuel de l'initiative de la Haute Autorité ne rende très difficiles les relations entre employeurs et travailleurs. Votre Commission tient néanmoins à signaler que cette initiative de la Haute Autorité, pour louable qu'elle soit, ne laisse guère de place à l'initiative syndicale, tandis que la poursuite des entretiens dépend trop largement de la bonne volonté de la Haute Autorité.

Certains représentants du mouvement syndical libre déclarèrent voir quelques inconvénients dans la création d'une commission paritaire. Un d'entre eux appréhende que d'éventuelles commissions paritaires supranationales ne retardent les solutions, au lieu d'y contribuer. Les travailleurs en éprouveraient de la déception.

Au § 12 de son avis, votre Commission a signalé ce danger. Elle a répondu que cet inconvénient pouvait trouver une compensation dans le fait que l'avis d'une commission paritaire pourrait renforcer considérablement la position des syndicats, grâce à l'appui moral que ceux-ci savent qu'ils pourraient y trouver.

D'autres représentants du mouvement syndical libre insistèrent sur l'intérêt que présenterait l'expérience de commissions supranationales, qui permettrait de constater dans quelle mesure la Haute Autorité doit recevoir la compétence nécessaire pour régler les questions restées en suspens auprès des commissions paritaires.

Enfin, les syndicats chrétiens font observer qu'il sera certainement difficile de circonscrire la compétence des commissions paritaires supranational et les sujets soumis à leurs délibérations. Une délimitation acceptable consisterait peut-être à confier à la commission paritaire supranational le soin d'établir les normes sociales minima valables pour l'ensemble de la Communauté.

Probablement n'y a-t-il pas tellement de difficultés à circonscrire la fonction de la commission paritaire. En général, nous voudrions laisser à cette commission une certaine liberté d'action afin de lui donner la possibilité de s'affirmer en fonction de son expérience.

V. Position de la Haute Autorité

Un échange de vues avec la Haute Autorité a eu lieu le 22 septembre 1956 à Luxembourg. A cette occasion, M. FINET a donné quelques indications sur les efforts entrepris par la Haute Autorité pour engager des conversations avec les employeurs et les travailleurs au sujet de l'harmonisation des conditions de travail, et sur les expériences faites à cette occasion. M. FINET a rappelé que la division juridique de la Haute Autorité a élaboré un avis concluant que le Traité n'autorise pas la Haute Autorité à créer une commission paritaire. Donnant suite à la résolution adoptée par le Comité Consultatif le 20 décembre 1954, la Haute Autorité a établi des monographies sur les conditions de travail; elle les a transmises aux différentes organisations professionnelles, qui les ont complétées et corrigées.

Sur la base de ces documents, des entretiens ont eu lieu en mai 1956, avec les représentants des employeurs, d'une part, et les représentants des travailleurs, d'autre part.

A la suite de ces entretiens, une réunion commune des employeurs et des représentants des syndicats de l'industrie sidérurgique devait avoir lieu les 13 et 14 septembre. Des difficultés pratiques ayant surgi à la fois du côté des employeurs et des travailleurs, cette réunion a été remise aux 23 et 24 octobre 1956.

Il semble que les espoirs que les employeurs et les travailleurs fondent sur cet échange de vues avec la Haute Autorité ne soient pas les mêmes.

Les représentants des travailleurs se sont prononcés en faveur d'une étude générale des conditions de travail dans le cadre de la Communauté, à condition que l'on tente d'éliminer les disparités qui seront constatées, en s'efforçant de parvenir à une harmonisation au niveau le plus élevé.

Ils estiment que les employeurs devraient s'engager à donner suite effectivement aux résolutions adoptées par les commissions paritaires à créer dans le cadre de la Communauté.

