

Les progrès du droit du travail en Allemagne après la Première Guerre mondiale (1921).

Le régime d'assurances contre les accidents, la vieillesse et l'invalidité que l'Allemagne a édifié en quelques années, de 1884 à 1887, et dont les bienfaits s'étendent à des millions de travailleurs restera toujours une date mémorable dans l'histoire sociale de l'Allemagne.

5 Certes les sociétés de secours mutuels, les mutualités funéraires, et d'autre part la loi sur la responsabilité civile et les diverses institutions d'assistance avaient préparé le terrain pour l'érection de ce monument grandiose. Mais ses auteurs n'en bâtissaient pas moins sur un sol inconnu. Le nouveau régime marquait en effet l'abandon du principe de l'assistance et de l'aumône pour le principe de l'assurance, qui confère aux intéressés des droits en échange de versements. Néanmoins, le gouvernement et le Reichstag, créateurs du nouveau système, hésitèrent à aller jusqu'au bout dans l'application logique de leurs conceptions. Ils n'accordèrent aux travailleurs assurés aucune part dans l'administration de l'assurance-accidents, la laissant tout entière entre les mains des syndicats patronaux. Dans le cas de l'assurance-invalidité les travailleurs étaient représentés, il est vrai, au sein du Conseil consultatif, au même titre que les patrons. Mais les véritables directeurs demeuraient les fonctionnaires des divers organes de cette assurance. Quant aux sociétés d'assurance contre la maladie, leur administration était bien confiée aux assurés eux-mêmes, mais dans la pratique le contrôle et l'ingérence des autorités restreignaient considérablement cette autonomie. La législation allemande sur les assurances, quelque grands qu'en aient été les bienfaits pour la nation, ne pouvait avoir son plein effet moral en raison de la défiance à l'égard des travailleurs dont elle demeurait viciée.

20 Cette renonciation à la collaboration cordiale des travailleurs, cette hésitation à leur faire confiance, cette persistance de deux poids et de deux mesures, était, on peut le dire, un trait caractéristique du régime social et politique de l'Allemagne d'autrefois [...]

25 Les travailleurs se trouvaient donc dans une position d'infériorité au point de vue industriel. Il en était d'ailleurs de même au point de vue politique; la loi électorale de Prusse distinguait en effet trois catégories et accordait ainsi aux riches des droits qu'elle refusait aux pauvres en raison même de leur pauvreté. Aucun dirigeant ouvrier ne faisait partie des ministères, des tribunaux ou des institutions officielles. Sans doute, leur voix se faisait entendre au Parlement, mais elle était inconnue au sein des organes administratifs. Les millions de travailleurs du pays, manuels et intellectuels, n'avaient aucune part à l'exécution des mesures qui les affectaient. Ainsi, les millions de travailleurs subissaient les lois sans participer à leur administration, tandis que l'industrie voyait en eux non pas des collaborateurs mais des instruments.

35 La guerre apporta quelque changement à cette situation. Ministres et généraux se rendirent compte que les syndicats constituaient une organisation des masses indispensable et sans laquelle ni la population ni l'Etat ne pouvaient subsister, surtout dans un moment où se jouait la vie ou la mort de la nation. On fit donc appel à leur concours [...]

40 Mais lorsque, le 9 novembre 1918, la République fut proclamée sur les marches du palais du Reichstag et que les chefs du prolétariat s'emparèrent du pouvoir, leur premier acte fut naturellement d'abolir les dernières dispositions qui limitaient encore au préjudice des travailleurs la pleine égalité des droits. Plus de limitation du droit d'association et de réunion; plus de travail obligatoire dans le service auxiliaire national ; plus de lois spéciales dirigées contre les travailleurs agricoles et les domestiques ; des commissions seraient instituées pour la conciliation des conflits industriels; on rédigerait un code du travail complet; on instituerait la journée de huit heures; les chômeurs seraient secourus et on leur fournirait du travail ; toutes les élections se feraient désormais au suffrage égal, direct et secret et tous les adultes âgés de vingt ans au moins y participeraient. Ces principes, affirmés par la proclamation du 12 novembre 1918 marquent l'inauguration d'une nouvelle ère sociale et politique en Allemagne. Remarquons cependant que les revendications qu'elle contient n'étaient pas

nouvelles. Elles se trouvaient inscrites depuis des années au programme des réformateurs bourgeois qui poursuivaient leur œuvre de concert avec les éléments syndicaux au sein de la Société pour la «réforme sociale».

