

COMMISSION
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

XIV/514/72-F

Orig. : D

Direction Générale
Marché Intérieur et Rapprochement
des Législations

Direction
Banques et Assurances
Droit des Sociétés

XIV/C/3

LA COGESTION AU SEIN DE L'ENTREPRISE

Rapport de la commission d'experts chargée d'étudier les
expériences recueillies jusqu'à ce jour en matière de
cogestion.

(Commission de la cogestion)

Bochum, janvier 1970

S O M M A I R E

Ière partie

INTRODUCTION

A. Mandat et méthode de travail de la Commission	
I. Constitution et composition	2
II. Mandat	3
III. Méthode de travail de la Commission	4
B. Réglementations en vigueur en matière de cogestion.	
I. La cogestion en vertu des lois sur la cogestion	8
II. Loi sur le statut de l'établissement (Betriebsverfassungsgesetz)	11
III. Conventions établies en matière de cogestion	13
IV. Délimitation : cogestion et participation	15
C. Aperçu de l'arrière-plan économique des secteurs de l'in- dustrie où la cogestion est pratiquée	15

IIème partie

DE L'ETAT ACTUEL DE LA DISCUSSION SUR LA COGESTION

Remarque préliminaire	20
A. Généralités	
I. Des caractéristiques générales du conflit d'opinions ...	21
II. De l'évolution de la discussion sur la cogestion qualifiée	22
III. Du contenu empirique de la discussion sur la cogestion .	24

B. Thèmes et arguments de la discussion actuelle en matière de cogestion.

I. Prises de positions de principe	26
1. Dignité de l'homme	26
2. Capital et travail	28
3. Démocratisation	31
4. Contrôle du pouvoir	33
II. Problèmes de la structure interne de l'entreprise	
1. Capacité de décision de la direction de l'entreprise	36
2. Participation des syndicats	38
3. Directeur du travail (Arbeitsdirektor)	39
III. L'entreprise comme unité de décision autonome	
1. Buts de l'entreprise	40
2. Capacité de concurrence	42
3. Recherche de capitaux	44
4. Rapports internationaux	45
IV. Problèmes relatifs à l'ordre juridique et social	
1. Garantie de la propriété	46
2. Autonomie tarifaire	48
3. Pouvoir des syndicats	49
C. Projets de loi, recommandations et déclarations de programme	
I. Récapitulation des questions importantes	51
II. Points essentiels des projets de loi, recommandations et déclarations de programme	
1. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (Confédération des Syndicats Allemands)	53

2. Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (Syndicat Allemand des Employés)	54
3. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (Union Fédérale des Organisations Syndicales d'Employeurs Allemands)	54
4. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (Parti Social-Démocrate Allemand)	55
5. Christlich Demokratische Union (CDU) (Union des Chrétiens Démocrates)	56
6. Freie Demokratische Partei (FDP) (Parti Libéral Démocrate)	56
7. Chambre d'Organisation Sociale Auprès du Conseil de l'Eglise Evangélique d'Allemagne	57

IIIème partie

EXPERIENCES RECUEILLIES EN MATIERE DE COGESTION

A. Introduction

I. Remarques préliminaires concernant la méthode	58
II. Objet des auditions	62

B. Résultats des enquêtes de la commission

I. Le conseil de surveillance	63
1. Composition du conseil de surveillance	65
2. Fonctionnement du conseil de surveillance	73
a) Entretiens préliminaires et constitution de groupes	74
b) Bureau et comités du conseil de surveillance	81
c) Le membre "neutre" du conseil de surveillance	84
d) Les "autres" membres du conseil de surveillance ..	86
e) "Opérations jumelées" et retard dans les déci- sions	86

II. Influence de la cogestion sur les objectifs de la politique de l'entreprise	88
1. Cogestion et principe de rentabilité	89
2. Influence de la cogestion sur la politique générale de l'entreprise	91
3. La politique d'investissement de l'entreprise	94
4. Répercussions de la cogestion sur les opérations de concentration	98
5. Limitations de capacité et fermetures d'établissements	100
6. Politique des dividendes	102
7. Politique des conventions collectives et politique sociale dans l'entreprise	103
III. Influence de la cogestion sur le choix de la direction de l'entreprise	106
1. Procédure de choix	106
2. Répercussions de la cogestion sur les jeunes cadres ..	110
3. Directeur du travail et membre du directoire chargé des questions de personnel	111
IV. La collaboration du directoire et du conseil d'établissement	114
1. Importance de la coopération et rapports avec le comité économique	114
2. Conseil d'établissement, conseil commun des établissements, conseil d'établissement du groupe	116
3. Le comité économique	117
4. L'assemblée générale du personnel	118
V. Information et coopération dans l'entreprise	119
VI. La cogestion sur le plan économique général.....	123
1. Contrôle de la puissance économique	123

2. Répercussions de la cogestion sur le marché des capitaux	125
---	-----

IVème partie

FONDEMENTS DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LA COMMISSION

A. Justification de la cogestion

I. Fondements de la cogestion	126
1. Teneur et caractère du jugement de valeur	127
2. Bases d'une institutionalisation de la cogestion	131
3. Pouvoir d'organisation et de direction dans l'entreprise	135
4. Entreprise et établissement	139
II. Pouvoir d'organisation et de direction et la cogestion..	141
1. Le pouvoir d'organisation et de direction de l'entrepreneur	141
2. Fonction différente du pouvoir d'organisation et de direction dans l'entreprise et dans l'établissement	145
3. La cogestion, conséquence du pouvoir d'organisation	151
III. Répercussions de la cogestion	156
1. Coopération et information	157
2. Complément de la protection assurée par la législation du travail	159
3. Responsabilité de la direction	160
4. Répercussions sur la politique de la société	161
IV. Bases des réglementations relatives à l'organisation de la cogestion	164

B. La cogestion, problème interne de l'entreprise	167
I. Exposé du problème	167
II. Cogestion, droit des sociétés et régime de la propriété ..	169
1. Liens avec le droit des sociétés	169
2. Cogestion et propriété	178
3. Le problème de la "légitimation"	183
III. Répercussions de la cogestion sur les processus de décision au sein de l'entreprise	185
1. But et rationalité de l'activité d'entrepreneur	185
2. Déroulement du processus de décision	190
3. Déroulement du processus de décision sur le plan de l'organisation	192
a) Constitution de groupes au sein du conseil de surveillance	194
b) Problème du téléguidage	198
c) Information et secret	201
IV. Effets de la cogestion sur le contenu des décisions.....	202
1. Décisions en matière d'investissements et de dividendes	202
2. Conditions de rémunération et de travail	204
3. Choix du personnel de direction	204
C. Les relations extérieures de l'entreprise à laquelle s'applique la cogestion	211
I. L'entreprise et le marché	214
1. Contradiction possible entre la maximisation du profit et la maximisation de l'utilité	215
2. Influence de la cogestion sur le contrôle de la puissance économique par rapport au marché	220

II. Aspects macroéconomiques de la cogestion institutionnelle...	226
1. Répercussions sur le marché des capitaux	226
2. Répercussions sur le niveau des salaires	227
3. Répercussions sur le progrès technique et la croissance économique	229
4. L'entreprise en tant que destinataire de la politique économique	230
III. L'entreprise à laquelle s'applique la cogestion et le système des conventions collectives	231

Vème partie

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION RELATIVES A LA COGESTION INSTI- TUTIONNELLE DES TRAVAILLEURS DANS L'ENTREPRISE

A. Récapitulation	240
1. Conseil de surveillance	240
2. Directoire et conseil d'établissement	241
3. Procédure électorale	242
4. Réforme de la loi sur le statut de l'établissement	243
5. Application des recommandations	244
B. Motivation des recommandations	245
I. Répartition des fonctions de la cogestion entre divers organes et institutions au sein de l'entreprise ...	245
II. Le conseil de surveillance	249
1. Le conseil de surveillance en tant que lieu institu- tionnel de la cogestion	249
2. Critères concernant la composition du conseil de surveillance	251
a) Le problème de la capacité de décision	251
b) Du principe de la parité	254

c) Arguments en faveur de l'attribution d'une majorité aux représentants des porteurs de parts	256
d) Composition du conseil de surveillance	259
3. Nomination du directoire	261
4. Obligation de motivation et droit d'information	265
5. Représentants des travailleurs étrangers à l'entre- prise dans le conseil de surveillance	267
6. Défense de l'intérêt public	268
7. Responsabilité des représentants des porteurs de parts..	272
8. Méthode de travail du conseil de surveillance	273
9. Conseils de surveillance dans les groupes	273
III. Directoire et conseil d'établissement	275
1. Le membre du directoire chargé des questions de personnel	275
2. Coopération du directoire et du conseil d'établis- sement	276
3. Conseil commun des établissements et conseil d'établissement de groupe	277
IV. Procédure électorale	280
V. Champ d'application des recommandations	286
1. Critères économiques	286
2. La forme juridique	289
Termes techniques importants	295

Ière partie

INTRODUCTION

A. Mandat et méthode de travail de la commission

I. Constitution et composition

1. Dans la déclaration gouvernementale qu'il a faite devant le 5ème Bundestag, le Chancelier Kiesinger a annoncé le 13 décembre 1966 la création d'une commission d'experts chargée d'étudier le problème de la cogestion.

La commission s'est constituée le 24 janvier 1968.

Ont été nommés membres de la commission :

Dr. jur. Kurt H. Biedenkopf, Bochum, Président
Dr. jur. Kurt Ballerstedt, Bonn
Dr. rer. pol. Erich Gutenberg, Köln
Dr. sc. pol. Harald Jürgensen, Hamburg
Dr. rer. pol. Wilhelm Krelle, Bonn
Dr. jur. Ernst-Joachim Mestmäcker, Bielefeld
Dr. jur. Rudolf Reinhardt, Marburg
Dr. rer. pol. Dr. jur. Dr. rer. nat. h. c. Fritz Voigt, Bonn
Dr. rer. pol. Hans Willgerodt, Köln

Ont été nommés conseillers permanents de la commission :

Dipl.-Pol. Günter Apel
(Deutsche Angestellten-Gewerkschaft)
Dr. jur. Ernst-Gerhard Erdmann
(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)
Dr. jur. Wolfgang Heintzeler
(Badische Anilin- & Soda-Fabrik AG)
Dr. jur. Gisbert Kley
(Siemens AG)
Prof. Dr. rer. pol. Otto Kunze
(Deutscher Gewerkschaftsbund)
Dr. jur. Wolfgang Spieker
(Industriegewerkschaft Metall)

II. Mandat

2. Dans les principes (1) énoncés par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'activité de la commission, il est stipulé au point I : "Pour tirer des expériences recueillies jusqu'à présent en matière de cogestion des enseignements qui serviront de base à un approfondissement des réflexions dans ce domaine, la commission d'experts annoncée dans la déclaration gouvernementale du 13 décembre 1966 est constituée".

3. La commission a considéré que sa tâche consistait à jeter les bases d'une réglementation légale en exploitant les enseignements découlant des expériences acquises dans le domaine de la cogestion et en élaborant des recommandations. Les liens étroits qui unissent le problème de la cogestion aux problèmes économiques et sociaux exigent d'une part que soit définie la portée de la cogestion dans l'état actuel des connaissances et qu'on entende, d'autre part, l'enquête aux effets réels et potentiels de la cogestion dans d'autres domaines. La commission a considéré que son étude ne devait pas s'étendre à la fonction publique.

4. La notion de "cogestion" est définie différemment par le public et par les spécialistes. Il fallait donc que la commission précisât la définition de la notion de cogestion qu'elle retiendrait.

La commission entend par cogestion la participation institutionnelle des travailleurs ou de leurs représentants à la définition de la forme et du contenu du processus de décision dans l'entreprise sans se préoccuper d'abord de la nature et de l'étendue de la participation des représentants des travailleurs aux organes de l'entreprise.

Lorsque l'exposé exige la concrétisation de la notion de cogestion retenue par la commission dans un cas particulier, cette définition est expressément indiquée.

5. Cette interprétation large de la notion de cogestion retenue par la commission n'implique pas que la commission ait considéré de son devoir d'étudier en détail toutes les formes de cogestion. Une discussion sur la cogestion a essentiellement pour objet d'étudier l'extension

(1) Lettre du Ministre fédéral du travail et de la sécurité sociale du 30.11.1967/Az. IIIa2 - 3157/67

souhaitée de la cogestion des travailleurs, c'est-à-dire l'extension de la cogestion dite paritaire à tous les secteurs de l'économie et à toutes les entreprises à partir de dimensions déterminées. Cette forme de "cogestion qualifiée" n'a été réalisée jusqu'à présent que dans l'industrie minière et sidérurgique. C'est pourquoi les expériences réalisées en matière de cogestion dans ce secteur revêtent pour la solution politique du problème une importance déterminante. Aussi la commission a-t-elle considéré que sa tâche consistait à examiner d'abord les expériences découlant des réglementations législatives en matière de cogestion et les effets de ces réglementations dans le secteur minier et sidérurgique. Lorsqu'elle a étendu son étude aux expériences réalisées en matière de cogestion dans le cadre de la loi du 11 octobre 1952 sur le statut de l'établissement (Betriebsverfassungsgesetz), elle l'a fait par rapport aux expériences recueillies dans le secteur minier et sidérurgique et en se demandant si et dans quelle mesure ces expériences pouvaient fournir des éléments utiles pour un élargissement de la cogestion.

6. La mise en valeur des expériences recueillies en matière de cogestion, compte tenu des données du droit des sociétés, comporte une prise de position sur certaines questions qui impliquent au départ des jugements de valeur. La commission a considéré qu'il ne lui appartenait pas de fixer une échelle des valeurs sur le plan social, économique et juridique. Elle a, au contraire dans chaque cas, précisé, en liaison concrète avec l'objet étudié, les bases sur lesquelles étaient fondées ses considérations.

III. Méthode de travail de la commission.

7. Les conseillers permanents se sont considérés comme experts personnellement consultés sur le problème de la cogestion et ont participé à ce titre aux délibérations de la Commission. Cela ne pouvait empêcher que de l'extérieur on voit également en eux, les représentants d'organisations et de groupements, dont les opinions sur la cogestion sont divergentes. La Commission a, d'une part, tenu compte de ce fait en ne faisant participer aucun conseiller aux auditions auxquelles elle a procédé et, d'autre part, en siégeant aussi, sans les conseillers permanents.

La Commission a eu au total 19 réunions de travail dont 14 avec les conseillers permanents. Seuls les neuf membres de la Commission assument la responsabilité du contenu du présent rapport qu'ils ont signé. Lorsque les membres de la Commission étaient d'une opinion divergente sur certains points, cela a été expressément mentionné dans le rapport.

8. Pour aider la Commission, un secrétariat a été créé au siège du président de la Commission, la Ruhr Universität à Bochum. Celui-ci a été chargé de l'organisation des enquêtes décidées par la commission, ainsi que des travaux scientifiques préliminaires nécessaires à l'établissement du rapport.

9. En vue de recueillir les expériences réalisées en matière de cogestion la Commission a procédé :

1. à des auditions et
2. à une enquête écrite.

Les auditions ont été d'une importance primordiale pour le travail de la Commission; elles l'ont aidée de façon déterminante à se faire une opinion. L'enquête écrite a été organisée sur la base des impressions recueillies lors des auditions; son but était de compléter les auditions en sélectionnant des faits quantitativement comparables aussi bien dans le domaine de la cogestion appliquée à l'industrie minière et sidérurgique que dans celui de la cogestion relevant de la loi sur le statut de l'établissement.

10. Les auditions avaient pour but de donner à la Commission un aperçu de la forme concrète que revêt la cogestion ainsi que de ses effets, l'essentiel étant d'étudier les effets de la cogestion sur le processus de décision de l'entreprise ainsi que sur divers secteurs de la politique de l'entreprise.

Comme base de ces auditions, la commission, en collaboration avec les conseillers permanents, a élaboré une liste détaillée des problèmes couvrant les aspects essentiels de la cogestion, liste qui a été étoffée au fur et à mesure du déroulement des auditions.

La Commission disposait en outre, dans chaque cas, d'un ensemble d'informations sur les entreprises dont certains dirigeants avaient été invités à participer aux auditions. Cette documentation contenait notamment des indications sur la composition des organes de l'entreprise, sur la répartition des tâches entre les membres du directoire, ainsi qu'un bref exposé et une analyse de l'évolution économique de l'entreprise et des problèmes spécifiques de la politique de l'entreprise.

La Commission a entendu au total 55 dirigeants provenant d'entreprises du secteur minier et sidérurgique et du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement au cours d'entretiens qui ont duré dans chaque cas de deux à trois heures. Les interviews se sont adressées aux personnes suivantes :

présidents de conseils de surveillance et leurs adjoints, membres "neutres" de conseils de surveillance; présidents de directoires ou membres commerciaux de directoires; directeurs du travail; présidents de conseils d'établissement ou de conseils communs d'établissement (2).

11. L'enquête écrite a porté sur 62 entreprises du secteur minier et sidérurgique et sur 373 entreprises du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. La sélection des entreprises relevant du champ d'application de ladite loi a été fondée sur une liste établie par le "Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften" (WWI) (Institut de sciences économiques des syndicats) des entreprises qui, selon les critères fixés par le DGB, le DAG et le SPD dans leurs propositions pour la réforme de la cogestion, seraient affectées par une extension de la cogestion.

Dans le cadre de ces enquêtes, des formulaires d'enquête de même teneur ont été adressés aux dirigeants suivants, consultés indépendamment les uns des autres et à titre personnel :

Présidents de conseils de surveillance ou leurs adjoints, présidents de directoires ou membres commerciaux de directoires; présidents de conseils d'établissement ou de conseils communs d'établissement;

(2) En ce qui concerne le détail des auditions, cf. annexe 1

dans le secteur minier et sidérurgique en outre, les directeurs du travail.

12. 1164 questionnaires ont été renvoyés à la commission (86,3% des questionnaires envoyés). Comme certains des documents de l'enquête ne sont parvenus à la Commission qu'après l'expiration du délai fixé pour le retour des documents, 1091 réponses seulement (80,8%) émanant des dirigeants ont pu être prises en considération dans la mise en valeur des résultats de l'enquête. En ce qui concerne les entreprises, une analyse pour laquelle on disposait des indications fournies par un des dirigeants interrogés au moins, a montré que l'on disposait, pour l'interprétation, des données provenant de 414 entreprises (95,2% des entreprises interrogées).

13. Pour des raisons fondamentales de méthode, la mise en valeur des données de l'enquête a été effectuée selon deux méthodes :

Dans une analyse portant sur les dirigeants ont été inclus les questionnaires de tous les dirigeants.

Dans une analyse sur les entreprises seuls ont été exploités les documents de l'enquête dans lesquels, pour la même entreprise, on disposait à la fois des questionnaires remplis par le président du directoire ou le membre commercial du directoire et de ceux remplis par le président du conseil d'établissement ou du conseil commun d'établissement. Cette analyse comporte les données relatives à 304 entreprises (69,9% du total des entreprises interrogées). Vu le nombre suffisamment élevé des documents d'enquête renvoyés à la commission, on peut considérer les résultats comme représentatifs 5) 6).

14. Le rapport de la Commission se compose de cinq parties :

- un aperçu des règles législatives et contractuelles applicables en matière de cogestion et un aperçu de certains aspects de leur arrière-plan économique (partie I B et C);

- un exposé de l'état actuel de la discussion sur la cogestion (partie II);

- la synthèse des principaux résultats des auditions faites par la Commission et de son enquête écrite (partie III);

- l'exposé du fondement des recommandations faites par la commission (partie IV);

- l'énoncé des recommandations proprement dites (partie V).

Afin que les différentes parties du rapport soient complètes, la Commission a souvent renoncé à renvoyer à une autre partie du texte et a dû ainsi faire des répétitions.

B. Réglementations en vigueur en matière de cogestion.

I. La cogestion en vertu des lois sur la cogestion.

15. La loi du 21 mai 1951 relative à la cogestion des travailleurs dans les conseils de surveillance et les directoires des entreprises minières et sidérurgiques (Mitbestimmungsgesetz) s'applique aux sociétés anonymes et aux sociétés à responsabilité limitée des branches d'industrie précitées et aux sociétés de droit minier dotées de la personnalité juridique, dans la mesure où elles emploient plus de 1.000 travailleurs ou constituent des sociétés décartellisées. Pour assurer la cogestion des travailleurs, la loi a modifié le droit des sociétés sur les points suivants :

Quelle que soit leur forme juridique, les sociétés visées par la loi sur la cogestion constituent un conseil de surveillance. Le conseil de surveillance comporte généralement 11 membres. Il est composé, sur une base paritaire, de représentants des porteurs de parts et des travailleurs parmi lesquels se trouve dans chaque cas un "autre membre". A ces membres s'ajoute le onzième homme qui a le rôle de membre neutre du conseil de surveillance.

Deux représentants des travailleurs au conseil de surveillance doivent provenir de l'entreprise, ils sont proposés par les conseils d'établissement selon le principe de l'élection au sein de la catégorie et après consultation avec les syndicats. Deux des membres représentant les travailleurs sont proposés par les organisations centrales des syndicats après consultation avec les syndicats représentés dans l'entreprise et les conseils d'établissement. Il en va de même de l'autre membre.

Le membre neutre du conseil de surveillance est proposé par les membres des deux groupes du conseil de surveillance.

L'assemblée générale ou l'assemblée des associés (assemblée des membres d'une société d'exploitation minière) élit tous les membres du conseil de surveillance. En ce qui concerne les représentants des travailleurs, elle est liée par les propositions des conseils d'établissement et des organisations centrales des syndicats.

La loi sur la cogestion prévoit un directeur du travail comme membre du directoire jouissant de droits égaux, dont la nomination et la révocation ne peuvent être obtenues contre les voix de la majorité des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.

16. La cogestion dans les sociétés mères d'entreprises entrant dans le champ d'application de la loi sur la cogestion a été réglementée par la loi du 7 août 1956 complétant la loi sur la cogestion des travailleurs dans les conseils de surveillance et les directoires des entreprises minières et sidérurgiques (Mitbestimmungsergänzungsgesetz), modifiée par la loi du 27 août 1967 complétant la loi sur la cogestion des travailleurs dans les conseils de surveillance et les directoires des entreprises minières et sidérurgiques.

La loi est applicable aux entreprises dominantes lorsque le but de l'entreprise du groupe est caractérisé par des entreprises de groupe et des entreprises dépendantes relevant du champ d'application de la loi sur la cogestion. C'est le cas lorsque ces entreprises réalisent plus de la moitié du chiffre d'affaires de l'ensemble du groupe. La condition précitée doit être remplie au cours de cinq exercices successifs. Si elle n'a pas été remplie pendant cinq exercices successifs, la loi complémentaire de la loi sur la cogestion ne s'applique plus. Le conseil de surveillance de l'entreprise dominante comprend 15 membres, ceci en vertu de la loi complémentaire, il est composé paritairement et possède un membre neutre. Quatre membres représentant les travailleurs au conseil de surveillance doivent provenir des établissements des entreprises du groupe. Ils sont élus par des électeurs. Trois représentants des travailleurs sont délégués par les organisations centrales des syndicats après consultation avec les différents syndicats et conseils d'établissement.

L'organe électeur prévu par le droit des sociétés n'élit que les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance.

Le directeur du travail est nommé et révoqué de la même façon que les autres membres du directoire, en vertu de l'article 84 de la loi sur les sociétés anonymes.

17. En 1951, lors de son entrée en vigueur, la loi sur la cogestion s'appliquait au nombre suivant d'entreprises :

Industrie sidérurgique	34
Mines	71

dont :

mines de houille	58
mines de lignite	6
mines de charbon bitumineux.....	1
extraction de minerai.....	6

105

Dans deux cas qui ne sont pas inclus dans le nombre susmentionné, la question de l'application ou de la non-application de la loi sur la cogestion avait fait l'objet d'une contestation entre les entreprises et les syndicats. Des réglementations particulières en matière de cogestion ont été librement conclues entre les intéressés.

18. Dans le cadre de la reconcentration et de la réforme de l'industrie minière et sidérurgique allemande, des groupes importants d'entreprises se sont formés ; ce fait a privé la cogestion pratiquée de son fondement juridique, surtout dans les filiales autrefois juridiquement indépendantes et transformées en sections d'établissement non indépendantes. Cette évolution a été facilitée par la loi de 1956 sur la transformation des sociétés et par la loi de 1957 relative au régime fiscal applicable aux sociétés transformées. En juillet 1969, le processus de concentration et de fermeture avait abouti à la réduction suivante du nombre des entreprises (1) :

./.

(1) D'après un relevé établi par la section "cogestion" du DGB pour la commission de la cogestion, voir annexe 3.

Industrie sidérurgique	19
Mines	32
dont :	
mines de houille	28
mines de lignite	3
extraction du minerai	1
Sociétés mères n'appartenant pas à une catégorie déterminée	5
(entreprises relevant de la loi sur la cogestion)	(56)
Sociétés mères appartenant à une catégorie déterminée	
(relevant de la loi complétant la loi sur la cogestion)	3
<hr/>	
Entreprises soumises à la cogestion qualifiée en vertu de la loi	59

A ce nombre s'ajoutent trois sociétés dans lesquelles le syndicat et les porteurs de parts n'étaient pas d'accord sur l'applicabilité des lois relatives à la cogestion et où ont été conclues des conventions volontaires sur la cogestion.

II. Loi sur le statut de l'établissement (Betriebsverfassungsgesetz)

19. Au sein des sociétés de capitaux auxquelles ne s'applique pas la cogestion de l'industrie minière et sidérurgique, les travailleurs participent également à la composition des conseils de surveillance, mais dans une moindre mesure que ceux de l'industrie minière et sidérurgique. La loi du 11 octobre 1952 sur le statut de l'établissement prévoit que les conseils de surveillance de toutes les sociétés anonymes ou sociétés en commandite par actions, à l'exclusion des sociétés familiales ayant moins de 500 travailleurs comprendront un tiers de représentants des travailleurs, pour les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés d'exploitation minière dotées de la personnalité juridique, la constitution d'un conseil de surveillance est prévue dans la mesure où ces sociétés occupent plus de 500 travailleurs; par une clause ayant trait aux groupes, les conseils de surveillance des sociétés mères sont également inclus dans la réglementation.

La loi sur le statut de l'établissement régleme nte en outre le droit des travailleurs de coopérer et de participer aux décisions de la direction de l'entreprise et de l'établissement en ce qui concerne les affaires sociales, économiques et les questions de personnel. Dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique relevant de la cogestion, la loi sur le statut de l'établissement complète la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance et au directoire.

La représentation des travailleurs dans les prises de décisions internes est assurée par le conseil d'établissement qui est constitué par suffrage direct dans tous les établissements qui ont au moins cinq travailleurs permanents ayant le droit de vote, dont trois doivent être éligibles.

Le conseil d'établissement possède, en dehors de son champ d'activité général qui consiste en la protection des travailleurs, des droits de participation et de cogestion dans les affaires sociales, économiques et concernant le personnel. Des accords d'établissement peuvent être conclus entre le conseil d'établissement et l'employeur sur les questions entrant dans le champ d'activité du conseil d'établissement. L'application de ces accords d'établissement, de même que celle des lois, règlements et conventions collectives applicables en faveur des travailleurs, est contrôlée par le conseil d'établissement dans le cadre de ses attributions générales.

Pour les entreprises de plus de 100 travailleurs permanents, la loi prévoit la création d'un comité économique. Celui-ci est composé pour moitié de travailleurs appartenant à l'entreprise et désignés par le conseil d'établissement; l'autre moitié des membres du comité économique est désignée par l'entrepreneur. Le comité économique est chargé d'assurer l'échange d'information sur les questions économiques.

Si une entreprise comporte plusieurs établissements, il peut être créé, parallèlement aux différents conseils d'établissement, un conseil commun d'établissements; ses membres sont délégués par les différents conseils d'établissement. Le conseil commun d'établissements est compétent pour les affaires concernant l'ensemble de l'entreprise ou plusieurs conseils d'établissement et qui ne peuvent être réglées

par les différents conseils d'établissement.

Lors de l'assemblée générale du personnel de l'établissement, qui se compose des travailleurs de l'établissement, le conseil d'établissement doit rendre chaque trimestre un rapport d'activité aux travailleurs. Des personnes déléguées par les syndicats représentées dans l'établissement peuvent participer à titre consultatif aux assemblées d'établissement; l'employeur peut, s'il répond à l'invitation qui doit lui être obligatoirement adressée, participer à l'assemblée d'établissement en compagnie d'un délégué de l'union patronale à laquelle il appartient.

La représentation des travailleurs au conseil de surveillance, prescrite par la loi sur le statut de l'établissement est régulièrement élue au scrutin direct par les travailleurs des établissements de l'entreprise. Les conseils d'établissement et les travailleurs jouissent du droit de proposition.

III. Conventions établies en matière de cogestion

20. Parallèlement aux dispositions législatives réglementant la cogestion, il existe des réglementations par convention entre les syndicats et les entreprises. Le but de ces conventions est de réglementer la cogestion, dans le sens de la cogestion pratiquée dans l'industrie minière et sidérurgique, au sein des entreprises qui - pour différentes raisons - n'entrent pas dans le champ d'application de ces lois. On peut diviser ces réglementations en différents types selon les raisons qui ont motivé la conclusion de la convention et selon le contenu concret de celle-ci.

a) Le premier type de convention est celui qui s'applique aux cas où les syndicats estimaient qu'une entreprise relevait de la loi sur la cogestion alors que les porteurs de parts considéraient que seule la loi sur le statut de l'établissement pouvait lui être appliquée. Les intéressés voulaient éviter que le litige soit porté devant les tribunaux. Ils ont généralement décidé la création d'un conseil de surveillance paritaire et la désignation au directoire d'un directeur du travail.

- b) Un deuxième type de convention a été conclu pour contrecarrer la suppression des possibilités qu'offre la cogestion, suppression résultant des fusions et des réorganisations. A cet effet, il a été convenu dans certains cas de porter le nombre des membres du conseil de surveillance à 21 et de faire appel à un directeur du travail supplémentaire.
- c) Le troisième type de convention en matière de cogestion a été conclu pour une raison analogue, c'est-à-dire pour maintenir les possibilités de cogestion existantes dans les cas de fusions où, surtout par suite des deux lois de 1956 et 1957 sur la transformation des sociétés, des filiales juridiquement indépendantes avaient été transformées en sections d'établissement dépendantes. En règle générale, ces conventions prévoient le groupement des nouvelles sections d'établissement en groupes d'usines, dans le directoire desquels est nommé un directeur du travail et qui sont dotés d'un conseil consultatif paritaire auquel sont attribués certains droits de cogestion. C'est à ce type de convention qu'appartient la convention de Lüdenscheid.
- d) Un quatrième type de convention vise à maintenir les possibilités qu'offre la cogestion en cas de transformation d'une société anonyme en société à responsabilité limitée. Dans ce cas, les compétences du conseil de surveillance de la SARL sont alignées sur celles d'un conseil de surveillance de société anonyme.
- e) Un cinquième type de convention est fondamentalement différent des types de convention volontaire en matière de cogestion décrits jusqu'à présent. Celui-ci prévoit pour les entreprises syndicales, l'institution de la cogestion sur le modèle prévu pour les entreprises minières et sidérurgiques. En 1969 des conventions de principe ont été conclues à cet effet entre les syndicats en tant que porteurs de parts de ces entreprises et les conseils d'établissement. C'est dans le groupe "Neue Heimat"* que l'application de cette réglementation est la plus poussée. La cogestion paritaire a ainsi été instituée

./.

* (note du traducteur : le groupe "Neue Heimat" est une entreprise syndicale de construction d'immeubles).

pour la première fois en dehors du secteur minier et sidérurgique.

f) Des conventions conclues en 1969 en liaison avec la création de la Société Unitaire du Charbon de la Ruhr (Ruhrkohleeinheitengesellschaft) n'étaient pas encore accessibles à la commission.

21. Une extension par convention collective ou accord d'établissement de la cogestion telle qu'elle est prévue par la loi, n'est généralement pas considérée comme possible. La commission n'a d'ailleurs pas eu connaissance de telles conventions.

IV. Délimitation : cogestion et participation

22. Un certain nombre d'entreprises appartenant à différentes branches ont institué un système de partnership entre travailleurs et entrepreneurs, fondé sur une participation matérielle au résultat de l'exploitation et ont, sur cette base, assuré la coopération et la coresponsabilité des travailleurs (1). Il s'agit là également d'une contribution à la solution du problème de la cogestion. Ces tentatives de solution concernent toutefois en même temps le problème de la répartition du patrimoine, et sortent en ce sens du cadre du présent rapport. En outre, elles comportent des réglementations individuelles qui se rapportent à une entreprise déterminée, qui ne peuvent être généralisées et qui, en particulier, ne sont pas applicables aux grandes sociétés de capitaux. C'est pourquoi la Commission n'a pas tenu compte dans son étude de ces tentatives de solution.

C. Aperçu de l'arrière-plan économique des secteurs de l'industrie où la cogestion est pratiquée.

23. La Commission n'entend pas présenter une étude quantitative complète des effets économiques de la cogestion. Cette étude se heurterait à des difficultés quasi-insurmontables pour la seule raison déjà que,

./.

(1) Environ 300 à 400 entreprises; cf. Herrmann : Der Stand der betrieblichen Partnerschaft (Situation actuelle du partnership dans l'entreprise) dans AGP-Mitteilungen n° 7, VIII, p 3 et suiv., cité dans Wilhelm Krelle, Hohann Schunck, Jürgen Siebke : Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, (participation aux résultats des travailleurs au niveau inter-entreprises), vol. I, Tübingen 1968, p 41.

parallèlement à la cogestion, de nombreux autres facteurs ont influé sur le processus économique et que la cogestion n'est pas devenue un facteur économique à ce point déterminant que ses effets l'aient emporté sur ceux d'autres éléments. La base empirique des considérations de la Commission a été fournie par des auditions et des enquêtes portant sur les phénomènes constatés dans les établissements et les entreprises et permettant de déterminer les tendances de l'évolution et le sens dans lequel les réglementations en matière de cogestion ont vraisemblablement agi.

Il est cependant opportun de fournir quelques indications sur les branches relevant de la cogestion appliquée au secteur minier et sidérurgique et de les comparer à des chiffres concernant d'autres branches. Cela peut faciliter la compréhension des jugements portés dans la suite du rapport de la Commission.

24. La cogestion dans le secteur minier et sidérurgique est limitée dans ses effets économiques et sociaux en ce sens qu'elle ne concerne que les mines de charbon et de minerai de fer d'une part et l'industrie sidérurgique d'autre part. Le nombre des personnes employées dans l'industrie charbonnière est tombé d'environ 578.000 (1) en 1950 à environ 300.000 en 1968, la part qu'elles représentent par rapport au nombre des personnes employées dans l'industrie est tombée de 11,4% à moins de 4%. Si dans l'industrie sidérurgique, le nombre des personnes employées est passé d'environ 220.000 (2) en 1950 à environ 322.000 en 1968, la part qu'elles représentent par rapport au nombre des personnes occupées dans l'industrie, qui oscille aux environs de 4 %, ne s'est pas sensiblement modifiée; récemment, on a même enregistré une légère diminution du nombre des personnes employées dans l'industrie sidérurgique (3). Le nombre total des travailleurs auxquels s'applique la cogestion qualifiée a donc diminué en valeur absolue et beaucoup plus encore en valeur relative par rapport au nombre croissant des travailleurs de l'industrie.

./.

-
- (1) République fédérale d'Allemagne et Sarre réunies (pour la Sarre, cf. Annuaire statistique pour la République fédérale d'Allemagne 1958, p 218).
 - (2) République fédérale d'Allemagne et Sarre réunies (pour la Sarre, estimation, cf. annuaire statistique pour la République fédérale d'Allemagne 1958, p 220)
 - (3) Cf. annuaire statistique pour la République fédérale d'Allemagne 1954, p 218 et 219; 1958 p 220; 1969 p 201.

Il en résulte en quelque sorte un effet de dilution en ce qui concerne la cogestion qualifiée.

25. Cet effet a été accentué par la reconcentration de l'industrie minière et sidérurgique; après les mesures de décartellisation et avec l'institution du marché commun du charbon et de l'acier, d'importantes reconcentrations sont devenues possibles. La loi du 12 novembre 1956 sur la transformation des sociétés et la loi du 11 octobre 1957 relative au régime fiscal applicable aux sociétés transformées ont favorisé cette évolution. En outre, la concentration s'est poursuivie. Dans l'industrie sidérurgique, la création de quatre comptoirs communs pour les produits de laminage a entraîné pour les entreprises une perte de leurs compétences; en outre, la concentration des entreprises par fusions et opérations analogues s'est poursuivie (fusion des "August-Thyssen-Hütte AG" avec la "Phoenix-Rheinrohr AG"; fusion de la "Hoesch AG" avec la "Dortmund-Eörder Hüttenunion AG"; fusion de la "August-Thyssen Hütte AG" avec la "Hüttenwerk Oberhausen AG"; collaboration de la "August-Thyssen Hütte AG" avec "Mannesmann AG"). Suite à ces regroupements, des organes de l'entreprise (conseils de surveillance, directoires) sont devenus superflus ou ont vu leurs prérogatives économiques limitées. Ce phénomène a également réduit la possibilité qu'avaient les travailleurs représentés dans ces organes d'exercer leurs droits de co-décision. La cogestion s'est toutefois maintenue au niveau des entreprises élargies, mais il se produit, lorsque les dimensions de l'entreprise augmentent, une accentuation de la distance existant entre les représentants des travailleurs exerçant le droit de cogestion à la tête de l'entreprise et les travailleurs individuels. En ce qui concerne la diminution du nombre des entreprises, voir partie I, point 18).

Les entreprises du bassin minier de la Ruhr se sont groupées entre-temps pour former la Société Unitaire du Charbon de la Ruhr (Ruhrkohle AG), dont l'autonomie est limitée par un pouvoir de direction de l'Etat. D'autre part, les possibilités d'action des organisations de travailleurs et des organes de cogestion sont particulièrement garanties de sorte qu'on peut se demander si la cogestion a subi un effet de dilution.

26. Les différentes firmes de l'industrie du charbon et de l'acier ont, traditionnellement ou récemment - pour des raisons structurelles -, joui ou fait usage d'une liberté d'action économique plus restreinte que les firmes dans d'autres secteurs de l'économie. Tant que les prix du charbon, du fer et de l'acier étaient limités par les pouvoirs publics, on ne pouvait déterminer les effets directs de la pratique des entrepreneurs, ni les modifications qui auraient pu résulter de la co-gestion. Après la création du Marché Commun des produits de l'industrie minière et sidérurgique en 1953 et 1954, cette industrie n'a alors été soumise qu'à un petit nombre de mesures de fixation des prix. Cependant, la tendance à revenir aux formes traditionnelles des limitations de la concurrence dans l'industrie du charbon et de l'acier s'est d'une part accentuée et d'autre part, une forte concurrence de substitution est apparue, surtout dans le secteur du charbon.

27. La diminution du nombre des personnes employées dans l'industrie charbonnière a posé des problèmes sociaux considérables qui devaient mettre la cogestion à l'épreuve. Si on compare l'année 1968 à l'année 1950, la diminution du nombre des personnes employées a été d'environ 278.000 (soit plus de 48 %), si on compare à l'année 1957, on constate même une diminution d'environ 342.000 unités (soit près de 53 %). Seule l'agriculture allemande a eu de 1950 à 1968 des problèmes de reconversion aussi difficiles à résoudre, bien que dix fois plus importants sur le plan quantitatif (exode d'environ 2,5 millions de personnes actives, soit environ 49 %). Quant au secteur industriel, il faudrait citer l'industrie textile comme branche économique où le nombre des personnes employées a diminué (de 531.000 en 1950 à 649.000 en 1957 et à 489.000 en 1968) (1).

