

Histoire

LA LOI DU 25 MARS 1919 SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES

Alain Chatriot

25/03/2019

La loi du 25 mars 1919 est une étape dans l'histoire du droit du travail en France. Sans être totalement décisive, elle permet une reconnaissance plus officielle des conventions collectives. Elle répond à une demande syndicale mais aussi à des réflexions plus théoriques sur le plan juridique. Elle s'inscrit à la fois dans l'aboutissement d'expériences et de réflexions qui datent de la fin du XIXe siècle et dans un processus marqué par des lois ultérieures (1936, 1946, 1950). Elle participe aussi au contexte de sortie de la Première Guerre mondiale qui voit éclore plusieurs dispositifs liés au droit du travail en France et à l'étranger.

Le texte même de la loi publiée au *Journal officiel* du 28 mars 1919 est assez austère : un article unique complète le titre II du livre 1^{er} du Code du travail d'un chapitre V intitulé « De la convention collective du travail » qui précise en cinq sections : la nature et la validité de la convention, la durée et la résolution de celle-ci, les adhésions et les renonciations, les effets et sanctions et quelques dispositions diverses. Le début du texte donne une définition de la convention collective de travail : « un contrat relatif aux conditions du travail, conclu entre, d'une part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employés et, d'autre part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employeurs ou plusieurs employeurs contractant à titre personnel ou même un seul employeur ». Pour être valide la convention doit être écrite et déposée auprès d'un conseil des prud'hommes ou d'une justice de paix. Le texte précise que la convention peut être valable pour des durées variées.

Mais la compréhension de ce texte, de la difficulté à le faire voter et de son importance oblige à redonner un peu de profondeur historique à la question des conventions collectives et du droit du travail en France. On le sait, les syndicats ont longtemps été mal reconnus en France : le délit de coalition n'a été aboli qu'en 1864 et la loi Waldeck-Rousseau instituant les syndicats votée qu'en 1884. Dans ce cadre, le contrat de travail est conçu comme un contrat individuel et les employeurs ne sont pas liés par des dispositifs collectifs en dehors du cadre législatif national qui évolue lentement en protégeant progressivement et d'abord les enfants et les femmes. Les grèves et conflits du travail conduisent cependant à la signature d'accords suite à des arbitrages. Ceux

signés à Arras concernant les mines en 1891 sont restés célèbres et sont souvent considérés comme les premières conventions collectives. L'historienne Rolande Treppe notait cependant à raison que ces textes sont simplement le procès-verbal des débats qui se sont déroulés les 27 et 29 novembre 1891 sous la pression du gouvernement et sous l'égide du préfet entre les représentants des syndicats de mineurs du Nord-Pas-de-Calais et les délégués des compagnies houillères.

Mais ce type de texte reste alors fortement contesté. Quand Jules Huret interroge en 1901 l'homme politique Alexandre Ribot, ce dernier lui répond non sans franchise : « La théorie du contrat collectif qu'on prétend invoquer est en contradiction avec les faits ; elle reste une subtilité métaphysique. Vous me dites que les syndicats pourront bientôt réaliser effectivement le contrat collectif ; c'est possible. Et ce sera peut-être – qui sait ? – un progrès. Car alors les ouvriers représenteraient une organisation réelle, avec une surface financière et des responsabilités qui les mettraient sur un pied d'égalité avec les patrons. Mais nous n'en sommes pas là. »

Des projets s'amorcent dès le milieu des années 1870, Édouard Lockroy avait plaidé pour la reconnaissance syndicale comme un préalable à la conclusion de contrats collectifs. En 1892, Alexandre Millerand parvient à faire voter une loi (le 27 décembre) qui institue une procédure de conciliation et d'arbitrage des conflits collectifs du travail. Un arrêt de la Cour de cassation précise cependant en 1893 qu'un syndicat ne peut se mobiliser pour faire respecter les termes d'un contrat collectif que s'il a participé directement à la conclusion du contrat en question. Concernant le droit du travail, la dernière décennie du XIX^e siècle est en effet celle des progrès et des hésitations tout à la fois. Des institutions importantes sont créées comme l'Office du travail mais le patronat reste puissant et parvient à contrecarrer bon nombre de revendications des syndicats d'ouvriers et de préconisations des réformateurs sociaux.