50 Les principes et les objets du nouveau code du travail qui allait être établi sont posés avec toute la clarté et la précision désirables par la Constitution du 11 août 1919 ...

Le préambule à l'article qui institue les « conseils » présente une importance particulière : « Les ouvriers et les employés sont invités à coopérer sur un pied d'égalité avec les patrons à la réglementation des salaires et des conditions de travail, ainsi qu'au développement général de la production. Les organisations des deux parties sont reconnues. » [...]

55 Au début de 1918 les représentants des patrons et des travailleurs s'unirent dans des associations communes (*Arbeitsgemeinschaften*), en vue de parer aux conséquences de la guerre. Le 18 novembre 1918 un accord conclu entre les grandes associations patronales et les syndicats fut rendu public. Les dispositions de cet accord subsistent encore aujourd'hui dans l'institution de l'Association centrale commune (*Zentralarbeitsgemeinschaft*), avec ses diverses sections professionnelles. Il prévoit la reconnaissance des syndicats, la création de bureaux de placement paritaires, la conclusion d'accords collectifs et l'adoption de la journée de huit heures. Il pose, en outre, la responsabilité solidaire des patrons et des ouvriers en ce qui concerne la fourniture de matières premières et la création d'ouvrages en vue de la reconstruction industrielle et du placement des démobilisés.

60 Cette forme d'association mixte a fait l'objet depuis son apparition d'un grand nombre de critiques. Elle a été éprouvée par des grèves, et divers syndicats, tels que ceux de la métallurgie et du bâtiment s'en sont retirés. Mais la conviction de la nécessité d'une collaboration professionnelle des patrons et des ouvriers sur un pied d'égalité se fait jour continuellement sous des formes nombreuses et diverses. On discute abondamment la participation aux bénéfices, l'actionnariat ouvrier, l'application d'un programme industriel d'ensemble (*Planwirtschaft*), la socialisation elle-même. Mais ce ne sont là, au fond, qu'autant de méthodes visant à instaurer une communauté industrielle au sein de laquelle ouvriers et employés participeraient aux décisions relatives, non pas seulement à leurs conditions de travail et à leurs salaires, mais encore à la direction de l'activité économique.

75 Tel est le sens profond de la loi du 4 février 1920 sur les conseils d'entreprise. Elle déclare dans son article premier : « En vue de protéger les intérêts économiques communs des travailleurs et des employeurs, ainsi que d'assister ces derniers dans l'exécution de leurs fonctions, des conseils d'entreprise seront institués. » [...]

80 Les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture sont les représentants légaux des employeurs. Jusqu'à présent il n'existait aucun organe analogue du côté des ouvriers et employés. Des projets de loi visant à établir des chambres de travail ont été rejetés, à plusieurs reprises, en 1908, 1910 et 1919. Mais la nouvelle constitution prévoit, au-dessus des conseils d'entreprise, des conseils régionaux de travailleurs et un Conseil économique fédéral. Un Parlement du Travail provisoire siège depuis la fin de juin 1920. Il lui appartient, en particulier, de présenter un projet de création de conseils économiques permanents. Les intérêts communs et les droits égaux des patrons et des travailleurs auront ainsi leur représentation légale à tous les niveaux, depuis la cellule industrielle que constitue l'entreprise jusqu'à l'ensemble économique que forme la nation [...]

85 Il existe aujourd'hui une forte tendance, qui autorise les plus grands espoirs, à faire passer toutes les questions de bien-être dans le domaine de la politique sociale et à poser des droits là où l'on avait coutume de ne voir que matière à bienfaits et à aumônes.