L'industrie du charbon et de l'acier a bénéficié, tout comme l'agriculture, d'un allègement important de ses charges d'adaptation, grâce à la politique économique de l'Etat. La cogestion a donc été relativement moins mise à l'épreuve, étant donné que les conflits d'intérêts dans l'entreprise étaient atténués dans la mesure où les

(1) cf. annuaires statistiques de la république fédérale d'Allemagne 1954, page 919, 1958 pages 174, 178 et 220, 1969 pages 121 et 201.

pouvoirs publics réduisaient la pression exercée par le marché pour obliger le secteur à s'adapter. L'industrie charbonnière a été protégée par de nombreuses mesures protectionnistes contre la concurrence de substitution; les importations de charbon en provenance de pays tiers ont été limitées par des droits protecteurs, un contingentement. La consommation du charbon a été encouragée par des subventions attribuées au transport et à la consommation. En outre, d'importantes subventions ont été versées dans les cas de fermeture de puits : pour la seule année 1968, il a été prévu à cet effet 1.051 millions de DM, dont 488 millions de subventions pour les fermetures, la vente et la réforme des structures ; 563 millions d'aide sociale en faveur des mineurs et des mesures prises dans le domaine social qui ont été versés par l'intermédiaire des entreprises (1).

Le fait que les mines aient été dispensées dans une large mesure des obligations de cotiser à la sécurité sociale constitue également une mesure de protection du secteur. Les entreprises de l'industrie sidérurgique ont parfois tiré profit de ces aides ou au moins n'ont subi de ce fait aucun préjudice, dans la mesure où elles-mêmes étaient déchargées des pertes subies par les mines qui leur appartenaient et où elles étaient exonérées de leurs frais de production grâce au protectionnisme en faveur du charbon (subventions en faveur des fines à coke).

28. Les indices de la production par heure-ouvrier montrent que la cogestion dans le secteur du charbon et de l'acier n'a nullement fait obstacle à des rationalisations de grande envergure. Pour le secteur des charbonnages, cet indice est passé de 100 en 1962 à 143,1 en 1968, dépassant ainsi la moyenne atteinte dans l'industrie qui était de 142,7

./.

(1) Rapport du gouvernement fédéral sur l'évolution des aides financières du Bund et des allègements fiscaux pour les années 1966 à 1968, conformément à l'article 12 de la loi du 8 juin 1967, visant à favoriser la stabilité et la croissance de l'économie (loi sur la stabilité) Bundestagsdrucksache V/2423, page X.

(sans le secteur public de l'énergie et de l'industrie du bâtiment). Le rendement par poste et par travailleur du fond est passé depuis 1950 dans les mines de houille allemandes d'environ 2,1 tonnes à 3,5 tonnes. Pour l'industrie sidérurgique, on note une progression de l'indice 100 en 1962 à l'indice 145,5 en 1968, ce qui traduit également une amélioration supérieure à la moyenne; le chiffre favorable relevé pour 1968 semble toutefois avoir été influencé par une situation conjoncturelle favorable et partant, par une meilleure utilisation des installations, mais cela ne modifie pas en principe l'affirmation selon laquelle dans cette branche également, une importante rationalisation a été effectuée (1).

IIème partie

De l'état actuel de la discussion sur la cogestion

REMARQUE PRELIMINAIRE

1. Tandis que la cogestion des travailleurs en vertu de la loi sur le statut de l'établissement, dans la mesure également où elle est exercée par des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, ne se heurte à aucune objection de principe, la question d'une extension de la cogestion qualifiée à toutes les grandes entreprises fait depuis des années l'objet de vives discussions sur le plan politique. Il est évident que la commission devait tenir compte des arguments et des recommandations formulés dans les publications (y compris les quotidiens). Par contre, le fait qu'elle ait donné ci-dessous un aperçu de l'état de la discussion sur le sujet appelle une justification. Certes, le rôle de la commission n'est pas de faire un compte rendu de ce qui a été écrit sur le sujet, d'autant plus que ce genre de publications ne manque pas. Cependant, la commission ne croit pas pouvoir renoncer à définir la nature et la teneur des discussions relatives à la cogestion qualifiée et à son extension. Etant

./.

(1) Annuaire statistique de la république fédérale d'Allemagne 1969, page 217.

donné l'ampleur que ces discussions ont prise au cours des dernières années, le conflit des opinions constitue dans une certaine mesure la toile de fond sur laquelle doivent être vues les expériences que la Commission est chargée de recueillir et de mettre en valeur. La gravité passionnée avec laquelle on discute de cette question crée le climat politique dont la Commission a dû constamment tenir compte. En outre, les opinions exprimées dans la littérature ont également dû être examinées sous l'angle de la teneur de l'expérience qui est à la base des différentes prises de position.

Le rapport suivant ne vise pas une justification scientifique sans lacune des arguments invoqués pour ou contre une extension de la cogestion qualifiée, mais sert uniquement à préciser le contexte de politique juridique, économique et sociale dans lequel se situe actuellement la question de la cogestion. C'est pourquoi nous dégagerons d'abord quelques critères généraux de la discussion et procéderons ensuite à une confrontation des principales prises de position avant de donner un aperçu des modèles de cogestion existant actuellement.

A. Généralités

I. Des caractéristiques générales du conflit d'opinions

2. Depuis l'existence de la République fédérale, il existe peu de problèmes de politique économique et sociale qui aient été discutés avec autant de passion que la portée et les mérites de la cogestion qualifiée et de son extension à d'autres branches de l'économie. Si l'on entend dire parfois qu'il s'agit là d'un problème artificiellement gonflé et d'une portée limitée quant au fond, on attribue le plus souvent une importance fondamentale à la solution de ce problème.

Un grand nombre de pionniers partisans d'une extension de la cogestion la considèrent, pour employer une formule concise, comme la contribution essentielle à la réalisation de l'Etat social et craignent, si elle n'était pas réalisée, pour la stabilité à longue échéance de notre système démocratique.

Les adversaires de la cogestion la considèrent comme une entorse au système de l'économie de marché, ils estiment qu'elle menace la limite de croissance de notre économie, qu'elle constitue un transfert de puissance au profit des syndicats qui met en péril l'ordre libéral de l'Etat et de la société. La multitude des arguments invoqués pour ou contre la cogestion sera exposée ci-après au chapitre B. Pour le moment, nous nous bornerons à souligner la tension qui caractérise les discussions, l'ampleur des espoirs, d'une part, et le poids des craintes, d'autre part.

II. De l'évolution de la discussion sur la cogestion qualifiée.

3. La loi de 1951 sur la cogestion est la concrétisation sur le plan législatif d'une réglementation qui avait déjà été appliquée sous une forme tout à fait analogue dans les "sociétés de gestion d'établissement" (Betriebsführungsgesellschaften) créées en vue de la décartellisation des groupes de l'industrie sidérurgique; dans les entreprises minières, la cogestion qualifiée n'a toutefois été introduite qu'en 1951. La représentation paritaire des porteurs de parts et des travailleurs et l'institution du directeur du travail dans les "sociétés de gestion d'établissement" avaient été réalisées pour la zone d'occupation britannique, à la demande du "syndicat unitaire" d'alors qui avait revendiqué une participation totale des travailleurs, lors de la reconstruction et de la réforme de l'industrie sidérurgique, sous la forme d'une participation dans la composition des organes de la société. De la part des anciennes directions de groupes, cette revendication ne souleva pas d'opposition, elle rencontra parfois même leur approbation expresse, d'autant plus que les porteurs de parts, en raison du séquestre prévu par la loi n° 51, ne pouvaient pas provisoirement exercer eux-mêmes leurs droits et que la collaboration du syndicat leur permettait d'espérer un renforcement de leur position dans les négociations à l'égard de l'autorité d'occupation compétente.

Les liens de la cogestion avec la décartellisation de l'industrie minière et sidérurgique expliquent que la catégorie des entreprises où est pratiquée la cogestion qualifiée soit limitée, mais aussi ils aident à comprendre pourquoi il n'y a pas eu alors d'éclaircissement des problèmes fondamentaux que posait cette nouvelle réglementation. Lorsqu'en

automne 1946, le syndicat unitaire revendiqua la cogestion, la situation exigeait une action immédiate; il s'agissait avant tout d'obtenir et de rétablir des emplois. Si la revendication du syndicat et le comportement des anciennes directions de groupes étaient fondés également sur une certaine conception des bases idéales du nouveau régime que l'on voulait créer, il n'est plus possible de déterminer rétrospectivement avec certitude quelle idée directrice a été alors à l'origine de cette revendication. On a surtout invoqué les motifs suivants : le fait que les secteurs industriels considérés exigeaient une main-d'œuvre particulièrement abondante et la rigueur du travail physique; le principe de l'égalité de traitement du capital et du travail; la position clé que l'on attribuait aux industries des matières de base dans l'ensemble de l'économie. Au cours des premières années qui ont suivi l'effondrement, c'est en particulier l'idée de l'égalité de traitement du capital et de travail qui avait des défenseurs en dehors de la catégorie des travailleurs. D'autre part, on était encore très loin à ce moment-là d'une uniformité de vues sur la portée de l'économie de marché dans le domaine de la politique sociale. D'autres problèmes fondamentaux du système économique, comme par exemple le problème de la socialisation, étaient souvent considérés avant la réforme monétaire sous un angle tout différent de celui sous lequel on les considéra par la suite. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que les délibérations relatives à la loi du 21 mai 1951 sur la cogestion n'aient pas donné lieu à une discussion approfondie des idées qui sont à la base de la cogestion qualifiée. Certes, les syndicats avaient menacé d'organiser des grèves durant l'hiver 1950-51 si l'on ne tenait pas compte de leur revendication de réglementation légale de la cogestion; c'est ce qui explique que de vives discussions aient précédé les débats parlementaires sur le projet, mais qu'il n'y eut pas d'approfondissement des problèmes fondamentaux. C'est pourquoi d'ailleurs le gouvernement fédéral remplaça l'exposé des motifs de son projet par la "pré-histoire" que l'on supposait être connue.

4. Même si, après tout, l'objection formulée par Franz Böhm en 1952, selon laquelle les bases de la revendication de la cogestion et son contexte politique n'auraient pas été examinés à fond peut avoir à cette époque eu une certaine justification, cette question a cependant été entre-temps largement élucidée. Dans des prises de position

fondamentales sur lesquelles nous reviendrons ci-après (chapitre B), le DGB comme le DAG ont laissé entendre qu'ils considèrent la cogestion qualifiée comme compatible avec l'économie de marché qu'ils préconisent et qu'ils n'y voient pas un instrument de direction de l'ensemble de l'économie; c'est donc dans ce sens que l'on peut désormais interpréter la revendication de cogestion, malgré des oppositions occasionnelles formulées par les milieux syndicaux.

5. La définition du contexte de politique économique et sociale dans lequel les syndicats expriment leur revendication d'extension de la cogestion qualifiée à d'autres secteurs de l'économie, est également importante à l'égard suivant : celui du rapport existant entre la revendication de "démocratie économique" défendue par les syndicats libres avant 1933 et le postulat actuel de "démocratisation de l'économie".

Il faut noter à cet égard que cette idée n'a rien à faire avec le programme de "démocratie économique". Ce programme publié en 1928 par Fritz Naphtali entendait être considéré comme la réalisation de l'idée-cadre énoncée dans les articles 156 et 165 de la constitution de la république de Weimar et supposait le transfert des moyens de production des principales branches de l'économie à des formes d'organisation économique collectives. Par contre, les syndicats ne considèrent plus actuellement le but de démocratisation visé par la cogestion comme une forme d'économie collective réalisable sur la base par exemple de l'article 15 de la loi fondamentale (Grundgesetz); au contraire ils se fondent sur le système de l'économie de marché et par conséquent sur l'autonomie de gestion de l'entreprise.

III. Du contenu empirique de la discussion sur la cogestion.

6. En égard au mandat qui lui était confié, la Commission aurait pu être tentée d'extraire des prises de position sur le problème de la cogestion toutes les déclarations rendant compte d'expériences concrètes concernant les réglementations actuelles en matière de cogestion. Il n'aurait certes pas été nécessaire d'étendre la collecte des données aux enquêtes sociales bien connues effectuées de divers côtés et relatives à l'application pratique et aux résultats de la cogestion,

étant donné que les résultats de ces enquêtes sont de toute façon publiés et de ce fait connus. Par contre, il pouvait paraître intéressant de rechercher dans les autres publications les rapports sur des expériences réalisées et de les analyser globalement.

Pour maintes raisons cependant, les données que fournit la littérature en fait d'expériences scientifiquement utilisables sont relativement limitées et ne suffisent nullement à la constitution d'une base empirique suffisamment large. La principale raison est que l'exposé de faits concrets ne peut en règle générale servir de preuve ou de critère pour l'appréciation positive ou négative d'un problème social de ce genre. Le cas particulier, en tant que tel, n'offre un argument convaincant pour des conclusions plus générales, que si et dans la mesure où il est représentatif de la situation ou de l'évolution supposée; mais plus la description de l'expérience recueillie est détaillée plus il est difficile de prouver cela. Par contre, lorsque les données restent d'ordre général, elles perdent de leur valeur indicative dans la mesure où il est plus difficile de les prouver - sauf lorsqu'il s'agit de phénomènes caractéristiques se manifestant en grand nombre.

Dans le domaine de la cogestion, ce problème se double de l'impératif de prudence et de la nécessité de prendre les intéressés en considération. La description détaillée de certains faits pourrait susciter une agitation dans l'entreprise considérée ou entre les partenaires sociaux et, partant, être souvent plus préjudiciable à l'opinion publique qu'une information précise ne serait utile. Cela suffit à expliquer que les prises de position de la commission s'appuient en règle générale davantage sur le bilan de certaines observations faites dans la pratique que sur des données concrètes. C'est valable pour tous les domaines d'application des réglementations légales en matière de cogestion.

En ce qui concerne le contenu empirique des prises de position relatives au problème de l'extension de la cogestion paritaire à toutes les grandes entreprises, la commission devait encore tenir compte d'un autre élément. Les déclarations recueillies ne font pas toujours apparaître clairement dans quelle mesure les affirmations

qu'elles contiennent sur les effets souhaités ou redoutés d'une extension de la cogestion sont fondées sur les observations relatives à la situation existant dans l'industrie minière et sidérurgique et dans laquelle mesure elles sont les conclusions tirées de considérations générales. Il ne faut pas s'étonner du manque de précision des faits économiques et sociaux pris pour base et ce manque de précision n'est pas relevé ici dans une intention critique. Lorsqu'on lutte pour une réforme de la politique sociale, dont il n'existe jusqu'à présent un exemple de réalisation que dans un domaine limité, les enseignements tirés de constatations pratiques sont trop facilement indissolublement liés dans les prises de position à des considérations de principe.

Finalement, la commission a dû renoncer à fonder son compte-rendu sur l'idée de faire pour chaque problème une distinction entre les expériences, les appréciations et les postulats. D'après la commission le fait que ceci ne soit pas possible, mais que souvent l'exposé des faits, les analyses systématiques et les appels politiques soient associés ou directement comparés, mérite d'être signalé comme une caractéristique de la discussion. On peut sans doute y voir aussi une des raisons pour lesquelles la conciliation entre les tenants des thèses en présence se heurte à des difficultés particulières; ces difficultés de conciliation doivent être considérées comme faisant partie intégrante de l'ensemble du problème que la commission a été chargée d'étudier.

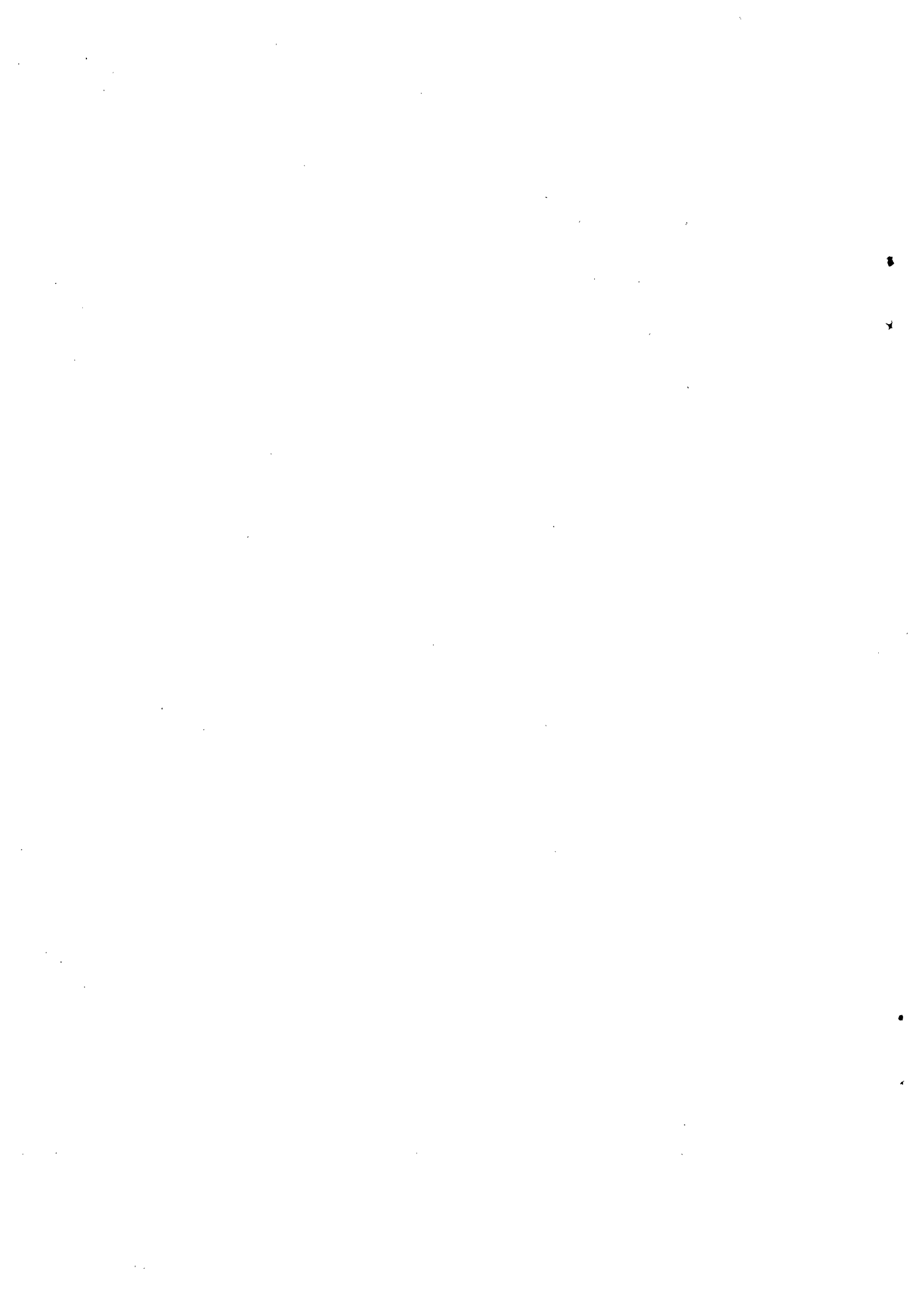
B. Thèmes et arguments de la discussion actuelle en matière de cogestion.

I. Prises de positions de principe.

Les positions de principe sur le problème de la cogestion qualifiée relèvent d'une part de la morale ou de la politique sociale, d'autre part de la politique de la société.

1. - Dignité de l'homme

7. La revendication de la cogestion des travailleurs est donnée sur des postulats de morale sociale. Elle repose sur la dignité de la personne humaine et sur son libre épanouissement. Le caractère obligatoire de cette valeur a son fondement aussi bien dans la doctrine chrétienne que



dans les règles fondamentales du droit constitutionnel.

Selon les partisans d'une cogestion qualifiée dans l'entreprise industrielle moderne, la position du travailleur n'est pas conforme à la dignité humaine. Dans la grande entreprise en particulier, le travailleur reste un simple "rouage". Sa position dans l'entreprise est celle d'un objet déterminé de l'extérieur. C'est seulement lorsque le travailleur sera considéré, dans son emploi également, comme un être responsable, libre de décider, que sa dignité humaine sera garantie. D'objet il doit devenir sujet. Seule l'observation des règles fondamentales habituelles, dans le domaine économique également, peut aboutir à l'intégration du travailleur dans l'économie et la société.

La loi sur le statut de l'établissement ne suffit pas à assurer la réalisation de cet objectif. Elle est limitée au plan de l'établissement; ses institutions ont fonctionné dans le cadre des structures pré-établies par les décisions de la société. Pour que les intérêts des travailleurs soient efficacement défendus, il faut toutefois que ceux-ci exercent leur influence sur l'ensemble de la politique de l'entreprise, dès le stade de la programmation. La loi sur le statut de l'établissement doit donc être complétée par une cogestion des travailleurs au niveau de l'entreprise.

8. Les adversaires de la cogestion qualifiée reconnaissent également comme objectif obligatoire de la politique sociale la nécessité d'aménager la vie des travailleurs de façon à respecter leur dignité humaine et leur liberté de décision.

On objecte toutefois que la cogestion qualifiée ne peut pas favoriser le processus d'intégration du travailleur dans notre système économique et social. D'une part, des études empiriques auraient montré que le degré d'intégration n'est nullement plus élevé dans l'industrie minière et sidérurgique où est appliquée la cogestion paritaire, que dans le reste de l'industrie. D'autre part, la cogestion serait une institution de représentation collective qui ne servirait que les syndicats et leurs fonctionnaires. La liberté d'action du travailleur individuel par contre est fortement limitée parce que le travailleur ne peut, dans l'entreprise où est appliquée la cogestion, se soustraire à

l'influence syndicale et qu'il se voit obligé d'adhérer au syndicat s'il ne veut pas être désavantagé lors du recrutement et des promotions. Le travailleur individuel à son poste de travail ne s'aperçoit généralement pas de la composition paritaire du conseil de surveillance.

Le moyen institutionnel de réaliser l'intégration du travailleur réside plutôt dans la loi sur le statut de l'établissement; cette loi donne au personnel le droit d'élire en son sein tous les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Les adversaires d'une cogestion élargie estiment que l'on doit s'efforcer d'arriver à une utilisation complète des possibilités offertes par ladite loi.

La position subjective du travailleur dans l'établissement doit être améliorée surtout en intensifiant l'information dans le cadre du comité économique, de façon à ce que les travailleurs aient une vue complète de la situation économique de l'entreprise et soient en mesure d'exprimer leur opinion sur ces questions à la direction de l'entreprise. Les liens entre le conseil d'établissement et la direction de l'entreprise doivent être resserrés et le dialogue à l'intérieur de l'établissement doit s'animer. La politique du personnel doit veiller en particulier à garantir des chances équitables de promotion en fonction des critères de compétence et de rendement.

2. - Capital et travail.

9. La revendication de la cogestion qualifiée est également justifiée par l'égalité des droits du capital et du travail.

Certes les fonctions du capital et du travail sont fondamentalement différentes et non comparables. Mais il est vrai aussi que l'une comme l'autre sont absolument indispensables à la réalisation de la production. Ces deux facteurs sont tributaires l'un de l'autre et indispensables au même titre pour l'entreprise. "Capital" et "travail" devraient donc jouir de l'égalité de droits au sein de l'entreprise. Le caractère personnel du travail fourni par le travailleur incite à la même conclusion.

En faveur de l'égalité des droits du capital et du travail on peut faire valoir en outre que le risque de l'entreprise n'est pas supporté uniquement par le propriétaire, mais également par les travailleurs. Le risque pour le travailleur de perdre son emploi doit être considéré comme au moins aussi important que celui encouru par le capital engagé; dans la plupart des cas il est plus important. En effet, dans une grande entreprise, le propriétaire n'est généralement responsable qu'à concurrence du capital qu'il a engagé, mais la perte de ce capital affecte beaucoup moins sensiblement sa situation que la perte d'un emploi n'affecte la situation du travailleur.

Par contre, le régime juridique actuel permet à ceux qui fournissent le capital de déterminer unilatéralement la politique de l'entreprise en servant les intérêts des bailleurs de capitaux. Certes, ces intérêts coïncident avec ceux des travailleurs dans la mesure où les deux parties sont intéressées au succès de l'entreprise. Cependant, il existe dans chaque entreprise des divergences d'intérêts dues à la structure et par conséquent inhérentes à la nature des choses. C'est d'une part le conflit des salaires, d'autre part le conflit obligatoire entre les mesures qu'exige la gestion de l'entreprise et l'intérêt qu'ont les travailleurs au maintien de leur emploi; enfin, le rapport de subordination qui existe nécessairement dans l'entreprise crée un conflit d'autorité. Etant donné que la direction de l'entreprise est actuellement choisie unilatéralement par des représentants des bailleurs de capitaux, les conflits d'intérêts ont été résolus en faveur de ceux-ci. Or, l'égalité des droits des intéressés exige que dans la direction de l'entreprise, l'on tienne compte sur le plan institutionnel des intérêts des travailleurs. Cela implique que la direction de l'entreprise doit être désignée à titre égal par le groupe des travailleurs et par celui des bailleurs de fonds.

On ne peut pas faire valoir à l'encontre de la revendication d'un droit égal de représentation pour les travailleurs dans la direction de l'entreprise, que le travailleur est subordonné par le contrat de travail au pouvoir de l'employeur de donner des instructions. Le contrat de travail n'a rien à faire avec la gestion de l'entreprise; il règle simplement le rapport existant entre le travailleur et l'employeur dont la fonction le distingue de l'entrepreneur.

Dans les entreprises petites et moyennes, la situation est en certains points importants, différente de ce qu'elle est dans les grandes entreprises. Plus l'entreprise est petite, moins la séparation est nette entre le travail, le capital et la direction de l'entreprise; le propriétaire est souvent en même temps le directeur de l'entreprise. La nécessité d'une collaboration étroite entre l'entrepreneur, d'une part, le personnel et le conseil d'établissement, d'autre part, permet aux travailleurs d'exercer une forte influence sur la direction de l'entreprise. L'intégration des intérêts du personnel peut dans ce cas se réaliser dans le cadre de l'établissement; c'est pourquoi dans les petites et moyennes entreprises, il suffirait d'améliorer la loi sur le statut de l'établissement.

10. Les adversaires de la cogestion estiment que, est actuellement garantie par l'égalité des droits du travail et du capital, la législation en matière de protection du travail et l'existence de syndicats puissants. Le fait que le but de l'entreprise soit la rentabilité, n'implique pas que les porteurs de parts soient privilégiés unilatéralement. Dans un système d'économie de marché, il ne faut voir dans le fait de tenir compte du rendement du capital rien d'autre que la prise en considération d'un critère neutre pour la coordination rationnelle de toutes les opérations économiques.

Le travailleur est en outre dans le contrat de travail un partenaire à droits égaux. Il n'est pas possible, en raison de la différence de fonctions, de pousser plus loin l'égalité entre le capital et le travail. Le contrat de travail constitue la base et la limitation de la subordination du travailleur à l'égard de la direction de l'entreprise.

La juxtaposition de la cogestion dans la direction de l'entreprise et de la cogestion instituée par la loi sur le statut de l'établissement n'aboutirait pas à la réalisation de l'égalité de droits, mais à donner nettement la préférence au facteur travail.

Si, en outre, l'équivalence du capital et du travail exigeait réellement la cogestion paritaire des travailleurs, la limitation de cette revendication faite aux grandes entreprises ferait de tous les autres travailleurs des "travailleurs de seconde catégorie".

3. - Démocratisation

11. Les partisans de la cogestion voient un argument fondamental en faveur de leur revendication dans la nécessité d'appliquer le principe démocratique également au domaine économique. La cogestion est inhérente à la nature même de l'Etat constitutionnel démocratique et social.

Dans une démocratie libre, la dignité de la personne humaine et la liberté de l'individu supposent la protection contre l'arbitraire de la puissance sociale. L'exercice de la puissance -- inhérent à tout régime -- doit s'accompagner de la garantie sur le plan institutionnel, de l'obligation de n'exercer cette puissance que pour le bien des intéressés, de la limiter au strict nécessaire et de respecter les droits à la liberté de ceux qui lui sont soumis. La légitimation de l'exercice de la puissance dans la société est un principe absolu sur lequel doit se baser un régime de liberté.

Ce principe doit être appliqué à tous les domaines sociaux. Jusqu'à présent, sa reconnaissance est limitée au domaine politique, tandis que l'économie échappe à l'application du principe démocratique. Or, la grande entreprise moderne est une structure sociale importante dans la politique de la société; nier dans ce domaine la validité de règles fondamentales de liberté revient à mettre en question la liberté de l'ensemble du régime.

Etant donné le caractère particulier des phénomènes économiques, il n'est pas possible de leur appliquer purement et simplement les formes de la démocratie parlementaire. Dans le domaine économique, il faut choisir des formes qui, d'une part, limitent le moins possible les droits de l'individu à la liberté, d'autre part, ne portent pas atteinte à l'autonomie des entreprises dans un système d'économie de marché. Ce nouvel ordre démocratique modifie certes l'organisation économique, mais ne met pas ses principes en cause. Il fait du travailleur un "citoyen économique".

L'application du principe démocratique aux entreprises implique la légitimation de la direction de l'entreprise, c'est-à-dire de sa composition, de sa révocation et de son contrôle par les groupes qu'affecte la politique de l'entreprise. La légitimation de la direction

de l'entreprise ne peut donc être assurée uniquement par les bailleurs de fonds, elle doit l'être au même titre par les travailleurs; en effet, les travailleurs sont touchés par la réalisation permanente des décisions de l'entrepreneur, par l'esprit et l'attitude de ceux qui exécutent les décisions. Le fait que les grandes entreprises soient liées à la communauté exige en outre une légitimation de la direction de l'entreprise par l'"intérêt public".

La thèse selon laquelle le principe démocratique exige que l'exercice de la puissance de l'entrepreneur soit légitimé non seulement par les facteurs "capital" et "travail", mais aussi par le public, a amené certains partisans de la cogestion élargie à élaborer un statut de l'entreprise fondé sur la cogestion de tous les intérêts coopérant l'entreprise et non seulement des intérêts des travailleurs. Cette conception souligne le pluralisme des intérêts dans l'entreprise. Mais elle aussi préconise l'assimilation de la situation du facteur "travail" à celle du facteur "capital" et ne diffère pas sur ce point d'autres théories qui mettent l'accent sur l'extension des droits de cogestion en faveur des travailleurs.

12. On fait valoir à l'encontre de l'extension du principe démocratique aux entreprises économiques que la démocratie est une forme d'Etat et ne se justifie que dans le secteur public. Une "démocratisation de l'économie" n'est ni indiquée du point de vue constitutionnel, ni nécessaire quant au fond; elle implique au contraire une "politisation" inadmissible de l'économie. Dans le domaine économique il ne s'agit pas de statuer sur des questions politiques, mais de résoudre des problèmes de fait dans le cadre de l'organisation créée par le législateur et par le marché.

La possibilité de fluctuations des majorités est inhérente à la démocratie. Par contre, une cogestion étendue des travailleurs par représentation des syndicats présente le risque d'une évolution vers le syndicalisme qui étouffe la démocratie.

Une cogestion des syndicats est contraire précisément à la libre auto-détermination du travailleur qu'implique le principe démocratique : l'implantation des syndicats dans les organes de l'entreprise

ayant la compétence de prendre des décisions, c'est-à-dire dans le conseil de surveillance et dans le directoire, et en même temps dans l'assemblée du personnel, parmi les hommes de confiance de l'établissement, au conseil d'établissement et dans la convention collective, constitue pour le travailleur une contrainte indirecte à l'adhésion.

4. - Contrôle du pouvoir

13. La cogestion qualifiée est revendiquée non seulement au nom de la légitimation de l'exercice du pouvoir de l'entreprise, mais également au nom du contrôle de cette puissance.

Les grandes et très grandes entreprises, prétend-on exercent une puissance économique dont la portée s'étend à l'ensemble de l'économie, par le biais du marché des produits et par celui du marché de la main-d'œuvre. En ce qui concerne le marché des produits, cela est vrai surtout dans le cas des formes de marchés monopolistiques ou oligopolistiques ou lorsque le marché peut être organisé ou manipulé par des accords. Dans ce cas, la puissance économique s'exerce au détriment des consommateurs. Sur le marché du travail, le pouvoir économique se manifeste dans la détermination unilatérale du lieu et du mode de création des emplois. La nécessité de contrôler l'exercice du pouvoir économique est renforcée par la concentration croissante des grandes entreprises.

Ce pouvoir économique serait divisé du fait de l'intégration dans la direction de l'entreprise des groupes intéressés à l'entreprise. En empêchant une concentration excessive du pouvoir, la cogestion complète la législation en vigueur en matière de cartels et de concurrence. Le contrôle réciproque par la cogestion constitue - parallèlement aux contrôles généraux par l'Etat - une garantie contre l'abus de pouvoir économique. Ceci est également valable dans l'intérêt d'une neutralisation de l'influence des banques.

En outre, la cogestion a pour but de neutraliser le pouvoir politique de grandes entreprises. Ce pouvoir se manifeste dans l'influence unilatérale de l'"économie" sur les décisions politiques et peut donner lieu à des abus comme le financement de certains partis ou groupes politiques et la pression sur le Parlement ou sur des groupes

parlementaires.

Les partisans de la cogestion qualifiée estiment qu'elle est également justifiée par le fait que les grandes entreprises exercent leur pouvoir dans l'ensemble de la société. Celui-ci consiste dans le fait que, par leur position sur le marché des produits, elles influencent les habitudes des consommateurs et leurs idées sur la société. Les travailleurs de régions entières sont, sur le marché du travail, sous la dépendance de grandes entreprises quant à leur existence matérielle et à leur avenir professionnel. Ces entreprises ne sont plus des structures privées, mais des structures "sociales".

14. Les adversaires de la cogestion estiment que la cogestion qualifiée n'est ni nécessaire au contrôle du pouvoir de l'entreprise ni apte à exercer ce contrôle.

Le pouvoir économique est contrôlé par le système même de l'économie de marché. Un mécanisme de contrôle inhérent au système consiste d'abord dans les desiderata des consommateurs auxquels doit se conformer la pratique économique de toute entreprise qui veut vendre ses produits. D'autre part, la politique de l'entreprise est déterminée par la concurrence qui oblige l'entreprise à adapter à la situation du marché la nature, la qualité et les prix des produits qu'elle offre. Une entreprise qui ne tient pas compte des indications du marché, qui ne les suit pas en prenant des mesures de conversion et d'adaptation, ne peut subsister. La concurrence régit également le marché du travail. En outre, les entreprises sont liées dans ce domaine par des conventions tarifaires.

Dans le cas où la concurrence sur le marché des produits est supprimée par la position dominante d'une entreprise sur le marché ou par des cartels et où, par conséquent, le mécanisme des prix du marché cesse de fonctionner, le contrôle est assuré par l'office des cartels. La cogestion n'est pas de nature à renforcer ce contrôle de l'abus de pouvoir économique par l'entrepreneur. Les travailleurs, intéressés au maintien de leur emploi et à l'augmentation de leurs revenus, tiennent à ce que "leur entreprise" ait une position forte. Il n'y a aucune raison de penser que les travailleurs s'opposeront à une atténuation de la concurrence en faveur de leur entreprise. ./.

La liberté de manoeuvre des entreprises est en outre limitée par la législation économique et sociale, ainsi que par la politique des pouvoirs publics sur le plan économique et sur celui du crédit.

Les garanties de la loi fondamentale, la législation et les mesures administratives arrêtées en vertu de cette loi, ainsi que l'existence d'autres forces politiques et d'autres groupes sociaux, s'opposent à un abus du pouvoir économique à des fins politiques.

La cogestion qualifiée risque au contraire d'accroître le pouvoir politique des syndicats. Certes, ces derniers sont également soumis aux règles fixées par l'Etat, mais aucun contrôle n'est exercé par le marché ou par des instances officielles. La cogestion permet aux syndicats d'exercer, outre leur influence parlementaire, un pouvoir politique en dehors du parlement, par le biais de l'économie.

Les adversaires de la cogestion prétendent, en ce qui concerne le pouvoir des grandes entreprises dans la société, que celles-ci relèvent aussi en principe du droit privé; leurs dimensions seules ne suffisent pas à les transformer qualitativement en une institution à caractère public. Le système de l'économie de marché est fondé sur le principe que l'activité économique est réservée en principe au domaine du droit privé.

Le contrôle qui pourrait s'exercer sur l'activité économique doit donc être assuré par le mécanisme du marché qui relève du droit privé. Si ce mécanisme ne fonctionne pas, il ne reste plus comme solution qu'un contrôle politique exercé par les détenteurs constitutionnels de pouvoirs politiques. Un contrôle par la cogestion implique une intervention contraire au droit privé, dans la répartition des compétences en vertu du droit privé, qui prévoit pour tous les membres de la société la même compétence d'autodétermination. Si, par la cogestion, on donne au groupe social des travailleurs le droit d'intervenir dans l'autodétermination d'un des autres groupes, celui des entrepreneurs, sans l'accord juridique de ceux-ci, on accorde à ce groupe un privilège par rapport à d'autres sujets de droit privé. Cela aboutit à créer un - nouveau - privilège de classe.

15. Les partisans de la cogestion considèrent le contrôle par la cogestion comme un contrôle de droit privé, comme une "sorte de principe d'autoadministration". Ils rejettent l'idée d'un privilège de classe. L'amélioration de la situation des travailleurs n'implique pas la destruction ou la distorsion de notre régime de droit privé et du système de coordination de l'économie de marché fondé sur ce système de droit privé, mais exige qu'on remédie à une des principales difficultés des travailleurs, celle d'être sousprivilégiés par suite de la domination d'autres catégories.

II. Problèmes de la structure interne de l'entreprise.

1. - Capacité de décision de la direction de l'entreprise.

16. Les adversaires d'une participation paritaire des travailleurs, à la nomination, à la révocation et au contrôle de la direction de l'entreprise, font surtout valoir qu'elle entrave les possibilités d'action de l'entreprise.

La représentation paritaire des travailleurs au conseil de surveillance, prétend-on, tend à transférer les décisions du directoire au conseil de surveillance. Cela entraînerait au sein du conseil de surveillance, composé paritairement, une discussion laborieuse entre deux "groupes" de force égale. Si les deux groupes ne parvenaient pas à un accord, toute la responsabilité incomberait à l'homme neutre qui aurait ainsi une trop lourde responsabilité, surtout lorsque le problème soumis à la discussion serait particulièrement critique. Les décisions à prendre en seraient retardées; on en arriverait à un "marchandage" entre les parties; des décisions nécessaires seraient souvent tout à fait éludées. Or, pour être compétitive, une entreprise doit avoir une direction ayant la possibilité de statuer rapidement et de s'adapter avec souplesse aux données du marché.

Un directoire qui, pour sa nomination et sa révocation, dépend d'un conseil de surveillance où est appliquée la cogestion, essaiera dans la conduite de ses affaires de se protéger et peut-être défendre les intérêts des travailleurs dans une mesure qui pourrait être contraire à l'intérêt de l'entreprise.

Il en va de même des cadres moyens. On craint que la cogestion puisse ainsi nuire à la qualité du management.

Pour que les décisions de l'entreprise tiennent compte des intérêts des travailleurs, il n'est pas nécessaire qu'il y ait parité. La prise en considération des intérêts des travailleurs serait aujourd'hui une chose qui va de soi.

17. A cette thèse les partisans de la cogestion opposent que, d'après les expériences réalisées jusqu'à présent en matière de cogestion au sein du conseil de surveillance sur la base de la loi sur la statut de l'établissement, ce n'est pas, dans la plupart des sociétés, l'argument de fond, mais le nombre des voix qui se rangent derrière ces arguments qui est déterminant. Si dans les conseils de surveillance à cogestion paritaire du secteur minier et sidérurgique, les arguments des travailleurs n'ont pas été purement et simplement balayés, cela tient uniquement au fait que c'est précisément la parité qui joue comme "fleet in being".