De l'avis des représentants des employeurs, la tâche de cet organe devrait être beaucoup plus limitée. La portée du terme « commission paritaire » les préoccupe. Aussi ont-ils fait dès la première réunion, qui s'est tenue dans les locaux de la

Haute Autorité, une déclaration de principe, visant à ce que les réunions communes préparées par la Haute Autorité aient uniquement un caractère d'information. L'examen des disparités qui seraient constatées à l'occasion de ces réunions devrait, de l'avis des employeurs, être renvoyé aux instances nationales compétentes.

Depuis lors, la réunion remise au mois d'octobre a eu lieu et sur la base de la comparaison des différents points de vues, la Haute Autorité a proposé à la Commission mixte de commencer par:

- 1) l'examen des problèmes susceptibles de rentrer sous la rubrique générale de la durée du travail;
- 2) la constatation des discordances existant entre les réglementations des divers pays membres dans ces domaines;
- 3) l'examen des problèmes liés à l'organisation du travail dans les services continus et discontinus;

et de procéder ensuite, ainsi que le Comité Consultatif l'avait demandé dans sa résolution du 20 décembre 1954, à la recherche des moyens à mettre en œuvre pour réduire les divergences constatées.

La Commission mixte a admis cet ordre du jour, après une discussion générale au cours de laquelle les représentants des travailleurs ont insisté sur le fait qu'ils ne pourraient admettre que la Commission se borne à constater purement et simplement des situations existantes. La Commission a ensuite passé en revue les points principaux des diverses réglementations concernant la durée du travail.

Cet examen a permis à la Commission mixte de dégager les divergences qui lui sont apparues comme les plus importantes. Sur la base de la liste qui doit en être établie au cours d'une nouvelle réunion fixée au 14 décembre, la Commission passera à la recherche des moyens à mettre en œuvre pour les réduire.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur cette initiative de la Haute Autorité et pour dire si elle réussira ou non.

VI. Conclusion

1) Pour notre avis concernant la création de commissions paritaires dans le cadre de la Communauté, nous sommes partis du fait que le Traité ne laisse à la Haute Autorité que des possibilités très limitées en ce qui concerne l'amélioration des conditions sociales. Il est vrai que l'article 3 du Traité énonce que l'un des objectifs de la Communauté est l'élévation du niveau de vie et l'amélioration des conditions de travail en faveur des travailleurs, mais la Haute Autorité ne dispose pas des moyens nécessaires à la réalisation de cet objectif. L'amélioration des conditions de travail doit donc être atteinte en dehors de la Haute Autorité et en dehors du cadre du Traité. La création d'une commission paritaire constituerait un premier pas vers la réalisation de cet objectif. D'un commun accord, les employeurs et les travailleurs pourraient décider de procéder à certaines améliorations sociales devenues possibles grâce à l'ouverture du marché. Ils pourraient mettre au premier plan de leurs préoccupations l'harmonisation des conditions de travail.

2) Le moment semble venu d'envisager la création d'une commission paritaire pour une autre raison, à savoir que l'amélioration des conditions de travail n'a pas suivi le rythme de l'expansion économique. Il était généralement admis que le progrès économique résultant du marché commun entraînerait automatiquement des améliorations sociales. Trois années d'expérience ont cependant fait apparaître l'inexactitude de cette conception. Il y a deux moyens de promouvoir l'amélioration des conditions sociales, en cessant de s'en remettre à l'automatisme:

a) conférer à la Haute Autorité des pouvoirs plus étendus dans le domaine social, en modifiant le Traité;

b) rechercher une forme d'organisation qui permette aux organisations professionnelles libres de promouvoir, dans l'équilibre, l'amélioration des conditions de travail.

Aussi longtemps que le Traité sera ce qu'il est, c'est cette deuxième solution qui mérite toute notre attention. Votre Commission estime en outre souhaitable que les organisations libres des employeurs et des travailleurs s'efforcent tout d'abord de parvenir volontairement à un accord et de réaliser des améliorations sociales, avant que la Haute Autorité intervienne en ce domaine.