Les débats ne sont pas alors que parlementaires et politiques, ils agitent aussi la faculté de droit et les milieux juridiques. La société d'études législatives s'empare de la question des conventions collectives et en discute abondamment à partir de 1904. L'association pour la protection légale des travailleurs se mobilise également et un projet de loi est finalement déposé par le ministre du Commerce Gaston Doumergue le 3 juillet 1906 – le dépôt ne peut être effectué par le ministre du Travail car ce poste n'est autonomisé que le 25 octobre de cette même année. Un premier rapport est effectué par la commission du travail de la Chambre des députés en 1907 mais le projet de loi s'attire la méfiance des organisations patronales et les chambres de commerce se mobilisent en opposition. Un second rapport est réalisé par Arthur Groussier en 1912, ce parlementaire socialiste est alors très engagé pour la défense du droit du travail. Un rapport est déposé au Sénat seulement en décembre 1918, le vote conforme des deux assemblées se produisant au printemps. Le sociologue du droit Claude Didry a donc raison d'insister sur le fait que « la loi du 25 mars 1919 est en

fait élaborée avant la guerre ».

Il faut malgré tout s'arrêter un instant sur cette chronologie assez lente et rappeler toute l'opposition du Sénat à tout progrès des lois sociales avant la Première Guerre mondiale. Ce point, souvent dénoncé par Jean Jaurès, l'est aussi par un juriste très conservateur, Joseph-Barthélemy qui note ainsi : « le Sénat est fait pour résister ; il résiste. Mais il a une manière qui est à lui : c'est assez rarement qu'il s'insurge ouvertement contre une décision de la Chambre populaire, qu'il s'empresse de l'examiner, de la rejeter enfin s'il est hostile. – Non, le Sénat aime mieux faire traîner l'affaire en longueur, opposer la force d'inertie. La Chambre s'est passionnée pour un problème, a abouti, vaille que vaille, à une solution, le projet voté s'en va au Sénat, qui nomme tout doucement une commission dont les travaux sont interminables. [...] Lorsque, au bout de quelques années, le rapporteur dépose son travail, qui est discuté au bout de quelques mois, les ardeurs sont singulièrement calmées, les intransigeances sont émoussées ». Joseph-Barthélemy, sans se faire juge dans son étude qu'il revendique comme objective, souligne que « le Sénat ne vote que de mauvais gré les lois imprégnées de socialisme d'État » et que la « résistance s'exerce surtout contre les lois de protection ouvrière », il en donne une série d'exemples parlant de « tous les efforts de législation sociale qui sont allés terminer au Luxembourg une lente agonie ». En fait, on retrouve ici pour les conventions collectives de travail un phénomène qui concerne plus largement l'ensemble du droit du travail : les livres du code du travail nourrissant des débats pendant plus de trente ans pour aboutir à des votes de textes limités juste à la veille de la Première Guerre mondiale.

Le premier conflit n'a cependant pas joué un rôle négligeable dans cette histoire car la guerre a amené le pouvoir politique à encourager les négociations sociales. Albert Thomas, ministre socialiste de l'Armement, et le radical Étienne Clémentel au Commerce symbolisent bien cette volonté de voir aboutir un nouveau régime de concertation sociale. Il est vrai que la question de la main-d'œuvre prend une acuité particulière dans le conflit mais on trouve ici plus largement l'idée que la guerre soit un laboratoire institutionnel pour des expérimentations sociales. La sortie de la guerre est ainsi non seulement marquée par la loi sur les conventions collectives mais aussi par la loi sur la journée de 8 heures (vieille revendication de la CGT, finalement votée le 23 avril 1919) et surtout le traité de paix de Versailles prévoit en sa partie XIII la création de l'Organisation internationale du travail.