Les représentants des travailleurs ne devraient aucunement défendre uniquement les intérêts des travailleurs. Les bailleurs de fonds et les travailleurs sont intéressés au même titre à la création de valeur et à l'efficacité de l'entreprise. Cela prive de tout fondement l'argument selon lequel la cogestion empêche l'entreprise de suivre avec souplesse les indications du marché et nuit à son efficacité. Il y a également des compromis dans les conseils de surveillance où la cogestion n'étant pas pratiquée qui sont aussi composés de représentants d'intérêts divergents. La représentation paritaire des intérêts des travailleurs éviterait au contraire, dans l'intérêt de l'ensemble de l'entreprise, des actes spontanés qui n'auraient pas été suffisamment examinés et pourraient être considérés comme unilatéraux. Dans l'industrie du charbon et de l'acier, on a constaté que la cogestion qualifiée avait permis de surmonter des crises structurelles et d'adopter, sans grande tension sociale, des mesures de conversion difficiles.

Comme les travailleurs sont intéressés à la rentabilité de l'entreprise, les critères de sélection et d'appréciation des membres du directoire ne peuvent être pour eux également que ceux de la compétence professionnelle et des qualités personnelles. La participation paritaire

de représentants des travailleurs au choix de la direction de l'entreprise n'affectera donc pas la qualité de cette dernière.

2. - Participation des syndicats

18. La participation des syndicats constitue un autre point de litige important en matière de cogestion élargie.

Les adversaires de cette participation prétendent que le fait d'accorder aux syndicats un droit de délégation et de désignation pour la représentation des travailleurs au conseil de surveillance introduit dans la direction de l'entreprise un élément étranger à l'entreprise qui, en outre, est étranger au personnel. La cogestion en vertu de la loi sur le statut de l'établissement a montré que le personnel lui-même ne désire pas de représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise.

L'implantation des syndicats aux "commandes de l'entreprise", comme l'implique la cogestion syndicale, ne signifie pour les ouvriers et les employés rien d'autre que la "domination" par "deux maîtres" au lieu d'un. Le fait pour les travailleurs d'être représentés par les fonctionnaires de syndicats ne peut contribuer à renforcer leur dignité et leur liberté, dont les syndicats se font précisément les défenseurs.

En outre, les syndicats ne représentent actuellement environ que le tiers des travailleurs; leur prétention d'être les défenseurs des intérêts des travailleurs n'est donc nullement justifiée.

19. Les partisans d'une cogestion syndicale estiment que le fait de ne confier la défense des intérêts des travailleurs qu'à des représentants appartenant à l'entreprise ne sert ni les intérêts de l'entreprise, ni ceux des travailleurs eux-mêmes. Les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise ne sont souvent pas en mesure de saisir toute la portée des questions de politique de l'entreprise et de les juger correctement. Les représentants syndicaux par contre ont de plus hautes qualifications et une meilleure vue d'ensemble de la situation de la branche et de l'ensemble de l'économie. En outre, les membres du personnel sont enclins à un certain égoïsme en faveur de leur

établissement. Cet égoïsme est compensé par la participation de personnes étrangères à l'entreprise qui font valoir des considérations supérieures.

Au-delà de l'intérêt qu'à le personnel des grandes entreprises à la bonne gestion de ces entreprises, il y a également l'intérêt de l'ensemble des travailleurs, qui s'explique par les répercussions que peut avoir la politique de ces entreprises sur le marché du travail et sur le niveau social général. Cet intérêt ne peut être défendu que par les syndicats.

Enfin, la raison politique suivante justifie la présence de représentants des syndicats dans les institutions de la cogestion : seule la puissance des syndicats peut garantir que les entrepreneurs respecteront effectivement la cogestion et que les responsables de la cogestion obtiendront conseils, aide et protection. D'autre part, une concertation est nécessaire entre les représentants des travailleurs et leurs organisations.

L'argument invoqué contre la prétention des syndicats à représenter l'ensemble des travailleurs méconnaît l'essence même de la représentation. Celle-ci ne consiste ni en un rapport personnel avec tous les représentés, ni en un mandat. Si par exemple un actionnaire ne participe à l'assemblée générale ni personnellement ni par l'intermédiaire d'un représentant, il est lié par les décisions des actionnaires et des représentants des actionnaires présents : il est représenté par eux.

3. - Directeur du travail (Arbeitsdirektor)

20. L'institution du directeur du travail est critiquée comme étant une institution malheureuse. La critique n'est pas dirigée contre la représentation de l'élément personnel et social au niveau du directoire, mais contre la double qualité du directeur du travail qui est à la fois membre du directoire et employeur d'une part, et représentant des travailleurs dépendant du syndicat d'autre part. La dépendance unilatérale d'un membre du directoire nuit à l'homogénéité du directoire.

Elle implique en outre l'arbitrage dans la personne du directeur du travail de conflits d'intérêts et entraîne des conflits de loyauté. Nous citerons comme exemple les négociation tarifaires auxquelles le directeur du travail participe en tant que représentant de l'employeur, bien que sa position dépende des travailleurs.

21. Les partisans de l'institution du directeur du travail rétorquent que tout membre du directoire est soucieux du bien de l'établissement, du personnel et de l'intérêt public et doit ainsi tenir compte d'intérêts multiples; le directeur du travail contribue, en informant, en pesant le pour et le contre et en servant d'intermédiaire, à permettre de résoudre de façon raisonnable, en tenant compte des intérêts des travailleurs, les conflits qui ne peuvent manquer de naître entre travailleurs et employeurs. En outre, il est responsable, au même titre que les autres membres du directoire de l'existence et du développement de la société. Il ne peut généralement pas y avoir pour le directeur du travail de conflit de loyauté lors de la négociation de conventions tarifaires puisque les conventions collectives ne sont pas conclues dans des entreprises individuelles, mais entre les organisations d'employeurs et les syndicats intéressés.

En outre, n'accèdent généralement au poste de directeur du travail à la direction de l'entreprise que des personnalités qui sont à la hauteur de leur tâche. La cogestion donne accès à une position de cadre, indépendamment de la fortune et de l'origine sociale, à des personnes qui possèdent uniquement des qualités techniques et humaines voulues; elle permet ainsi de puiser dans un réservoir de cadres jusqu'à présent inutilisé.

III. L'entreprise comme unité de décision autonome.

1. - Buts de l'entreprise

22. Partisans et adversaires de la cogestion qualifiée considèrent l'entreprise comme partie intégrante d'un régime économique fondé sur les principes de l'économie de marché, telle qu'elle est conçue aujourd'hui en tant qu'"économie sociale de marché". Les uns et les autres attendent de l'entreprise que sa pratique soit basée sur des décisions fondamentale-

ment autonomes, dictées par le marché ou les données de la politique économique des pouvoirs publics. Le fait que, dans le système de l'économie de marché les conséquences des mesures économique de l'entreprise sont imputées à l'entreprise elle-même, implique pour celle-ci la nécessité d'axer sa pratique sur la rentabilité. Partisans et adversaires de la cogestion considèrent donc d'un commun accord que la rentabilité fait partie des objectifs auxquels ne peut renoncer une entreprise à but lucratif.

Pour être rentable il faut que l'entreprise tienne compte du marché, c'est-à-dire qu'elle se laisse guider par des desiderata et les besoins des consommateurs. Par le biais de la concurrence que se livrent les entreprises pour assurer leur part du marché, l'objectif de la rentabilité garantit ainsi la couverture des besoins de la population et prend ainsi sens, axé sur la communauté. Sur ce point également il y a entre partisans et adversaires de la cogestion une identité de vues qui s'exprime dans leur préférence commune pour le système de l'économie de marché.

23. Certains partisans de la cogestion qualifiée estiment qu'il est incompatible avec les règles fondamentales d'une société libre que les entreprises visent uniquement l'objectif de la rentabilité. L'objectif de la rentabilité doit être associé à l'intérêt des travailleurs. Or, cette association n'est garantie que par une cogestion des travailleurs à égalité de droits.

24. A cela les adversaires de la cogestion rétorquent que, pour que l'intérêt des travailleurs soit pris en considération dans la politique de l'entreprise, une parité numérique au conseil de surveillance n'est pas nécessaire; actuellement, toute direction d'entreprise tient compte des intérêts des travailleurs dans l'élaboration de ses décisions. D'autre part, sur le plan institutionnel, l'intérêt de rentabilité est aussi associé à la prise en considération de l'intérêt des travailleurs. Non seulement la loi du 11 octobre 1952 sur le statut de l'établissement accorde aux travailleurs, par le biais du conseil d'établissement et du comité économique, des droits concrets de cogestion, mais surtout il existe, suite au système des conventions tarifaires, un cartel des syndicats en matière de salaires, organisé selon des principes rigides,

qui, en cas de besoin, peut recourir à la lutte sociale. Une représentation paritaire des intérêts des travailleurs dans le cadre de l'entreprise implique une prédominance des travailleurs sur l'employeur. Si l'on crée cette prédominance pour faire prévaloir l'intérêt des travailleurs dans tous les cas - même au détriment de la situation de l'entreprise - on renonce alors au principe de l'économie de marché en même temps qu'à la rentabilité de l'entreprise. Mais, si l'intention des représentants des travailleurs et en particulier des syndicats est de s'identifier avec l'entreprise fonctionnant dans le cadre de l'économie de marché, c'est-à-dire maintenir les frais dans les limites raisonnables, la représentation des syndicats est alors coincée entre les exigences de l'entreprise d'une part et la critique de ceux qu'elle représente d'autre part. Cet aspect contestable de la cogestion n'apparaît pas obligatoirement en cas d'inflation ou de haute conjoncture liée à un fort accroissement de la productivité, mais une déflation fait nécessairement peser sur ceux qui participent à la cogestion une responsabilité contraire aux intérêts des travailleurs.

Pour que soit garantie précisément la liberté du travailleur, il ne faut pas que le conflit possible entre l'objectif de l'entreprise, qui est la rentabilité, et l'intérêt des travailleurs relatif au salaire et à la situation sociale, soit arbitré au sein des organes de l'entreprise, il faut qu'il fasse l'objet d'un compromis dans le cadre de l'autonomie tarifaire.

L'obligation institutionnelle de régler les conflits d'intérêts au sein des organes de l'entreprise peut, précisément en période de crise, amener les représentants des travailleurs et ceux des porteurs de parts à se mettre d'accord aux dépens de la communauté. C'est ce qu'a montré par exemple l'évolution enregistrée dans la Ruhr où le contribuable a financé les programmes sociaux.

2. - Capacité de concurrence

25. En outre, par rapport aux objections que nous venons de formuler il faut mentionner la crainte des adversaires de la cogestion de voir le système de l'économie de marché éliminé par une paralysie de la concurrence.

Le progrès technique, condition indispensable au maintien de la compétitivité, exige des entreprises qu'elles soient disposées et aptes à procéder à des modifications de structure qui vont souvent à l'encontre de l'intérêt qu'a le travailleur de maintenir son emploi. L'opposition de la représentation des travailleurs au sein du conseil de surveillance à cogestion paritaire qui peut, avec l'aide de l'homme neutre, bloquer des décisions, entraîne pour le moins des retards persistants dans l'adoption des mesures de conversion nécessaires. C'est ce que l'on a constaté également dans la Ruhr. Des programmes sociaux sauvegardant les intérêts des travailleurs affectés par des mesures de conversion ont été établis également dans des branches d'industrie où la cogestion paritaire n'est pas appliquée; ils ne constituent pas un argument en faveur de la parité.

Les adversaire de la cogestion voient le principal danger que peut faire courir la cogestion paritaire à la concurrence inhérente à l'économie de marché dans la possibilité ainsi donnée aux syndicats de diriger l'économie.

Le DGB et ses syndicats constituent aujourd'hui, avec leurs entreprises et leur participation à quelque 100 entreprises économiques de la République Fédérale d'Allemagne, un des plus grands entrepreneurs. Vu la délégation et la désignation des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de toutes les grandes entreprises dont le nombre augmente sans cesse, près de 80 % de l'industrie allemande sont placés sous le contrôle des syndicats. La concurrence propre à l'économie de marché entre entreprises syndicales et entreprises non syndicales est ainsi exclue. Les syndicats ont acquis de ce fait la possibilité de contrôler de vastes secteurs de l'économie allemande. Si les syndicats voulaient, comme ils l'ont proclamé, "avoir la mainmise sur les investissements", cela constituerait une ingérence fondamentale dans le système de l'économie de marché.

La position des syndicats dans les conseils de surveillance où est pratiquée la cogestion ne peut être comparée par exemple à la représentation de banques dans les conseils de surveillance. La concurrence entre les différents établissements de crédit s'oppose à une coordination centrale de la part des banques. Le droit de vote d'une banque dépositaire d'actions a été réglementé par la réforme du droit des sociétés anonymes de 1965 de telle façon qu'il ne peut être question de puissance des banques se substituant à la volonté de l'actionnaire.

26. Les syndicats excluent la possibilité d'une télécommande de l'économie par les syndicats. L'intention d'utiliser la cogestion comme moyen de diriger l'économie n'existe pas. Jusqu'à présent rien n'a été organisé en ce sens et il en sera de même pour l'avenir.

Surtout une coordination centrale de la part des syndicats est impossible dans la pratique. D'une part, l'influence que la cogestion leur permet d'exercer sur les organes de l'entreprise ne suffit pas à assurer cette coordination; d'autre part, à cette coordination s'oppose l'autonomie des syndicats de l'industrie. Cette autonomie correspond aux intérêts spécifiques des travailleurs, propres à la branche considérée et elle est par conséquent liée à ces intérêts.

Enfin, une direction centrale de l'économie est contraire à la conception des syndicats concernant un régime économique et social libéral.

3. - Recherche de capitaux.

27. On fait valoir comme autre objection à l'encontre de la cogestion qualifiée que les entreprises au sein desquelles elle est pratiquée éprouvent des difficultés à se procurer des capitaux. Les grandes entreprises précisément si elles veulent continuer à soutenir sur le plan international, la concurrence des grandes entreprises internationales en particulier, sont tributaires du marché des capitaux intérieur et étranger. Le fait que les initiatives des entrepreneurs orientées vers la rentabilité soient paralysées par la cogestion ne détournera pas seulement les bailleurs de fonds étrangers du marché financier allemand, mais elle incitera également les épargnants nationaux à placer leur argent dans l'industrie étrangère où la cogestion n'est pas pratiquée. Les besoins importants d'investissement des grandes entreprises allemandes ne pourront plus être couverts. Le volume des capitaux étrangers investis dans l'industrie minière et sidérurgique est beaucoup plus faible que celui des capitaux investis dans les autres secteurs de l'économie.

28. Les partisans de la cogestion ne partagent pas ces craintes. Les capitaux seront toujours investis là où ils trouvent les meilleures

perspectives de rendement qui sont liées à d'autres considérations. Par exemple la faible fréquence des grèves dans la République fédérale maintiendra l'attrait du marché financier allemand. Tandis que les adversaires de la cogestion attribuent la fréquence relativement faible des grèves surtout à la participation dans l'établissement pratiquée dans le cadre de la loi sur le statut de l'établissement. Les partisans de la cogestion qualifiée pensent que c'est précisément cette dernière qui contribue à la paix sociale. En outre, en ce qui concerne le marché financier, tout dépend si la cogestion fonctionne parfaitement à tous les égards.

4. - Rapports internationaux.

29. Les adversaires de la cogestion font en outre valoir que l'industrie européenne doit, pour rester compétitive sur le marché mondial, constituer des unités d'une certaine importance. Dans la Communauté Economique Européenne, l'Allemagne est le seul pays qui ait des programmes visant l'élargissement de la cogestion; les réglementations en matière de cogestion et de participation appliquées dans les autres Etats de la CEE sont restées nettement en deçà des dispositions de la loi sur le statut de l'établissement. Les entrepreneurs et les syndicats des autres pays de la CEE ont rejeté la cogestion paritaire. En cas de fusion, une entreprise allemande où la cogestion est pratiquée ne trouvera donc que difficilement des partenaires étrangers qui soient prêts à se soumettre aux règles de la cogestion. Les fusions internationales s'effectueront donc sans la République fédérale d'Allemagne, ou de telle façon que des entreprises allemandes seront absorbées par des entreprises étrangères et que leur siège sera transféré à l'étranger, où la cogestion n'est pas appliquée. L'économie allemande risque donc à long terme de devenir le centre de production de groupes étrangers. La cogestion élargie ayant été rejetée dans les autres pays de la CEE, le fait de la revendiquer peut également remettre en question l'idée de la société anonyme européenne.

30. Les partisans de la cogestion font valoir au contraire que dans tous les pays industrialisés du monde on revendique la cogestion des travailleurs, sous la forme adaptée aux données spécifiques du pays et à la structure du mouvement syndical. La cogestion ne fait pas

obstacle à la concentration économique internationale. Elle ne s'oppose pas non plus à la réalisation de la société anonyme européenne; les obstacles à la création d'un droit européen des sociétés relèvent plutôt du domaine politique.

IV. Problèmes relatifs à l'ordre juridique et social.

1. - Garantie de la propriété.

31. Les adversaires de la cogestion considèrent la cogestion qualifiée comme une atteinte à la propriété. L'institution du droit de co-décision sur le plan économique affecte le droit de disposition des porteurs de parts. Cela va au-delà des obligations sociales imposées à la propriété par la constitution et constitue une "froide socialisation". Les obligations sociales inhérentes à la propriété consistent pour le propriétaire d'une entreprise dans les obligations qui lui sont imposées par les lois de protection du travailleur contenues dans la législation du travail. Une autre obligation sociale essentielle liée à la propriété dans le cadre de l'entreprise réside dans le fait que les différents biens investis dans une entreprise se fondent dans l'unité supérieure que constitue l'entreprise et sont soumis à toutes les dispositions possibles de la législation économique pour répondre à l'approvisionnement de la communauté en biens.

Le pouvoir de disposition de propriétaire de l'entreprise est exercé par l'intermédiaire de la direction de l'entreprise. Le droit de désigner et de contrôler les membres de la direction de l'entreprise est donc essentiellement lié à la propriété.

En ce qui concerne le lien juridique existant entre la propriété et l'activité d'entrepreneur, les avis sont même partagés du côté des adversaires de la cogestion. Certains prétendent que le droit d'exercer l'activité d'entrepreneur, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un tiers, découle directement de l'autonomie privée et qu'il est indépendant de la justification de la propriété. Selon cette opinion, la cogestion dans l'exercice de l'activité d'entrepreneur constitue une atteinte non pas à la propriété, mais à l'autonomie privée.

32. Les partisans de la cogestion se réfèrent également à l'existence de la propriété privée et au droit de la propriété privée. Ils estiment que la cogestion qualifiée ne constitue pas une atteinte à la propriété des porteurs de parts.

Pour avoir une vue correcte de la situation dans ce domaine, il faut tenir compte du fait que la propriété ne donne droit qu'à une domination sur les choses et non pas sur les personnes. L'entreprise est constituée par un ensemble de biens et de personnes; la somme des droits de propriété sur les objets utilisés par l'entreprise ne peut être purement et simplement assimilée au droit sur l'ensemble de l'entreprise. Cette conception fait abstraction de l'élément personnel du travail qui fait partie de l'entreprise. La discussion sur l'interprétation de la garantie de la propriété, telle qu'elle est prévue par la constitution, en ce qui concerne la propriété de l'entreprise, se ramène donc au fond à un jugement de valeur sur la politique sociale.

Indépendamment de l'argument déjà mentionné, selon lequel la direction de l'entreprise exige une légitimation démocratique, les partisans de la cogestion considèrent que le fait de dériver de la propriété le pouvoir de désigner la direction de l'entreprise, est erroné pour une autre raison : dans les grandes sociétés de capitaux précisément, on a assisté à une défonctionnalisation de la propriété. Abstraction faite du gros actionnaire, l'actionnaire n'a pratiquement aucune influence sur la politique de l'entreprise. "L'entreprise du propriétaire" s'est transformée en "entreprise du manager". Un "management" conscient de sa propre valeur se réserve de participer aux droits de gestion en faisant contrepoids à la propriété. La direction des grandes entreprises se présente comme un troisième élément autonome qui détermine la politique de l'entreprise indépendamment de la propriété de l'entreprise et sans en assumer le risque inhérent à l'activité d'entrepreneur.

33. D'aucuns rétorquent que, si le management dans la pratique, en s'écartant de la conception juridique de la société anonyme, devient autonome et n'est plus contrôlé par la personne morale, c'est là un problème de la personne morale et non de la propriété. La solution doit être cherchée dans une amélioration de l'institut de la société anonyme.

La cogestion ne peut être dans ce cas d'aucun secours. Elle permettrait plutôt de faire participer les travailleurs aux chances qui résultent de l'autonomie du management.

2. - Autonomie tarifaire.

34. Les adversaires de la cogestion considèrent la cogestion élargie comme incompatible avec l'autonomie tarifaire. Dans le régime constitutionnel et social actuel, l'autonomie tarifaire est fondée sur la présence de deux partenaires égaux en droit, indépendants l'un de l'autre et essentiellement de même poids. La cogestion supprime l'égalité de droits des partenaires parce qu'elle donne aux syndicats des fonctions unilatérales de contrôle par rapport à l'autre partenaire. Le principe de la non-présence d'adversaires au sein d'un groupement tarifaire n'est pas respecté en ce sens que le directeur du travail, membre et homme de confiance du syndicat, est en même temps membre du directoire et, en tant que tel, défend souvent du côté de l'organisation syndicale des employeurs, les intérêts des employeurs dans la négociation tarifaire. L'équilibre entre les parties aux conventions collectives est perturbé par la concentration du pouvoir résultant de la cogestion au profit des syndicats. Limitée à l'industrie minière et sidérurgique, cette situation a été tolérable, en raison des nombreux liens existant entre elle et les branches d'industrie où la cogestion n'est pas pratiquée. Une extension de la cogestion qualifiée à toutes les grandes entreprises implique toutefois une transformation qualitative aux dépens de l'autonomie tarifaire. Le dictat des syndicats en matière de salaires en est la conséquence.

35. Les partisans de la cogestion ne partagent pas cette opinion. Le directeur du travail n'empêche ni le syndicat ni l'organisation syndicale des employeurs d'être partie à une convention collective. Cette opinion est fondée sur le fait que la doctrine juridique confirme pour l'industrie minière et sidérurgique la possibilité de négocier des conventions collectives et a préconisé un assouplissement du principe de l'indépendance mutuelle des parties aux conventions collectives. En outre, les expériences recueillies dans ce secteur ont montré que les représentants des syndicats dans les organes de cogestion ont pu défendre correctement les intérêts des travailleurs,

sans que leur fonction de partenaire dans les conventions collectives en ait été affectée ou leur autonomie modifiée.

La cogestion institutionalisée de représentants syndicaux des travailleurs dans l'entreprise n'est pas seulement compatible avec l'autonomie tarifaire, mais elle est une des conditions de son efficacité optimale sur le plan de la politique sociale; en effet, grâce à l'expérience et aux connaissances qu'ils recueillent, les syndicats comprennent mieux les données de la politique des conventions collectives.

Les défenseurs de la cogestion prétendent également qu'il faut voir dans la pratique jusqu'à quel point une influence indirecte des syndicats sur la cogestion est compatible avec leur fonction initiale d'association des travailleurs et de partenaire à la négociation des conventions collectives. D'autre part, certains faits récents - la "konzertierk Aktion"^{*} par exemple - incitent à se demander si l'autonomie tarifaire, telle qu'elle a existé et qu'elle a été conçue jusqu'à présent, peut être maintenue à longue échéance.

3. - Pouvoir des syndicats

36. La quasi-totalité des arguments invoqués contre la cogestion qualifiée expriment la crainte que la cogestion renforce de façon inacceptable l'influence et le pouvoir des syndicats. Un développement vers un "Etat syndical" est donc l'objection la plus grave des adversaires de la cogestion.

A la puissance économique que confère aux syndicats la cogestion, s'ajoute le fait que près de la moitié des membres du Bundestag sont affiliés à un syndicat, que de nombreux membres et fonctionnaires sont représentés dans tous les autres organes législatifs et que des cotisations syndicales ont été utilisées pour le financement de partis politiques. De plus, les syndicats sont représentés dans les organes

./.

* (note du traducteur : "Action concertée" : Une série de conférences établie sur l'initiative du Ministère Fédéral des Affaires Economiques à laquelle participent les représentants des grandes organisations de l'économie, y compris les organisations syndicales d'employeurs et les syndicats).

de l'Autoadministration sociale (Soziale Selbstverwaltung), ainsi qu'au sein de conseils consultatifs, de conseils administratifs et de comités de l'administration. Le cumul de ces influences aboutit à une énorme concentration de pouvoir entre les mains d'un seul groupe social.

Sans prêter aux syndicats actuels l'intention d'abuser de leur pouvoir, les adversaires de la cogestion voient dans la simple existence de cette puissance unilatérale un problème politique fondamental. La question de la situation des syndicats dans l'Etat pose pour eux le problème de la limite entre l'Etat et la société.

Cette limite disparaît dans la mesure où l'Etat devient le "junior partner" ou même l'instrument d'organisations puissantes. Cela déplace, en faveur de groupements d'intérêts, la principale fonction de souveraineté de l'Etat, compétent pour la défense du bien public. Mais cela risque d'inciter certains groupements à définir leurs intérêts comme une exigence du bien public, comme des intérêts "sociaux".

37. Cette argumentation est dirigée contre la conception que les syndicats ont de leur tâche. Ceux-ci estiment que leur rôle en matière de politique sociale consiste non seulement à représenter leurs membres, mais également à défendre l'intérêt public. Les syndicats estiment qu'ils ont dépassé depuis longtemps le stade de la simple représentation d'intérêts et ne sauraient être ramenés à leur rôle initial limité à la politique du marché de l'emploi.

Nous avons déjà montré que les syndicats considèrent en fait la cogestion comme n'étant pas de nature à permettre une concentration de pouvoir entre leurs mains. Si toutefois, contrairement à toute attente, il devait se produire une concentration de pouvoir préjudiciable du point de vue de la politique sociale, les syndicats font observer que les règles fondamentales d'une société libre devraient évidemment être appliquées également aux syndicats eux-mêmes.

C. Projets de loi, recommandations et déclarations de programme.

I. Récapitulation des questions importantes.

38. Les adversaires de la cogestion, telle qu'elle est actuellement revendiquée, ne s'opposent pas en principe à ce que les représentants des travailleurs entrent dans les organes de l'entreprise; leurs objections sur le plan de la politique sociale et de la politique juridique visent l'ampleur de cette participation. Partisans et adversaires d'une cogestion qualifiée ont présenté à l'opinion publique des projets de loi, des recommandations et des programmes dans lesquels ils ont défini la forme qu'il convenait, à leur avis, de donner à la cogestion.

Ils partent le plus souvent des organes de l'entreprise, tels qu'ils sont prévus par le droit des sociétés en vigueur. Quelques recommandations préconisent un nouveau statut de l'entreprise dont les organes, s'ils s'inspirent du droit des sociétés, existeraient toutefois indépendamment de celui-ci. Ces recommandations distinguent l'entreprise en tant que telle de l'association prévue par le droit des sociétés, dont les organes sont limités à la gérance des biens et qui n'ont rien à faire avec le statut de l'entreprise. Comme la Commission s'est fondée dans ses considérations sur le droit des sociétés actuellement en vigueur, ces recommandations n'ont pas été prises en considération dans l'exposé qui suit.

Une discussion sur la cogestion n'exige pas un compte-rendu détaillé des projets de loi et autres déclarations; les seuls points de ces documents qui présentent un intérêt sont ceux sur lesquels se concrétisent les divergences fondamentales d'opinions concernant la cogestion.

39. Le conseil de surveillance est au centre de la discussion. Les partisans d'une cogestion qualifiée estiment que la représentation paritaire des travailleurs au conseil de surveillance est la condition sine qua non d'une influence réelle des représentants des travailleurs sur la direction de l'entreprise par le biais de la sélection et du contrôle des membres. La question du rapport quantitatif entre la représentation des travailleurs et celle des porteurs de parts au conseil de surveillance fait par conséquent l'objet de divergences

fondamentales.

Ces divergences sont renforcées, pour les adversaires d'une composition paritaire du conseil de surveillance, par le fait que, pour qu'un conseil de surveillance ainsi composé puisse prendre des décisions, il faut une instance neutre dont le vote emporte la décision en cas de partage des voix. Or, les adversaires de la composition paritaire du conseil de surveillance estiment que, lorsqu'il s'agit de décisions relatives à la politique de l'entreprise, il est trop demandé à cette "personnalité neutre". L'institution de l'"homme neutre" prévue par les lois sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, constitue donc un autre point de friction.

En relation avec la composition du conseil de surveillance, la question de savoir si, ou dans quelle mesure, un droit de délégation ou de désignation doit être accordé aux syndicats pour la représentation des travailleurs au conseil de surveillance suscite également des divergences d'opinion. Des désaccords se manifestent en outre en ce qui concerne la défense de l'intérêt public au conseil de surveillance.

L'organe de l'entreprise au sein duquel se réunissent les porteurs de parts sous forme d'assemblée générale ou d'assemblée de la société, présente un intérêt dans l'étude des projets et des recommandations relatifs à la cogestion dans la mesure où, en liaison avec la composition du conseil de surveillance, les droits des porteurs de parts relatifs à l'élection des membres du conseil de surveillance y font l'objet d'une nouvelle réglementation.

Quant à la composition de la direction de l'entreprise, il n'y a pas de désaccord en ce sens que les uns et les autres considèrent la représentation du personnel et des affaires sociales à l'échelon du directoire comme nécessaire. Il y a toutefois des divergences d'opinion sur le point de savoir si le membre du directoire chargé de ces questions doit être désigné selon une procédure particulière, telle que la prévoit la loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique pour le directeur du travail.

./.

II. Points essentiels des projets de loi recommandations et déclarations de programme.

1. - Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (confédération des Syndicats Allemands).

40. Le projet de loi du DGB concerne les entreprises auxquelles est appliquée la loi sur la cogestion et la loi complémentaire de la loi sur la cogestion, ainsi que toutes les autres sociétés de capitaux dans la mesure où elles remplissent deux des critères suivants : un effectif de 2000 travailleurs au moins, un total du bilan de 75 millions de DM au moins, d'un chiffre d'affaires annuel de 150 millions de DM au moins; les établissements de crédit et les compagnies d'assurance sont soumis à des critères spéciaux.

Le conseil de surveillance est composé paritairement, comme d'après la loi sur la cogestion dans l'industrie minière et sidérurgique, de représentants des travailleurs, de représentants des porteurs de part et d'autres membres; il comprend en outre un membre neutre.

Pour un conseil de surveillance de onze membres les syndicats possèdent un droit de délégation pour deux représentants des travailleurs et un "autre membre" de cette catégorie. Deux représentants des travailleurs proviennent du personnel de l'entreprise; les syndicats ont, après l'élection, un droit d'opposition.

L'assemblée générale n'élit que les membres du conseil de surveillance représentant les porteurs de parts et n'a aucune influence sur l'élection de la représentation des travailleurs. Les représentants des travailleurs, dans la mesure où ils ne sont pas délégués par le syndicat, sont élus par une assemblée des conseils d'établissements.

Le directoire qui se compose de trois membres au moins, comprend au moins un directeur du travail. Le mode de désignation de celui-ci correspond à la réglementation prévue par la loi sur la cogestion, c'est-à-dire que le directeur du travail ne peut pas être désigné contre la volonté de la majorité des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.

2. - Deutsche Angestellten Gewerkschaft (DAG) (Syndicat Allemand des Employés).

41. Les thèses du DAG en matière de cogestion concernent toutes les entreprises qui remplissent deux des critères suivants : un effectif de 2000 travailleurs au moins, un total du bilan de 75 millions de DM au moins, un chiffre d'affaires annuel de 150 millions de DM au moins. Ces entreprises ne peuvent être gérées que sous la forme juridique de société de capitaux.

Le conseil de surveillance comprend onze membres au moins. Il est composé paritairement de quatre représentants des travailleurs et de quatre représentants des porteurs de parts et ainsi que de trois représentants de l'"intérêt public".

Le syndicat jouit d'un droit de proposition pour un des quatre représentants des travailleurs ne pouvant appartenir à l'entreprise.

L'assemblée des représentants des porteurs de parts n'est compétente que pour l'élection de leurs représentants au conseil de surveillance. Les représentants des travailleurs sont élus par une assemblée des représentants des travailleurs composée d'électeurs. Les représentants de l'intérêt public sont élus par des comités électoraux des Länder ou du Bund.

Le directoire a un membre compétent pour les questions de personnel et les questions sociales. Tous les membres du directoire sont désignés par le conseil de surveillance à la majorité des deux tiers.

3. - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
(Union Fédérale des Organisations Syndicales d'Employeur Allemands).

42. La BDA rejette la cogestion paritaire. Dans ses recommandations elle se prononce en faveur de la pleine utilisation des institutions prévues par la loi sur le statut de l'établissement. Elle attire notamment l'attention sur le comité économique et propose une extension de l'information. Elle recommande le développement des relations sur le

plan personnel et matériel entre le comité économique, le conseil d'établissement et la direction de l'entreprise. Les liens entre le conseil d'établissement et les travailleurs doivent être resserrés par des agents de liaison.

La BDA se prononce contre un renforcement de l'influence des syndicats au sein de l'établissement et sur la direction de l'entreprise.

Les questions de personnel et les problèmes sociaux doivent être traités au niveau du directoire.

4. - Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (Parti Social-Démocrate Allemand).

43. Le projet de loi du SPD coïncide avec le projet du DGB en ce qui concerne le champ d'application et la composition du conseil de surveillance.

Contrairement à ce que prévoient les propositions du DGB, celles du SPD stipulent que les syndicats disposent, après consultation des conseils d'établissement d'un droit de proposition pour deux des représentants des travailleurs au conseil de surveillance devant nécessairement être étrangers à l'entreprise. Les propositions pour les membres du personnel au conseil de surveillance émanent non seulement du conseil d'établissement, mais également des personnes employées. L'"autre membre" du groupe des travailleurs au conseil de surveillance est proposé par les quatre membres du groupe des travailleurs déjà élus.

L'assemblée générale n'élit que les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance. Parallèlement à l'assemblée générale il existe une assemblée de l'entreprise qui élit les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, à l'exception de l'"autre membre" de cette catégorie qui est élu, comme le membre correspondant de la catégorie des porteurs de parts par les représentants de la catégorie déjà élus. L'"homme neutre" est élu par l'ensemble des autres membres du conseil de surveillance.

La réglementation relative au directoire est analogue à celle qui est recommandée par le DAG, mais elle prévoit au moins trois membres au directoire.

5. - Christlich-Demokratische Union (CDU) (Union des Chrétiens Démocrates).

44. La CDU se prononce, dans le cadre de son "programme de Berlin", contre une adoption schématique du modèle de la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique et contre un monopole d'influence en faveur d'intérêts organisés à un niveau supérieur à celui de l'entreprise. Elle préconise une conception moderne du partner-ship compte tenu de la rentabilité économique des entreprises.

Les commissions sociales des travailleurs chrétiens-démocrates ont présenté leur propre "projet pour l'aménagement des droits du travailleur dans l'établissement, dans l'entreprise et dans l'économie". Elles prévoient un nouveau statut de l'entreprise, qui s'écarte du droit des sociétés actuellement en vigueur.

6. - Freie Demokratische Partei (FDP) Parti Libéral Démocrate.

45. Le FDP se prononce contre la cogestion paritaire et préconise l'application intégrale de la loi sur le statut de l'établissement.

Dans son projet de loi relatif à la loi sur le statut de l'établissement, le FDP exige pour les entreprises employant plus de 100 personnes, outre le conseil d'établissement, une commission technico-scientifique dont les membres seront élus directement par le personnel. Le but de cette commission est de permettre à toutes les personnes employées dans l'établissement d'exercer une influence, par delà leur emploi, sur l'organisation et la direction de l'établissement. Le FDP exige, pour le conseil d'établissement et la commission technico-scientifique un droit d'information total de la part de l'entrepreneur.

7. - Chambre d'Organisation Sociales auprès du Conseil de
l'Eglise Evangélique d'Allemagne.

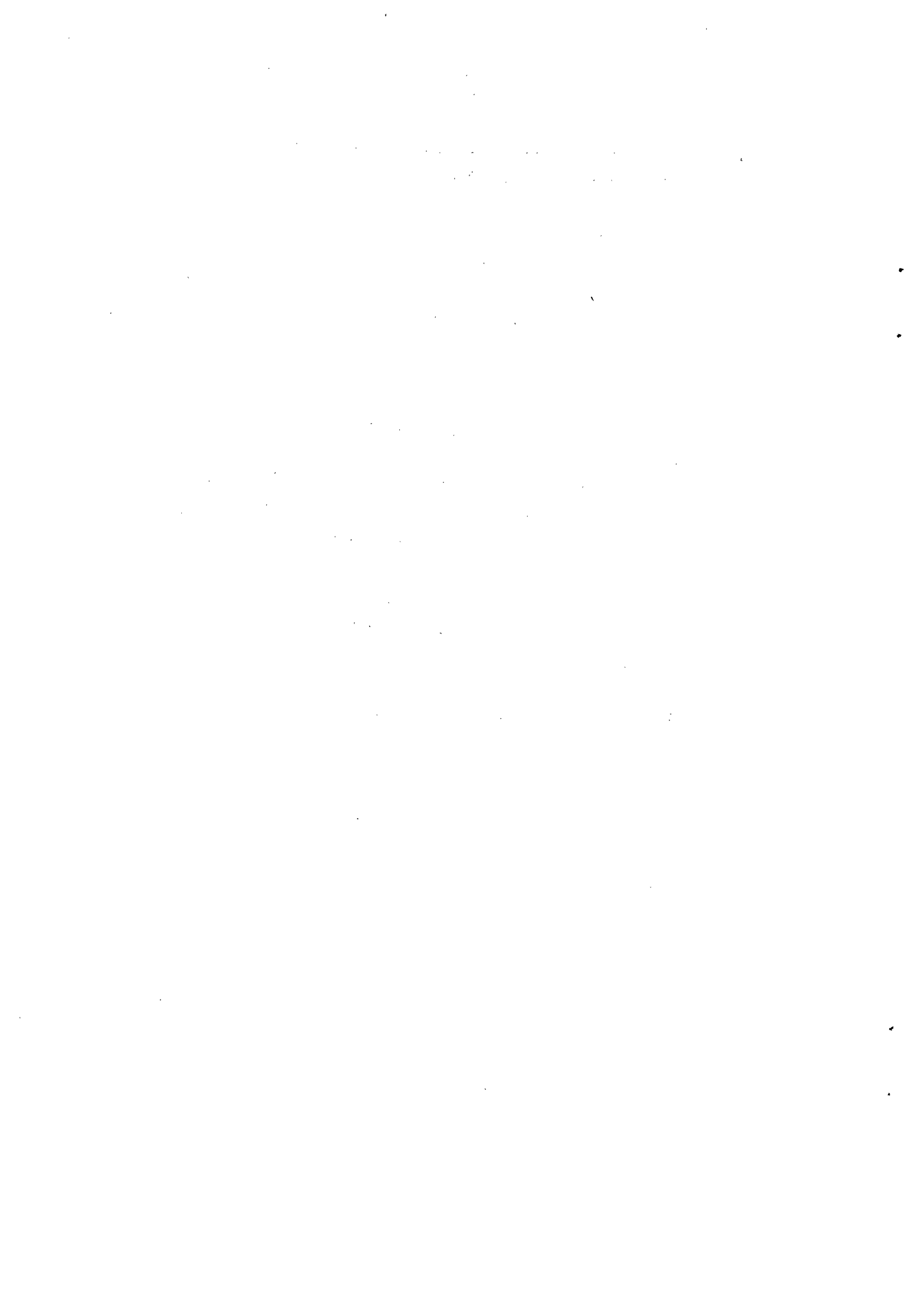
46. L'étude présentée par le conseil de l'Eglise évangélique d'Allemagne concerne les grandes entreprises qui, en tant qu'organismes sociaux exercent une influence déterminante sur les possibilités d'épanouissement et l'existence économique d'une grande partie de la population. L'étude exprime un avis majoritaire et deux avis minoritaires.