3) L'harmonisation des conditions de travail et leur égalisation progressive, comme il est prévu au Traité, ne seront possibles que si cette politique sociale s'inspire de certains principes généralement admis. Actuellement, il n'est pas encore question d'une conception commune de ce que devrait être, dans les six pays, une politique sociale équitable. A cet égard, il existe de très grandes différences d'un pays à l'autre. On n'attache pas dans tous les pays une importance égale aux améliorations sociales, par exemple à la réduction de la durée de travail, aux congés payés obligatoires, aux allocations familiales, aux indemnités d'attente en cas de chômage. Pour arriver à un minimum d'unanimité en ce domaine, il faudrait des consultations paritaires, régulières et fréquentes, à l'échelle supranationale. Une commission paritaire pourrait faire œuvre utile, de ce point de vue également.

4) En l'absence d'une institution pouvant se consacrer à l'ensemble des problèmes sociaux qui se posent dans la Communauté, on a été amené, très souvent à tort, à en saisir le Comité Consultatif. Ainsi des difficultés ont surgi au Comité Consultatif en ce qui concerne la tâche spécifique de cet organe : intervenir dans tous les cas où la Haute Autorité le juge utile et où le Traité prescrit de le consulter. La création d'une commission paritaire permettrait de résorber ces difficultés, au moins en partie.

5) Jusqu'ici, les organisations patronales et les syndicats ont exprimé séparément leurs avis, souvent contradictoires, au sujet des objectifs sociaux que le Traité énonce. Il est cependant souhaitable, pour toutes sortes de raisons, que les employeurs et les travailleurs ne dispersent pas leurs efforts, mais les conjugent en vue de réaliser le progrès social. Et si l'on abordait, dans un proche avenir, la révision du Traité, il serait hautement souhaitable que les éventuelles propositions d'amendements sociaux soient concertées entre employeurs et travailleurs; là encore, une commission paritaire pourrait rendre des services appréciables.

6) En l'absence d'une organisation paritaire, on a vu le centre de gravité des efforts tendant à l'harmonisation se déplacer vers les gouvernements. Sans compter que nous savons par expérience que cette forme de conversations intergouvernementales n'est guère fructueuse, elle laisse en outre à l'action des Etats une place que nous estimons trop large. L'existence d'une commission paritaire restreindrait cette trop grande influence de l'Etat, tout en réservant aux organisations syndicales une plus grande liberté d'action.

7) Nous avons donc évoqué certains des problèmes que poserait la création d'une commission paritaire. Le fait est que pour l'instant, l'unanimité est loin de se faire entre employeurs et travailleurs au sujet de la création d'une commission paritaire. Les employeurs s'opposent unanimement à une telle initiative. Les travailleurs sont en principe disposés à appuyer, mais on a pu discerner certaines hésitations chez ceux qui, pour l'instant, préféreraient attendre les résultats auxquels parviendra la Haute Autorité en réunissant les partenaires sociaux.

Pour parvenir à la création d'une commission paritaire dans le cadre de la Communauté, on peut envisager deux solutions.

Première solution: les partenaires sociaux prennent librement la décision d'obtenir la création de commissions paritaires, étant entendu que la Haute Autorité serait ensuite invitée à reconnaître officiellement l'existence de ces nouvelles institutions.

Seconde solution: la Haute Autorité réunirait les partenaires sociaux pour discuter en commun certains problèmes sociaux.

La Commission des affaires sociales a toujours marqué sa préférence pour la première de ces deux solutions, car elle est d'avis que la position de la commission paritaire à créer serait renforcée si l'on procédait ainsi.

En raison de l'attitude négative des producteurs ainsi que des hésitations de certains milieux syndicaux, il n'est malheureusement pas possible de s'engager dans cette voie. Il ne reste plus que la seconde possibilité, ce qui signifie que pour l'instant, il faut attendre les résultats des consultations organisées par la Haute Autorité. Cette solution présentera cependant plus de difficultés, car la coopération qu'il s'agit d'établir manquera de spontanéité.