On connaît assez bien l'application de la loi de mars 1919 sur les conventions collectives par les travaux menés au Conseil national économique au début des années 1930. Un vaste rapport est en effet réalisé par Pierre Laroque – le futur directeur de la Sécurité sociale n'est alors encore qu'un jeune auditeur au Conseil d'État – et ce dernier explique les limites du dispositif de 1919 : « C'est

d'abord sur un plan foncièrement libéral qu'a été tentée l'organisation des relations collectives du travail. Les groupements syndicaux, tant ouvriers que patronaux, bénéficient d'un régime aussi libéral que possible. S'inspirant de l'esprit du statut syndical, la loi du 25 mars 1919 a défini la convention collective de travail comme un accord librement conclu entre groupements libres, ne liant que ces groupements et leurs membres, sans portée à l'égard des tiers, enfin faiblement sanctionné. Les résultats n'ont pas répondu aux espoirs que l'on avait placés dans cette législation. Après une floraison passagère, en 1919 et 1920, les conventions collectives ont progressivement disparu, ne conservant une importance que dans un petit nombre d'industries, soit en raison de la forte tradition corporative de ces industries, soit en raison de leur concentration et de la force particulière des organisations ouvrières, soit, enfin, en raison des conditions spéciales de travail. »

Le rapport Laroque insiste sur les ambiguïtés de la loi de 1919 en expliquant que « bien que le législateur ait entendu conserver un caractère nettement contractuel à la convention collective de travail, il lui a reconnu par certains côtés, les effets d'un acte réglementaire. » On retrouve en effet ici les débats de la société d'études législatives du début du siècle et Pierre Laroque consulte pour son rapport Charles Picquenard, le directeur du Travail au ministère, mais aussi d'éminents juristes comme Paul Pic, Henri Capitant et William Oualid. Charles Picquenard insiste dans un texte annexé au rapport Laroque sur le fait que l'apport de la loi de 1919 a surtout été de donner une première et claire définition de la convention collective.

Ce rapport sert de base intellectuelle au texte de la loi sur l'extension des conventions collectives votées le 24 juin 1936 aux côtés de celles sur les deux semaines de congés payés et sur la semaine de quarante heures. Le nouveau dispositif qui se met alors en place – incluant la notion de représentativité syndicale explicite des signataires de convention et l'intervention du conseil national économique et du ministère du Travail – couplé de plus à une nouvelle loi sur l'arbitrage des conflits collectifs du travail (en décembre 1936 puis en avril 1938) permettent un nouvel essor des conventions collectives.

La nécessaire révision du dispositif en 1936 a parfois fait naître des jugements rétrospectifs sévères sur la loi de 1919. Mais on peut considérer avec Claude Didry que « cette loi apparaît néanmoins comme une avancée pour les tenants d'une réglementation professionnelle, dans la mesure où elle conduit à la reconnaissance légale d'une catégorie juridique nouvelle, forgée dans le cadre de débats limités d'abord à un cercle de juristes et reprise ensuite dans la pratique syndicale et la jurisprudence. » Le juriste Jacques Le Goff souligne cette hésitation doctrinale contenue dans le texte même de loi de 1919 en notant que : « le texte finalement adopté le 25 mars 1919 se présente comme une œuvre de compromis entre la logique civiliste encore dominante et une logique institutionnelle émergente. » Il faut d'ailleurs signaler que la loi, à peine votée, a vite été un

objet d'études chez les juristes et de nombreuses thèses lui sont consacrées au cours de la première moitié des années 1920.

La loi du 25 mars 1919 est donc une étape importante mais ambiguë. Importante car elle est à la fois l'aboutissement de plus de trente ans de débats et la prise en compte des questions de droit social après l'expérience de la guerre. Ambiguë car dans ces termes mêmes elle ne tranche pas la question de la nature juridique des conventions collectives et qu'il faut attendre la loi de 1936 prise par le Front populaire pour proposer un dispositif permettant d'amplifier la signature de conventions collectives. La situation après la Seconde Guerre mondiale montre d'ailleurs que la question reste politiquement et syndicalement sensible : la loi du 23 décembre 1946 n'est pas totalement un succès et c'est la loi du 11 février 1950 qui régit pour longtemps les conventions collectives, avant des modifications ultérieures comme la loi du 13 juillet 1971.