La majorité prévoit que le conseil de surveillance sera composé pour moitié de représentants des porteurs de parts. La fraction de l'autre moitié qui d'après la loi sur le statut de l'établissement manque aux représentants des travailleurs pour établir la parité, sera constituée par des personnes de la confiance des deux parties.

Les syndicats, le conseil d'établissement et le personnel disposent d'un droit de proposition pour les représentants des travailleurs.

L'assemblée générale élit uniquement les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance. Les représentants des travailleurs sont élus par le personnel.

L'étude préconise la nomination d'un membre du directoire exclusivement compétent pour les questions de personnel et les problèmes sociaux.



IIIème partie

EXPERIENCES RECUEILLIES EN MATIERE DE COGESTION

A. Introduction

I. Remarques préliminaires concernant la méthode

1. Comme nous l'avons déjà exposé dans la première partie du rapport, la Commission a considéré que sa tâche consistait à la lumière des expériences recueillies jusqu'à présent en matière de cogestion des travailleurs dans l'entreprise - surtout dans le secteur minier et sidérurgique - à élaborer des recommandations concernant la cogestion institutionnelle des travailleurs dans les organes de l'entreprise et par conséquent aussi la réforme juridique de la cogestion. Le résultat de ces travaux, qui est présenté dans la quatrième et la cinquième parties du présent rapport, est fondé en premier lieu sur les connaissances des membres de la Commission et sur la compétence particulière de ses conseillers permanents. En outre, pour tirer des enseignements des expériences réalisées jusqu'à présent en matière de cogestion et permettre à ses membres de former leur propre jugement, la Commission a organisé de vastes auditions et une enquête écrite. Ce sont les principaux résultats de ces auditions, complétés par des données tirées de l'enquête écrite, qui sont reproduits ci-après.

Le but de cet exposé est de rendre compte des données et des opinions qui ont été présentées à la Commission au cours des auditions et qu'elle considère comme importantes, soit parce qu'elles traduisent ou soulignent l'importance de certaines tendances ou de certaines évolutions pour la solution du problème posé, soit parce qu'elles sont de nature à atténuer le poids d'arguments souvent invoqués dans la discussion sur la cogestion. En outre, il a semblé nécessaire à la Commission, pour appuyer ses recommandations, d'indiquer le plus possible les fondements de son propre jugement, pour autant que ceci est possible sous cette forme succincte.

2. Le problème posé à la Commission consistant à apprécier les expériences recueillies jusqu'à présent en matière de cogestion comme base d'un approfondissement des réflexions en la matière, implique un jugement de valeur. Il n'est pas possible de répondre à de telles questions sans recourir à des critères de valeur correspondants.

Comme les conclusions de la Commission doivent également servir de base à l'adoption d'autres mesures en matière de cogestion, le jugement des faits constatés et l'appréciation de leur portée revêtent une importance particulière. Cet élément a été une des raisons déterminantes qui ont incité la Commission à procéder à de vastes auditions, à la suite des travaux préliminaires et nécessaires sur le plan de la méthode et de la théorie. Ces auditions qui se sont caractérisées par un entretien approfondi précédé d'une prise de position des "témoins", ne donnent certes pas de résultats quantitativement mesurables; il était cependant particulièrement important pour la Commission de pouvoir fonder sur des bases sûres pour l'appréciation des expériences recueillies en matière de cogestion et d'avoir une vue d'ensemble des problèmes et des aspects de la cogestion jugés importants par les intéressés eux-mêmes. Par ces auditions la Commission voulait également déterminer si les opinions et les expériences, les espoirs et les craintes exprimés au cours de la discussion publique revêtaient effectivement dans la pratique de la cogestion l'importance qui leur est attribuée dans la discussion.

Les résultats des auditions se sont révélés être une source importante d'informations. Non seulement ils ont complété ou corrigé dans des secteurs essentiels l'argumentation contenue dans la littérature sur le sujet, mais encore ils ont aidé la Commission à dégager les opinions que les intéressés considèrent comme vraiment déterminantes. A défaut de ces opinions, il aurait été difficile de porter un jugement de valeur sur les conséquences de la cogestion.

3. Les auditions avaient en outre pour but de donner à la Commission un aperçu des aspects concrets de la cogestion des travailleurs et de ses effets. C'est pourquoi la Commission a jugé opportun d'interroger des personnes dont l'activité leur permettait d'acquérir une expérience particulièrement vaste en matière de cogestion. Elle savait que la valeur des informations dépendrait essentiellement de la mesure dans laquelle les personnes interrogées seraient disposées à faire part de leur expérience. Les personnes étendues étaient généralement prêtes à fournir des renseignements sur les modalités de la cogestion et sur des expériences concrètes et à en discuter ouvertement. Cette attitude bienveillante a incontestablement été favorisée par le fait que les auditions étaient confidentielles et que les conseillers permanents de la

Commission n'y assistaient pas. Mais si la Commission a jugé opportun de garantir le caractère absolument confidentiel des auditions, c'est aussi parce que, à la différence de la "Royal Commission" pour l'étude des rapports travailleurs-employeurs en Grande-Bretagne, elle n'avait pas la possibilité, sur le plan de la procédure juridique, de citer et d'entendre des témoins. Bien que les expériences qu'elle ait faites en ce qui concerne les auditions aient généralement été positives, la Commission se demande si, pour faciliter le travail de futures commissions d'experts, il ne conviendrait pas de créer en Allemagne également des possibilités analogues à celles offertes à la "Royal Commission" britannique.

La Commission n'a pu entendre dans le cadre des auditions qu'un nombre limité de personnes. C'est déjà l'une des raisons pour lesquelles la sélection des personnes revêtait une importance particulière. Deux éléments ont été déterminants pour cette sélection : premièrement, la Commission voulait que les auditions lui permettent de se faire une idée du fonctionnement de la cogestion dans des entreprises concrètes, c'est-à-dire dans des entreprises qui lui ont paru caractéristiques pour représenter certains types ou certaines catégories d'entreprises. En second lieu, elle entendait que son jugement sur le fonctionnement de la cogestion dans une entreprise soit fondé non pas sur le rapport d'une personnalité de cette entreprise seulement, mais sur les renseignements fournis par les principaux dirigeants de ladite entreprise. Ces dirigeants étaient généralement le président du conseil de surveillance, le président du directoire et le président du conseil d'établissement et, en outre, dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique, le vice-président du conseil de surveillance, le membre "neutre" du conseil de surveillance et le directeur du travail. Le second critère de sélection a certes considérablement réduit le nombre des entreprises consultées. D'autre part, il a permis à la Commission de recueillir diverses opinions sur les mêmes faits et d'éviter ainsi un jugement partial. Comme la Commission n'entendait de toute façon pas faire des auditions, une enquête représentative au sens étroit du terme, les avantages des auditions multiples dans la même entreprise ont compensé le caractère plus aléatoire de la sélection des entreprises (une liste des entreprises et des personnes interrogées est jointe en annexe au présent rapport) (1).

(1) Comparer annexe 1.

Dans la sélection des entreprises la Commission a accordé une importance particulière au secteur minier et sidérurgique et plus particulièrement à l'industrie sidérurgique. Si elle a accordé une attention particulière à l'industrie sidérurgique dans le cadre des auditions, c'est qu'elle a estimé que l'évolution dans ce secteur était plus comparable à celle enregistrée dans d'autres secteurs industriels que l'évolution dans le secteur minier. D'autre part, la Commission s'est heurtée dans ses tentatives de consultation de personnalités appartenant au secteur minier à des difficultés non négligeables. Celles-ci étaient dues surtout, il est vrai, aux négociations en cours à l'époque pour la création d'une société unitaire. Ces deux facteurs expliquent le nombre peu élevé et non représentatif des entreprises du secteur minier, que la Commission a interrogées dans le cadre des auditions.

Outre les entreprises relevant du champ d'application de la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, la Commission a inclus dans ses consultations des entreprises relevant du champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement. Dans ce cas également, elle a choisi des sociétés qui lui ont paru particulièrement caractéristiques de l'évolution dans la branche considérée et par conséquent dans le domaine de la cogestion. Elle a fait porter son enquête non seulement sur les entreprises de production, mais également sur les entreprises prestataires de services (entreprises commerciales, banques, compagnies d'assurances). La Commission s'est ainsi efforcée d'obtenir une cross-section, susceptible d'une certaine généralisation, des entreprises dans lesquelles la cogestion est pratiquée depuis des années.

4. Afin surtout de contrôler la possibilité de généraliser les résultats des auditions et de déterminer la validité générale des tendances et des schémas ainsi obtenus, la Commission a décidé de procéder au cours des auditions à l'enquête écrite. Le but de cette enquête était d'obtenir des données quantifiables sur des faits concernant l'organisation et le déroulement de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise. Elle ne visait pas, par contre - sauf dans quelques rares cas - à recueillir l'opinion des personnes interrogées sur le but et le fonctionnement de la cogestion. Dans l'enquête écrite, la Commission s'est efforcée d'obtenir une vue aussi complète que possible de la situation dans les grandes entreprises, qu'elles relèvent du champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement ou de celui de la

loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique. Contrairement aux auditions, l'enquête écrite a donc été étendue à toutes les entreprises dans lesquelles, d'après un relevé du W.W.I., devait s'appliquer la cogestion qualifiée.

II. Objet des auditions

5. La Commission s'est efforcée, dans le cadre de ses enquêtes, de déterminer l'incidence effective de la cogestion sur la formation des décisions du directoire et du conseil de surveillance en particulier, dans le champ d'application des lois du 21 mai 1951 et 11 octobre 1952. Il s'agissait surtout pour la Commission de déterminer comment l'ensemble du processus de décision dans les entreprises intéressées par la cogestion avait été influencé par l'intervention dans les organes de décision des responsables de la cogestion ou comment la procédure de décision elle-même avait été affectée. La Commission a surtout étudié les problèmes suivants :

- le conseil de surveillance, son fonctionnement et les conséquences du changement intervenu dans la composition du conseil de surveillance dans le secteur minier et sidérurgique et dans d'autres secteurs industriels ;
- le fonctionnement du directoire dans le domaine intéressé par la cogestion et en particulier la collaboration avec le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements et le rôle particulier du directeur du travail ou du directoire compétent pour les questions de personnel ;
- les divers aspects de la cogestion des travailleurs en vertu de la loi sur le statut de l'établissement sous l'angle de son importance pour la cogestion dans l'entreprise : conseil d'établissement, conseil commun des établissements, comité économique et assemblée d'établissement ;
- les processus d'information et de coopération dans l'entreprise, dans la mesure où ils concernent la cogestion des travailleurs ;
- l'influence de la cogestion sur les objectifs de la politique de l'entreprise et par conséquent
- l'influence de la cogestion sur la position de l'entreprise sur le marché, sur ses rapports avec les autorités compétentes en matière de politique économique (répercussions sur l'ensemble de l'économie), ainsi que sur les rapports entre la cogestion dans l'entreprise et la politique des conventions tarifaires.

Les principaux résultats de ces enquêtes sont exposés ci-après. Nous nous y référerons à de nombreuses reprises dans les quatrième et cinquième parties du rapport de la Commission.

B. Résultats des enquêtes de la Commission

I. Le conseil de surveillance

6. Le conseil de surveillance des sociétés anonymes et - dans la mesure où elles emploient plus de 500 travailleurs - des sociétés à responsabilité limitée, revêt une importance décisive dans la discussion sur la cogestion des travailleurs dans l'entreprise. Aussi bien les réglementations en vigueur relatives à la cogestion dans l'entreprise que la plupart de ceux qui préconisent une extension de la cogestion institutionnelle partent du principe que la participation représentative des travailleurs au processus de formation des décisions dans l'entreprise doit se situer d'abord au niveau du conseil de surveillance. Le conseil de surveillance est considéré selon le droit des sociétés comme l'organe de l'entreprise qui se prête le mieux à une intégration institutionnelle des travailleurs. Aussi n'est-il pas étonnant que la composition du conseil de surveillance et en particulier la répartition numérique des mandats du conseil de surveillance entre les représentants des porteurs de parts et les travailleurs de l'entreprise revêtent une importance déterminante pour la formation de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise.

Les auditions organisées par la Commission ont confirmé l'importance donnée au conseil de surveillance dans la cogestion des travailleurs. Les personnes interrogées ont été unanimes à déclarer que la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise doit se situer surtout au niveau du conseil de surveillance et que la composition numérique du conseil de surveillance revêt une importance déterminante pour l'efficacité de la cogestion. Par contre, l'assemblée générale ou l'assemblée des associés de l'entreprise n'a pas été considérée comme un organe se prêtant à l'intégration institutionnelle des travailleurs dans le processus de formation des décisions de l'entreprise. La plupart des personnes interrogées ont estimé que l'inclusion de représentants des travailleurs, en particulier dans le directoire ou la gérance de l'entreprise, pouvait nuire à l'homogénéité de cet organe collégial et partant à son fonctionnement.

7. Dans ses enquêtes, la Commission est partie du principe que si le rôle du conseil de surveillance dans le processus de formation des décisions au sein de l'entreprise consiste en premier lieu à surveiller et à contrôler la direction, il ne se limite pas à cette tâche. Malgré la diversité des faits constatée au cours des entretiens, une nette évolution s'est manifestée au cours de laquelle le conseil de surveillance a ajouté à son rôle d'organe de contrôle, celui de conseil du directoire.

Par-delà les pouvoirs dont il dispose en matière de contrôle et d'approbation et qui, conformément à l'article 111 de la loi sur les sociétés anonymes, peuvent être étendus par les statuts au-delà de ce qui est prévu par la loi, le conseil de surveillance peut exercer une influence sur le processus de décision dans l'entreprise et devenir ainsi lui-même jusqu'à un certain point un organe du processus de décision. Même si aucune tâche de direction ne peut être confiée au conseil de surveillance, celui-ci peut toutefois subordonner l'exécution de certaines opérations à son approbation et intervenir ainsi dans la formation des décisions de l'entreprise. Ce fait qui s'est manifesté dans de nombreux cas résulte de la constatation qu'il est préférable de contrôler la direction de l'entreprise au stade de la préparation des décisions que d'attendre pour procéder au contrôle que le processus engagé à la suite d'une décision soit achevé. C'est également cette constatation qui a contribué à conférer au conseil de surveillance, parallèlement à ses tâches de contrôle, des tâches de consultation et - dans une certaine mesure - des tâches de décision.

8. L'étendue et l'importance du rôle de contrôle et de consultation du conseil de surveillance dépendent dans une large mesure de la structure du groupe des porteurs de parts dans l'entreprise. Les auditions de la Commission ont clairement montré que, dans les sociétés dont les actions sont largement diffusées dans le public, c'est le rôle consultatif du conseil de surveillance qui est le plus important. Si l'entreprise est contrôlée par un actionnaire majoritaire ou par un petit nombre d'actionnaires, le rôle de contrôle du conseil de surveillance et sa participation au processus de décision dans l'entreprise prennent de l'importance, dans la mesure où le gros actionnaire n'exerce pas effectivement lui-même cette fonction. En tout état de cause, le conseil de surveillance trouve dans le pouvoir de nommer les membres du directoire que lui confère la loi, une possibilité importante d'exercer à

long terme, par des décisions relevant de la politique du personnel, une influence sur la politique de l'entreprise. Cette compétence du conseil de surveillance joue, selon l'avis unanime des personnes interrogées, un rôle déterminant dans la gestion des travailleurs au sein de l'entreprise.

1. Composition du conseil de surveillance

9. Etant donné que déjà maintenant des représentants des travailleurs coopèrent dans une plus ou moins large mesure, aux travaux du conseil de surveillance des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée, pour autant que ces dernières soient tenues de constituer un conseil de surveillance, la Commission a d'abord examiné dans son analyse du fonctionnement du conseil de surveillance, comment se présentent les relations entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance et quelles conditions et dispositions régissent la collaboration de ces deux groupes. Pour répondre à cette question de la coopération "du capital et du travail" au conseil de surveillance, pour déterminer les causes d'éventuels conflits d'intérêts et les répercussions de l'existence de deux groupes sur le fonctionnement du conseil de surveillance, il était important de savoir comment sont composées les représentations de ces deux groupes et de connaître les critères selon lesquels sont sélectionnés les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs au conseil de surveillance.

En ce qui concerne d'abord les représentants des porteurs de parts, les auditions de la Commission ont montré que leur sélection - sauf dans les cas où un propriétaire unique ou un actionnaire majoritaire domine nettement une entreprise - ne peut se faire sans une participation déterminante de la direction de l'entreprise. La direction de l'entreprise considère toutefois que la tâche des membres du conseil de surveillance choisis par les actionnaires consiste en premier lieu non pas à représenter les intérêts des actionnaires au conseil de surveillance, mais surtout à conseiller l'entreprise. C'est pourquoi la direction de l'entreprise propose généralement aux actionnaires, pour l'élection au conseil de surveillance, des personnalités qu'elle juge particulièrement aptes à aider l'entreprise par leurs conseils et leur expérience. C'est ce qui explique que, surtout dans les sociétés dont les actions

sont largement diffusées dans le public, le conseil de surveillance soit généralement composé de personnes qui ne participent pas du tout à l'entreprise ou n'y participent que dans une faible mesure. Il n'existe de lien étroit entre le mandat du conseil de surveillance et le capital possédé que dans les sociétés où le capital est détenu par de gros actionnaires. Dans les sociétés dépendant d'un consortium, les membres du conseil de surveillance désignés par la direction du consortium exercent, outre leur fonction de contrôle, une fonction de coordination.

Il existe un autre élément important dans la sélection des personnes chargées de représenter les porteurs de parts au conseil de surveillance, surtout pour les sociétés dont les actions sont largement diffusées dans le public : il s'agit de l'intérêt qu'a l'entreprise à s'entourer de personnes capables de jouer un rôle dans ses relations d'affaires et ses rapports avec l'Etat et la société. Telles sont les principales raisons pour lesquelles on trouve dans les conseils de surveillance des grandes sociétés dont les actions sont largement diffusées dans le public, outre des représentants émanant d'autres branches industrielles, des personnalités de la vie publique, de la politique et de l'administration.

10. Dans la discussion sur la cogestion, on attribue une importance particulière à la présence des banques dans

les conseils de surveillance des entreprises. On voit souvent dans cette présence, imputable d'une part au droit de vote relatif aux actions en dépôt et d'autre part aux liens d'affaires existant entre les banques et les entreprises, une possibilité particulière pour les banques d'exercer une influence sur la formation des décisions dans l'entreprise. Les partisans de la cogestion des travailleurs espèrent à cet égard que celle-ci permettra de neutraliser ces influences extérieures. En ce qui concerne la portée réelle de la présence des banques dans les conseils de surveillance, l'enquête écrite a montré que dans la moitié environ des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement, de même dans le secteur minier et sidérurgique, aucune banque n'est représentée dans les conseils de surveillance (cf. annexe 3, tableau 1). Dans l'autre moitié des entreprises, les banques ne détiennent plus de deux mandats au conseil de surveillance que dans 11 ou 10 % des cas. Cette indication numérique relative à la représentation des banques ne dit rien de la portée économique de cette représentation. En ce qui concerne les effets de

la présence de représentants de banques sur les relations de l'entreprise avec des établissements de crédit, les auditions ont montré que la présence de représentants de banques au conseil de surveillance n'avait pas empêché la direction des entreprises de réviser les conditions qui leur avaient été accordées par leur banque, en menant des négociations avec des entreprises concurrentes. Au demeurant, les déclarations concernant le rôle des banques diffèrent. Certains ont prétendu qu'un conflit d'intérêts entre les entreprises et les banques était absolument exclu, d'autres ont fait état de pratiques consistant à ne pas associer les banques aux délibérations qui présenteraient pour elles un intérêt commercial particulier. Cependant, l'importance de la présence de représentants des banques au conseil de surveillance réside dans les connaissances particulières que ceux-ci peuvent apporter à l'entreprise pour sa politique de financement. On n'a constaté aucun contrôle de la part des représentants des travailleurs au conseil de surveillance sur les relations d'affaires entre les entreprises et les banques.

Les auditions n'ont fourni aucune donnée permettant de déterminer si les banques exercent ou essaient d'exercer sur les entreprises une influence qui déborde le cadre de leurs relations d'affaires.

11. La composition du conseil de surveillance en ce qui concerne les représentants des travailleurs dans le secteur minier et sidérurgique est différente de celle dans le secteur auquel s'applique la loi sur le statut de l'établissement. Ces différences sont essentiellement imputables aux différences de réglementation dont nous avons déjà parlé.

L'élément caractéristique de la composition du "groupe des travailleurs" dans les deux secteurs consiste dans le fait que les représentants des travailleurs, dans la mesure où ils proviennent de l'entreprise, font généralement partie aussi du ou des conseils d'établissement de l'entreprise. Comme l'ont montré les enquêtes écrites, presque tous les représentants des travailleurs au conseil de surveillance provenant de l'entreprise sont en même temps membres du conseil d'établissement, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur auquel s'applique la loi sur le statut de l'établissement.

La différence essentielle entre les deux secteurs réside dans la présence au conseil de surveillance de représentants des travailleurs étrangers

à l'entreprise. Tandis que dans le domaine d'application de la loi sur le statut de l'établissement, 85 % des conseils de surveillance n'ont pas de représentant des travailleurs étranger à l'entreprise, dans le secteur minier et sidérurgique, les conseils de surveillance ont, conformément à une réglementation différente de la précédente, dans 41 % des cas trois mandats, dans 39 % des cas quatre mandats et dans 16 % des cas six mandats attribués à des représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise (cf. annexe 3, tableau 2). Dans 33 % des cas, deux mandataires, dans 31 % des cas trois mandataires et dans 16 % des cas, quatre mandataires, exercent une activité principale auprès d'un syndicat (cf. annexe 3, tableau 3).

12. Qu'ils fassent ou non partie de l'entreprise, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance estiment que leur tâche consiste non seulement à remplir les obligations imposées par la loi au membre du conseil de surveillance, mais surtout à défendre les intérêts particuliers des travailleurs de l'entreprise dans le cadre de la formation des décisions dans l'entreprise. Ceci est davantage valable, comme l'ont montré les auditions, pour les membres du conseil de surveillance désignés par le personnel que pour les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise. Les représentants des travailleurs provenant de l'entreprise se caractérisent par un net intérêt pour les problèmes de l'entreprise ; ils font souvent partie de celle-ci depuis des années et possèdent une grande expérience pratique à l'atelier et au bureau. Ils connaissent bien la situation des membres du personnel au lieu de travail et dans les services où ils exercent leur activité. Toutes les personnes interrogées ont considéré comme un élément positif cet attachement à l'entreprise des représentants des travailleurs choisis par le personnel, et ceci est valable aussi bien pour le secteur minier et sidérurgique que pour le secteur d'application de la loi sur le statut de l'établissement. Même les membres du directoire d'entreprises de prestation de services et en particulier de banques ont laissé entendre qu'ils considèrent la formation spécialisée que possèdent les représentants des travailleurs élus au conseil de surveillance comme un grand avantage pour l'accomplissement des tâches qui leur incombent au conseil de surveillance.

13. Les enquêtes relatives à la motivation du comportement des représentants des travailleurs provenant de l'entreprise ont montré que l'orientation des membres du conseil de surveillance élus par le personnel vers les problèmes

de l'entreprise peut entraîner de leur part un certain égoïsme en faveur de l'entreprise. Les problèmes sur lesquels le conseil de surveillance doit statuer sont souvent trop considérés sous l'angle des intérêts de l'entreprise et du personnel. Les aspects qui dépassent le cadre de l'entreprise ne sont alors pas suffisamment pris en considération. Il peut arriver dans ce cas que des mesures à court terme l'emportent sur des considérations et une programmation à long terme. Les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise et en particulier les représentants des syndicats au conseil de surveillance ont également signalé le danger qu'il y avait à trop mettre l'accent sur les aspects propres à l'entreprise dans la participation aux prises de décisions du conseil de surveillance. Les présidents des conseils d'établissement ont fait la même remarque. Ils ont toutefois estimé que l'on pouvait précisément considérer comme un avantage de la cogestion le fait de confronter les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise avec les réalités de la politique de l'entreprise qui s'imposent constamment au directoire et dont ils n'auraient aucune idée s'ils ne participaient pas au conseil de surveillance. La participation à l'activité du conseil de surveillance est justement un bon moyen de corriger, le cas échéant, une optique des problèmes de l'entreprise trop axée sur l'établissement. On constate toujours que l'intérêt des travailleurs au maintien de l'entreprise n'est pas moindre que celui des porteurs de parts.

14. Les personnes interrogées ont apprécié différemment l'apport des représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise à l'activité du conseil de surveillance. Celles qui provenaient d'entreprises du secteur minier et sidérurgique ont à quelques réserves près porté un jugement positif sur la coopération des représentants des syndicats au conseil de surveillance. Ils ont souligné en particulier que les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise sont plus accessibles que ceux de l'entreprise aux considérations et aux décisions dépassant le cadre de l'entreprise et se situant dans un cadre économique général. Leur présence a donc corrigé dans de nombreux cas le comportement des représentants des travailleurs provenant de l'entreprise, qui étaient trop fixés sur l'entreprise même. Et ceci est valable, comme l'ont montré les auditions, non seulement dans les cas d'adaptation des structures ou de fermeture de certains départements ou de certains établissements, mais également pour l'exécution de décisions à long terme, comme les processus de

reconcentration dans l'industrie sidérurgique. Les auditions ont donné l'impression à la Commission que la réalisation des principaux projets de concentration dans l'industrie sidérurgique au cours de la dernière décennie avait été favorisée par la collaboration des représentants des syndicats au conseil de surveillance des sociétés intéressées.

Comme pour la représentation des banques au conseil de surveillance, plusieurs des personnes interrogées ont exprimé la crainte que la présence de représentants des syndicats au conseil de surveillance affecte l'autonomie de décision des entreprises vu l'influence extérieure exercée sur le processus de décision. La Commission n'a constaté dans le cadre de ses auditions aucun fait de nature à confirmer le bien-fondé de cette crainte. Il est apparu au contraire - et cela a également été confirmé par les déclarations de représentants des syndicats - que même dans les cas où l'on avait essayé de coordonner le comportement des représentants des syndicats au conseil de surveillance, cette coordination s'était régulièrement heurtée à des difficultés sur le plan du personnel et de l'organisation. La Commission a donc acquis la conviction, à la suite des auditions organisées sur ce point, que la crainte de voir les représentants des syndicats assumer la direction au sein du conseil de surveillance des entreprises était dénuée de tout fondement.

15. La Commission a également essayé de s'informer sur les rapports existant au sein du conseil de surveillance entre les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise et les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise. Il faut d'abord signaler à ce propos qu'en règle générale la nomination d'un représentant des syndicats au conseil de surveillance d'une entreprise est le résultat de négociations menées entre le syndicat et les conseils d'établissement. Les auditions ont montré que ces négociations évitent dans la plupart des cas des difficultés ultérieures. Il semble que les syndicats n'aient pas essayé de déléguer au conseil de surveillance un représentant qui ne soit pas agréé par le conseil d'établissement ce qui n'exclut pas, comme le montrent les auditions, qu'il puisse y avoir ultérieurement des divergences d'opinions et des discussions entre le conseil d'établissement et les représentants des syndicats appartenant au conseil de surveillance.

La consultation des syndicats, des organisations syndicales centrales et des conseils d'établissement, prévue par la loi du 21 mai 1951 relative à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, offre en outre aux syndi-

cats la possibilité d'exercer une influence sur la nomination des représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise. Dans ce cas également la nomination des représentants des travailleurs est précédée de laborieuses négociations.

16. Etant donné la différence manifeste existant dans la composition de la représentation des travailleurs au conseil de surveillance suivant qu'il s'agit de la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique ou de la cogestion en vertu de la loi du 11 octobre 1952 sur le statut de l'établissement la Commission a cherché à déterminer les principales raisons pour lesquelles les conseils de surveillance des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement ne comportaient guère de représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise, appartenant en particulier aux syndicats. Selon l'avis presque unanime des personnes interrogées, le nombre peu élevé des représentants de travailleurs étrangers à l'entreprise dans les conseils de surveillance des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement est surtout imputable au fait que le personnel préfère élire des représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise lorsque la liberté leur est laissée de choisir entre deux possibilités. On observe cette tendance même dans les entreprises où, comme dans le secteur de l'automobile ou de la chimie, le niveau d'organisation est relativement élevé. La Commission, au cours des auditions, a eu connaissance de cas dans lesquels une discussion a eu lieu entre le syndicat représenté dans l'entreprise et les conseils d'établissement sur la question de la représentation au conseil de surveillance de représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise, discussion qui, dans un cas, avait abouti à exclure du syndicat le président du conseil d'établissement. La Commission a donc retiré des auditions l'impression que la présence de représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise, si elle est souhaitée, ne peut être garantie que par des dispositions législatives.

La Commission a en outre retiré des auditions l'impression que l'influence que peuvent exercer les syndicats sur la nomination au conseil de surveillance des représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise est plus faible dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement que dans le secteur minier et sidérurgique. Sur la question également du choix des représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise, une discussion a eu lieu dans diverses entreprises entre le syndicat et la représentation des travailleurs de l'établissement.

17. Comme nous l'avons déjà mentionné, les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise se recrutent surtout au sein des conseils d'établissement. Cette union personnelle profonde entre les membres du conseil de surveillance et ceux du conseil d'établissement a généralement été considérée comme un élément positif par les personnes interrogées. C'est le cas notamment en ce qui concerne l'appartenance du président du conseil d'établissement ou du président du conseil commun des établissements au conseil de surveillance de l'entreprise. Cette union personnelle présente l'avantage d'offrir un moyen d'information et de communication direct entre le conseil de surveillance et la représentation du personnel. Cela permet en outre d'éviter que les informations transmises soient erronées ou incomplètes.

18. En général, les auditions ont montré que les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs, après des difficultés de début, coopèrent au sein des conseils de surveillance, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement, et que l'intégration visée par la participation des travailleurs au conseil de surveillance se réalise malgré la persistance des divergences d'intérêts. Aucune des personnes entendues par la Commission n'a déclaré que l'on pouvait ou devait renoncer à une coopération des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de l'entreprise. Toutes les personnes interrogées ont souligné l'importance de la contribution que les représentants des travailleurs apportent à l'exécution par le conseil de surveillance des tâches qui lui sont confiées par la loi. Les auditions ont donc permis à la Commission de conclure que l'inclusion de représentants des travailleurs dans le conseil de surveillance, d'abord conçu comme un organe du droit des sociétés, a donné des résultats positifs.

Les représentants des travailleurs estiment que la coopération au sein des conseils de surveillance entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs est meilleure dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique que dans les entreprises relevant du champ d'application de la loi du 11 octobre 1952 sur le statut de l'établissement. Les représentants des travailleurs interrogés attribuent ce fait en premier lieu à la composition paritaire des conseils de surveillance du secteur minier et sidérurgique. Par contre, le jugement qu'ils portent sur la coopération au sein du conseil de surveillance des entreprises relevant du champ d'application

de la loi sur le statut de l'établissement varie. Tandis que certains représentants des travailleurs ont déclaré que, si les questions présentées au conseil de surveillance sont discutées au sein de ce conseil, elles sont toutes en dernière analyse tranchées par les représentants des porteurs de parts, les représentants des travailleurs et présidents de conseil d'établissement d'autres entreprises ont estimé par contre la composition paritaire du conseil de surveillance n'améliorerait guère l'esprit de coopération au sein de ce conseil. Il s'agissait généralement dans ce cas d'entreprises dans lesquelles la décentralisation du processus de décision était très poussée et où les travailleurs étaient représentés au conseil de surveillance par des personnes qui occupaient dans les entreprises mêmes des postes élevés. D'une façon générale, la Commission a retiré des auditions l'impression que la volonté de coopération au sein du conseil de surveillance - tout comme entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs de l'établissement - augmente avec l'accroissement du nombre des employés par rapport au nombre des ouvriers et avec la décentralisation du processus de décision dans l'entreprise - indépendamment même de la composition du conseil de surveillance.

2. Fonctionnement du conseil de surveillance

19. L'inclusion de représentants des travailleurs dans le conseil de surveillance a modifié la composition de celui-ci. La Commission a essayé dans le cadre de ses auditions de s'informer sur les répercussions que cette modification de la composition du conseil de surveillance a eues sur le fonctionnement de celui-ci. Etant donné que la participation des travailleurs est plus ou moins étendue suivant le cas où il s'agit de la loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique ou de la loi sur le statut de l'établissement, la Commission a dû là encore faire une distinction entre ces deux secteurs. C'est naturellement la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique qui est apparue comme étant la plus importante.

Si l'on essaie de récapituler les résultats des auditions relatives au fonctionnement des conseils de surveillance dans le secteur minier et sidérurgique, on constate que les questions soumises au conseil de surveillance ne sont que très rarement discutées et tranchées dans le cadre même du conseil de surveillance.

La quasi-totalité des personnes interrogées ont déclaré à la Commission que les réunions du conseil de surveillance se déroulaient sans éclats, que toutes les décisions étaient adoptées à l'unanimité et que les votes étaient rarement houleux. Les cas où les décisions n'ont pas été adoptées à l'unanimité et où il n'a pas été possible d'éviter un vote serré sont manifestement restés extrêmement rares. C'est également la conclusion à laquelle a abouti l'enquête écrite de la Commission (cf. annexe 3, tableau 4). Cette conclusion surprenante, étant donné la discussion violente qu'avait suscitée la composition du conseil de surveillance, a incité la Commission à essayer de déterminer à quel niveau sont effectivement prises les décisions relatives aux projets et aux propositions qui sont adoptés ultérieurement au conseil de surveillance. Abstraction faite de la préparation des décisions qui est assurée par la direction de l'entreprise et ses collaborateurs de l'état-major et si l'on ne tient pas compte pour commencer de la coopération particulière entre le président du directoire et le président du conseil de surveillance, il apparaît que les décisions soumises au conseil de surveillance sont préparées d'abord lors d'entretiens préliminaires d'une part au sein du groupe des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et d'autre part entre ce groupe et les membres du directoire.

a) Entretiens préliminaires et constitution de groupes

20. Les auditions de la Commission ont montré que, surtout dans le secteur minier et sidérurgique, mais également dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement des entretiens préliminaires ont lieu entre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et entre ceux-ci et les membres du directoire (cf. annexe 3, tableau 5). Au cours de ses auditions, la Commission n'a pu obtenir aucune information sur les entretiens préliminaires entre la direction de l'entreprise et les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance. L'enquête écrite montre que dans le secteur minier et sidérurgique - la question n'a été posée que dans ce secteur - ces entretiens de travail ont lieu dans 50 % environ des entreprises (cf. annexe 3, tableau 6).

Les formes que prennent les entretiens préliminaires entre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et le directoire ne sont pas toujours les mêmes. Dans certaines entreprises le président du directoire

informe les représentants des travailleurs des points inscrits à l'ordre du jour qui seront soumis au conseil de surveillance. D'autres membres du directoire ou des experts appartenant à l'entreprise participent, si besoin est, aux réunions. Mais dans la majorité des cas le directeur du travail est chargé de fournir aux représentants des travailleurs les informations nécessaires sur les points inscrits à l'ordre du jour des réunions du conseil de surveillance. Dans un seul cas, la Commission a appris que l'initiative d'engager des entretiens préliminaires entre les représentants des travailleurs avait été prise par le vice-président du conseil de surveillance qui appartenait au groupe des représentants des travailleurs et qui, de lui-même, a invité les membres du directoire à fournir des informations et à s'expliquer.

21. Tous les représentants des travailleurs se sont déclarés favorables aux entretiens préliminaires en vue de préparer les réunions du conseil de surveillance. Ces entretiens servent à élucider les questions à traiter. Ils permettent de préparer les décisions qui devront être prises au conseil de surveillance. Certains estiment que cette préparation est nécessaire étant donné que les représentants des travailleurs ne sont pas suffisamment informés pour mesurer toute la portée d'une question présentée au conseil de surveillance. On espère que les entretiens préliminaires permettront de discuter en détail des rapports et des informations sur les points de l'ordre du jour présentés par le directoire. D'autre part, ils offrent aux représentants des travailleurs la possibilité de critiquer les arguments du directoire. La Commission a l'impression qu'ils constituent pour les uns et les autres un processus d'information important. Les entretiens préliminaires donnent au directoire la possibilité de convaincre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance de l'opportunité de ses propositions et de ses projets. Les entretiens constituent ainsi un élément important du processus d'information dans l'établissement.

Les entretiens préliminaires des représentants des travailleurs au conseil de surveillance deviennent ainsi pour le directoire un instrument important pour la préparation des réunions du conseil de surveillance. L'importance de cet instrument tient surtout au fait que le directoire, en cas de composition paritaire du conseil de surveillance, obtient déjà, du fait de l'accord des représentants des travailleurs, l'accord de près de la moitié des membres du conseil de surveillance et ainsi généralement l'accord de l'ensemble du

conseil de surveillance quant à ses propositions, avant même que celles-ci soient discutées en assemblée plénière du conseil de surveillance. C'est surtout ce fait qui explique, selon la Commission, que les propositions présentées au conseil de surveillance n'y soient généralement pas discutées d'une façon controversée. En outre, grâce aux entretiens préliminaires, les divergences d'opinions entre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'apparaissent pas au grand jour et de ce fait ne sont pas connues des représentants des porteurs de parts. Ces derniers perdent ainsi la possibilité de savoir quels points ont pu inciter certains représentants des travailleurs à adopter une attitude critique à l'égard des propositions du directoire. Cela également, comme les entretiens l'ont confirmé, a pour effet un renforcement relatif de la position du directoire à l'égard du conseil de surveillance.

La Commission n'a pas été en mesure de déterminer si les entretiens préliminaires réguliers entre les représentants des travailleurs et le directoire ou les membres du directoire en vue de préparer les réunions du conseil de surveillance ont dans certains cas incité la direction de l'entreprise, à renoncer à certains projets, parce que le directoire considérait qu'il n'avait aucune chance d'obtenir l'approbation des représentants des travailleurs sur ces projets. La Commission se rend compte que de telles tendances sont très difficiles à déceler. Il ne lui a pas été possible de savoir si certaines initiatives ont été abandonnées parce qu'elles étaient en quelque sorte "institutionnellement vouées à l'échec". Certaines déclarations recueillies au cours des auditions incitent toutefois à penser que les entretiens préliminaires des représentants des travailleurs au conseil de surveillance ont dans certains cas pu jouer le rôle de filtre.

22. Aux entretiens préliminaires participent non seulement les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise, mais également ceux qui sont étrangers à l'entreprise. Cette participation est considérée comme particulièrement importante par les représentants des syndicats au conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique. Ils estiment qu'elle seule permet d'exprimer tous les points de vues et de discuter les problèmes dans toute leur ampleur. Selon les représentants des syndicats ainsi que selon les présidents des conseils de surveillance et les présidents des directoires

des entreprises du secteur minier et sidérurgique, les représentants au conseil de surveillance appartenant à l'entreprise voient souvent les problèmes sous un angle trop étroit, dans l'optique de leur propre établissement ou de leur propre entreprise.

Ceci est le cas surtout lors de fermeture d'établissements ou de redistribution de postes. En pareil cas précisément, les représentants des syndicats peuvent faire valoir des points de vue qui dépassent le cadre de l'entreprise et sont ainsi à même de contrebalancer un éventuel égoïsme en faveur de l'établissement.