Votre Commission a approuvé le présent rapport à l'unanimité, le 27 octobre 1956.

A l'unanimité moins une abstention, elle prie l'Assemblée Commune d'adopter la proposition de résolution ci-après.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

relative à la création d'une ou plusieurs commissions
paritaires au sein de la Communauté

L'Assemblée Commune,

— après examen du rapport de sa Commission des affaires sociales, se prononce en faveur de la création d'une ou plusieurs commissions paritaires dans le cadre de la Communauté.

L'Assemblée Commune,

— après avoir pris connaissance des objections qui ont été soulevées tant par les représentants des employeurs que par certains représentants des travailleurs au cours des délibérations avec sa Commission,

— regrettant que ces objections aient empêché toute réalisation pratique dans ce domaine,

— est d'avis que la ou les commissions paritaires ne peuvent être valablement instituées que sur la base d'un accord librement consenti entre les deux parties en cause,

— regrette que cet accord librement consenti n'ait pu être réalisé jusqu'à présent,

— appuie la Haute Autorité dans son effort pour rapprocher les deux partenaires,

et espère que les initiatives prises par la Haute Autorité seront fructueuses et apporteront des solutions satisfaisantes aux préoccupations exprimées dans le rapport de sa Commission des affaires sociales.

**Questionnaire établi par la Commission des affaires sociales et réponses
de la Fédération des Syndicats Chrétiens dans la C E C A.**

1. La Haute Autorité doit-elle recevoir compétence pour instituer une ou plusieurs commissions paritaires?

Réponse:

La Haute Autorité devrait prendre l'initiative de créer:

a) un organe central où se rencontreraient les représentants des employeurs et des travailleurs des six pays de la Communauté;

b) des commissions paritaires d'employeurs et de travailleurs des industries relevant de la Communauté.

2. Il est proposé, dans l'avis transmis à l'Assemblée par la Commission des affaires sociales en novembre 1955, de recourir à la ou aux commissions paritaires lorsque:

a) il n'existe pas de commission paritaire dans le pays intéressé;

b) la commission paritaire du pays intéressé désire s'abstenir de prendre position;

c) il s'agit de problèmes qui ne peuvent être traités de façon isolée dans un pays déterminé. Doit-on, de l'avis des syndicats, recourir à la ou aux commissions paritaires de la Communauté dans plus ou moins de cas que ceux cités explicitement ci-dessus?

Qui est compétent pour demander l'intervention de la ou des commissions paritaires?

Réponse:

La réponse à cette question est en rapport très étroit avec les compétences de la commission paritaire ou des commissions paritaires. Elle sera donnée à l'occasion de la troisième question.

3. Quel doit être, de l'avis des syndicats, la compétence de la ou des commissions paritaires? Les syndicats partagent-ils l'avis de la Commission des affaires sociales que les décisions de la ou des commissions paritaires ne doivent pas avoir un caractère obligatoire?

Réponse:

a) L'organe central étudierait et discuterait toutes les questions sociales et économiques qui concernent la Communauté. Il ne se limiterait donc pas aux secteurs du char-

bon et de l'acier. Les conclusions des études et des discussions seraient publiées sous forme de rapports. L'organe central n'aurait aucun pouvoir d'arbitrage ni de décision. Les rapports auraient le caractère d'un avis officiel sur des questions dont l'organe central aurait été saisi par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

L'organe en question pourrait remplir sa mission indépendamment de l'existence ou de l'absence d'organes similaires nationaux.

b) Les commissions paritaires de l'industrie charbonnière et sidérurgique auraient pour tâche d'élaborer et de conclure des conventions entre employeurs et travailleurs. Ces conventions auraient pour objet les conditions de travail dans l'industrie charbonnière et sidérurgique. Elles n'engageraient que les personnes ou les groupes ayant donné leur accord.