90 Le principe démocratique de l'égalité de tous les citoyens devant la loi s'exprime dans tous les projets de mesures relatives à la législation du travail. Dès le début du mois de mai 1919 fut instituée au ministère du Travail du Reich une commission — dont fait partie l'auteur de ces lignes — chargée d'élaborer un nouveau code uniforme du travail. Il ne s'agit pas simplement de réunir les prescriptions

95 relatives aux contrats de travail et à la protection des travailleurs qui se trouvent aujourd'hui éparses dans quelques douzaines de lois et décrets. Loin de se confiner dans une besogne de codification, la commission doit apporter un droit ouvrier nouveau et conforme aux nécessités de notre temps.

100 Dans tous les projets de loi rédigés par la commission, tels ceux relatifs aux tarifs de salaire, au travail domestique, au travail à domicile et aux tribunaux de travail, ainsi que dans ceux élaborés par le ministère du Travail sur la conciliation et sur les bureaux de placement, le principe de la collaboration des patrons et des ouvriers et de leur représentation paritaire est strictement observé. De même que les deux parties ont été largement consultées et ont pu exercer une influence des plus actives pendant la période des travaux préparatoires, elles sont appelées à jouer un rôle considérable dans l'application de ces diverses mesures.

105 L'autonomie la plus libérale est ainsi assurée à chaque branche d'industrie, qui doit pouvoir régler comme elle l'entend ses propres affaires. Des organes officiels aussi peu nombreux et aussi intimement liés que possible, ayant pour fonction de donner une aide intelligente aux organismes autonomes de l'industrie et de se tenir prêts, en cas d'échec de ceux-ci, à fournir à leur place, aux patrons et aux ouvriers, s'ils le désirent, des avis ou une décision : voilà la conception directrice. Toute
110 cette organisation, on le voit, repose sur l'existence chez les deux parties d'associations fortes, disciplinées, bien dirigées, conscientes de la communauté profonde de leurs intérêts, et par suite désireuses de résoudre les difficultés qui les séparent par la voie de négociations et d'accords plutôt que par la guerre.

115 Cette esquisse du nouveau droit ouvrier sorti du principe démocratique qui sert de base à l'Etat allemand d'aujourd'hui demeurerait incomplète si nous omettions de rappeler la contribution de l'Allemagne au développement du droit international ouvrier que l'Organisation permanente du Travail a pour mission d'instaurer.

120 Dans ce domaine, il nous est permis de dire, sans manquer de modestie, que l'Allemagne n'a pas besoin de s'inspirer d'un nouvel esprit. Elle n'a ici qu'à demeurer fidèle à son passé. Dès les toutes premières réalisations l'Allemagne s'est trouvée à la tête du mouvement ; qu'il nous soit permis de rappeler la Conférence de Berlin en 1890, la fondation et l'œuvre des associations internationales pour la protection légale des travailleurs, pour la lutte contre le chômage et contre la tuberculose. Il serait injuste de ne juger l'activité de ces associations que d'après les résultats législatifs obtenus et de perdre de vue l'œuvre inestimable de propagande et d'information qu'elles ont accomplie; elles ont droit, dans
125 le domaine des réformes sociales, à la reconnaissance que méritent les précurseurs. Aujourd'hui qu'il s'agit de poursuivre la grande œuvre civilisatrice d'une législation internationale du travail sur des bases plus larges et plus solides que celles dont disposent des associations privées, l'Allemagne, en y contribuant de son mieux, ne fait que rester fidèle à ses meilleures traditions. La loi allemande est d'ores et déjà conforme à une grande partie des résolutions des Conférences de Washington et de
130 Gênes. Nous n'avons aucun doute que les autres de ces résolutions, qui nous invitent à innover, ne soient également incorporées dans nos lois, car elles sont nées de l'esprit même qui inspire la législation du travail dans l'Etat démocratique allemand.

135 Ernst Francke, « L'esprit nouveau dans le droit ouvrier allemand », *Revue internationale du travail*, n°4, octobre 1921, p. 27-23