La participation des représentants des syndicats aux entretiens préliminaires des représentants des travailleurs au conseil de surveillance incite à se demander quel rôle jouent les représentants des syndicats dans le processus de décision des représentants des travailleurs. Sur ce point, les auditions ont révélé que les entretiens préliminaires ne se déroulent pas "hors de la sphère d'influence du syndicat" ; de nombreux liens, parfois très étroits, existent entre le conseil d'établissement et les syndicats. Cela ne signifie nullement que les représentants des travailleurs renoncent dans les entretiens préliminaires à l'indépendance de leur jugement. Certes, ils laissent généralement au représentant des travailleurs étranger à l'entreprise le soin d'exposer les opinions des travailleurs au cours de la réunion proprement dite du conseil de surveillance; mais par contre lorsqu'il s'agit de questions pour lesquelles ils sont particulièrement compétents en raison de leurs liens étroits avec l'entreprise, ils savent, selon les personnes interrogées, formuler lors des entretiens préliminaires des arguments soigneusement élaborés et imposer leurs vues. Les auditions révèlent toutefois que l'influence des syndicats sur l'opinion des représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise est souvent surestimée, au moins lorsqu'il s'agit de problèmes pour lesquels les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise sont techniquement compétents.

23. L'importance des entretiens préliminaires des travailleurs entre eux et avec les membres du directoire est appréciée différemment par les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance - et en particulier par les présidents de conseils de surveillance - d'une part et par les membres du directoire d'autre part. Si certains présidents de directoires se sont

félicités de la discussion engagée avec les représentants des travailleurs sur les problèmes à traiter et voient dans cette discussion une occasion importante d'éclaircissements, d'autres membres des conseils de surveillance et des directoires n'attachent guère d'importance à ces entretiens préliminaires.

Le jugement défavorable que portent certains représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance et en particulier les présidents des conseils de surveillance sur les entretiens préliminaires entre représentants des travailleurs et membres du directoire, tient surtout au fait que les entretiens préliminaires renforcent la position du directoire à l'égard du conseil de surveillance.

Les entretiens préliminaires ont parfois été qualifiés de "votes préliminaires" qui devraient être considérés comme un transfert du pouvoir de décision à un groupe non prévu par la loi et comme ne pouvant être compatibles avec les tâches et les fonctions du conseil de surveillance.

24. Le problème de ce qu'on a appelé la "formation de groupes" est étroitement lié à celui des entretiens préliminaires. De ses auditions dans le secteur minier et sidérurgique la Commission a retiré l'impression que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance se considèrent généralement comme un groupe homogène se présentant habituellement uni aux réunions plénières du conseil de surveillance. Il en résulte que la position des représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'est généralement défendue que par leur porte-parole et que les autres représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne participent qu'occasionnellement à la discussion. Les auditions ont donné à la Commission l'impression que ce comportement est caractéristique de la représentation des travailleurs au conseil de surveillance. Dans la mesure où il existe des divergences d'opinion entre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, celles-ci sont arbitrées non plus dans le cadre du conseil de surveillance même, mais lors des entretiens préliminaires, c'est-à-dire au sein du "groupe".

Ce comportement de groupe n'est pas sans conséquence pour le fonctionnement du conseil de surveillance, surtout en cas de composition paritaire du conseil de surveillance. Il explique d'une part que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance émettent généralement un vote unanime qu'une opinion divergente soit donc rarement exprimée du côté des travailleurs.

D'autre part, le fait que les travailleurs aient arrêté d'avance la position qu'ils prendront lors de la réunion du conseil de surveillance a pour effet de les empêcher généralement de changer d'avis au cours de ladite réunion du conseil. Cela également a pour effet de vider de son contenu la discussion au sein même du conseil de surveillance.

Les présidents de directoire interrogés considèrent toutefois que la conséquence la plus importante découlant de la formation de groupes parmi les représentants des travailleurs au conseil de surveillance consiste dans la possibilité de bloquer au conseil de surveillance les décisions relatives à des propositions du directoire. La majeure partie des représentants des porteurs de parts et des membres du directoire interrogés par la Commission dans le secteur minier et sidérurgique considère cette possibilité qui risque de retarder ou de rendre impossible la réalisation d'initiatives et de projets de l'entreprise, comme un inconvénient particulièrement grave de la cogestion paritaire au conseil de surveillance. D'autre part, on ne relève guère de cas où la réalisation d'initiatives du directoire ait été définitivement empêchée par les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Les membres du directoire interrogés sur ce problème ont généralement déclaré qu'ils avaient réussi après les pourparlers à surmonter les difficultés qui avaient surgi. La capacité de dominer de telles situations est, selon l'avis des membres de directoire interrogés, une condition indispensable à la gestion de l'entreprise. Cependant, la formation de groupes au sein du conseil de surveillance et le risque que celle-ci entrave les initiatives de l'entreprise, suite au rejet des propositions du directoire notamment, a été un thème essentiel dans les auditions des présidents des conseils de surveillance et des présidents des directoires. Les représentants des syndicats et des conseils d'établissement ont également confirmé une certaine tendance à la formation de groupes au sein des conseils de surveillance des sociétés dans le secteur minier et sidérurgique. Au cours des auditions, les représentants des travailleurs ont toutefois attiré l'attention sur le fait qu'il n'y a formation de groupes que quand une décision doit être prise sur des problèmes importantes pour l'entreprise et les travailleurs qu'elle emploie.

Malgré la formation de groupes de travailleurs dans les conseils de surveillance des sociétés du secteur minier et sidérurgique, il n'est pas obligatoire de faire partie d'un groupe. La Commission n'a en tout cas pas pu

constater que, du fait des entretiens préliminaires, les représentants des travailleurs aient été soumis à l'obligation d'un vote unanime lors de la réunion du conseil de surveillance.

25. Vu le nombre plus restreint de représentants des travailleurs dans les conseils de surveillance des entreprises du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement, le problème de la formation de groupes ne joue pas dans ce secteur un rôle comparable à celui qu'il joue dans le secteur minier et sidérurgique. C'est pourquoi les présidents des conseils de surveillance et les présidents des directoires du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement n'ont accordé aucune importance particulière à cette possibilité de constitution de groupes.

26. Les opinions divergent au sein de la Commission quant à l'importance qu'il faut donner à la constitution de groupes pour la formation des décisions au conseil de surveillance. Il est incontestable que dans certains cas les représentants des travailleurs n'ont que peu de possibilités de se faire une opinion personnelle sur les questions inscrites à l'ordre du jour lors de la réunion du conseil de surveillance. La discussion avec des membres du directoire et d'autres représentants des travailleurs au conseil de surveillance, avant la réunion du conseil de ce dernier, permet aux représentants des travailleurs de mieux comprendre les problèmes sur lesquels ils sont appelés à statuer. Certains membres de la Commission voient toutefois un risque pour le fonctionnement légal du conseil de surveillance dans le fait que les représentants des travailleurs s'accordent à l'unanimité sur les questions à trancher avant la réunion du conseil et expriment cette unanimité au conseil de surveillance par un vote uniforme. Ces membres de la Commission voient dans la possibilité ainsi donnée aux représentants des travailleurs de s'opposer aux intentions du directoire ou de retarder leur exécution et d'empêcher un échange de vues au sein du conseil de surveillance, une entrave au processus de formation des décisions dans l'entreprise.

D'autres membres de la Commission attachent moins d'importance à ce risque et voient d'un oeil plus favorable les entretiens préliminaires entre membres du directoire et représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Selon ces membres de la Commission, les entretiens préliminaires compensent, la différence qui peut encore exister entre les représentants des

des travailleurs et les autres membres du conseil de surveillance sur le plan de l'information. Ils aident les représentants des travailleurs à exprimer ouvertement et librement leur opinion sur les problèmes au sujet desquels ils étaient d'abord hésitants et donnent au directoire une chance de rencontrer l'approbation des travailleurs quant aux projets qu'il propose. D'après ces membres de la Commission, la position du directoire en sort plutôt renforcée, chose qui favorise l'esprit d'initiative dans l'entreprise.

b) Bureau et comités du conseil de surveillance

27. La Commission a également examiné si, en dehors du conseil de surveillance et parallèlement aux entretiens préliminaires des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, il existait d'autres groupes ou d'autres procédures dans le cadre desquels les décisions concernant le conseil de surveillance étaient discutées. Les auditions ont montré que, parallèlement à la coopération directe entre le directoire et le président du conseil de surveillance, c'étaient surtout le bureau et les comités du conseil de surveillance, qui préparaient les décisions dudit conseil.

La fréquence de la constitution d'un bureau dans les conseils de surveillance, la composition et le rôle de ces bureaux sont différents dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. Tandis que dans le champ d'application de la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique 71 % des membres du directoire interrogés par écrit ont déclaré qu'un bureau avait été constitué au sein du conseil de surveillance de leur entreprise, dans le champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement ce bureau n'existe - d'après les indications fournies par 317 membres du directoires au total - que dans 44 % des sociétés (cf. annexe 3, tableau 7). Egalement d'après les indications de membres de directoire 10 % des entreprises dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement ont constitué un bureau de 4 membres et plus, contre 26 % dans le secteur minier et sidérurgique. 34 % des sociétés soumises à la cogestion prévue par la loi sur le statut de l'établissement ont un bureau de 2 ou 3 membres, contre 45 % pour les entreprises du secteur minier et sidérurgique. Les autres n'ont pas de bureau ou n'ont donné aucune information à ce sujet (cf. annexe 3, tableau 8). Le bureau du conseil de surveillance des sociétés du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement est généralement peu important et ne comprend le plus souvent que le

président du conseil de surveillance, son suppléant et un autre membre. Dans le secteur minier et sidérurgique, le bureau du conseil de surveillance comprend en règle générale, outre le président de ce conseil, le vice-président et 2 ou 3 autres représentants des porteurs de parts ou des travailleurs appartenant au conseil de surveillance. Comme le suppléant du président du conseil de surveillance dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique est généralement un représentant des travailleurs - parfois un représentant des syndicats - les travailleurs sont toujours représentés dans le bureau du conseil de surveillance de ces entreprises (cf. également annexe 3, tableau 9 en corrélation avec le tableau 7). C'est là que réside en même temps la différence essentielle entre ces bureaux et ceux des conseils de surveillance des sociétés relevant de la loi sur le statut de l'établissement, quelles que soient les dimensions des entreprises. Dans un sixième des cas seulement, le bureau du conseil de surveillance de ces sociétés comprend des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.

Etant donné que moins de la moitié des sociétés relevant de la loi sur le statut de l'établissement ont constitué un bureau du conseil de surveillance, l'hypothèse fréquemment exprimée au cours des auditions de la Commission, selon laquelle la constitution d'un bureau du conseil de surveillance dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement permet d'éviter la collaboration des travailleurs à des décisions importantes au sein du conseil de surveillance, est valable, avec des réserves il est vrai.

En ce qui concerne la compétence du bureau du conseil de surveillance ou de comités analogues, la situation est la même dans les deux secteurs : la tâche de loin la plus importante qui incombe à cette institution est de régler les problèmes de personnel qui se posent au directoire. En deuxième lieu, son rôle consiste à conseiller la direction de l'entreprise dans les affaires urgentes. Comme les auditions l'ont montré, le directoire agit rarement en pareil cas, dans la mesure où les problèmes revêtent une certaine importance pour l'entreprise, sans que le président du conseil de surveillance ou le bureau dudit conseil ait été préalablement informé. Dans le secteur minier et sidérurgique, le bureau du conseil de surveillance s'occupe en outre des problèmes de fermeture de certains départements, des questions de personnel et des questions sociales, de l'acquisition ou de la cession de participations et de problèmes d'investissement. Dans le secteur relevant de la loi

sur le statut de l'établissement, l'activité du bureau du conseil de surveillance ou de commissions analogues s'étend - parallèlement aux problèmes de personnel qui se posent au directoire - aux questions de bilan et d'administration fiduciaire, aux questions de financement et aux problèmes de la politique d'investissement. On peut dire d'une façon générale que non seulement les entreprises du secteur minier et sidérurgique constituent plus fréquemment que les autres un bureau du conseil de surveillance, mais également que ce bureau dispose de compétences plus étendues pour la préparation de décisions.

Les auditions de la Commission ont révélé que dans les cas urgents, la direction de l'entreprise n'avait pas opposé d'objection de principe à l'intervention du président du conseil de surveillance ou d'un bureau du conseil de surveillance. Il apparaît toutefois également que les membres du bureau du conseil de surveillance obtiennent des informations auxquelles les autres membres du conseil de surveillance n'ont pas eu accès ou n'ont eu accès que beaucoup plus tard. Il en résulte, surtout pour les représentants des travailleurs aux conseils de surveillance des sociétés relevant de la loi sur le statut de l'établissement, un manque d'information qu'ils ressentent et jugent négativement. Les membres du directoire et le président du conseil de surveillance de ces sociétés ont déclaré en revanche que l'information privilégiée portait surtout sur les questions de personnel qui exigent une discrétion particulière. En outre, ils ont estimé que l'examen des questions de personnel au sein du bureau du conseil de surveillance n'aboutissait pas à priver d'informations, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance non intéressés, mais tout au plus à différer la diffusion de ces informations. Quoi qu'il en soit, il est incontestable pour la Commission que la constitution d'un bureau du conseil de surveillance sans la participation de représentants des travailleurs entraîne une discrimination de cette catégorie au conseil de surveillance.

28. La préparation des décisions et l'adoption de décisions préliminaires incombent non seulement au bureau du conseil de surveillance, mais également à ses comités qui, dans certains cas, sont des comités permanents et dans d'autres, des comités ad hoc créés pour l'étude de questions spéciales. Les comités permanents traitent surtout des problèmes d'investissement, de personnel, des questions sociales, de financement et de bilan. Dans le secteur minier et sidérurgique ces comités comprennent presque toujours aussi des

représentants des travailleurs. Dans la grande majorité des cas, ils sont composés paritairement. Les comités du conseil de surveillance des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement ne comprenaient des représentants de travailleurs que dans la moitié environ des cas examinés. Cependant, comme l'enquête écrite de la Commission l'a montré, les entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement constituent beaucoup moins de comités du conseil de surveillance que les entreprises du secteur minier et sidérurgique.

Les auditions ont montré que dans les comités des entreprises du secteur minier et sidérurgique composés paritairement, contrairement à ce qui se passe dans les réunions plénières du conseil de surveillance, une véritable discussion a lieu entre les membres du comité. Les opinions contraires sont ouvertement exprimées. Il n'a pas été possible à la Commission de déterminer si les questions relevant de la compétence du conseil de surveillance avaient déjà fait l'objet d'une décision au sein des comités.

c) Le membre "neutre" du conseil de surveillance

29. Il n'existe de membres dits "neutres" du conseil de surveillance que dans les sociétés du secteur minier et sidérurgique où est appliquée la co-gestion. Le rôle qui incombe à ces membres du conseil de surveillance en vertu de la loi consiste en premier lieu à garantir au conseil de surveillance la possibilité de statuer malgré sa composition paritaire. C'est pourquoi la Commission a examiné au cours des auditions et de l'enquête écrite si et de quelle manière les membres neutres du conseil de surveillance ont répondu à l'attente du législateur.

Les membres neutres du conseil de surveillance sont surtout recrutés dans les milieux de l'économie, de la politique et de l'administration publique. Quelques hommes de science également font partie du conseil de surveillance des sociétés du secteur minier et sidérurgique en tant que membres neutres (cf. Annexe 3, tableau 10). Un tiers environ de ces membres du conseil de surveillance est désigné sur la base d'une proposition des représentants des travailleurs, un autre tiers est désigné en vertu d'une proposition commune des représentants des porteurs de parts et des représentants des travailleurs. Les autres membres neutres sont nommés sur proposition des représentants des porteurs de parts, mais aussi du directoire (cf. Annexe 3, tableau 11).

D'après l'impression que la Commission a pu tirer de ses auditions, l'institution du "membre neutre" n'a pas répondu aux espoirs qu'on avait fondés sur elle. Selon l'avis unanime des personnes interrogées par la Commission, on s'efforce généralement en cas de désaccord entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, de ne pas faire peser sur le membre neutre du conseil de surveillance le poids de la décision. Le rôle du membre neutre est plutôt de maintenir l'équilibre entre les deux groupes et d'arbitrer en cas de litige. Si la Commission a eu connaissance de quelques cas où le membre neutre du conseil de surveillance avait fait pencher la balance lors du vote, ces cas sont toutefois restés une exception. C'est ainsi que les entreprises du secteur minier et sidérurgique ont déclaré, lors de l'enquête écrite, que dans 72 % des entreprises (sur la base des réponses des membres de directoire), le membre neutre du conseil de surveillance n'avait dans aucun cas entre 1964 et 1968 été amené à émettre un vote prépondérant (cf. Annexe 3, tableau 12). Dans le cas où le membre neutre du conseil de surveillance a emporté la décision, il n'a pas été possible de déterminer si des négociations avaient eu lieu avant le vote entre les groupes opposés et le membre neutre du conseil de surveillance et si un accord avait été conclu. La Commission a toutefois l'impression - d'ailleurs confirmée de divers côtés lors des auditions que dans quelques cas au moins où le membre neutre du conseil de surveillance avait emporté la décision, celui-ci avait reçu l'approbation tacite des représentants des travailleurs, bien qu'il ait voté contre les représentants des travailleurs.

Les personnes interrogées au cours des auditions ont déclaré à l'unanimité que l'on demandait trop au membre neutre du conseil de surveillance en cas de décision importante, lorsque les membres du conseil de surveillance n'étaient pas d'accord. Il n'est pas défendable de faire peser sur le membre neutre qui en général n'a pas ou n'a que peu de connaissances spéciales sur les problèmes en cause, la responsabilité de telles décisions. Du reste, les auditions ont révélé que les membres neutres du conseil de surveillance se sont abstenus de voter en pareil cas pour montrer qu'ils n'étaient ni disposés ni aptes à assumer la responsabilité d'une décision sur des problèmes importants pour l'entreprise.

Ce sont surtout ces cas d'abstention sur des décisions pour lesquelles la voix du membre neutre devait, dans l'optique du législateur, être déterminante qui montrent bien que cette institution ne permet guère de garantir la capacité de décision du conseil de surveillance. Les personnes consultées au cours des auditions ont le plus souvent estimé elles aussi que l'institution du "membre neutre" n'avait pas répondu à ce qu'on attendait d'elle.

d) les "autres" membres du conseil de surveillance

30. Il n'existe également d'"autre membre" du conseil de surveillance que dans le secteur minier et sidérurgique. La Commission n'a pas pu déterminer le rôle que ces "autres membres" jouent dans le processus de décision au sein de l'entreprise. A quelques exceptions près, on n'a pas constaté que les "autres membres" aient apporté des arguments nouveaux dans le processus de décision au conseil de surveillance.

La Commission ne veut nullement par cette constatation déprécier l'institution de l'"autre membre". Elle note uniquement que dans le cadre des enquêtes qu'elle a menées, elle n'a pu constater que l'intervention de ces "autres membres" ait eu des effets particuliers.

e) "opérations jumelées et retard dans les décisions

31. Au nombre des objections sans cesse formulées contre une composition paritaire du conseil de surveillance figure la crainte que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance fassent dépendre leur approbation quant aux décisions importantes de l'entreprise, d'une décision favorable aux travailleurs sur d'autres points n'étant pas directement liés à l'objet de la décision en cause. La Commission a examiné ce problème du lien établi entre diverses décisions relevant de la compétence du conseil de surveillance. Elle a constaté que les représentants des travailleurs avaient à plusieurs reprises fait dépendre leur approbation quant aux propositions de décision concernant surtout des projets de concentration, des fusions d'entreprises, des conversions et des fermetures d'établissements, de la réalisation de certaines revendications visant la sauvegarde de l'acquis en matière de cogestion ou du statut social des travailleurs. Dans certains cas, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance de sociétés du secteur minier et

sidérurgique ont également mis en parallèle l'approbation de réglementations proposées en ce qui concerne les dividendes et l'octroi de prestations supplémentaires aux travailleurs de l'entreprise, sans toutefois faire dépendre expressément l'un de l'autre.

Dans les cas d'"affaires liées" dans le secteur minier et sidérurgique, dont la Commission a eu connaissance, il s'agissait régulièrement soit de sauvegarder l'acquis de la co-gestion, soit de tenir suffisamment compte de l'acquis social des travailleurs dans le cadre de programmes dits sociaux. Dans les deux cas, la Commission estime que l'on ne peut que difficilement parler d'"affaire liée" dans le sens de relation établie entre des problèmes étrangers à la décision et certaines décisions de l'entreprise.

En outre, les auditions ont montré que le souci de voir le processus de décision de l'entreprise faussé par des "affaires liées" n'est guère justifié par les expériences recueillies.

32. Parmi les principales objections formulées contre la composition paritaire du conseil de surveillance figure en outre la crainte qu'elle puisse entraîner un retard dans les décisions de l'entreprise, qui serait préjudiciable à celle-ci. Si pour des raisons bien compréhensibles dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement la participation de représentants des travailleurs aux délibérations au conseil de surveillance n'entraîne pas ce retard, la collaboration des représentants des travailleurs dans les conseils de surveillance des sociétés du secteur minier et sidérurgique a entraîné, selon la majorité des personnes interrogées lors des auditions, des retards dans le processus de décision. Cette impression, que la Commission a tirée de ses auditions, est confirmée par son enquête écrite, en ce sens que l'on a constaté un report des décisions relatives à des propositions du conseil de surveillance, beaucoup plus fréquemment dans les conseils de surveillance du secteur minier et sidérurgique que dans ceux des sociétés relevant de la loi sur le statut de l'établissement (cf. annexe 3, tableau 13) et ce par suite d'objections provenant des "deux côtés". Ces retards sont imputés en premier lieu à l'étude d'autres aspects des propositions de décision et à des divergences d'opinion sur les propositions de décision au conseil de surveillance.

La Commission a eu d'autre part lors de ses auditions l'impression que le retard subi par les décisions n'était pas nécessairement dû à une politique d'atermolement des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Dans plusieurs des cas signalés à la Commission, les retards étaient imputables

au fait que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance avaient exposé des points de vue nouveaux exigeant une révision de la proposition au conseil de surveillance.

D'une façon générale, la Commission a eu l'impression que, lorsque des retards ont été enregistrés, ils étaient surtout dus à la nécessité imposée par la parité de convaincre les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, nécessité qui, d'une part, peut entraîner le report de décisions importantes pour la politique de l'entreprise, mais qui, d'autre part, renforce la propension des travailleurs de l'entreprise à reconnaître le bien-foncé des décisions lorsqu'elles sont adoptées.

II. Influence de la co-gestion sur les objectifs de la politique de l'entreprise

33. Pour déterminer l'incidence effective de la co-gestion des travailleurs et en particulier de la co-gestion paritaire sur les décisions de l'entreprise, il est surtout important de connaître l'influence qu'ont exercée les représentants des travailleurs élus au conseil de surveillance sur les projets de la direction de l'entreprise. La Commission a donc accordé une attention particulière à cette question dans le cadre de ses auditions. Elle est toujours partie du principe que les projets de l'entreprise visent à tirer du capital investi dans l'entreprise un rendement aussi élevé que possible. La Commission a en outre admis que les décisions de l'entreprise sont prises sur la base d'espoirs incertains. L'évolution que suivra l'ensemble de l'économie, l'orientation et le rythme du développement technique et la réaction des marchés aux efforts de vente des entreprises sont autant d'éléments d'incertitude. Cette incertitude quant aux conséquences des mesures adoptées par les entreprises et une donnée absolue de toute action économique dans des systèmes d'économie de marché et par conséquent une donnée dont il faut tenir compte dans les efforts entrepris pour tirer du capital investi un rendement aussi élevé que possible.

Les entreprises qui mènent une politique visant une expansion doivent s'attendre à des difficultés sur le plan des débouchés du financement, de la capacité et sur d'autres plans également. Les actions et réactions des entreprises concernant les transformations du marché, les transformations sur le plan technique et sur celui du personnel dépendent de ces limitations des possibilités de développement de l'entreprise. La thèse de l'effort que font les entreprises pour tirer du capital investi un rendement aussi élevé que possible, est donc valable sous réserve de l'incertitude et de la pénurie de ressources. C'est sur cette conception de l'entreprise qu'ont été fondées les enquêtes de la Commission relatives à l'incidence de la co-gestion sur les objectifs de la politique de l'entreprise.

1. - Cogestion et principe de rentabilité.

34. La commission a d'abord essayé à ce propos de déterminer si la cogestion a une influence perturbatrice sur l'objectif général de rentabilité de l'entreprise. En d'autres termes : la cogestion a-t-elle amené les entreprises à adopter une autre pratique qui est en concurrence avec l'effort de rentabilité ou qui supprime cet objectif ? Peut-on dire, d'après les expériences recueillies jusqu'à présent, que la cogestion a tendance à remplacer l'objectif de la rentabilité par d'autres objectifs et qu'elle est par conséquent de nature à supprimer un des fondements essentiels de la pratique économique de l'entreprise dans le système économique actuel ?

35. La commission a attaché à l'étude de cette question une importance particulière car elle affecte le fondement de l'activité de l'entreprise dans le système de l'économie de marché. Les auditions des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement, ont clairement montré que ni les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise ni les représentants des syndicats n'ont l'intention de renoncer au principe de la rentabilité. Les représentants des travailleurs au conseil de surveillance qui appartiennent à l'entreprise - en général les présidents des conseils d'établissement - étaient tous soucieux du maintien et de l'amélioration de la rentabilité de leur entreprise. Ce souci était nettement lié à l'intérêt que présentaient pour eux l'augmentation des salaires et la sécurité de l'emploi.

Lors des auditions, les représentants des syndicats au conseil de surveillance des entreprises se sont également montré soucieux de l'évolution favorable de la rentabilité des entreprises, et ce en partie pour les mêmes raisons, que les représentants des travailleurs appartenant à l'entreprise. D'autre part, ce souci était lié à la considération que la position des syndicats dans les négociations salariales est meilleure lorsque des entreprises réalisent des bénéfices

élevés.

36. Lors des auditions les membres des directoires et les présidents des conseils de surveillance ont nettement répondu par la négative à la question de savoir si la rentabilité était, en tant qu'objectif de la politique de l'entreprise, contestée ou mise en cause par les représentants des travailleurs. Les déclarations de ces groupes de personnes ont montré que la participation des travailleurs au conseil de surveillance, si elle a eu pour effet d'accentuer les aspects et les impératifs sociaux de l'activité de l'entreprise, ne met jamais en cause le principe de la rentabilité comme principe directeur de l'initiative des entrepreneurs. C'est ainsi que même des mesures de rationalisation, visant une réduction des coûts, ne se sont jamais heurtées à la résistance des représentants des travailleurs lorsque, et dans la mesure où, le maintien du niveau social des travailleurs employés dans l'entreprise avait été suffisamment pris en considération.

37. Ces constatations faites dans le secteur minier et sidérurgique s'appliquent de la même façon au secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. Dans ce secteur également, la commission n'a eu connaissance d'aucun cas où des conflits se seraient produits parce que le principe de rentabilité, en tant que principe directeur des décisions de l'entreprise, aurait été rejeté par les représentants des travailleurs ou remplacé par d'autres critères. Ce qui importait aux représentants des travailleurs au conseil de surveillance de toutes les sociétés consultées lors des auditions, c'était uniquement le fait que les aspects sociaux soient suffisamment pris en considération dans l'examen de toutes les mesures visant l'amélioration de la rentabilité de l'entreprise et partant la réduction des coûts. L'objectif même de ces mesures, à savoir l'accroissement de la rentabilité découlant des procédés de gestion et par conséquent l'amélioration de la rentabilité et des profits de l'entreprise, n'a par contre jamais été fondamentalement mis en cause. Cela n'empêche pas qu'il puisse y avoir des divergences d'opinion sur les arguments pour et contre certaines mesures de gestion et sur l'appréciation de ces mesures sous l'angle de la rentabilité. Même en pareil cas l'objectif de rentabilité comme principe directeur de l'activité de l'entreprise n'a jamais été sérieusement contesté.

2. - Influence de la cogestion sur la politique générale de l'entreprise

38. Outre les répercussions de la cogestion sur l'orientation fondamentale des entreprises, la commission a également étudié dans ses auditions la question de savoir si la participation de représentants des travailleurs à la prise des décisions importantes du conseil de surveillance avait une incidence sur la teneur des projets de l'entreprise, par exemple dans le domaine de la structure de la production, des débouchés et du financement de l'entreprise. A ce propos, la commission rappelle les vives discussions que cette question a soulevées lors des débats relatifs à la loi sur le statut de l'établissement sur la question de savoir où tracer la limite de la cogestion dans le secteur économique et dans le secteur social des entreprises. On a estimé alors - et c'est l'opinion qui a ensuite prévalu dans la loi - que la liberté d'action de l'entreprise devait en toutes circonstances être maintenue dans le secteur économique.

Du fait toutefois de l'inclusion des représentants des travailleurs dans le conseil de surveillance, cette limite de la cogestion s'est implantée très loin dans le secteur des décisions économiques de l'entreprise. La commission devait, ne fût-ce que pour cette raison, s'efforcer de répondre à la question de savoir si l'extension de la cogestion des travailleurs au secteur économique, c'est-à-dire la participation des représentants des travailleurs non seulement aux prises de décisions d'ordre social, mais également à celles d'ordre économique dans l'entreprise, avait réellement limité la liberté de manoeuvre de l'entreprise et la souplesse de sa gestion et si par conséquent il était justifié de craindre que la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance puisse retirer de sa souplesse à la direction de l'entreprise.

39. Dans sa tentative d'élucider ce problème, la commission s'est heurtée au fait que les seules entreprises ayant recueilli des expériences en matière de cogestion paritaire, appartiennent à des secteurs industriels caractérisés par une situation exceptionnelle. C'est le cas en premier lieu pour les mines de charbon, mais aussi, jusqu'à un certain point, pour l'industrie sidérurgique. Ces particularités dans la structure technique et économique des entreprises du secteur

minier et sidérurgique sont clairement apparues à la commission lors de ses enquêtes. Il lui a cependant été possible, au moins dans le secteur de l'industrie sidérurgique, de recueillir, sur la base des expériences réalisées, des éléments permettant de déterminer quelles répercussions la cogestion a eues jusqu'à présent sur les projets des entreprises. Presque toutes les entreprises du secteur de l'industrie minière et sidérurgique interrogées ont déclaré à la commission lors des auditions que l'on ne pouvait parler d'influence négative de la part des responsables de la cogestion sur la planification établie par la direction des entreprises. Certes les représentants des travailleurs ont fait connaître dans certains cas, lorsqu'il s'agissait par exemple d'opérations de concentration, de fermeture d'établissements et de problèmes analogues, leur propre position sur la teneur des décisions de l'entreprise. Des déclarations de principe ont également été formulées à ce sujet. Cependant, comme les auditions l'ont montré, le caractère rationnel du processus de décision concernant toutes les questions importantes pour l'entreprise n'a pas été mis en cause par les responsables de la cogestion. Les idées qui avaient été jugées bonnes par la direction de l'entreprise dans l'élaboration de sa politique ont toujours fini par être réalisées, malgré la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance, et ceci même dans le secteur minier et sidérurgique.

40. L'audition des présidents des directoires, des membres des directions d'entreprises, des présidents de conseils de surveillance ainsi que des représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance dans le secteur relevant de la loi sur la statut de l'établissement, a donné les mêmes résultats. La réserve dont les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ont fait preuve en ce qui concerne la politique de l'entreprise a été imputée dans ce secteur par quelques-unes des personnes interrogées au fait que la participation numérique plus faible des représentants des travailleurs leur permet difficilement d'exercer une influence directe sur les programmes établis par la direction de l'entreprise. D'autre part, il s'agit d'opérations si compliquées sur le plan technique qu'un petit nombre seulement des membres du conseil de surveillance soit en mesure de porter un jugement fondé sur elles. En outre, la

ommission a tiré de ces auditions l'impression que, pour les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, la programmation était essentiellement du ressort du directoire. La nécessité de posséder des connaissances techniques spécialisées et une grande expérience professionnelle pour pouvoir prendre des initiatives dans ce domaine suffit, selon la ommission, à empêcher les membres du conseil de surveillance, qu'il s'agisse des représentants des travailleurs ou des représentants des porteurs de parts, de prendre eux-même des initiatives importantes en la matière.

41. Cela ne veut pas dire que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, aussi bien dans les sociétés du secteur minier et sidérurgique que dans celles relevant de la loi sur le statut de l'établissement ne puissent prendre aucune initiative propre. L'enquête écrite de la ommission a montré au contraire que même les représentants des travailleurs prennent de telles initiatives sous forme de motion au conseil de surveillance. La grande majorité de ces initiatives enregistrées au cours de la période d'enquête de 1968 ont toutefois porté sur les problèmes sociaux. Viennent ensuite, en seconde et troisième positions, les problèmes d'investissement et les problèmes de restructuration de l'entreprise. En outre, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance prennent surtout des initiatives, comme il ressort des auditions de la ommission, en corrélation avec des propositions de décision du directoire. Là encore il s'agit surtout, comme nous l'avons déjà fait observer, de corriger sur le plan des initiatives de l'entreprise.

42. En résumé, on peut conclure des auditions de la ommission, que la participation des travailleurs au conseil de surveillance, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement n'a entraîné aucune modification notable de la teneur d'initiatives prises par l'entreprise. La ommission se rend bien compte de l'impossibilité de déterminer empiriquement si certaines initiatives n'ont pas été prises par la direction de l'entreprise parce que celle-ci estimait qu'elles avaient peu de chances d'être approuvées par les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. La ommission n'a pas eu connaissance de cas semblables, ce qui n'exclut toutefois pas qu'il puisse y en avoir.

Les auditions ont en outre montré que l'incidence de la co-gestion des travailleurs au conseil de surveillance sur les initiatives de l'entreprise est différente lorsque l'entreprise trouve dans une phase d'expansion que lorsqu'elle se trouve dans une phase de contraction. Si la direction de l'entreprise peut généralement compter sur le soutien des représentants des travailleurs lorsqu'elle prend des mesures d'expansion et, si par conséquent, la cogestion paritaire dans le secteur minier et sidérurgique a élargi la marge de manoeuvre du directoire à l'égard des représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance, les initiatives de l'entreprise visant à réduire son activité (fermeture d'établissements, mesures d'adaptation, etc...) se heurtent à la résistance des représentants des travailleurs au conseil de surveillance tant qu'ils estiment que les répercussions sociales de ces mesures n'ont pas été suffisamment prises en considération. La cogestion des travailleurs peut ainsi aboutir en période d'expansion à un renforcement non souhaité des initiatives du directoire et en période de dépression à un ralentissement également non souhaité dans les initiatives de l'entreprise.

3. - La politique d'investissement de l'entreprise.

43. L'éventail des opérations de la direction de l'entreprise soumises à l'approbation du conseil de surveillance est plus ou moins large selon les sociétés interrogées par la commission. Celle-ci a donc dû sélectionner certaines de ces opérations et examiner dans quelle mesure la cogestion des travailleurs du conseil de surveillance avait une incidence sur l'exécution de ces opérations. Toutefois, comme les projets d'investissement dépassant un certain montant sont généralement considérés comme des opérations devant être soumises à une approbation, la commission a examiné lors de ses auditions si la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance avait influencé l'approbation de projets d'investissement et entraîné une modification de la teneur des propositions correspondantes faites par la direction de l'entreprise.

La politique de la direction de l'entreprise ne se reflète qu'en partie dans les projets d'investissement qu'elle établit. Dans les mines, comme dans l'industrie sidérurgique, des investissements importants doivent souvent être effectués pour répondre à des dispositions

légales de sécurité. Ces investissements échappent à l'influence du conseil de surveillance. Les projets d'investissement servant au remplacement d'installations existantes échappent également presque entièrement à l'influence du Conseil de surveillance, leur importance étant essentiellement déterminée par des considérations techniques.

Par contre, la politique de la direction de l'entreprise se manifeste dans les projets d'investissement visant la restructuration des installations, la rationalisation et l'extension de l'entreprise. Ces investissements relèvent de programmes importants sur le plan technique ou sur celui de la politique de l'entreprise.

La politique de gestion qui a inspiré les projets d'investissement soumis à une approbation apparaît encore plus clairement lorsque le directoire propose des investissements qui visent essentiellement des mesures de rationalisation. Ces mesures peuvent être nécessaires pour abaisser le niveau des coûts de production de l'entreprise ou étendre sa capacité dans certains domaines. Les projets d'investissements visant à étendre la capacité de l'entreprise font également ressortir clairement la politique du directoire.

Lorsque le conseil de surveillance statue sur ces investissements en les approuvant ou en les rejetant, il statue en même temps sur les fondements de la proposition de décision et par conséquent sur la politique de la direction de l'entreprise.

44. La vérification par les différents membres du conseil de surveillance des souvent longs et accessibles aux spécialistes seulement, qui accompagnent l'exposé des motifs joints aux projets d'investissement, dépasse souvent leurs possibilités, tant sur le plan technique que sur celui du temps dont ils disposent. Ce fait est toutefois sans importance pour le fonctionnement du conseil de surveillance dans la mesure où ses décisions portent non pas sur la vérification des calculs techniques, mais sur les intentions qui sont à la base des propositions du directoire. C'est sur ces intentions que le conseil de surveillance doit prendre position s'il veut remplir sa mission consistant à surveiller la gestion du directoire sur le plan des investissements.

Au cours de ses auditions, la Commission a examiné dans quelle mesure les propositions d'investissement et la politique de la direction de l'entreprise, qui les a inspirées font l'objet de critiques de la part du conseil de surveillance. Elle a sans cesse constaté que l'on enregistre rarement au cours des réunions du conseil de surveillance des controverses sur les propositions d'investissement de la direction de l'entreprise et par conséquent sur les intentions du directoire en matière d'investissements. A quelques exceptions près, les propositions d'investissement du directoire ont été adoptées sans controverse par le conseil de surveillance, qui approuvait par là même les intentions du directoire en matière d'investissements; or, si l'approbation des propositions d'investissement est la règle, on ne peut pas dire que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance affectent ou entravent la politique d'investissement de la direction de l'entreprise. Ceci est valable pour le secteur minier et sidérurgique dans la même mesure que pour le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement.

45. La Commission a en outre tiré de ses auditions la conclusion que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne peuvent retarder les projets d'investissement de la direction de l'entreprise que dans des cas exceptionnels. Les représentants des travailleurs ont fait preuve du même comportement lors de la discussion des propositions d'investissement au sein des comités d'investissement composés paritairement dans le cadre de l'industrie minière et sidérurgique. Les représentants des porteurs de parts se sont même plaints du fait que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance soient trop favorables aux investissements. Ce comportement des représentants des travailleurs à l'égard des investissements est inspiré surtout, comme le montrent les auditions, par le souci de garantir à longue échéance les emplois des effectifs existants. Il explique également le fait que des propositions d'investissement émanent directement de certains représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Toutefois, la Commission a eu l'impression, au cours de ses auditions que les initiatives du conseil de surveillance en matière d'investissements sont exceptionnelles.

Dans les cas d'investissements soumis à l'approbation de l'administration, comme par exemple pour les opérations de concentration effectuées en vertu du traité de la CECA, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance se sont prononcés, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs organisations, en faveur de la délivrance de l'autorisation nécessaire par les autorités compétentes.

Dans la mesure où des projets d'investissement émanant de la direction de l'entreprise sont liés à des mutations de personnel ou à des licenciements, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et dans les comités d'investissement subordonnent leur approbation des projets de la direction de l'entreprise à une prise en considération suffisante des problèmes sociaux résultant de ces mutations ou de ces licenciements. Cette constatation est également valable aussi bien pour le secteur minier et sidérurgique que pour le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement bien que dans ce dernier cas, étant donné la croissance continue, ces projets d'investissement aient été l'exception. Les auditions de la Commission ont toutefois révélé que même dans ce cas, les représentants des travailleurs ne se sont pas opposés à l'amélioration des installations techniques de l'entreprise, mais se sont montrés favorables à ces mesures. Ils ont uniquement insisté sur la nécessité de tenir pleinement compte des aspects sociaux de ces mesures et d'établir à temps des prévisions suffisantes à ce sujet. Comme une partie des membres du directoire consultés l'a souligné, cela a compliqué l'élaboration de projets d'investissement importants et la préparation des décisions concernant leur réalisation en ce sens qu'il a fallu, pour obtenir l'accord des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, chercher et réaliser un équilibre entre les intérêts techniques et économiques et les exigences sociales des travailleurs. Les membres de directoire interrogés ont toutefois été unanimes à considérer le fait de tenir compte des aspects sociaux des projets d'investissement comme un facteur normal de la gestion moderne d'une entreprise, qui a également des obligations vis-à-vis du personnel. La prise en considération des aspects sociaux, comme le montrent aussi les auditions de la commission, ne se limite pas à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique. C'est pourquoi les programmes sociaux en tant que procédure formelle pour prévoir

à long terme les conséquences sociales d'une adaptation structurelle existent non seulement dans le secteur minier et sidérurgique, mais également dans des entreprises auxquelles s'applique la loi sur le statut de l'établissement.