4. Quelle doit être la composition de la ou des commissions paritaires? Ne doivent-elles comprendre que des travailleurs et des employeurs, en nombre égal? La Haute Autorité doit-elle siéger au sein de la ou des commissions paritaires? Les centrales des organisations ouvrières ou de mineurs et des syndicats d'ouvriers sidérurgistes doivent-elles désigner des représentants? Qui doit assurer la présidence?

Réponse:

a) l'organe central serait composé de représentants des centrales des organisations patronales et ouvrières. Les employeurs et les travailleurs siègeraient en nombre égal.

b) les commissions paritaires comprendraient des représentants de toutes les organisations patronales et ouvrières (syndicats) de l'industrie charbonnière et sidérurgique, à condition que celles-ci aient un caractère représentatif.

Les organes visés en a) et en b) éliraient chacun leur président. La Haute Autorité ne siégerait dans aucun de ces organes.

5. Une commission paritaire suffira-t-elle pour toutes les industries relevant de la compétence de la Communauté, ou convient-il de créer des commissions paritaires distinctes pour l'industrie charbonnière et pour l'industrie sidérurgique?

Réponse:

En ce qui concerne les commissions paritaires, il sera nécessaire de créer une commission pour l'industrie charbonnière et une autre commission pour l'industrie sidérurgique.

Les conventions réglant les conditions de travail pour la main-d'œuvre de l'industrie charbonnière et sidérurgique ne pourraient être conclues que par les représentants attitrés des travailleurs en cause.

6. Les organisations peuvent-elles soumettre à la ou aux commissions paritaires des questions qui ne se rapportent pas à la situation dans leur propre pays, mais qui concernent les conditions de travail dans l'industrie du charbon et de l'acier d'autres pays de la Communauté?

Réponse:

L'organe central et les commissions paritaires pourraient en principe connaître de toutes les questions relatives aux conditions de travail dans les pays de la Communauté lorsqu'elles en sont saisies par les organisations patronales et ouvrières représentatives (cf. réponse à la 3ème question), sans égard à la situation du siège de l'organisation dans la Communauté.

Note

de M. P. van der REST,
Président du Comité de la sidérurgie belge,
résumant la position des producteurs d'acier des six pays de
la Communauté

**Création de commissions paritaires d'employeurs et de travailleurs
dans le cadre de la C E C A.**

Lors d'une entrevue de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Commune avec les représentants des travailleurs, le 11 janvier 1956, à Luxembourg, l'avis des organisations syndicales des six pays de la Communauté a été sollicité sur la création d'une commission paritaire internationale.

Ce problème ne pouvant laisser indifférents les producteurs d'acier, ceux-ci ont estimé devoir résumer comme suit leur position.

Si l'idée a pu être émise que le Traité avait perdu de vue les problèmes sociaux posés par le fonctionnement de la Communauté, cette opinion semble difficilement acceptable. L'article 2, en effet, par sa portée générale, a la valeur d'une déclaration de principe; il affirme que la Communauté du charbon et de l'acier a pour mission de contribuer à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres.

Mais les rédacteurs du Traité n'ignoraient pas que tout progrès social est commandé par le progrès économique; rien ne servirait dès lors, d'édicter des prescriptions en matière sociale, si la réalité des faits économiques les rend inopérantes dans leurs applications. C'est la raison pour laquelle, après avoir exprimé sa finalité sociale dans ses articles 2 et 3, le Traité se donne pour tâche d'y parvenir par le jeu des mécanismes économiques dont il tend à assurer le fonctionnement régulier.

Cette action d'entraînement du progrès économique sur le progrès social apparaît bien avoir été la préoccupation des rédacteurs du Traité comme le montre le rapport présenté par la délégation française ⁽¹⁾. Ce rapport est le seul document qui reflète l'esprit des débats qui ont présidé à l'élaboration de cet acte international.