46. La Commission a ainsi retiré de ses auditions l'impression que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne font pas obstacle à la politique d'investissement de la direction de l'entreprise. Les intentions du directoire en matière de politique d'investissement n'ont, autant qu'on puisse s'en rendre compte, jamais été mises en cause par les représentants des travailleurs. La liberté d'action du directoire en matière de gestion n'a donc été entravée ni par la cogestion qualifiée, ni par la cogestion dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. Les considérations de rentabilité du directoire ont toujours été respectées lorsque et dans la mesure où le personnel était suffisamment protégé contre les conséquences sociales découlant des mesures d'investissement envisagées. D'après les expériences recueillies jusqu'à présent en matière de cogestion, on peut dire que la collaboration des représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'a pas profondément modifié la politique d'investissement dans l'entreprise.

4. - Répercussions de la cogestion sur les opérations de concentration

47. La position des représentants des travailleurs à l'égard des problèmes de concentration des entreprises est également, comme les auditions l'ont montré, déterminée par leur souci de sauvegarder les emplois. On a constaté que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne se sont pas opposés par principe aux efforts de concentration et au renforcement de la structure des groupes. Au contraire, ils estiment le plus souvent que la fusion d'entreprises en grandes unités à direction unique renforce la position des entreprises sur le marché et que ce renforcement a des conséquences favorables pour le personnel des entreprises. Les opérations de concentration et les problèmes qu'elles posent sont donc d'abord considérés par les représentants des travailleurs au conseil de surveillance sous l'angle de la gestion de l'entreprise.

Dans la mesure où les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique ont influencé des décisions relatives à des opérations de concentration, ils l'ont fait en premier lieu pour maintenir l'acquit en matière de cogestion. Lors des auditions, les représentants des travailleurs ont déclaré à ce sujet que, dans les cas de fusion ayant entraîné la suppression de sociétés juridiquement indépendantes dans le secteur minier et sidérurgique, les possibilités de la cogestion avaient été considérablement réduites. C'est pourquoi en corrélation surtout avec les projets de concentration, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique ont demandé que soit préservé l'acquit en matière de cogestion. Cela a abouti dans plusieurs cas à la création de conseils analogues aux conseils de surveillance et à la nomination de deux directeurs du travail dans le directoire de la nouvelle société.

Outre leur souci de préserver l'acquit en matière de cogestion, les représentants des travailleurs ont également fait valoir d'autres considérations en corrélation avec des opérations de concentration. Mais si la Commission a eu connaissance, dans le cadre de ses auditions d'un cas où les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ont subordonné leur accord sur la fusion de leur entreprise avec une autre entreprise à la condition que la production dans l'entreprise considérée ne soit pas arrêtée et que l'emploi soit ainsi garanti - exigence qui a d'ailleurs été satisfaite - ces conditions sont toutefois restées l'exception.

Le fait que les représentants des travailleurs aient exigé le maintien de l'acquit en matière de cogestion a non seulement rendu les négociations de fusion dans le secteur minier et sidérurgique plus difficiles, mais les a aussi retardées dans de nombreux cas. Les auditions ont toutefois clairement montré que dans tous les cas où un règlement satisfaisant avait été trouvé en ce qui concerne le maintien de l'acquit, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'avaient mis aucun obstacle à la réalisation des objectifs de la direction de l'entreprise concernant l'aménagement futur de groupe sur le plan juridique et sur celui de l'organisation.

5. - Limitations de capacité et fermetures d'établissements

48. La fermeture d'établissements en vue d'une adaptation à la transformation du marché a été, au cours des dernières années, surtout un problème du secteur minier. La Commission a accordé une attention particulière à ce problème dans le cadre de ses auditions, afin de déterminer quelle influence la cogestion qualifiée des travailleurs a exercée sur ces mesures de fermeture d'établissements. L'intérêt de la Commission s'est porté surtout sur les mesures de fermeture qui, dans certains cas, ont également été discutées par l'opinion publique.

Les auditions de la Commission ont montré que dans un certain nombre de cas la décision de fermer un puits avait été retardée par des faits liés notamment à la cogestion des travailleurs. Dans un cas particulier, où un puits n'avait été fermé qu'un an après proposition du directoire en ce sens, les enquêtes ont montré que, non seulement le conseil d'établissement, mais également la direction du puits considéré s'étaient prononcés en faveur de la poursuite de l'exploitation. Ni la direction et ni le conseil d'établissement n'avaient considéré que la rentabilité du puits était menacée à longue échéance. Contrairement à la direction du groupe, ils estimaient que les pertes subies pourraient être compensées par des mesures de gestion et d'organisation. C'est la raison pour laquelle la décision de fermer le puits ne fut prise qu'après plusieurs réunions du conseil de surveillance. La discussion aboutit finalement à un vote au conseil de surveillance dont une majorité se dégagea en faveur de la fermeture du puits, majorité que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance contribuèrent à former.

Le cas que nous venons de décrire n'est toutefois pas caractéristique pour les répercussions de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, en ce sens que le retard apporté à la décision n'est imputable ni aux responsables de la cogestion dans le cas du puits considéré ni aux représentants des travailleurs au conseil de surveillance de l'organisation centrale du groupe. D'autres personnes et d'autres instances ont également essayé de différer la fermeture du puits. Le report de la décision de fermeture ne peut donc pas

être imputé exclusivement à la cogestion des travailleurs.

49. Cet exemple de fermeture d'un puits montre que le processus de décision a été influencé par des motivations autres que la protection des emplois. La décision de fermer le puits n'a été prise qu'après l'élaboration de programmes qui devaient permettre d'améliorer le sort des personnes affectées par la fermeture. Dans ce cas comme dans d'autres, il est très difficile à la Commission de déterminer l'influence de la cogestion des travailleurs sur de telles mesures de gestion. La prise en considération des aspects sociaux dans l'adoption des mesures de gestion est devenue aujourd'hui à tel point un facteur normal de la gestion de l'entreprise qu'il n'est pas possible d'établir une nette causalité entre la prise en considération de ces aspects et la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise. La Commission n'a pas pu déterminer à quel stade se trouvait cette évolution. Ses auditions ont toutefois montré que des phénomènes analogues se manifestent également dans le champs d'application de la loi sur le statut de l'établissement. Dans ce secteur également des programmes sociaux sont souvent élaborés par les sociétés et discutés avec les organes de la cogestion lorsque des décisions sur le plan de l'établissement ou sur celui de l'entreprise entraînent des conséquences sociales. On ne peut donc pas imputer uniquement à la cogestion paritaire ou, d'une façon générale, à la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise le fait de prendre en considération les répercussions sociales de mesures relevant de la politique de l'établissement ou de l'entreprise. Au contraire, la Commission^a tiré de ses auditions la conclusion que le fait de considérer les décisions de l'entreprise sous l'angle de leurs conséquences sociales était devenu entre-temps un facteur commun à toutes les entreprises. Même si les informations recueillies par la Commission dans le cadre de ses auditions et de ses enquêtes écrites ne permettent pas d'établir une relation précise entre la prise en considération des aspects sociaux et la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise, la Commission a cependant eu l'impression que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement, estiment désormais de leur devoir de
./.

prendre en considération les conséquences sociales que peuvent entraîner des décisions de l'entreprise. Dans l'accomplissement de cette obligation, on a généralement cherché, dans les cas de fermetures d'établissement et de mutations de personnel, à réaliser un compromis entre la nécessité économique de ces mesures et les obligations sociales de l'entreprise. La réalisation de ce compromis prend du temps. Aussi n'est-il pas toujours possible d'éviter des retards dans l'adoption des mesures considérées comme étant nécessaires par le directoire. Mais dans la plupart des cas les problèmes sociaux que posent les limitations de capacité sont actuellement discutés entre le directoire et le conseil d'établissement; ils n'affectent plus alors l'activité du conseil de surveillance. En corrélation également avec les limitations de capacité et les fermetures d'établissement, il apparaît donc que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance approuvent finalement les propositions de la direction de l'entreprise lorsqu'ils sont convaincus de la nécessité économique de la fermeture et que les programmes sociaux proposés par l'entreprise rencontrent leur approbation. En résumé, la conclusion à tirer des conditions de la Commission sur ce point est que la cogestion, dans le secteur minier et sidérurgique, a entraîné dans certains cas, qui ne sont pas rares mais qui ne sont pas non plus très fréquents, des retards dans le processus de décision relatif à une limitation de la capacité ou à la fermeture d'établissements, mais non un rejet définitif des propositions et des objectifs de la direction de l'entreprise.

6. - Politique des dividendes

50. Dans le cadre de ses enquêtes sur les répercussions de la cogestion des travailleurs sur les décisions de l'entreprise, la Commission a également étudié l'attitude qu'adoptent les représentants des travailleurs au conseil de surveillance à l'égard de la politique des dividendes de l'entreprise. Elle a constaté que les propositions de la direction de l'entreprise concernant la distribution des bénéfices ne se heurtent généralement pas à une opposition de la part des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.

Dans certaines des sociétés considérées appartenant au secteur minier et sidérurgique, le montant de la gratification de fin d'année distribuée au personnel est lié au montant du dividende. Cette règle n'a toutefois pas un caractère général. D'après ce que la Commission a appris dans le cadre de ses auditions, elle a même de plus en plus tendance à disparaître.

Les auditions de la Commission ont en outre révélé que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance comprennent généralement que le montant des dividendes doit être fonction de la situation sur le marché des capitaux et que la politique des dividendes doit également viser à créer des conditions favorables pour le recours ultérieur au marché des capitaux. Il est indéniable toutefois que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance sont plus enclins à consacrer les bénéfices de l'entreprise à l'auto-financement qu'à les distribuer aux actionnaires. Cependant, aucune difficulté ne s'est, en général, produite au conseil de surveillance lors de la discussion des propositions du directoire relatives aux dividendes. Et cela est valable aussi bien pour le secteur minier et sidérurgique que pour le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement.

7. - Politique des conventions tarifaires et politique sociale dans l'entreprise.

51. A propos des répercussions de la cogestion sur la politique de l'entreprise, la Commission a également examiné les rapports qui peuvent exister entre la collaboration des travailleurs au conseil de surveillance d'une part et la politique tarifaire et sociale de l'entreprise d'autre part. Elle a essayé de déterminer, surtout pour le secteur minier et sidérurgique, si la cogestion paritaire au conseil de surveillance et la présence du directeur du travail dans le directoire ont eu une influence notable sur la politique tarifaire et sociale dans l'entreprise.

La Commission a d'abord constaté que les problèmes de politique tarifaire, s'ils sont parfois abordés lors des réunions du conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique, ils ne le sont jamais en vue de fixer des directives auxquelles la direction de l'entreprise doit se tenir ou de formuler des recommandations.

Toutes les personnes interrogées ont été unanimes à déclarer que le conseil de surveillance n'est pas compétent en la matière et que, ne fût-ce que pour cette raison, les problèmes de politique tarifaire ne relèvent pas du conseil de surveillance. La Commission a eu en outre l'impression que les représentants des travailleurs étaient pleinement conscients de la possibilité d'un conflit entre la cogestion institutionnelle et la réglementation des conditions de travail dans le cadre des conventions collectives et s'efforçaient par conséquent d'éviter ce conflit en respectant scrupuleusement la répartition des compétences. La Commission a pu faire des observations analogues en ce qui concerne les entreprises du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement.

La nette délimitation des compétences entre le conseil de surveillance et les parties aux conventions collectives n'implique toutefois pas, comme les auditions l'ont montré, que la cogestion des travailleurs soit restée sans effet sur la négociation des conventions collectives et par conséquent sur la politique tarifaire. Toutes les personnes interrogées ont, au contraire, unanimement déclaré à la Commission que la collaboration des travailleurs au conseil de surveillance avait permis aux syndicats en tant que partie aux conventions collectives d'être beaucoup mieux informés en ce qui concerne la situation économique des entreprises et leur rentabilité. Toutefois, selon les personnes interrogées, cette collaboration n'a pas seulement abouti à un renforcement des exigences des syndicats, elle les a également incités dans des situations économiques tendues, à tenir davantage compte de la situation économique réelle des entreprises.

52. En ce qui concerne le rôle des directeurs du travail dans les négociations tarifaires, les auditions de la Commission dans le secteur minier et sidérurgique n'ont pas permis de tirer de conclusion uniforme. Tandis que dans le secteur minier la participation des directeurs du travail aux négociations tarifaires a été évitée parce que les entreprises n'étaient pas représentées par les directeurs du travail dans les groupements tarifaires, dans le secteur sidérurgique les directeurs du travail ont exercé leur activité dans les commissions tarifaires des organisations centrales d'entreprises parallèlement à des techniciens et à des commerçants, à égalité de droit avec ces

derniers. Selon l'avis unanime des personnes interrogées, la collaboration des directeurs du travail aux négociations tarifaires n'a pas entraîné une détérioration de la position des entreprises considérées dans la politique tarifaire. Les syndicats ont au contraire pleinement reconnu le rôle de représentants des entreprises joué par les directeurs du travail du fait de leur appartenance à la Commission tarifaire.

Au cours de ses auditions la Commission n'a pas non plus eu connaissance de cas où le syndicat aurait essayé d'influencer les directeurs du travail en vue d'améliorer sa situation sur le plan de la politique tarifaire.

53. En ce qui concerne la politique sociale de l'entreprise et en particulier lorsque la direction est disposée à accorder des prestations supérieures à celles convenues dans les conventions collectives ou des avantages sociaux, les auditions de la Commission ont montré que cette politique a été beaucoup plus influencée par l'évolution du marché du travail que par la cogestion des travailleurs. Les directoires des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement surtout ont souligné que l'importance des prestations sociales accordées par ces entreprises dépasse souvent largement celle des prestations sociales accordées par des entreprises du secteur minier et sidérurgique. Il est vrai que dans ces derniers, les prestations sociales et les problèmes sociaux comptent parmi les principaux motifs qui font intervenir les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Cependant, les directions de ces entreprises ont informé la Commission que l'évolution des prestations sociales qu'elles accordent et du montant des dépenses liées à ces prestations n'avait pas été sensiblement différente de ce qu'elle aurait été sans cogestion paritaire au conseil de surveillance.

D'après les auditions de la Commission, on peut donc constater d'une façon générale qu'il n'existe de rapport fondamental entre la cogestion des travailleurs dans l'entreprise et la politique tarifaire ni dans le secteur minier et sidérurgique ni dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. Il en va de même des prestations sociales et des dépenses extra-tarifaires des entreprises,

en ce sens en tout cas, que l'ampleur de ces dépenses est beaucoup plus influencée par la situation sur le marché du travail et par la rentabilité de l'entreprise que par une influence concrète des travailleurs sur le processus de décision dans l'entreprise.

III. Influence de la cogestion sur le choix de la direction de l'entreprise.

54. Il est incontestable que la désignation des membres du directoire fait partie des tâches les plus importantes confiées par la loi du conseil de surveillance. Le choix d'une direction appropriée est non seulement déterminant pour le succès économique de l'entreprise, mais également pour son organisation interne et pour la collaboration entre la direction de l'entreprise et les travailleurs. C'est pourquoi tous ceux qui participent à la discussion sur la cogestion accordent à juste titre une importance déterminante aux répercussions de la coopération des représentants des travailleurs au conseil de surveillance sur le choix de la direction par le conseil de surveillance. Dans ses auditions la Commission a également fait de ce problème l'un des principaux sujets de discussion avec les personnes interrogées.

1. Procédure de choix

55. La procédure adoptée pour désigner les membres du directoire dans les sociétés n'est pas uniforme. Elle est essentiellement déterminée par la structure du groupe des porteurs de parts dans les entreprises. Dans les sociétés dont les actions sont largement diffusées dans le public, la nomination des membres du directoire s'effectue généralement selon les principes de la cooptation. Le directoire lui-même propose les nouveaux membres qui sont nommés par le conseil de surveillance pour le directoire. Cela est valable, comme l'ont montré les auditions, aussi bien dans le domaine d'application de la loi sur le statut de l'établissement que dans le secteur minier et sidérurgique, sauf pour ce qui est dans ce secteur, du directeur du travail dont la nomination est spécialement réglementée par la loi.

Selon l'avis unanime des personnes consultées par la commission dans les deux secteurs, le principe de la cooptation pour la nomination de nouveaux membres du directoire s'est généralement révélé

satisfaisant. Cela est dû en particulier, d'après l'impression recueillie par la Commission, au fait que les entreprises recrutent de plus en plus les membres de leur directoire parmi leurs jeunes cadres. Ce mode de sélection permet au directoire d'observer le comportement de ses futurs membres pendant une assez longue période et de se faire une idée de leurs aptitudes; il a nécessairement pour effet de transférer l'initiative du choix du conseil de surveillance au directoire.

Dans la mesure où il existe dans les entreprises des participations majoritaires très nettes, l'initiative du choix appartient par contre au conseil de surveillance ou au président du conseil de surveillance. Certes, dans ce cas également le droit de proposition du directoire joue un rôle assez important, surtout lorsque le nouveau membre du directoire appartient aux jeunes cadres de l'entreprise. Le choix effectué par diverses entreprises montre toutefois qu'en cas de participation nettement majoritaire, le recours à des personnalités étrangères à l'entreprise joue un rôle plus important lors du renouvellement des membres du directoire.

56. Aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement c'est l'ensemble du conseil de surveillance qui statue sur la nomination de nouveaux membres du directoire; toutefois la décision n'est pas préparée par l'ensemble du conseil de surveillance, mais par le président du conseil de surveillance ou un bureau du conseil de surveillance. La procédure n'est cependant pas la même dans les deux secteurs, en ce sens que dans le secteur minier et sidérurgique des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, le plus souvent le vice-président du conseil de surveillance, mais parfois aussi le membre neutre du conseil de surveillance, participent dès le début aux réflexions du président du conseil de surveillance concernant la politique du personnel.

Toutes les personnes interrogées par la Commission ont considéré qu'il était nécessaire de limiter à quelques membres du conseil de surveillance, la participation à la préparation des décisions en matière de personnel. Elles ont généralement estimé que cette procédure était indiquée, ne fût-ce que pour des raisons de secret, étant

donné qu'il n'est possible de recruter des dirigeants qualifiés que si ce secret peut être gardé.

Selon les présidents des conseils de surveillance et les membres de directoires interrogés, la procédure de choix et de nomination de membres du directoire a été rendue plus laborieuse par la cogestion des représentants des travailleurs dans le secteur minier et sidérurgique, elle est même parfois devenue plus difficile, étant donné que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance doivent préciser, avant la nomination, s'ils approuvent le choix du membre du directoire. La nécessité d'un accord préalable avec les représentants des travailleurs sur les propositions n'a toutefois, selon l'avis unanime des personnes interrogées, abstraction faite du directeur du travail, entraîné aucune modification sur le fond de la politique des entreprises en matière de personnel. Ceci n'est pas seulement valable pour le secteur d'application de la loi sur le statut de l'établissement mais également pour les entreprises du secteur minier et sidérurgique. La Commission a tiré de ses auditions la conclusion que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance de ces sociétés laissent en principe à la direction de l'entreprise le soin de nommer de nouveaux membres du directoire et ne prennent aucune initiative en matière de politique du personnel. Ce n'est que très récemment que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des sociétés minières et sidérurgiques ont manifesté leur intérêt consistant à exercer une influence sur la nomination de tous les membres du directoire. Pour la nomination des membres des directoires de la Kohle-Einheitgesellschaft (Société Unitaire du Charbon) et de ses établissements, l'IG Bergbau und Energie a clairement manifesté son intention de prendre l'initiative en matière de politique du personnel en ce qui concerne la nomination des membres du directoire.

57. Dans ses auditions, la Commission a soulevé la question de savoir si les sociétés minières et métallurgiques auraient, d'après leur président du conseil de surveillance et des membres du directoire, pratiqué une politique différente en matière de personnel si les représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'avaient pas été en mesure d'exercer une influence sur la nomination des membres du directoire. La réponse que la Commission a généralement obtenue à cette question

a été que les directoires des sociétés, abstraction faite du directeur du travail, n'auraient pas une composition différente si leurs membres avaient été nommés sans la coopération des représentants des travailleurs. Cette opinion a été confirmée par les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des sociétés interrogées. On a constaté que les représentants des travailleurs sont aussi soucieux que les représentants des porteurs de parts de voir nommer à la direction de l'entreprise des personnalités hautement qualifiées. Toutefois, ils accordent généralement dans leur choix une plus grande importance au comportement personnel des candidats proposés et notamment à leurs qualités de leaders.

58. Dans son enquête relative aux répercussions de la cogestion sur le choix des membres de la direction, la Commission a également cherché à déterminer si l'intervention des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, et en particulier des représentants des syndicats dans le processus de sélection des dirigeants, peut restreindre le "marché du personnel de direction". Elle a estimé en effet que dans toute entreprise il peut se produire des situations obligeant le directoire à prendre des décisions qui, dans certains cas, peuvent mettre celui-ci en opposition avec les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et avec le conseil d'établissement.

Les membres de directoire interrogés par la Commission, y compris les directeurs du travail dans le secteur minier et sidérurgique, ont confirmé l'importance de cette question. Ils ont signalé qu'un membre du directoire n'est généralement disposé à prendre des "décisions embarrassantes" que si son indépendance est garantie. Il faut pour cela qu'il garde la possibilité de passer d'une entreprise à une autre, c'est-à-dire qu'il y ait un "marché ouvert" pour les cadres. Selon les membres de directoire, interrogés par la Commission, ce marché ne peut cependant pas être considéré comme "ouvert" lorsque des contacts "interentreprises" pris par les travailleurs rendent plus difficile la nomination d'un membre du directoire à un poste équivalent dans d'autres entreprises. La Commission n'a pas reçu de réponse catégorique à la question de savoir si ces obstacles à la mobilité professionnelle des cadres et en particulier des membres du directoire

avaient déjà surgi et pouvaient être constatés; en tout cas, la Commission n'a eu accès à aucun document et n'a eu connaissance d'aucun cas qui ait pu l'inciter à penser que la mobilité professionnelle des cadres pouvait être sérieusement menacée pour les raisons indiquées. La Commission se rend cependant compte qu'il est extrêmement difficile de prouver l'existence réelle de ces obstacles.

2. - Répercussions de la cogestion sur les jeunes cadres.

59. Le choix des membres de la direction n'est pas déterminé uniquement par la décision de nomination proprement dite, mais également par la qualité des jeunes cadres. C'est pourquoi la Commission a également examiné si la collaboration de représentants des travailleurs au processus de désignation des membres du directoire a eu des répercussions indésirables sur le comportement des jeunes cadres.

Lors des auditions, les présidents de conseil de surveillance et les membres de directoire ont souvent exprimé la crainte qu'une composition paritaire du conseil de surveillance ait inévitablement des répercussions négatives sur les jeunes cadres. Les employés qui peuvent être appelés à remplir des fonctions de dirigeant pourraient s'efforcer d'établir des contacts particulièrement étroits avec les "responsables de la cogestion" pour obtenir de cette façon l'appui particulier des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et améliorer ainsi leurs propres chances de promotion. Les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique consultés par la Commission, ont également exprimé cette crainte. Ils ont toutefois fait observer qu'eux aussi s'intéressaient surtout à la qualification professionnelle des candidats aux postes de direction et qu'en conséquence les tentatives faites pour influencer leur jugement resteraient généralement vaines. Qu'un candidat à un poste de direction dans une entreprise doive également être capable d'établir un contact humain et de coopérer, cela va de soi.

La Commission n'a pas eu connaissance de problèmes comparables dans le champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement. Dans ce secteur également, les présidents de conseil de surveillance et

les présidents de directoire interrogés ont cependant exprimé la crainte générale que l'influence déterminante exercée par les représentants des travailleurs au conseil de surveillance sur la politique de l'entreprise en matière de personnel puisse modifier de façon indésirable le comportement des futurs cadres de l'entreprise. Plusieurs ont attiré l'attention sur l'évolution enregistrée dans le secteur minier, à l'occasion en particulier de la création de la Kohleeinheitsgesellschaft (Société Unitaire du Charbon).

3. - Directeur du travail et membre du directoire chargé des questions de personnel.

60. Comme nous l'avons déjà signalé, la nomination du directeur du travail en tant qu'administrateur des questions de personnel dans le cadre du directoire des sociétés minières et sidérurgiques fait l'objet d'une réglementation particulière. Les auditions ont montré que le droit de veto quant à la nomination du directeur du travail accordé aux représentants des travailleurs par la législation relative à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, a été considéré dès le début comme un droit de proposition des représentants des travailleurs et par conséquent aussi des syndicats représentés dans l'entreprise. Il a toujours été fait usage de la possibilité d'influer, par des initiatives en matière de politique du personnel, sur la désignation du directeur du travail. Les propositions correspondantes sont généralement établies en accord avec les conseils d'établissement de l'entreprise intéressée. La Commission n'a cependant pas eu connaissance, dans le secteur minier et sidérurgique, de cas où le directeur du travail ait été nommé contre la volonté des autres membres du directoire. Lorsqu'un accord sur la personne proposée n'était pas immédiatement réalisé entre les porteurs de parts et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance, le poste de directeur du travail était maintenu vacant tant qu'un accord n'avait pu être réalisé.

61. Toutes les personnes interrogées par la Commission ont estimé que l'homogénéité du directoire est d'une importance considérable pour la réussite de l'entreprise. C'est pourquoi la Commission a également examiné, en ce qui concerne le directeur du travail si la procédure

particulière de nomination de celui-ci était de nature à affecter l'homogénéité du directoire. La Commission a constaté suite à l'étude de cette question dans le cadre des auditions que le directeur du travail après des difficultés de début qui ont été attribuées à la nouveauté du problème et à un choix qui n'avait pas toujours été heureux, était pleinement intégré dans le directoire des entreprises du secteur minier et sidérurgique. Cette évolution a également été favorisée par le fait que l'on a généralement compris la nécessité de confier les questions de personnel dans le directoire des grandes entreprises à un membre spécialement désigné à cet effet. Les auditions révèlent que, actuellement, le directeur du travail est considéré comme un membre du directoire à part entière et que les syndicats et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance attendent eux aussi du directeur du travail qu'il défende les intérêts de l'entreprise, même à l'égard des travailleurs de l'entreprise.

L'évolution que traduit cette attitude a également eu pour effet de faire disparaître dans une large mesure, au cours de ces dernières années, le conflit de loyauté auquel le directeur du travail peut être en proie du fait du caractère particulier de sa nomination.

Les directeurs du travail interrogés par la Commission ont déclaré à l'unanimité qu'ils ne connaissent plus actuellement de conflits de cette nature étant donné qu'ils s'opposeraient à toute influence extérieure. Les contacts fructueux qu'ils entretiennent avec les organisations syndicales doivent au demeurant être considérés non pas comme un handicap, mais comme une aide dans leur travail. C'est à ces contacts qu'ils doivent, dans une large mesure la bonne réputation dont ils jouissent auprès du personnel de l'entreprise.

Les directeurs du travail se rencontrent au cours de conférences spéciales, dites conférences des directeurs du travail. La Commission a tiré de ses auditions la conclusion que ces conférences sont des réunions spécialisées permettant aux directeurs du travail de procéder à des échanges de vues. La supposition, exprimée à plusieurs reprises, selon laquelle les actions des directeurs du travail lors de ces réunions seraient coordonnées ou téléguidées et que cette influence pourrait être

défavorable aux entreprises et nuire à l'autonomie des directeurs du travail, n'a pas été confirmée par les auditions de la Commission. Les présidents de conseils de surveillance et les présidents de directoires interrogés par la Commission n'ont exprimé aucun doute non plus quant à la loyauté de leurs directeurs du travail.

En corrélation avec la nomination dans le directoire d'un membre spécialement chargé des questions de personnel, la Commission a enfin examiné la question de savoir si la procédure spéciale de nomination prescrite par la loi quant au secteur minier et sidérurgique, s'était révélée satisfaisante. Une partie des personnes interrogées à ce sujet par la Commission ont estimé que ce n'était pas le cas. Etant donné que la procédure de nomination n'est pas la même pour les directeurs du travail que pour les autres membres du directoire, le directeur du travail occupe en quelque sorte une position particulière qui le distingue des autres membres du directoire, ce qui n'est pas désirable pour l'homogénéité du directoire.

L'opinion des directeurs du travail sur ce point n'est pas unanime. Certains de ces messieurs ont considéré que la procédure actuelle de nomination n'était pas satisfaisante et ont estimé qu'elle devait être modifiée dans le sens d'un alignement sur la procédure de nomination des autres membres du directoire. D'autres n'ont pas vu dans la nécessité d'un accord des représentants des travailleurs sur la nomination du directeur du travail un inconvénient pour l'efficacité de leur activité, d'autres encore y ont même vu un avantage pour leur position au directoire. Certains représentants des travailleurs interrogés ont déclaré que la procédure de nomination était satisfaisante parce qu'elle garantissait de façon permanente la loyauté du directeur du travail à l'égard des travailleurs de l'entreprise.

Toutes les personnes interrogées par la Commission, qu'elles appartiennent au secteur minier et sidérurgique ou au secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement ont estimé que les questions de personnel devaient être confiées, dans la direction de l'entreprise, à un membre du directoire spécialement désigné à cet effet et qu'il n'était pas rationnel de confier ce poste à une personne n'ayant pas l'approbation des représentants des travailleurs au conseil de surveillance ou de la représentation professionnelle des travailleurs. Si les

travailleurs ne sont pas disposés à accepter le membre du directoire chargé des questions de personnel, toute collaboration fructueuse au sein de l'entreprise est impossible. De nombreuses personnes interrogées dans le cadre des auditions, pour montrer qu'une réglementation particulière par la loi n'était pas indispensable, ont fait valoir que, pour les raisons précitées déjà, la nomination du membre du directoire chargé des questions de personnel ne pourrait intervenir contre la volonté des travailleurs.

IV. La collaboration du directoire et du conseil d'établissement.

1. - Importance de la coopération et rapports avec le comité économique.

62. Les auditions de la Commission concernant le fonctionnement de la cogestion dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique et dans celles du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement ont montré qu'il existait un rapport indéniable entre la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance de l'entreprise et la collaboration entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs de l'établissement en vertu de la loi sur le statut de l'établissement. On a constaté que la portée et l'efficacité de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise ne pouvaient être jugées uniquement en fonction des répercussions de la cogestion des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Les problèmes essentiels de la politique de l'entreprise, les problèmes d'organisation interne en particulier sont examinés et réglés non pas au conseil de surveillance, mais entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs, c'est-à-dire en particulier entre le directoire et le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements. Comme l'ont montré les auditions, cette collaboration entre le directoire et le conseil d'établissement a été institutionnalisée d'abord dans le secteur minier et sidérurgique, mais de plus en plus aussi dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement. La collaboration entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs au conseil de surveillance d'une part et au comité économique d'autre part a fait place à une collaboration entre le directoire et le conseil d'établissement.

Toutes les personnes interrogées par la Commission accordent une importance déterminante à cette évolution dont il n'a pas encore été tenu compte dans les dispositions législatives concernant la cogestion des travailleurs dans l'entreprise. Comme le montrent les auditions de la Commission, ainsi que son enquête écrite, elles considèrent que l'importance de la collaboration réside surtout dans l'ampleur des informations fournies à la représentation des travailleurs de l'établissement et dans la possibilité qui leur est donnée de discuter le plus tôt possible avec les membres de la direction de l'entreprise de tous les problèmes intéressant les établissements et l'entreprise; la collaboration entre le directoire et le conseil d'établissement permet en outre de résoudre les conflits et les divergences d'opinions.

Le fait que des réunions communes aient lieu entre le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements et le directoire, non seulement dans le secteur minier et sidérurgique, mais également - presque avec la même fréquence - dans le secteur d'application de la loi sur le statut de l'établissement, indique, d'après la Commission, que ces réunions répondent à un besoin d'information et de coopération qui ne peut être satisfait ni par la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance ni par le comité économique prévu par la loi sur le statut de l'établissement.

Les enquêtes écrites effectuées par la Commission confirment cette thèse. Selon ces enquêtes, des réunions communes entre le directoire et le conseil d'établissement ont lieu dans 88 % des entreprises du secteur minier et sidérurgique et dans 80 % environ des entreprises du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement (cf. annexe 3, tableau 14). En 1968, ces réunions étaient même plus fréquentes dans le champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement que dans le secteur minier et sidérurgique.

L'objet des délibérations de ces réunions communes du directoire et du conseil d'établissement est également le même dans les deux secteurs. Après les affaires sociales, sujet le plus souvent cité, viennent les questions de production, d'investissement, de financement et les questions de personnel; ces sujets sont traités dans des proportions comparables dans les deux secteurs.

Dans le secteur minier et sidérurgique, le directeur du travail participe presque toujours aux réunions communes dans les deux secteurs, d'autres membres du directoire et souvent aussi le président du directoire y participent. Tous les présidents et membres de directoire interrogés ont souligné l'importance particulière de cette forme de coopération avec la représentation des travailleurs. Les membres du directoire voient dans les réunions communes l'occasion d'un échange direct d'informations sur les préoccupations et les besoins du personnel de l'entreprise. La distance que doivent parcourir les informations du poste de travail à la direction de l'entreprise est ainsi raccourcie.

63. La Commission a retiré de ses auditions l'impression que l'organisation de réunions périodiques entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs dans le secteur minier et sidérurgique était également imputable au fait que la composition paritaire du conseil de surveillance impliquait en quelque sorte une coopération entre la direction de l'entreprise et ses travailleurs. Cela a renforcé la position du conseil d'établissement des sociétés minières et sidérurgiques à l'égard du directoire et cette évolution a également été bénéfique, comme les auditions l'ont montré, à l'accomplissement des tâches du conseil d'établissement prévues par la loi sur le statut de l'établissement.

2. - Conseil d'établissement, conseil commun des établissements, conseil d'établissement du groupe.

64. Etant donné la grande importance qu'attachent les personnes interrogées à la collaboration entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs, la Commission a soulevé dans ses auditions la question de savoir si, contrairement à la législation actuellement en vigueur, il fallait prévoir à titre obligatoire, la création d'un conseil commun des établissements comme représentation de tous les travailleurs de l'entreprise à l'égard de la direction de l'entreprise. Les réponses à cette question diffèrent. D'une part, les personnes interrogées, surtout des membres du directoire, ont souligné la nécessité de constituer un conseil commun des établissements comme interlocuteur pour la direction de l'entreprise. D'autre part, de nombreux membres du conseil d'établissement, mais aussi des représentants du conseil de surveillance, ont attiré l'attention sur

le fait que la défense des intérêts des travailleurs des différents établissements n'est pas suffisamment assurée par le conseil commun des établissements, la création en vertu de la loi d'un conseil commun des établissements risquant de vider de son contenu la représentation des travailleurs. La structure des différents établissements et du personnel de ces établissements est en outre trop hétérogène pour que tous les travailleurs de l'entreprise puissent être efficacement représentés uniquement par un conseil commun des établissements. Les différents établissements ont plus de contacts avec la direction des usines et peuvent ainsi exercer une influence plus efficace surtout sur la situation au poste de travail. Ces raisons ont incité nombre des membres des conseils d'établissement interrogés par la Commission à se montrer réservés à l'égard de la création obligatoire de conseils communs des établissements.

3. - Le comité économique.

65. La collaboration régulière et, dans de nombreuses entreprises, institutionnalisée entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs a, comme nous l'avons déjà mentionné, vidé d'une partie de son contenu la fonction du comité économique prévue par la loi. Comme les auditions l'ont montré, le comité économique ne joue dans de nombreuses entreprises du secteur minier et sidérurgique qu'un rôle secondaire ou négligeable. Les présidents et les membres des conseils d'établissement interrogés ont déclaré à plusieurs reprises que la création d'un comité économique était superflue, en égard à la collaboration directe existant entre la direction de l'entreprise et les conseils d'établissement; dans de nombreuses entreprises du secteur minier et sidérurgique l'activité du comité économique est pratiquement nulle.

Les enquêtes écrites de la Commission ont confirmé ce résultat des auditions. En vertu de ces enquêtes, un quart environ des entreprises interrogées dans le secteur minier et sidérurgique ne possèdent pas de comité économique. L'absence de comité économique a généralement été justifiée par l'existence d'autres formes de coopération (cf. annexe 3, tableau 15 et tableau 16).

Dans le champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement la situation n'est guère différente. Certes un comité économique a été créé dans 85 % des entreprises interrogées appartenant à ce secteur, mais dans ce cas également le principal motif invoqué pour justifier l'absence de comité économique est l'existence d'autres formes de coopération (cf. annexe 3, tableau 15 et tableau 16).

Malgré le rôle peu important du comité économique, la Commission a retiré de ses auditions l'impression que ce comité, dans la plupart des entreprises, même s'il y a collaboration directe entre la direction de l'entreprise et les conseils d'établissement, est maintenu comme un instrument de coopération au second degré. En outre, le comité économique sert de moyen de communication supplémentaire. Près de 70 % des présidents des conseils d'établissement des entreprises du secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement considèrent que l'information des membres de ce comité est suffisante et 15 % seulement qu'elle ne l'est pas. On n'a pratiquement jamais enregistré de conflit résultant d'un refus d'information au sein du comité économique (cf. annexe 3, tableau 17).

4. - L'assemblée générale du personnel.

66. En corrélation avec la collaboration entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs, la Commission a enfin étudié le rôle de l'assemblée générale du personnel dans le cadre de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise. L'institution de l'assemblée générale du personnel a fait l'objet au cours des auditions d'appréciations très différentes. Si un nombre important de membres des directoires, ainsi que certains membres des conseils d'établissement ont estimé que les assemblées générales du personnel étaient peu importantes pour la cogestion, d'autres ont déclaré que l'assemblée des travailleurs est tout indiquée afin d'ôter à la direction de l'entreprise son caractère anonyme, de favoriser le flux d'informations et de créer les conditions favorables à une discussion des problèmes intéressant le personnel devant le "plenum" des membres de l'établissement. Tout comme pour la création d'un conseil commun des établissements, l'efficacité de l'assemblée générale du personnel dépend dans une très large mesure de la structure interne de l'entreprise.

Tant que l'assemblée générale du personnel garde des dimensions moyennes, ce qui est le cas notamment lorsque les établissements sont assez dispersés, elle peut également apporter une contribution notable à l'information du personnel et à la coopération entre le personnel et la direction de l'entreprise.

D'une façon générale, la Commission a toutefois eu l'impression que la contribution propre de l'assemblée générale du personnel à la réalisation de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise est faible.

V. Information et coopération dans l'entreprise.

67. Dans les auditions de la Commission, les problèmes de l'information et de la communication entre la direction de l'entreprise et les représentants des travailleurs ont fait l'objet d'une discussion très approfondie. Les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et les membres du conseil d'établissement ont sans cesse souligné qu'il ne peut y avoir de collaboration satisfaisante entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs, que lorsque les représentants des travailleurs sont suffisamment informés en temps voulu des projets de la direction de l'entreprise, de ses intentions en matière de gestion et des problèmes actuels qui présentent un intérêt particulier pour le personnel.

68. Les auditions de la Commission ont montré que les représentants des travailleurs sont plus ou moins informés selon les entreprises. Tandis que les représentations des travailleurs dans le secteur minier et sidérurgique sont presque toujours au courant de tout grâce à leur participation constante à tous les processus de décisions au conseil de surveillance et sur le plan de la collaboration entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement, la Commission a eu connaissance, dans le champ d'application de la loi sur le statut de l'établissement, de plusieurs cas d'information des travailleurs, manifestement insuffisante. Il s'agissait d'une part de l'information des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et d'autre part des informations fournies aux conseils d'établissement. Certes les représentants des travailleurs au conseil de surveillance

des entreprises soumises à l'application de la loi sur le statut de l'établissement reçoivent régulièrement les mêmes documents que d'autres membres du conseil de surveillance. Toutefois, aux yeux des représentants des travailleurs, la différence d'information entre eux et les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance, dans la mesure où ils ont ressenti cette différence, est moins imputable à une disparité dans l'information écrite qu'à une disparité dans l'accès à l'information officieuse par la direction de l'entreprise. La coopération directe entre la direction de l'entreprise et le président du conseil de surveillance a encore renforcé dans de nombreux cas cette différence d'information. D'une façon générale, la Commission a retiré de ses auditions l'impression que le volume des informations fournies et la volonté de communiquer sont plus grands dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique que dans les entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement. Cela n'empêche pas qu'il existe également dans ce dernier secteur des sociétés où le niveau d'information et de communication est très élevé. Là encore, on constate que la propension personnelle des membres du directoire à donner des informations et à discuter de questions difficiles ou contestées avec les représentants des travailleurs détermine la manière dont la cogestion est effectivement réalisée dans une entreprise.

La Commission a toutefois l'impression que, dans de nombreuses entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement, les possibilités d'information et de communication n'ont pas été pleinement utilisées.

69. Au problème de l'information des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et dans le cadre de la représentation des travailleurs de l'établissement est toujours lié celui du secret des informations fournies, dont la diffusion pourrait nuire à l'entreprise. La nécessité de garder secrètes des informations stratégiques n'a été contestée par aucun des représentants des travailleurs interrogés. Lors de sa consultation des présidents de directoires et des présidents de conseils de surveillance, ainsi que des conseils d'établissement, la Commission a eu l'impression que la crainte de voir les informations être transmises par des représentants du

personnel à des tiers et en particulier aux organes centraux d'information des syndicats, fait également partie du problème du secret de l'information. La Commission estime que la possibilité d'un abus de confiance ne peut être exclue ni pour les représentants des travailleurs, ni pour d'autres membres des organes de l'entreprise et que les auditions n'ont pas permis de déterminer si ce risque d'abus de confiance était plus grand pour les représentants des travailleurs que pour d'autres membres des organes de l'entreprise. Cette opinion est confirmée non seulement par la pratique, mais également par les déclarations de nombreux présidents de conseils de surveillance et présidents de directoires.

70. En corrélation avec le secret des informations stratégiques concernant les affaires intérieures de l'entreprise, la Commission a également examiné s'il existait, en dehors de l'entreprise, des institutions qui rassemblent les informations relatives à l'entreprise pour les mettre à la disposition des travailleurs étant membres des organes de l'entreprise, en vue de coordonner leur comportement. Ces craintes d'un "téléguidage", souvent exprimées, n'ont pas été confirmées par les auditions de la Commission. Il est certes incontestable que les organisations syndicales s'efforcent de recueillir des informations concernant l'entreprise et exploitent également à cette fin les informations qu'elles tiennent de certains représentants des travailleurs au conseil de surveillance. La Commission a toutefois, au cours de ses auditions, acquis la conviction que le rassemblement de ces informations concernant l'entreprise ne va pas au-delà de l'exploitation d'informations comparables effectuée par d'autres organisations et en particulier par des groupements économiques et des organisations syndicales d'employeurs. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, les tentatives faites pour influencer les représentants des travailleurs dans les organes de l'entreprise en vue de leur faire adopter un comportement commun, se heurtent généralement non seulement aux difficultés de l'organisation, mais également au refus des intéressés de se soumettre à des directives uniformes. Ce n'est que dans le cas de la "Société Unitaire du Charbon" (Kohle-Einheits-Gesellschaft) et des "Walzstahlkontore" que la Commission a eu connaissance d'occasions où les syndicats ont essayé de faire adopter un comportement uniforme aux représentants des travailleurs dans les

conseils de surveillance des sociétés intéressées. En ce qui concerne la création des "Walzstahlkontore", ces tentatives ont toutefois été soutenues, indirectement au moins, par la direction de quelques-unes des entreprises intéressées. Dans d'autres cas également où on n'a pu constater une influence quelconque exercée sur les représentants des travailleurs, la Commission n'a pu se défendre de l'impression que les directions des entreprises intéressées auraient fait usage de la possibilité, si celle-ci avait existé, d'influencer les représentants des travailleurs pour faire triompher leur conception.

71. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission a tiré de ses auditions la conclusion que la propension de la direction de l'entreprise à coopérer avec les représentants des travailleurs dans l'entreprise est renforcée par la composition paritaire du conseil de surveillance dans le secteur minier et sidérurgique. De nombreux représentants des travailleurs et des syndicats ont attiré l'attention, au cours des auditions, sur le fait que l'importance de la composition paritaire du conseil de surveillance réside en premier lieu dans cette influence sur la direction de l'entreprise. Même lorsque la coopération entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs se situe surtout en dehors du conseil de surveillance, il est possible de soumettre les problèmes litigieux à la discussion au conseil de surveillance lorsqu'ils n'ont pu être résolus directement entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs de l'établissement. Les représentants des travailleurs interrogés voient en cette possibilité d'influer sur la coopération dans l'entreprise, un des principaux avantages de la composition paritaire du conseil de surveillance.

En se basant sur ses auditions, la Commission a abouti à la conclusion que la composition paritaire des conseils de surveillance dans le secteur minier et sidérurgique a contribué pour une part essentielle à accroître la propension de la direction des entreprises à coopérer avec les représentations des travailleurs. Toutefois, comme le montre l'évolution dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement, d'autres éléments favorables à la coopération, découlant de la nature même de l'entreprise s'ajoutent de plus en plus à l'obligation de coopérer découlant de la composition paritaire

du conseil de surveillance. Cette évolution, qui a également été confirmée de façon impressionnante par les présidents des conseils d'établissement de quelques entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement a, en quelque sorte, "dépassé" dans ces cas l'obligation de coopérer résultant de la composition paritaire du conseil de surveillance.

Toutes les personnes interrogées ont estimé à l'unanimité que sans une collaboration étroite entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs de l'établissement, la gestion d'une entreprise moderne était impossible.

72. En outre, la Commission se rend parfaitement compte que la collaboration entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs dépend pour une part considérable, dans les entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement également du style personnel de gestion des membres du directoire et en particulier de son président ainsi que de la propension des travailleurs - largement influencée par ce style - à coopérer avec le directoire.

La Commission a eu des témoignages éclatants de cette coopération, dans des entreprises relevant de la loi sur le statut de l'établissement précisément, témoignages prouvant que la cogestion des travailleurs peut donner des résultats remarquables, même sans parité au conseil de surveillance. Les auditions ont toutefois révélé que ces résultats, lorsqu'ils ont été obtenus, ont été dûs beaucoup plus aux qualités personnelles des membres du directoire et des membres de la représentation des travailleurs de l'établissement que ce n'est le cas dans le secteur minier et sidérurgique.

VI. Aspects de la cogestion sur le plan économique général.

1. - Contrôle de la puissance économique.

73. Parmi les principaux arguments invoqués pour revendiquer la cogestion paritaire des travailleurs dans les organes de l'entreprise figure la nécessité de contrôler la puissance économique de grandes entreprises en faisant participer des représentants des travailleurs

et des représentants des syndicats dans le processus de décision de l'entreprise.

C'est pourquoi, dans le cadre de ses auditions, la Commission a également examiné si et de quelle manière la cogestion peut avoir permis un contrôle de la puissance économique des entreprises considérées dans le secteur minier et sidérurgique. Ces enquêtes ont montré que la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise n'a pas permis jusqu'à présent d'empêcher l'abus éventuel de puissance économique de la part de grosses entreprises. L'étude des opérations de concentration dans l'industrie sidérurgique et de la position des représentants des travailleurs à l'égard de ces opérations a clairement montré que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance se laissent essentiellement guider dans leur appréciation de la puissance économique par les mêmes considérations que la direction de l'entreprise. Cela ne signifie pas que les représentants des syndicats et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des sociétés intéressées n'aient pas compris qu'était lié à la reconcentration dans l'industrie sidérurgique, le problème de la création des positions dominantes. Tous les représentants des travailleurs interrogés sur ce problème ont toutefois estimé, tout comme les directions d'entreprises, qu'il n'y a pas lieu de craindre l'abus d'une éventuelle position dominante et qu'au demeurant il est important aussi bien sur le plan de la politique de l'entreprise que sur le plan économique général, que les entreprises soient aussi puissantes et aussi "compétitives" que possible. Les représentants des travailleurs, tout comme les membres de la direction des entreprises, ont attiré l'attention à cet égard sur l'importance particulière de la situation internationale de la concurrence. Tout comme l'empêchement d'un abus de la puissance économique l'empêchement d'un abus politique de la puissance économique ne joue un rôle pratique dans la cogestion d'après-guerre. Les représentants des syndicats et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises du secteur minier et sidérurgique interrogés par la Commission ont tous déclaré qu'il n'y a lieu d'accorder actuellement une importance pratique au risque consistant à ce que les entreprises du secteur minier et sidérurgique abusent de leur position économique sur le plan politique. La Commission voit précisément dans cette constatation un des résultats

importants de ses auditions.

2. - Répercussions de la cogestion sur le marché des capitaux.

74. Parmi les objections formulées à l'encontre d'une cogestion paritaire des travailleurs au conseil de surveillance figure également la crainte que cette cogestion rende l'accès de l'entreprise au marché des capitaux plus difficile, et réduise en particulier la propension des bailleurs de fonds étrangers à investir dans des entreprises allemandes. D'après les expériences recueillies jusqu'à présent en matière de cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, cette crainte n'est pas justifiée. D'après les présidents de conseils de surveillance et les présidents de directoires du secteur minier et sidérurgique interrogés par la Commission, on ne peut citer aucun cas où la capacité d'émission d'une société ait été affectée par l'existence de la cogestion paritaire.

D'une façon générale, les présidents de conseils de surveillance et les présidents de directoires, aussi bien dans le secteur minier et sidérurgique que dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement ont déclaré qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la cogestion des travailleurs dans l'entreprise ait des répercussions durables sur le marché des capitaux tant que les décisions relatives au capital investi dans l'entreprise ne pourraient être prises contre la volonté des porteurs de parts. Cela reste vrai, selon plusieurs personnes interrogées, même lorsque, du fait de la cogestion des travailleurs, les investisseurs perdent totalement le contrôle du choix des membres de la direction de l'entreprise. Etant donné que dans la pratique de la cogestion appliquée au secteur minier et sidérurgique, ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'est réalisée, il n'est pas possible de vérifier empiriquement le bien-fondé de ces objections présentées à la Commission.

IVème partie

FONDEMENTS DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LA COMMISSION

A. Justification de la cogestion

I. Fondements de la cogestion

1. Dans ses recommandations relatives à la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, la Commission part du principe que la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise est non seulement revendiquée sur le plan politique et représente une donnée historique, mais qu'elle est objectivement nécessaire. Par cogestion la Commission entend la participation institutionnelle des travailleurs ou de leurs représentants à la définition de la forme et du contenu du processus de décision dans l'entreprise sans d'abord prendre en considération la nature de la participation et le nombre concret des voix accordées aux travailleurs ou à leurs représentants dans les organes de l'entreprise.

La cogestion des travailleurs dans l'entreprise découle, selon la Commission,

- 1) du caractère particulier, sur le plan juridique, économique et social, des rapports résultant du travail, tels qu'ils sont définis par le contrat de travail, l'intégration du travailleur dans l'établissement, le fait que l'employeur dispose de la force de travail du travailleur et la relation d'autorité propre qui caractérise les rapports résultant du travail;
- 2) de l'appartenance du travailleur à l'entreprise, fondée sur le contrat de travail et qui trouve sa forme concrète dans la contribution que le travailleur apporte, dans le cadre de l'organisation qu'est l'entreprise, à la réalisation de l'objectif de l'organisation, conformément à la programmation de l'entreprise et sous l'autorité d'un pouvoir d'organisation unique.

./.

1. Tener et caractère du jugement de valeur

2. Les rapports résultant du travail et l'appartenance qu'ils impliquent au groupement social qu'est l'entreprise n'aboutissent toutefois pas, en vertu d'un enchaînement obligatoire découlant du caractère juridique propre de l'organisation économique qu'est l'entreprise, à la cogestion du travailleur dans l'entreprise. L'entreprise en tant qu'organisation économique est également concevable et viable sans cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise. La cogestion des travailleurs découle plutôt de la conception adéquate quant à la forme normative des rapports résultant du travail et de la position du travailleur dans l'entreprise et par conséquent d'un jugement de valeur.

L'objet de ce jugement de valeur est l'aménagement adéquat de la position de l'individu dans la communauté organisée qu'est l'entreprise. Le jugement de valeur se base sur la reconnaissance fondamentale de la dignité de la personne humaine, les droits inviolables et inaliénables de l'homme comme fondement de toute communauté humaine et le droit au libre épanouissement de la personnalité (articles 1 et 2 de la loi fondamentale). En termes généraux, d'abord, cela signifie que la subordination du travailleur à un pouvoir de direction et d'organisation dans l'entreprise n'est compatible avec le droit du travailleur à l'autodétermination, avec la possibilité qui lui est garantie par la loi de choisir lui-même ses objectifs et de prendre des initiatives, que tant qu'elle trouve sa contrepartie dans la liberté offerte au travailleur de participer aux décisions qui règlent et aménagent le processus de travail.

Le jugement de valeur sur lequel, d'après la Commission, il faut se fonder pour réglementer juridiquement les rapports résultant du travail et partant l'appartenance du travailleur à l'organisation qu'est l'entreprise, n'a pas été élaboré par la Commission elle-même. La Commission le considère au contraire comme partie intégrante du système de valeurs sur lequel est fondé l'ordre juridique de notre Etat et de sa société en général.

On trouve des références sur ce système de valeurs dans l'article premier de la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne et dans les droits fondamentaux suivants, ainsi que dans de nombreuses dispositions législatives ayant pour objet de réglementer sur le plan juridique les rapports résultant du travail et d'une façon très générale l'organisation de la vie professionnelle. Dans le domaine métajuridique, on retrouve ce système de valeurs dans les déclarations théologiques des deux confessions chrétiennes relatives à l'ordre social et au problème de la cogestion dans l'économie.

La décision fondamentale consistant à accorder des droits de cogestion aux travailleurs dans l'organisation de l'entreprise moderne et de réaliser ainsi la liberté de la personne et le principe de la dignité humaine dans les conditions de la société industrielle moderne n'est pas une décision isolée : elle fait partie intégrante des valeurs sur lesquelles sont fondés la forme et l'organisation de notre système économique ainsi que le droit qui le définit. La réalisation de cette décision implique donc finalement que l'on détermine comment l'idée de la cogestion peut être compatible avec les autres principes de notre ordre social, avec le partage des responsabilités dans le processus de décision et avec les dispositions du droit privé en particulier qui régit ces responsabilités et ces compétences. Ce que l'on veut, c'est harmoniser les différents principes et les différentes valeurs qui sont en concurrence dans un ordre économique fondé sur la liberté; or, la liberté d'initiative de l'entrepreneur subordonnée à l'impératif social, la liberté d'action et la propriété privée font partie de ces principes et de ces valeurs au même titre que le principe de la cogestion. La Commission a considéré comme une de ses principales tâches d'étudier le rapport entre ces différents principes et d'en comparer les applications institutionnelles de façon qu'apparaisse clairement la décision sur laquelle est fondé le jugement de valeur.

3. La reconnaissance de principe de cette décision ne préjuge toutefois encore en rien de la façon dont le principe se concrétisera dans le régime juridique appliqué aux rapports résultant du travail et à l'organi-

sation entreprise. Les expériences recueillies jusqu'à présent en ce qui concerne la réglementation institutionnelle de la cogestion ne permettent pas à elles seules de répondre à cette question.

C'est pourquoi la Commission estime indispensable d'étudier de quelle manière les jugements de valeur généraux peuvent être transformés en règles d'organisation concrètes.

Cela permet non seulement de tirer profit des expériences et des connaissances acquises au cours des vingt dernières années dans notre pays en matière de système économique, mais également d'atténuer l'importance des motivations politiques de la décision initiale de principe en faveur d'une cogestion des travailleurs, qui ont aujourd'hui une valeur plus historique que pratique et qui ne peuvent, si on les invoque à nouveau, que compliquer la discussion sur la réponse adéquate à donner au problème de la cogestion.

4. Le fait que la nécessité de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise résulte d'une juste conception des rapports résultant du travail et de l'appartenance du travailleur à un groupe social et par conséquent d'un développement de ces rapports fondé sur un jugement de valeur, explique en même temps pourquoi la cogestion dans l'entreprise est une façon caractéristique de l'ordre social allemand de régler sur le plan institutionnel ces problèmes de la dépendance dans l'entreprise. En effet, la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise est une particularité du système économique allemand, en comparaison du moins avec les pays économiquement les plus importants organisés sur la base de l'économie du marché. On a parfois prétendu que ce fait ne milite pas en faveur de la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise. Une réglementation, dont la conception diverge tant des conceptions comparables dans des pays ayant un système similaire de valeurs, est soupçonnée d'être contraire au système ou tout au moins de ne pas être suffisamment compatible avec le système économique en vigueur.

Cette conclusion découlant du caractère particulier de la cogestion

institutionnelle par rapport à d'autres nations industrielles, ne tient toutefois pas compte, selon la Commission, du fait que les jugements de valeur sur lesquels elle est fondée sont motivés par des expériences politiques et historiques, expériences que n'ont guère faites d'autres nations industrielles. Ces expériences ont déterminé une position spécifique vis-à-vis du pouvoir d'organisation et de direction à l'égard des hommes; elles sont à l'origine d'une sensibilité à l'égard des dépendances découlant de l'organisation, sensibilité qui ne peut être supprimée ou ignorée, même lorsqu'il s'agit de l'organisation juridique d'entités créées pour la réalisation d'un objectif déterminé, essentiellement inspirée par des considérations d'opportunité et suivant ses propres règles quant à cet objectif. L'expérience particulière se reflète là encore dans le jugement de valeur et par conséquent dans la réglementation institutionnelle concrète adoptée et devient ainsi partie intégrante des lois d'organisation.

Les expériences en matière de politique économique et sociale qui sont à la base de la concrétisation de principes généraux concernant les rapports résultant du travail et l'entreprise ne permettent pas, d'autre part, d'ignorer les problèmes qui peuvent se poser au groupement économique qu'est l'entreprise par rapport à son environnement et en particulier aux marchés internationaux. La Commission estime cependant que l'on ne peut en faire un argument pour réfuter la nécessité de la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise. Au contraire, ces problèmes - tout comme d'autres résultant du caractère particulier de l'entreprise et des marchés sur le plan juridique - doivent être pris en considération dans le développement concret de la cogestion institutionnelle.

5. Cette constatation a d'ailleurs marqué le déroulement des travaux de la Commission. Celle-ci a commencé par analyser des arguments qui justifient la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise. Elle a défini ensuite les jugements de valeur et les conditions à prendre en considération sur le plan de l'entreprise, du marché et de l'économie dans son ensemble permettant l'institutionnalisation de la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise.

2. Bases d'une institutionalisation de la cogestion

6. La formation adéquate des rapports résultant du travail et partant de l'appartenance des travailleurs à l'entreprise est fonction de l'ordre juridique qui régit des relations entre travailleurs et entreprise et de leur réalité sociale. Si l'on ne tient pas compte des réglementations qui existent déjà en matière de cogestion dans le secteur minier et sidérurgique et dans le secteur relevant de la loi sur le statut de l'établissement - et ce tant sur le plan de l'entreprise que sur celui de l'établissement - l'organisation juridique de l'entreprise repose uniquement sur le droit des sociétés. Les statuts d'organisation des associés de l'entreprise servent en même temps de statuts d'organisation de l'entreprise elle-même. Les organes prévus par le droit des sociétés sont également les organes de l'entreprise. La représentation juridique des associés coïncide avec la direction économique de l'entreprise en tant que groupement économique et social créé pour la réalisation d'un objectif déterminé.

Sur le plan juridique, les relations entre travailleurs et entreprise ne font pas partie de cette organisation fondée sur le droit des sociétés. Elles sont régies par le contrat de travail. Ce contrat, bien qu'il soit considéré comme un rapport communautaire du droit des personnes et par conséquent comme base d'une communauté, relève du droit des obligations. Contrairement aux relations juridique régies par le droit des sociétés, il fait partie des contrats dits d'échange. C'est un contrat individuel conclu entre l'employeur et le travailleur individuel, juridiquement distinct des contrats de travail des autres travailleurs de la même entreprise. Au fond, il règle l'échange d'une prestation et d'une contre-prestation au sens le plus large. Bien que ce contrat présente ces aspects du droit des personnes, axés sur la communauté, dont l'importance est contestée dans la littérature relative à la législation du travail, il est dominé par le conflit d'intérêts entre les parties contractantes résidant dans le rapport salaire-travail.

Par rapport aux statuts d'organisation de l'entreprise relevant du droit des sociétés, le contrat de travail ne fait donc pas partie de la

structure créée par le droit des sociétés, c'est un contrat avec un tiers. En vertu de la législation en vigueur, le travailleur n'est pas un associé et n'est, par conséquent, pas un membre du groupement régi par le droit des sociétés. Il est créancier d'un salaire et débiteur d'une prestation de travail. Le caractère de cette prestation et son importance économique pour l'entreprise en font toutefois une prestation très différente de celles d'autres parties à des contrats conclus avec l'entreprise.

7. Le contrat de travail est la base juridique des rapports résultant du travail. Ceux-ci sont considérés dans la littérature relative à la législation du travail, malgré quelques opinions divergentes, comme des rapports communautaires du droit des personnes. Ces rapports naissent de l'entrée du travailleur dans le domaine d'activité de l'employeur, de son intégration dans l'établissement de l'employeur. On a choisi la notion de rapport communautaire pour tenir compte des relations particulières qui naissent entre les parties contractantes et qui sont dues au fait que le travailleur fournit sa prestation en personne et sous la dépendance de l'employeur. Juridiquement, cette relation se manifeste dans le droit de donner des instructions et l'obligation d'assistance de l'employeur et dans le droit à la protection, l'obligation de respecter les instructions reçues et l'obligation de loyauté du travailleur.

Malgré cette évolution du contrat d'échange en un contrat mutuel dans lequel les droits et les obligations relèvent du droit des personnes et du droit communautaire, le contrat de travail reste toutefois un contrat individuel. La position juridique du travailleur dans l'entreprise est considérée dans ce contrat comme une relation juridique à l'égard de l'employeur. A quelques exceptions près, le contrat de travail tient aussi peu compte de la réalité sociale de l'établissement en tant que groupement social, de la communauté que constitue l'établissement que de la réalité du groupement qu'est l'entreprise dont l'établissement est une partie. Du point de vue de la relation juridique entre le travailleur et l'entreprise, ni la communauté que constitue l'établissement, ni l'entreprise en tant que groupement

social n'existent, en tant que groupements juridiquement reconnus, générateurs de droits d'appartenance à ces groupements pour le travailleur. Le droit qui régit le contrat de travail est un droit individuel, axé sur le travailleur considéré individuellement.

8. Cette orientation de la définition juridique de la position du travailleur dans l'entreprise quant au contrat individuel fait abstraction des particularités de la relation effective existant entre le travailleur et l'établissement ou l'entreprise, entre le travailleur et l'employeur ou la direction de l'entreprise, en bref, de son appartenance à un groupement social constitué par des objectifs économiques et sociaux communs et par une direction unique. Or, pour que la position juridique du travailleur dans l'entreprise soit aménagée dans l'esprit des principes énoncés par la Commission, c'est-à-dire pour que soit aménagée la cogestion des travailleurs, il est indispensable de tenir compte de cette appartenance du travailleur au groupement social qu'est l'entreprise. Le droit du travail actuellement en vigueur a fait évoluer d'une double façon le droit du contrat de travail axé sur l'individu : par la loi sur le statut de l'établissement et par le système des conventions collectives. Du fait de la convention collective - et de l'organisation des travailleurs en syndicats qu'elle implique - les relations nées du contrat individuel sont groupées sur le plan du droit des conventions collectives par les réglementations que prévoient les conventions collectives en matière de prestation et de contre-prestation. Si, sur des points importants, le contrat individuel subsiste en tant que fondement juridique des rapports résultant du travail et base de référence pour la convention collective, il est toutefois supplanté quant au fond par des réglementations collectives. La convention collective est fondée non pas sur les relations existant entre le travailleur individuel et l'employeur, mais sur la situation économique identique de tous les travailleurs comparables d'une branche industrielle. C'est pourquoi elle dépasse généralement les limites de l'entreprise en tant qu'organisation autonome.

./.

Le statut de l'établissement vise par contre non pas l'entreprise, mais l'établissement et se réfère à l'appartenance du travailleur à l'établissement. Elle prévoit une représentation commune de tous les travailleurs de l'établissement ou de plusieurs établissements faisant partie d'une entreprise. La loi sur le statut de l'établissement donne ainsi à la réalité sociale de l'établissement en tant qu'entité commune, axée sur un but déterminé et en tant que condition commune de tous les travailleurs intéressés, le sens juridique que ne peut lui donner le contrat individuel. Le travailleur ne doit plus être obligé de se fier uniquement au sens des responsabilités et à la protection que lui assurent des réglementations légales. La loi sur le statut de l'établissement lui permet au contraire de prendre des initiatives pour la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine où, en vertu du droit régissant le contrat de travail, l'employeur est seul à décider. Le contrat de travail individuel, le statut de l'établissement et la convention collective définissent ainsi, en même temps que le droit du travail et le droit en matière de protection du travail, la position juridique du travailleur dans l'établissement et les relations entre le travailleur et l'employeur.

9. La loi sur le statut de l'établissement ne définit juridiquement que certains points de la position du travailleur au sein de l'entreprise. Abstraction faite de la possibilité de constituer un conseil commun des établissements lorsque l'entreprise comprend plusieurs établissements, (article 46 de la loi sur le statut de l'établissement), cela est valable surtout pour le comité économique (articles 67 et suivants de la loi sur le statut de l'établissement) la cogestion dite économique (articles 72 et suivants de la loi sur le statut de l'établissement) et les dispositions relatives à la participation des travailleurs au conseil de surveillance, c'est-à-dire à un organe de l'entreprise (articles 76 et suivants de la loi sur le statut de l'établissement). Cette loi, par contre, ne réglemente pas l'entreprise en tant que groupement chargé de fournir des prestations économiques. Dans le domaine de l'entreprise, la loi se limite au contraire, comme le montrent surtout les dispositions relatives à la cogestion économique,

./.

essentiellement à protéger les travailleurs contre les inconvénients qui peuvent résulter des dépendances et des interdépendances qui caractérisent les rapports résultant du travail et à leur donner un accès, même limité, aux organes de décision prévus par le droit des sociétés.

3. Pouvoir d'organisation et de direction dans l'entreprise

10. Ces dépendances et interdépendances qui naissent à la fois des rapports résultant du travail et de l'appartenance du travailleur au groupement social qu'est l'entreprise, constituent la principale raison d'être d'une cogestion institutionnelle. Elles sont fondées d'abord, à l'égard de l'offre d'emplois, sur la dépendance caractéristique de la position économique du travailleur. La tâche consistant à compenser cette dépendance incombe aussi bien à la politique économique et à la législation sociale qu'aux groupements collectifs, au système des conventions tarifaires et à la cogestion. En second lieu, ces dépendances et interdépendances se basent - dans le cadre de l'entreprise individuelle - sur le principe de la division du travail et de la nécessité qui en résulte d'organiser et de diriger le processus de production fondé sur la division du travail.

A l'égard du travailleur individuel, l'organisation unitaire du processus de production caractérisé par la division du travail, se manifeste d'une part sous la forme du pouvoir de direction et le droit de donner des instructions réservé à l'employeur. Le travailleur ne promet pas de fournir certaines prestations isolées; il met, selon des modalités définies par le contrat de travail, sa force de travail et ses aptitudes à la disposition de l'employeur "afin que celui-ci puisse faire usage de cette force de travail dans les limites fixées par la loi, les conventions collectives, le statut de l'établissement ou par le contrat individuel" (Nikisch, Lehrbuch des Arbeitsrechts (Manuel de Droit du Travail), volume I, 3ème édition, page 255). L'employeur dispose de la force de travail du travailleur par le fait qu'il lui indique le travail à effectuer.

Ce droit de direction auquel correspond pour le travailleur l'obligation d'obéir (obligation prévue par la législation du travail) aux instructions de l'employeur, est caractéristique de la façon dont la législation du travail définit les rapports résultant du travail. En ce qui concerne les rapports résultant du travail professionnel, ce droit est expressément prévu par l'article 121 du code des professions industrielles, commerciales et artisanales. Il s'applique toutefois de la même façon à tous les autres rapports résultant du travail dans d'autres domaines, "le droit de direction étant inhérent au travail dépendant" (Hyeck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts (Manuel de Droit du Travail), volume I, 7ème édition, page 158).

11. Du point de vue de l'organisation qu'est l'entreprise, le pouvoir de direction et le droit de donner des instructions servent parallèlement au contrat de travail et aux réglementations des conventions collectives en la matière, à définir exactement la fonction du travailleur dans le processus de division du travail, à fixer et à adapter son "rôle", sa contribution à la réalisation de l'objectif de production. L'exercice du pouvoir de direction et du droit de donner des instructions prévu par la législation du travail est généralement la concrétisation, axée sur l'objectif technique de l'organisation de production, de la prestation de travail et partant de l'obligation de prestation incombant au travailleur. Il en résulte que le pouvoir de direction se situe, surtout au niveau de l'établissement et, au moins dans les organisations à structure compliquée, au niveau des personnes qui exercent la fonction de direction sous la dépendance de l'employeur proprement dit. Le pouvoir de direction et le droit de donner des instructions prévu par la législation du travail sont l'instrument de direction et de coordination du processus de division du travail dans l'établissement et se situent par conséquent au niveau de l'établissement.

Le pouvoir de "disposer" de la force de travail du travailleur qui caractérise les rapports résultant du travail, ne consiste toutefois

pas uniquement en un droit de direction conféré à l'employeur par la législation du travail et en vertu duquel l'employeur prescrit le "travail à exécuter". L'exercice du droit de direction dans l'établissement fait, au contraire, partie intégrante de la réalisation de l'objectif économique de l'entreprise en tant que groupement sur le plan de l'organisation de toutes les unités de production organisées en établissements. Cet objectif économique de l'entreprise se distingue de celui de l'établissement par le fait qu'il vise la contribution économique qu'apporte l'entreprise à l'ensemble de l'économie fondée sur la division du travail, c'est-à-dire le marché des biens et des services. Contrairement à l'établissement, l'entreprise est le lieu où est fixé l'objectif économique, où est défini le contenu de la contribution apportée par l'organisation de production qu'est l'entreprise. C'est l'entreprise qui décide quelles prestations doivent être fournies sur le marché. Cette décision incombe aux organes de l'entreprise, mais c'est au pouvoir de décision et de direction de l'établissement qu'il appartient de déterminer comment l'objectif de l'entreprise ainsi fixé peut être réalisé sur le plan technique et de l'organisation de la production. La teneur du second est déterminé par le premier.

12. Suite au fait d'avoir à disposition la force de travail du travailleur, il faut voir une "décision de disposition" - même si celle-ci est d'une autre nature - non seulement dans l'exercice du droit de direction, mais également dans la fixation par l'entreprise de ses objectifs et dans la correction de ceux-ci. En règle générale au moins, la décision de l'entreprise ne concerne pas, comme le droit de direction, le fait de disposer de la force de travail d'un travailleur déterminé. Au contraire, elle définit les objectifs et fixe le programme de l'entreprise, chose indispensable pour que les instructions puissent ensuite être judicieusement données. Contrairement au pouvoir de direction, le pouvoir d'organisation exercé par l'entreprise consiste en la compétence d'établir une programmation et de fixer des directives. L'exercice de ce pouvoir est nécessaire pour permettre de concrétiser l'obligation de travail individuelle par l'exercice du droit de direction dans l'établissement et constitue par conséquent une condition du droit de direction prévu par la législation du travail. Le fait de

"disposer" de la force de travail du travailleur dans l'établissement est fondé sur le fait de "disposer" du potentiel de main-d'oeuvre de l'entreprise, du facteur de production "travail". Ce pouvoir de disposer n'est généralement pas lié à la personne, il ne concerne donc pas un travailleur individuel, mais certains groupes ou les travailleurs d'un établissement déterminé ou de l'entreprise dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle l'exercice de ce pouvoir ne peut pas non plus, contrairement à l'exercice du droit de direction, s'appliquer au contrat de travail individuel. Le fait que l'entrepreneur dispose du "facteur travail" dans l'entreprise et que cette fonction devienne autonome dans la structure de l'organisation suppose, contrairement au droit de direction, le groupement de nombreux travailleurs dans l'organisation qu'est l'entreprise et par conséquent sous une direction commune. Ce pouvoir est donc directement fondé sur le groupement social qu'est l'entreprise résultant de l'organisation de la production sur la base de la division du travail. Ce pouvoir n'a qu'un lien indirect avec le contrat de travail : par l'intermédiaire de l'intégration du travailleur individuel dans l'entreprise, intégration constitutive des rapports résultant du travail, c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'appartenance au groupement social qu'est l'entreprise, appartenance fondée sur le contrat de travail.

Il n'est possible de faire une distinction sur le plan pratique et par conséquent aussi sur le plan de l'organisation, entre le pouvoir de disposer de la prestation concrète de travail dans le cadre du droit de direction et le pouvoir de disposer du facteur travail dans le cadre de l'entreprise que lorsque les fonctions sont réparties entre différents responsables dans l'entreprise, c'est-à-dire lorsqu'elles apparaissent distinctement en tant qu'opérations autonomes sur le plan de l'organisation également. Il en va donc tout autrement lorsque le fait de disposer de la force de travail au niveau de l'entreprise et le fait de donner des instructions concrètes dans le cadre du droit de direction coïncident sur le plan de l'organisation et sur le plan de l'individu, devenant ainsi pour le travailleur individuel une opération unique. C'est le cas pour les employés supérieurs et les spécialistes dans l'entreprise pour lesquels le

fait de "disposer" du facteur travail et celui de donner des instructions sur la base du contrat de travail coïncident. Mais l'exemple le plus caractéristique à cet égard est celui des petites entreprises. Les dimensions de ces entreprises n'exigent pas et souvent ne permettent pas non plus qu'une nette distinction soit faite sur le plan de l'organisation et par conséquent sur le plan institutionnel entre les fonctions "organisation de l'entreprise" et "exercice du droit de direction" (au niveau de l'établissement). La fonction d'entrepreneur et celle d'employeur, le fait de planifier et celui de donner des instructions concrètes sont souvent combinés, non seulement sur le plan de l'organisation, mais souvent aussi sur celui de la personne. C'est pourquoi dans ces entreprises, il n'est pas possible de distinguer sur le plan de l'organisation, pour la formation de la cogestion institutionnelle, entre l'établissement et l'entreprise. La Commission a tenu compte de ce fait dans ses recommandations relatives au champ d'application de la cogestion institutionnelle dans l'entreprise.

4. Entreprise et établissement

13. Aux fonctions différentes du pouvoir de disposer de la force de travail au niveau de l'entreprise et du droit de direction à l'égard du travailleur individuel correspondent les fonctions différentes des entités sociales "entreprise" et "établissement". L'établissement se caractérise par un programme de production fixé d'avance et par la production orientée vers la réalisation de ce programme. L'entreprise, elle, est caractérisée par une programmation axée sur la rationalité économique, c'est-à-dire par la fixation des objectifs économiques mêmes. L'entreprise est le lieu où s'exerce la liberté de planifier et où se manifeste par conséquent l'autonomie de l'entrepreneur. Qu'il soit ou non considéré comme une unité dans l'entreprise, comme une "société partielle" également dans le sens de la réalisation d'un bénéfice - problème important sur le plan de l'économie de gestion - l'établissement se distingue donc surtout de l'entreprise par son manque d'autonomie. Dans la mesure où des décisions de planification sont prises au niveau de l'établissement même, elles ne sont pas prises

dans le cadre de l'exercice d'une compétence propre en matière de programmation, mais dans le cadre d'une liberté d'action accordée aux organes de l'établissement par le programme de l'entreprise, à la réalisation duquel contribue l'établissement. Dès que l'établissement peut, par ses organes, planifier lui-même de façon autonome, il cesse de remplir des fonctions uniquement propres à l'établissement. Il devient lui-même entreprise.

Aux objectifs différents des organisations "entreprise" et "établissement" correspondent des formes d'organisation différentes et par conséquent des formes différentes également du pouvoir de direction et d'organisation qui, elles, correspondent aux différences de fonction. Il en résulte, quant aux objectifs d'une cogestion institutionnelle, une différence qualitative entre la cogestion des travailleurs dans le cadre de l'établissement et la cogestion des travailleurs dans le cadre de l'entreprise. Cette différence qualitative explique le fait que le problème de la cogestion, dans le cadre de l'entreprise, ne puisse être résolu par une extension de la cogestion dans le cadre de l'établissement. De même que le pouvoir d'organisation et de direction à l'échelon de l'établissement ou à celui de l'entreprise diffèrent, les formes de participation institutionnelle des travailleurs à ce pouvoir d'organisation et de direction doivent également différer sur le plan qualitatif afin d'être conforme au caractère de la fonction considérée. Comme nous le préciserons plus loin, la loi sur le statut de l'établissement a d'ailleurs déjà tenu compte de ce fait.

Cela ne veut pas dire que la participation des travailleurs à l'exercice du pouvoir de direction et d'organisation à l'échelon de l'établissement et à celui de la compétence correspondante à l'échelon de l'entreprise puissent être aménagés indépendamment l'un de l'autre. On ferait abstraction, selon la Commission, du rapport fonctionnel existant entre ces deux compétences, rapport qui provient du fait que l'entreprise est un groupement créé pour la réalisation d'un objectif déterminé, ce qui serait par conséquent contraire à l'entreprise en tant qu'entité soumise à des

règles indiquées par son objectif économique. Les recommandations de la Commission tiennent donc également compte du lien qui existe entre la cogestion au niveau de l'établissement et la cogestion au niveau de l'entreprise, mais elles sont fondées en même temps sur la constatation que la cogestion au niveau de l'établissement, si elle peut atteindre le droit de direction à l'échelon de l'établissement, ne peut atteindre l'exercice du pouvoir de l'entreprise et par conséquent l'autonomie de l'entreprise. La cogestion au niveau de l'entreprise diffère par son fondement, son objectif, sa destination et par conséquent aussi sa qualité normative, de la cogestion au niveau de l'établissement.