¹⁾ Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la CECA. et la Convention relative aux Dispositions transitoires signés à Paris le 18 avril 1951 - Paris - octobre 1951.

Les objectifs du Traité, lit-on dans ce rapport — et on ne saurait mettre en doute que l'un de ces objectifs est précisément le relèvement du niveau de vie — doivent être atteints normalement par le fonctionnement du marché et l'initiative des entreprises.

Or, le fonctionnement du marché doit, en premier lieu, tendre à assurer une expansion régulière de la production, qui apparaît comme la condition essentielle pour pouvoir améliorer le sort des travailleurs. Elle permet, en effet, d'assurer la régularité de l'emploi et rend possible le relèvement progressif des salaires grâce à l'accroissement de la productivité.

Le rapport de la délégation française marque bien cette influence prépondérante de l'économique lorsqu'il écrit: «L'article 3 définit les conditions d'une expansion régulière de la production . . . celles enfin d'un développement des échanges et d'un relèvement du niveau de vie auxquels cette stabilité dans le progrès doit apporter une contribution décisive».

Il n'est pas inutile, à ce propos, de dissiper un malentendu dont l'origine réside dans le Traité lui-même qui, dans son article 3, évoque *l'égalisation dans le progrès* des conditions de vie et de travail. Jamais les rédacteurs du Traité n'ont eu l'illusion qu'il serait possible de rendre les conditions de travail, et des salaires en particulier, identiques dans les différents pays. Ce qu'ils ont en vue c'est l'harmonisation de l'ensemble des conditions de vie et de travail dans les deux industries de la Communauté. Ils ont même eu, sur ce point, une vue singulièrement large du problème en débordant manifestement le cadre des deux industries du charbon et de l'acier. Ce qu'ils espèrent, c'est pouvoir donner à la sidérurgie et aux charbonnages une force d'exemple, entraînant les autres secteurs et les incitant à s'aligner sur eux. L'amélioration des conditions de vie des travailleurs du charbon et de l'acier doit être progressive mais, écrit le rapport de la délégation française: «l'amélioration dont bénéficient les autres travailleurs doit être encore plus rapide. Tel est le sens de l'égalisation dans le progrès dans chacune des industries dont la Communauté a la charge et qui doit être rendue possible par l'amélioration des conditions de vie et de travail de *l'ensemble de la main-d'œuvre*».

On ne saurait non plus passer sous silence l'influence que peut avoir la libre circulation de la main-d'œuvre, prévue par le Traité. Cette application tendra à une harmonisation naturelle des conditions de travail et partant, à un relèvement d'ensemble du niveau de vie des travailleurs.

La relation entre deux industries, isolées économiquement dans la Communauté, et toutes les autres industries nationales auxquelles les premières demeurent liées pour la solution des problèmes sociaux, ne saurait jamais être perdue de vue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Traité n'a pas cru pouvoir confier une action directe dans ce domaine à la Haute Autorité, laquelle ne peut exercer «qu'une influence indirecte, résultant essentiellement, souligne le rapport déjà cité, des informations qu'aux termes de l'article 46, alinéa 5, elle doit rassembler et, dans la mesure utile, publier: ce sont toutes celles qui sont nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre des industries dont elle a la charge et des risques qui menacent ces conditions de vie».

C'est donc essentiellement par le progrès économique, et par une avance d'ensemble, que les fins sociales du Traité pourront être réalisées. Or, les résultats atteints après trois années de fonctionnement de la Communauté n'apparaissent pas, loin de là, décevants. Une expansion importante de la production a été réalisée depuis l'ouverture du marché commun, ce qui a permis par voie de conséquence le relèvement des gains des travailleurs, enregistré dans les différents pays depuis 1953.

Mais il faut observer que cette amélioration des conditions de vie a été obtenue, selon le vœu du Traité, par l'action des intéressés, agissant dans un cadre national, et surtout régional; on ne saurait cependant ignorer l'influence qu'a pu exercer en ce domaine la Haute Autorité. En rassemblant un grand nombre de données, en convoquant en réunions communes les représentants des employeurs et des travailleurs des différents pays, la Haute Autorité a permis aux intéressés de prendre une vue plus précise et plus large des problèmes sociaux, tels qu'ils se posent dans les autres Etats; nul doute que, ce faisant, elle n'ait contribué à orienter leur action.

Ainsi, une amélioration progressive se dessine, conforme aux directives du Traité, obtenue par les moyens normaux propres à chaque pays et qui ouvrent aux employeurs et aux travailleurs la possibilité de se rencontrer et de discuter. Est-il besoin, dans ces conditions, d'une commission paritaire internationale dont les décisions ne pourraient jamais avoir de force exécutoire? Un tel organisme peut-il avoir un sens alors que les intéressés n'ont jamais manqué de se rencontrer chaque fois que la Haute Autorité le leur demandait?

Si des experts peuvent discuter utilement en mettant leurs expériences en commun, les partenaires d'une commission paritaire internationale seraient chargés d'une responsabilité dépassant largement leur capacité de s'engager. D'un avis unanime, la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Commune a estimé qu'il serait, non seulement néfaste mais juridiquement impossible, de donner à une commission paritaire supranationale et irresponsable, un rôle d'arbitrage et de conciliation.

N'étant pas compétente pour trancher des litiges qui pourraient se produire dans l'un des six pays, cette commission paritaire pourrait-elle toutefois conclure des conventions collectives internationales?

L'examen approfondi de ce problème fait immédiatement apparaître que la valeur de tels accords risque, le plus souvent, d'être très réduite si l'unanimité des participants n'est pas acquise. La question n'est pas seulement théorique, car on a vu très souvent, dans certains pays, des conventions collectives signées par une des organisations de travailleurs et refusées par d'autres, comme cela pourrait se passer pour les organisations de producteurs, il est à craindre que, sur le plan international, il soit encore plus difficile de recueillir l'adhésion de tous.

Quelle pourrait être alors la force d'une telle convention lorsque, pour procéder à son adaptation sur le plan national, l'une des parties devrait se trouver en présence d'un partenaire qui, sur le plan international, aurait refusé sa signature? Les difficultés ne manqueraient pas de surgir, aggravées encore si une organisation ouvrière, par exemple, recourrait à la grève pour s'opposer à la mise en application d'un accord international qu'elle estimerait inacceptable.

Ce refus de respecter une telle convention peut encore se concevoir de la part d'entreprises individuelles qui se trouveraient dans l'impossibilité d'en assumer les charges. Faudra-t-il, dès lors, permettre, sans sanctions possibles, des entorses de ce genre à la convention ou se montrer intransigeant sur son respect, quitte à ébranler la stabilité d'une entreprise, amenant par le fait même la mise en chômage des travailleurs. Ceci prouve qu'il n'est pas possible de donner force obligatoire à de telles conventions.

Il apparaît ainsi combien le problème de la validité de conventions collectives internationales est loin d'être résolu; il se complique encore si cet acte entrait en conflit avec une loi nationale ou avec une disposition ayant force légale, telle que le statut du mineur dans certains pays.

Les possibilités d'arriver à des effets pratiques sont trop incertaines pour fonder l'espoir d'améliorer les conditions de vie et de travail par le moyen de conventions internationales alors que les procédures actuellement en vigueur dans chaque Etat paraissent très largement suffisantes. Au demeurant, le champ d'application de telles conventions ne peut que rester extrêmement limité.

C'est ainsi que le Traité lui-même interdit, par son article 68, de modifier les modes de fixation des salaires et des prestations sociales en usage dans les différents Etats; restent donc seules possibles en cette matière, sur le plan de chaque pays, la loi et la convention collective nationale, ou bien plutôt régionale. Sur ce point d'ailleurs, il n'est pas inutile de faire appel une fois de plus au rapport de la délégation française qui dénonce non seulement l'inanité d'accords collectifs internationaux en matière de salaires, mais en montre au surplus avec netteté tous les dangers: «Quant au revenu des travailleurs, il est trop évidemment fonction de l'ensemble de la production et de la répartition dans chacune des régions en cause. Essayer d'égaliser les rémunérations par l'effet d'une décision au lieu de laisser l'égalisation s'opérer par le jeu même des mécanismes économiques et le respect des règles du marché commun, ce serait aller à l'encontre des objectifs qu'on se propose. Si le relèvement qui en résulterait, dans les régions où le salaire monétaire est le plus bas, n'est pas compatible avec les conditions de production de ces régions, il se traduira par une hausse des prix. De deux choses l'une: ou bien ces productions seront éliminées, si d'autres sont immédiatement susceptibles d'être développées pour en prendre la place; au cas contraire, ce sont les prix de l'ensemble de la production qui se trouveraient relevés par l'accroissement du prix de revient dans ces entreprises marginales et les entreprises les mieux placées bénéficieraient d'une rente. Une tentative de cet ordre ne pourrait donc aboutir qu'à mettre en chômage les salariés mêmes qu'elle prétendrait avantager, ou à accroître la part des profits au détriment des salaires réels de la main-d'œuvre qu'elle prétendrait protéger contre la concurrence d'une main-d'œuvre moins bien payée».

Dans les domaines autres que les salaires, trop de données extérieures aux seules industries du charbon et de l'acier interviennent pour qu'il soit possible d'arriver à une solution d'ensemble tenant compte à la fois de la diversité des législations existantes, des conditions particulières à certains pays ou à certaines industries, voire du caractère et des coutumes des travailleurs.

Une convention internationale, et c'est là sa faiblesse, restera inopérante et sans objet si elle se borne à poser des règles qui prennent pour base la situation la plus médiocre du pays le plus mal placé; une convention internationale et c'est là son danger, risque d'aller à l'encontre du but poursuivi si elle établit des règles dont l'application risque d'amoinrir le potentiel économique de certaines entreprises et d'entraîner le chômage de leur main-d'œuvre.

Mais si, en l'absence de dispositions impératives possibles, une convention internationale se contente de fixer, sous forme de souhait, un but à atteindre, a-t-elle encore dans ces conditions une raison d'être? Un tel but est déjà défini d'une manière solennelle par un Traité liant pour un demi siècle six puissances souveraines; quel poids présenterait à côté d'un tel acte une simple convention privée?

Aussi bien, ce Traité a-t-il eu une vue singulièrement juste des possibilités d'amélioration des conditions de vie des travailleurs lorsqu'il a prévu des dispositions tendant à faire progresser l'activité économique de la sidérurgie et des charbonnages et à assurer la libre circulation de la main-d'œuvre. Mais ce ne sera jamais, en définitive, que du progrès économique que le progrès social pourra se dégager.

Si les employeurs se montrent hostiles à la création d'une commission paritaire internationale parce qu'ils ne voient pas dans un tel organisme un moyen de progrès social réel et efficace, ils demeurent en revanche persuadés de l'utilité de réunions au cours desquelles les points de vue peuvent être confrontés. Ils restent, en particulier, convaincus qu'il est possible de mieux apprécier les possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail des informations recueillies par la Haute Autorité, qui peut aider les employeurs et les travailleurs dans chaque pays, à dégager les perspectives d'avenir des résultats économiques déjà enregistrés. N'est-ce pas là, précisément, répondre aux buts du Traité, tout en se conformant à ses dispositions ?

C'est dans cet esprit que les producteurs, comme par le passé, restent toujours d'accord pour examiner avec les travailleurs, dans le cadre de travaux d'experts, toute demande émanant de la Haute Autorité au sujet de l'ensemble de ces problèmes.