II. POUVOIR D'ORGANISATION ET DE DIRECTION ET LA COGESTION

1. Le pouvoir d'organisation et de direction de l'entrepreneur

14. Le fait de pouvoir prouver un pouvoir de direction et le droit de donner des instructions au niveau de l'établissement et à un pouvoir d'organisation et de planification au niveau de l'entreprise n'implique pas la nécessité d'une participation des travailleurs intéressés à l'exercice de ces compétences. Sur le plan formel, la justification contractuelle d'un droit de direction en faveur d'une des parties au contrat ne constitue pas une dérogation au principe du contrat mutuel, fondé sur la volonté libre des parties. Il en va de même quant au fond matériel, lorsque les parties au contrat sont juridiquement et effectivement en mesure de prendre des dispositions en ce qui concerne la justification et l'étendue d'un droit de direction et par conséquent aussi d'y renoncer. Pour les rapports résultant du travail cette condition n'est pas remplie. La nécessité d'organiser et de diriger existe dans l'entreprise tout à fait indépendamment de la volonté des parties au contrat de travail. Elle est inhérente au processus de production fondé sur la division du travail. Il n'est possible ni dans le cadre du contrat individuel ni par une réglementation de convention collective de renoncer au droit de direction ou au pouvoir de planification

de l'entreprise ou d'en empêcher l'exercice, sans supprimer par-là même les conditions requises pour organiser et diriger une entreprise. Malgré l'importance qu'elle accorde à la coopération dans l'entreprise, la Commission estime qu'il est impossible d'organiser une entreprise qui renoncerait à son pouvoir de planification, à son droit de direction et l'obligation qui s'ensuit de respecter les instructions données et qui également laisserait à la seule coopération volontaire des intéressés le soin de déterminer les objectifs et d'assurer la coordination du processus de division du travail.

15. Si la subordination à un pouvoir de planification général de l'entreprise et le droit de direction de l'employeur sont inhérents au contrat de travail pour des raisons objectives, cela signifie toutefois que l'élaboration de la structure juridique des rapports résultant du travail se heurte à des données structurelles dont ne peuvent avoir raison les seuls moyens juridiques de la coopération volontaire, c'est-à-dire la liberté contractuelle. Pas plus que pour la conclusion ou la non-conclusion du contrat de travail, le travailleur ne peut, en ce qui concerne sa subordination au pouvoir de programmation de l'entreprise et le droit de direction de l'employeur, être renvoyé à sa "liberté" de conclure des contrats ou d'en refuser la conclusion. Cette liberté à égalité de droits fait défaut dans les deux cas, de même d'ailleurs que la pleine réalisation du principe consensuel qui normalement caractérise le contrat. L'obligation sur le plan économique de conclure un contrat de travail se retrouve dans la nécessité d'accepter la compétence de planification de l'entreprise, la concrétisation de ce pouvoir dans le droit de direction et par conséquent dans l'existence et l'exercice des pouvoirs de commandement. Le pouvoir de donner des instructions ne peut donc, d'après la Commission, être justifié uniquement par l'acceptation contractuelle du travailleur. Il n'est pas le résultat de l'accord mutuel des parties au contrat, mais existe indépendamment de cet accord.

Le pouvoir de planification de l'entreprise, le droit de direction de l'employeur et la subordination du travailleur à cette direction présentent donc des caractéristiques que l'on ne trouve sous cette forme que dans des relations de subordination caractéristiques du droit public.

C'est ce qui explique que des notions et des institutions correspondantes soient transposées du domaine du droit public dans celui de l'organisation et de la direction de l'entreprise en général et de l'aménagement des rapports résultant du travail en particulier, chose apparaissant d'ailleurs admissible, dans certaines limites. Ceci est valable surtout pour la nécessité de remplacer l'absence d'"approbation" contractuelle du pouvoir de disposition de l'entreprise et de son application concrète par d'autres formes de "coopération" et de tenir compte ainsi des principes fondés sur les jugements de valeurs politiques et relevant du droit constitutionnel que la Commission a pris pour base et qui doivent s'exprimer également dans l'aménagement de l'organisation interne de l'entreprise. C'est là le fondement déterminant, sur le plan de la politique juridique et sociale, de la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise.

16. Le pouvoir de l'entreprise de disposer du "facteur travail", le droit de direction de l'employeur ainsi que l'intégration du travailleur et son obligation d'obéissance, en d'autres termes, le fait que la prestation de travail soit déterminée par des éléments extérieurs, sont généralement considérés dans la discussion relative à la cogestion comme un phénomène particulier, comme l'expression spécifique de la dépendance économique générale du travailleur. Dans la mesure où cette dépendance du travailleur est fondée sur une offre d'emplois insuffisante est imputable d'une façon générale au fait que le travailleur est tributaire d'une offre d'emplois suffisante, l'assimilation de cette dépendance économique à la dépendance dans l'entreprise n'est pas absolument juste. La dépendance économique générale du travailleur à l'égard de l'offre d'emplois et de la sécurité de l'emploi est fonction du marché du travail. Elle est plus faible en cas de pénurie de main-d'oeuvre qu'en cas de chômage et peut disparaître complètement en cas de très grande pénurie de main-d'oeuvre, de haute spécialisation du travailleur ou dans le cas où ce dernier est individuellement indispensable. C'est alors que cesse l'égalité de fait des parties au contrat de travail, même sans que le travailleur soit protégé par une convention collective ou par la loi.

Toutefois, même en cas pareil il n'est pas possible de renoncer à la planification centralisée du recrutement de la main-d'oeuvre ni au recours au droit de direction. Ce qui s'améliore pour le travailleur, c'est uniquement la possibilité d'éviter un exercice abusif du droit de disposer de la force de travail en changeant d'emploi et en influant ainsi indirectement sur l'exercice de ce droit. Dans cette mesure, la propension de la direction de l'entreprise à faire preuve d'un esprit de coopération dans les rapports résultant du travail augmente avec la pénurie de main-d'oeuvre et diminue avec le chômage.

Cependant, il reste toujours une marge d'appréciation dans l'exercice du droit de disposer de la force de travail. Cette marge découle même en cas de faible dépendance économique, c'est-à-dire de faible dépendance de fait, de la nécessité d'organiser et de diriger le processus de production fondé sur la division du travail et de fixer les objectifs de production, c'est-à-dire de la nature même des choses. En effet, même en période d'excédent d'offres d'emplois et par conséquent dans des conditions de relative indépendance économique à l'égard d'un employeur déterminé, le travailleur, dans le cadre d'un type de prestation déterminé par le contrat (caractéristiques de l'activité), met sa force de travail en tant que telle à la disposition de l'employeur et son obligation de fournir une prestation n'est concrétisée que par les instructions qu'il reçoit. Dans cette mesure, la dépendance du travailleur à l'égard des décisions de planification de l'entreprise et sa concrétisation dans le droit de direction n'est donc pas une conséquence de la dépendance économique générale. Elle est une caractéristique des rapports résultant du travail et par conséquent de la participation au processus de production fondé sur la division du travail dans l'organisation qu'est l'entreprise. C'est pourquoi les rapports résultant du travail sont qualifiés, contrairement à une activité professionnelle libérale, de relation de dépendance, bien que la dépendance économique puisse parfaitement être plus grande dans le cas d'une profession libérale que dans celui du travailleur et le soit effectivement souvent, dans le cas des activités exercées par exemple dans le cadre d'une organisation de distribution. Ce n'est donc pas la dépendance économique en tant que telle, existant pour la plupart des hommes dans une

économie fondée sur la division du travail, mais le fait que la prestation de travail concrète soit déterminée par des éléments extérieurs en raison de l'organisation du groupement économique qu'est l'entreprise, qui donne son caractère spécifique aux rapports résultant du travail.

2. Fonction différente des pouvoirs d'organisation et de direction dans l'entreprise et dans l'établissement

17. La réponse à cette question est essentielle lorsqu'on veut déterminer si cette dépendance du travailleur résultant de l'organisation de l'entreprise peut être contrebalancée par les mêmes moyens juridiques que ceux dont on dispose pour compenser la dépendance économique générale du travailleur. C'est seulement si la réponse est négative que l'on pourra parler d'une véritable nécessité de créer des réglementations institutionnelles différentes, telles que les prévoit une cogestion institutionnelle des travailleurs.

Il n'est pas possible de répondre immédiatement à la question quant au pouvoir dont jouit l'entrepreneur de disposer de la force de travail dans l'entreprise ni en ce qui concerne l'exercice du droit de direction prévu par le droit du travail. Cela est surtout dû au fait que le pouvoir de planification et de disposition de l'entrepreneur, contrairement au droit de direction, n'est pas exercé vis-à-vis de la personne et cas par cas, c'est-à-dire à l'égard de travailleurs déterminés ou à une occasion déterminée.

Les moyens juridiques qui permettent de surmonter les conséquences de la dépendance économique générale du travailleur ne peuvent servir à compenser sa dépendance due à l'organisation de l'entreprise que si l'exercice du pouvoir de disposition au niveau de l'entreprise et au niveau de l'établissement peut se concrétiser à l'aide de ces moyens et si par conséquent la détermination par des éléments extérieurs à la prestation de travail peut être limitée par l'état de droit.

On constate que cela n'est possible dans une certaine mesure qu'en ce qui concerne le droit de direction au niveau de l'établissement et dans une mesure plus restreinte encore en ce qui concerne le pouvoir de disposition au niveau de l'entreprise, et cela est valable aussi bien pour les réglementations prévues par des conventions collectives et des conventions d'établissement que pour l'obligation imposée par la loi à l'employeur d'observer les règles de protection en faveur des travailleurs, règles relevant de la législation du travail et du droit public.

Convention collective et loi de protection au sens large ont pour point commun le fait de régler la teneur du contrat de travail et partant de régler la structure de droits et d'obligations contractuels qui déterminent les relations des parties au contrat de travail. La convention collective ne peut, dans sa partie normative, régler ce qui ne pourrait faire l'objet d'une réglementation dans un contrat individuel. Il en va de même de la convention d'établissement dans la mesure où elle fixe les droits et les obligations de l'employeur à l'égard de certains travailleurs ou de l'ensemble des travailleurs ou prévoit la fixation de ces droits et obligations par une convention d'établissement.

18. En même temps que la structure des obligations du contrat de travail, l'exercice du droit de direction de l'employeur et par conséquent la liberté d'appréciation de l'entreprise dans sa programmation sont également limités par la loi, les conventions collectives ou les conventions d'établissement. L'exercice de ce droit peut être soumis à des règles générales et lié à certaines conditions. Dans ces limites, les conventions collectives, les conventions d'établissement et les réglementations juridiques servent également à compenser la dépendance du travailleur résultant de l'organisation, par une limitation du contenu du pouvoir de direction réservé à l'employeur.

Ceci est valable surtout au niveau de l'établissement. Le pouvoir de direction nécessaire à l'organisation et à la direction du processus

de production ne peut certes être supprimé ni par la loi ni par les dispositions fixées par les conventions collectives, mais il est délimité dans certains domaines qui affectent d'une façon particulièrement directe la position du travailleur individuel ou peut donner lieu à une délimitation. En outre, le pouvoir discrétionnaire de l'employeur (ou du supérieur) à l'égard du travailleur individuel devient un pouvoir d'appréciation exercé raisonnablement ou assorti de certaines conditions. C'est là que réside l'importance particulière de la cogestion dans l'établissement, surtout pour les questions sociales et les questions de personnel. Dans la mesure où le pouvoir de disposer de la force de travail s'exerce non pas dans le cadre de la programmation de l'entreprise, mais en est l'aboutissement, la concrétisation de décisions de l'entreprise en matière de planification, le fait que le pouvoir d'appréciation soit limité par certaines conditions n'est pas contraire à l'entreprise en tant qu'entité suivant ses propres règles. Ceci est valable au moins tant que la possibilité de planification rationnelle n'est pas exagérément entravée par les conditions des conventions collectives ou de la loi auxquelles est liée sa réalisation. La loi sur le statut de l'établissement tient compte de cette limite en ce sens que certains domaines relevant du pouvoir de décision de l'établissement sont soustraits au pouvoir de disposition exclusif de l'employeur et soumis à une cogestion obligatoire, alors que d'autres ne sont soumis qu'à une cogestion facultative qui ne peut leur être imposée.

19. Contrairement au droit de direction prévu par la législation du travail, le pouvoir de programmation, d'organisation et de direction dont dispose l'entreprise échappe en principe, d'après la Commission, à une fixation de sa teneur par la loi ou par une convention collective. Certes, des règles de protection prévues par la législation du travail, quelle que soit leur origine juridique, peuvent intervenir dans ce domaine en tant que limitations extérieures de la liberté d'action de l'entreprise, mais il paraît impossible à la Commission d'établir des normes fixant la teneur des décisions elles-mêmes sans supprimer l'autonomie de l'entrepreneur. Cette seule raison suffit à démontrer que ni lois de protection ni disposi-

tions de conventions collectives ne peuvent limiter le pouvoir qu'à l'entrepreneur de disposer de la force de travail des travailleurs de l'entreprise ni par conséquent compenser ainsi la dépendance des travailleurs à l'égard du pouvoir de direction de l'entrepreneur résultant de l'organisation.

Par cette constatation, la Commission se prononce contre l'adoption, en matière de conventions collectives, d'une pratique en usage dans divers pays, aux Etats-Unis par exemple, et qui consiste à délimiter par convention la compétence de planification de l'entrepreneur dans le sens que nous lui donnons ici. Ces réglementations, surtout sous la forme de "work rules", subordonnent le pouvoir qu'a l'entrepreneur de disposer du "facteur travail" à l'approbation de l'autre partie à la convention collective ou comportent des sanctions contre les décisions qui n'ont pas été approuvées. Non seulement ces réglementations ont entraîné dans diverses branches de l'industrie, comme la sidérurgie, l'imprimerie et l'édition ou les transports, un manque de souplesse de la politique des entreprises en ce qui concerne surtout les modifications technologiquement nécessaires, manque de souplesse n'ayant pas d'équivalent en Allemagne, mais en outre la Commission considère cette limitation par les conventions collectives du pouvoir de direction et de programmation de l'entrepreneur comme indésirable pour des raisons de principe.

De plus, l'arsenal classique des règles de protection contenues dans la législation du travail s'applique au contrat individuel et par conséquent à la relation juridique entre le travailleur et l'employeur, tandis que le pouvoir pour l'entrepreneur de disposer de la force de travail ne vise précisément pas le contrat de travail individuel, mais l'ensemble de la main-d'oeuvre groupée dans l'organisation "entreprise". Le pouvoir qu'a la direction de l'entreprise de disposer du "facteur travail" est la condition commune à tous les travailleurs de faire partie de l'entreprise et en tant que telle elle est constitutive du groupement social qu'est l'entreprise. Ce pouvoir ne peut donc être institutionnellement affecté que par des moyens juridiques qui correspondent aux lois d'un groupement. L'arsenal des moyens juridiques visant le contrat de travail n'entre donc en ligne de compte à

cette fin que dans la mesure où le contrat de travail lui-même est fondé sur le groupement des travailleurs au sein de l'organisation qu'est l'entreprise. Comme nous l'avons déjà souligné, cela est rarement le cas.

Ces deux raisons expliquent pourquoi les conventions collectives, si elles permettent de limiter d'une façon générale la dépendance du travailleur, résultant de l'organisation, ne permettent pas de la compenser réellement. C'est pourquoi, d'après la Commission, la convention collective n'est pas, ne fût-ce que pour cette raison, une alternative à la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise. Ceci est valable en tout cas tant que l'on attache de l'importance au maintien d'un pouvoir de planification et de direction de l'entreprise, aussi libre que possible et par conséquent efficace. En effet, toute limitation par une convention collective du contenu du pouvoir de direction de l'entreprise ne peut se faire que par la délimitation du contenu des décisions de l'entrepreneur. Or, cette délimitation prive l'entreprise d'une grande partie de sa souplesse et de sa liberté d'action. Dans la discussion relative à la cogestion institutionnelle des travailleurs, la Commission n'a relevé aucune intervention favorable à cette limitation de la liberté d'action des organes de planification et de direction de l'entreprise. Elle ne considère pas non plus comme défendables les restrictions faites à cette liberté d'action résultant d'une délimitation du contenu des décisions.

20. Mais le pouvoir d'organisation de l'entreprise et le droit de direction de l'employeur à l'égard du travailleur ne sont pas les seuls, selon la Commission, à échapper à une limitation par une convention collective, une convention d'établissement ou des dispositions législatives. Le choix des personnes exerçant le pouvoir de planification et d'organisation dans l'entreprise et qui exercent par conséquent aussi, directement ou par l'intermédiaire de ceux qui sont chargés de cette fonction, le droit de donner des instructions de l'employeur à l'égard du travailleur, ne peut être influencé ni par une convention collective ni par une convention d'établissement. Or, malgré toutes les limitations prévues par la loi et

./.

les conventions collectives, ce qui importe pour l'exercice de ces pouvoirs, ce sont les personnes qui jouissent du droit de planifier, de fixer les objectifs de l'entreprise, de donner des instructions et partant, à longue échéance ou dans un cas particulier, de "disposer" de la force de travail du travailleur. L'importance du choix de ceux qui exercent ces pouvoirs augmente dans la mesure où le pouvoir lui-même, par sa nature et sa fonction, échappe à une délimitation normative par la loi ou par une convention collective. C'est en particulier valable pour le cas du pouvoir d'organisation et de direction de l'entreprise. L'aptitude à réagir rapidement et la souplesse qu'exigent le marché, le développement technologique et les modifications de structure rendent nécessaire une direction souple de l'entreprise non entravée par une multitude de conditions et de délimitations rigides. Cela signifie que la direction de l'entreprise doit également disposer d'une liberté d'action relativement grande quant à l'utilisation du "facteur travail". Le fait que la direction de l'entreprise doive garder sa souplesse, limite étroitement les entraves que les conventions collectives et la loi peuvent mettre à cette liberté d'appréciation. C'est pourquoi, dans les rapports qu'entretient la direction de l'entreprise avec ses associés, une grande importance est accordée à l'influence que le choix des dirigeants permet d'exercer sur la direction de l'entreprise. Il en va de même en ce qui concerne la possibilité d'influencer les pouvoirs de l'entreprise en faveur des travailleurs. Cette possibilité ne peut donc être réalisée sur le plan de l'organisation ni par des réglementations légales, ni par des conventions, mais uniquement par une cogestion institutionnelle des travailleurs en corrélation avec l'organisation de l'entreprise en tant que groupe-ment économique et qui est de ce fait implantée dans les organes de l'entreprise. Seule cette façon d'influencer le pouvoir d'organisation et de direction au sein de l'entreprise est, selon la Commission, capable de limiter l'exercice de ce pouvoir sans en entraver le fonctionnement de façon inadmissible.

3. La cogestion, conséquence du pouvoir et d'organisation

21. Les dépendances du travailleur résultant de son appartenance à l'organisation qu'est l'entreprise et de sa subordination au pouvoir de planification et d'organisation des organes de l'entreprise ne peuvent donc être suffisamment compensées ni par des conventions collectives ni par des obligations sanctionnées par la loi. Certes, les unes et les autres, mais surtout les conventions collectives, jouent un rôle important dans la limitation du contenu du droit de donner des instructions et dans la protection du travailleur contre l'exercice abusif du pouvoir d'organisation tant qu'il n'est pas justifié par les conditions du processus de division du travail. Toutefois, ni la convention tarifaire, ni la convention d'établissement et ni les règles de protection prévues par la loi ne peuvent, d'après la Commission, contribuer au contrôle du pouvoir de direction de l'entreprise à l'égard des travailleurs autant que l'exigent les valeurs auxquelles est lié tout pouvoir de direction. Il apparaît, au contraire, que la dépendance des travailleurs résultant des conditions d'organisation particulière de l'entreprise, en cas de maintien de principe du contrat de travail et par conséquent de la renonciation à un véritable aménagement des rapports résultant du travail à l'exemple du droit des sociétés et des coopératives, ne peut être suffisamment réduite que par une "participation" institutionnelle des travailleurs à l'exercice du pouvoir de direction.

La cogestion des travailleurs dans l'entreprise, son incidence sur la formulation des objectifs de l'entreprise, la structure de son organisation et l'exercice du droit de donner des instructions constitue donc, selon la Commission, la compensation - fondée sur le principe de l'autodétermination et de la liberté de la personne humaine - du fait que le travailleur soit déterminé dans l'entreprise par des éléments extérieurs. Le principe de la division du travail, la nécessité d'une planification d'une direction et d'une organisation uniformes du processus de production dans l'entreprise en tant que groupement économique à but déterminé, exigent que la direction de l'entreprise puisse statuer sur l'utilisation du

"facteur travail" et concrétiser la prestation du travailleur individuel en lui donnant des instructions. L'intégration du travailleur dans ce processus entraîne sa propre dépendance à l'égard des rapports résultant du travail dans l'organisation qu'est l'entreprise.

Certes, la cogestion des travailleurs dans l'exercice de la compétence de l'entrepreneur ne supprime pas cette dépendance, mais elle la rend conforme au principe général selon lequel la subordination à un pouvoir de direction et d'organisation extérieur n'est compatible avec la dignité humaine que lorsque la possibilité est donnée à l'intéressé d'influencer sur le pouvoir de direction et d'organisation auquel il est soumis. La cogestion fait concorder le pouvoir de direction et d'organisation de l'entrepreneur avec ces principes et l'intègre ainsi dans le système des valeurs qui est également à la base du droit privé et sur lequel doit aussi être fondée l'organisation du groupement social qu'est l'entreprise.

22. Cette corrélation entre l'aménagement, fondé sur un système de valeurs, de la position du travailleur dans l'entreprise et la cogestion institutionnelle, montre que le principe de la cogestion résulte déjà d'une application bien comprise de principes du droit privé et peut être l'expression par les dispositions du droit privé du caractère social dudit principe. La cogestion n'est donc pas un principe limité strictement au domaine public, à l'organisation de groupements de droit public, ce qui ferait des institutions de droit privé auxquelles ils serait appliqué, des institutions de droit public. Au contraire, les jugements de valeur qui, selon la Commission sont déterminants, peuvent également être appliqués dans le domaine du droit privé et des normes de son organisation. Cette constatation est valable non seulement si on l'examine sous l'angle général du rapport entre le droit privé et le droit public, mais surtout parce qu'elle permet de voir clairement que l'application et l'interprétation judicieuses de dispositions de droit privé peut contribuer à donner un caractère libre et démocratique à des relations humaines importantes. Certes, des règles d'organisation de droit privé et de droit public peuvent avoir les mêmes fondements. Toutefois,

./.

tant que la structure interne de l'entreprise et les rapports résultant du travail relèvent du droit privé, il convient de donner la préférence à des moyens du droit privé pour structurer ces rapports.

Cette procédure se justifie également par les conséquences qu'entraîne l'application incontrôlée à l'entreprise de principes d'organisation relevant du droit public. L'application de ces principes aux relations juridiques dans l'entreprise suppose que celle-ci, en tant que construction sociale, est comparable au groupement public. Cela revient à considérer l'entreprise en soi et à ignorer un fait déterminant pour la bonne organisation de l'entreprise, à savoir les dépendances et interdépendances extérieures qui caractérisent la vie économique de l'entreprise. L'entreprise n'est pas un "contrat social" en miniature, mais une fraction d'un ensemble économique plus vaste, organisée de façon autonome et caractérisée par l'autonomie de la liberté d'action de l'entrepreneur. Les dispositions juridiques du droit privé tiennent compte de ce fait, à la différence des principes d'organisation du droit public qui sont basés sur la souveraineté du groupement public et auxquels ces interdépendances sont étrangères. C'est également la raison pour laquelle il faut être prudent lorsqu'on applique des principes d'organisation du droit public pour structurer les relations juridiques dans l'entreprise.

23. Il semble cependant admissible à la Commission, mais pas toujours opportun pour des raisons conceptuelles, de parler de "démocratisation" à propos des dispositions de droit privé régissant les relations d'autorité dans l'entreprise. Dans la mesure où l'on entend par "démocratisation de l'économie" les principes de l'autodétermination, du respect de la dignité humaine et de la compensation ou de la suppression de positions dominantes unilatérales, par la coopération des intéressés et la participation aux décisions de ceux qu'elles concernent, la formule de la "démocratisation de l'économie" est utilisable. Elle se réfère au jugement de valeur commun à toutes les opérations comparables.

La cogestion des travailleurs dans l'entreprise permet de tenir compte du principe selon lequel aucune décision concernant des hommes et leur destin ne devrait être prise sans la participation de ceux-ci, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants élus. Le travailleur ne doit pas "laisser son âme au vestiaire" lorsqu'il entre dans une usine (Henry Ford I). Il reste un individu même s'il est tenu en vertu d'un contrat de travail d'exécuter des instructions. Cette revendication de participation directe ou médiatisée à des décisions concernant l'individu, ne repose pas uniquement sur le principe de la dignité humaine garanti par la Constitution. Elle se fonde également sur des principes théologiques.

De la nécessité de réaliser la dignité humaine par l'ordre juridique résulte l'obligation concrète pour l'organisation de l'entreprise, de respecter autant que possible le principe de la "participation" en donnant la possibilité à l'intéressé de participer directement ou indirectement aux décisions qui le concernent. Dans ce sens, la cogestion contribue à la réalisation de la liberté démocratique dans l'économie, sans que pour cela l'exigence de garantir un système de liberté économique perde de sa force.

Dans la mesure toutefois où la "démocratisation" est associée à des idées de démocratie directe, elle est irréalisable et illusoire dans toutes les grandes organisations travaillant rationnellement, c'est-à-dire également dans la gestion d'entreprises qui, du fait de leurs dimensions, peuvent faire l'objet d'une cogestion institutionnelle. Il en va de même, d'après les expériences réalisées jusqu'à présent, des systèmes de soviets dans les économies de marché.

24. Le principe selon lequel la dépendance du travailleur résultant de l'organisation et de la direction de l'entreprise doit être compensée par la cogestion dans la concrétisation du droit de direction et le choix de la direction de l'entreprise, ne répond pas seulement à la nécessité bien comprise de réaliser des conditions démocratiques dans le groupement qu'est l'entreprise, mais il est également inspiré par les exigences que pose la doctrine chrétienne dans le domaine de l'organisation de l'entreprise.

Dans les "considération d'éthique sociale relatives à la cogestion dans l'économie de la République Fédérale d'Allemagne", cette doctrine est exprimée à plusieurs reprises de la façon suivante : "Lorsque ... porteurs de parts et ... travailleurs sont tributaires les uns des autres, les deux parties jouissent de droits de cogestion. L'entreprise économique dépend tout autant des travailleurs que des porteurs de parts ... De nombreuses directions d'entreprises savent certes que, pour des raisons humaines, elles ont autant d'obligations envers leurs collaborateurs qu'envers des bailleurs de fonds. Elles seraient cependant mieux soutenues dans cette double responsabilité si elles ne dépendaient pas unilatéralement que de la légitimation des porteurs de parts. Une dépendance unilatérale peut provoquer une relégation à l'arrière-plan des problèmes d'encadrement, de collaboration et de coexistence régionale(1).

Dans l'encyclique "Mater et Magistra" du Pape Jean XXIII on trouve la même idée : "... Nous estimons que l'aspiration des ouvriers à prendre une part active à la vie des entreprises où ils sont enrôlés et travaillent est légitime(2). ... Il faut tendre, en tout cas, à ce que l'entreprise devienne une communauté de personnes quant aux relations, aux fonctions et à la situation de tout son personnel (3)... Cela signifie encore que les ouvriers ont le droit de faire entendre leur voix, de participer au fonctionnement efficace de l'entreprise et à son développement. ... Une conception humaine de l'entreprise doit sans doute protéger l'autorité et l'efficacité nécessaire de l'unité de direction, mais elle ne saurait réduire ses collaborateurs quotidiens au rang de simples exécutants silencieux, n'ayant aucune possibilité de faire valoir leur expérience, entièrement passifs en regard des décisions qui sont prises en vue de diriger leur activité(4)".

(1) Conseil de l'Eglise évangélique d'Allemagne (éditeur) : Considérations d'éthique sociale relatives à la cogestion dans l'économie de la République Fédérale d'Allemagne, Hambourg 1968, IV point 14 et V point 18.

(2) Pape Jean XXIII : Mater et Magistra (commenté par Erwin Stindl), Würzbur 1961, page 46.

(3) Idem, pages 46 et 47(de la version allemande) (Texte français des Editions "Bonne presse")

(4) Idem, page 47 (de la version allemande)

III. REPERCUSSIONS DE LA COGESTION

25. La revendication de cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise et de participation démocratique, est surtout inspirée par le désir de voir le travailleur cesser d'être un "objet" pour devenir un "sujet". Dans la mesure où elle exprime le désir de réduire les dépendances et les pouvoirs de direction inhérents à la division du travail dans l'entreprise, au niveau indispensable à une collaboration salubre dans l'entreprise, et de remplacer des relations de subordination autant que possible par des relations de coopération, cette revendication est pleinement approuvée par la Commission.

En revanche, il convient, semble-t-il, de constater que même la cogestion paritaire des travailleurs dans les organes de l'entreprise ne permet pas d'aboutir à la suppression d'une détermination de la prestation de travail par des éléments extérieurs et par conséquent d'une dépendance du travailleur, dans la mesure où cela tient à la division du travail et à la nécessité d'une direction uniforme du processus de division du travail. L'intégration dans un système de compétences simple et nécessaire et l'exécution des instructions qui sont la concrétisation de ces compétences ne sont pas en soi contraires à la dignité humaine. Pour les entreprises, ceci est valable surtout lorsque la direction de l'entreprise et les porteurs de parts se soumettent également aux règles d'organisation qu'exigent l'économie de marché et la démocratie en tant que systèmes fondés sur la liberté.

La participation de représentants des travailleurs à la formation des décisions dans l'entreprise et à l'exercice d'un pouvoir général de direction n'empêche donc pas que la prestation de travail soit déterminée au demeurant par des éléments extérieurs résultant du processus de coopération et de coordination dans l'entreprise. La Commission ne pense d'ailleurs pas que ce soit là ce que l'on espère de la cogestion institutionnelle des travailleurs. Ce que l'on attend, c'est une réduction du danger de direction

arbitraire et excessive découlant généralement des relations de dépendance. La cogestion institutionnelle doit aboutir à la détermination des conditions de dépendance et du degré de dépendance nécessaire. A ce titre, la cogestion permet également, selon la Commission, de débarrasser le travailleur du sentiment qu'il a d'être à la merci d'un pouvoir de direction et d'organisation sur lequel il n'a aucune prise et de remplacer ce sentiment par un sentiment de coopération et de cogestion.

26. Bien que la Commission, dans ses recommandations sur la cogestion des travailleurs, se soit limitée à la coopération des représentants des travailleurs dans les organes de l'entreprise, elle se rend compte qu'un des principaux problèmes de la cogestion consiste à résoudre de façon satisfaisante les relations d'autorité au lieu du travail. La solution de ce problème échappe toutefois, d'après la Commission, à une réglementation légale directe. Toutefois, comme le montrent les expériences recueillies dans le domaine de l'industrie minière et sidérurgique, et également dans d'autres branches industrielles, une cogestion efficace des travailleurs dans les organes de l'entreprise et une coopération à égalité de droits entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs dans le cadre des possibilités de représentation offertes par la loi sur le statut de l'établissement contribuent également à trouver une solution satisfaisante aux problèmes concernant les rapports du travailleur avec les cadres. La Commission espère que la réalisation de ses recommandations relatives à la cogestion institutionnelle des travailleurs dans les organes de l'entreprise permettra donc de marquer également des progrès dans ce domaine important pour l'aménagement concret de la position juridique et réelle du travailleur individuel.

1. Coopération et information

27. La Commission voit en outre une des tâches essentielles de la cogestion dans le fait qu'elle entraîne une obligation de coopération entre employeur et travailleur et qu'elle crée la nécessité de justifier et de

./.

discuter les décisions. La Commission estime qu'il est nécessaire de créer de telles obligations et les obligations à motiver qu'elle entraîne en faveur des travailleurs. Elle estime que l'exercice du pouvoir de direction de l'employeur résultant du contrat de travail, devrait être soumis à une obligation générale de motivation au même titre que la réaction de la direction de l'entreprise aux initiatives émanant des travailleurs. Cette obligation ne ressort toutefois ni des lois de protection relevant dans la législation du travail ni de l'autonomie tarifaire ni, de manière suffisante, des principes de la législation en vigueur sur le statut de l'établissement. C'est pourquoi la Commission estime que pour ces raisons également il est indispensable de développer la cogestion sociale et économique des travailleurs en instituant une cogestion institutionnelle dans l'entreprise.

28. La Commission attend en outre de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise une amélioration surtout sur le plan de l'information et de la communication. Les auditions de la Commission ont montré qu'il était extrêmement important d'améliorer le plus rapidement possible le système de communication au sein de l'entreprise et le système d'information des travailleurs concernant toutes les décisions de l'entreprise intéressant leur activité et leur situation économique. Les représentants des travailleurs ainsi que les membres de la direction des entreprises ont unanimement déclaré au cours des auditions que l'amélioration du système d'information et de communication dans l'entreprise figurait parmi les tâches les plus importantes de la cogestion. La Commission voit dans le fait d'informer en temps voulu les travailleurs ou leurs représentants sur toutes les décisions importantes de l'établissement et de l'entreprise, de façon à leur donner une chance de participer activement aux décisions, non seulement une politique opportune pour l'entreprise, conforme à une bonne gestion et favorisant le climat général de travail, mais considère également l'information comme une valeur en soi. Le droit d'être informé à temps et en détail au sujet des mesures envisagées qui, du fait de la dépendance du travailleur individuel à l'égard de la politique de l'entreprise, ont une incidence sur sa situation personnelle et économique, résulte directement de la protection de la dignité humaine garantie par la loi fondamentale. L'institution d'obli-

gations correspondantes en matière d'information et de motivation constitue donc une des bases élémentaires de l'organisation de l'établissement et de l'entreprise conforme à la dignité humaine répondant à une conception sociale.

D'autre part, la cogestion des travailleurs constitue le seul moyen de tenir compte, dans le processus de décision de l'entreprise, des connaissances particulières et de l'optique du travailleur, propres à la position qu'il occupe et à son activité dans l'entreprise; ceci est valable non seulement dans le domaine social, mais, de la même manière, dans le domaine de l'organisation économique et de la direction de l'entreprise. La Commission a attaché une importance particulière à l'enrichissement de l'argumentation résultant de la cogestion des travailleurs.

2. Complément de la protection assurée par la législation du travail

29. La Commission voit en outre dans la cogestion des travailleurs un moyen approprié et nécessaire pour compléter la protection assurée par la législation relative au contrat de travail et à la protection du travailleur dans l'entreprise. Ceci est valable non seulement pour le droit de direction dont nous avons déjà parlé, mais également pour l'efficacité d'autres réglementations juridiques et institutionnelles visant à assurer la protection du travailleur proprement dite. Par exemple, l'attention de la Commission a été attirée à plusieurs reprises sur le lien existant entre la protection au poste de travail et la cogestion et également entre le respect par l'employeur des obligations de protection résultant de la législation du travail (obligation d'assistance) et la cogestion institutionnelle des travailleurs. Non seulement dans le cadre du droit de direction, mais compte tenu également du changement constant de conditions découlant d'une économie en expansion, la protection du travailleur et de ses intérêts économiques et sociaux ne peut être assurée par les seules dispositions du droit obligatoire ou par des mesures prises par l'Etat. Elle exige une collaboration et une participation constantes de représentants des travailleurs aux décisions essentielles de l'entreprise. L'opportunité et la

nécessité de décisions qui, dans certains cas ont une incidence profonde sur la vie personnelle de nombreux travailleurs, ne peuvent être contrôlées individuellement par les travailleurs que dans une très faible mesure ou même pas du tout. Lorsque des décisions importantes sont prises, les travailleurs doivent avoir la certitude que leurs représentants en ont pesé les avantages et les inconvénients et que les charges qu'ils doivent assumer ont été prises en considération lors de la décision. Ceci n'est réalisable que si les représentants qu'ils ont choisis participent effectivement à la prise de ces décisions.

3. Responsabilité de la direction

30. La cogestion des travailleurs permet en outre de garantir institutionnellement la responsabilité du directoire à l'égard des travailleurs de l'entreprise. On reconnaît généralement que le directoire d'une société anonyme, tout comme la direction d'une entreprise en général, ne doit pas être responsable uniquement envers les porteurs de parts, mais également à l'égard des travailleurs de l'entreprise. Dans la pratique, cette revendication est d'ailleurs satisfaite dans une large mesure. De nombreux membres de directoires considèrent comme tout à fait normal d'être responsables vis-à-vis des travailleurs et s'efforcent de tenir compte de cette responsabilité dans leurs décisions. Toutefois, le respect de cette obligation ne doit pas être laissé à l'appréciation des membres de directoires. Il doit être garanti institutionnellement. La participation des travailleurs à la nomination du directoire est un moyen de le garantir. Elle leur permet en même temps d'avoir une influence sur l'exercice du droit de direction par les organes de l'entreprise.

Pour le travailleur individuel, la situation au poste de travail et en particulier les relations avec les supérieurs directs et les collaborateurs sont particulièrement importantes. Elles sont déterminées dans une large mesure par le comportement des supérieurs directs, qui, à son tour, dépend toutefois du comportement du directoire ou de la direction de l'en-

treprise. Lorsque la responsabilité du directoire envers les travailleurs est garantie institutionnellement par la cogestion, l'expérience montre que dans toute l'entreprise les comportements autoritaires tendent à disparaître et qu'une coresponsabilité active du travailleur à son poste, ainsi qu'une collaboration plus confiante sur le plan humain entre les représentants des cadres moyens et leurs collaborateurs se développent.

31. En revanche, la Commission n'estime pas que la cogestion des travailleurs soit nécessaire pour légitimer au point de vue juridique l'organe de direction de l'entreprise ou les différents membres de cet organe. L'activité d'entrepreneur, lorsqu'elle est exercée dans le domaine économique privé, ne nécessite aucune légitimation expresse de l'extérieur. Du point de vue juridique, l'activité d'entrepreneur consiste à user d'un pouvoir juridique autonome. Tant que l'on s'en tient au rattachement de l'organisation interne de l'entreprise au droit des sociétés et par conséquent au droit privé, le droit de la direction de l'entreprise de disposer des moyens de production ne résulte donc pas d'actes de légitimation calqués sur ceux du droit public, mais de pouvoirs fondés sur le contrat et sur la relation de droit régie par le droit des sociétés.

Cela ne signifie pas que la participation des travailleurs au choix et à la nomination des membres de l'organe de direction ne soit pas importante et nécessaire sous l'angle de la participation à la procédure de choix. Cette participation au choix des personnes auxquelles doit être confiée la fonction de l'organe et qui disposent donc en particulier du droit de concrétiser le pouvoir de planification, d'organisation et de direction, n'est toutefois pas une procédure de légitimation au sens juridique, mais au sens social (cf. IVème partie, points 51 et 52).

4. Répercussions sur la politique de la société

32. La cogestion institutionnelle des travailleurs dérivée du caractère des rapports résultant du travail et des conditions de la direction et

de l'organisation de processus de division du travail dans l'entreprise a également, selon l'avis de la Commission, une portée qui dépasse le cadre de l'entreprise individuelle. L'obligation de coopérer et par conséquent de tenir compte de points de vue et d'intérêts autres que les siens propres modifie la façon de penser et le comportement des personnes et a donc également des répercussions sur le plan de la société et de la politique. Entrepreneurs et porteurs de parts apprennent à considérer les représentants des travailleurs comme des partenaires dont les intérêts sont aussi légitimes que les leurs. Les travailleurs et leurs représentants syndicaux sont mis au courant des nécessités économiques qui s'imposent à l'entreprise sur le marché et doivent dans certains cas assumer la coresponsabilité de décisions qui les affectent durement.

Il est évident que cette modification de la façon de penser et du comportement se répercute sur toute la vie sociale et politique. Ces répercussions sont considérées par la Commission comme positives.

Elles sont, d'autre part, à l'origine d'une modification de la façon dont les travailleurs et les syndicats considèrent l'économie de marché. Il est incontestable qu'à la longue l'économie de marché ne se maintiendra que si elle est soutenue par la plupart des citoyens et en particulier par les travailleurs et non pas considérée uniquement comme un mal actuellement inévitable mais temporaire. Suite à la cogestion institutionnelle des travailleurs, "l'économie" n'est plus considérée comme une institution étrangère aux préoccupations de chacun, mais comme un domaine inhérent à ses responsabilités et la décentralisation des décisions non plus comme un "chaos", mais comme une condition préalable à l'exercice d'une influence propre. Les programmes et les écrits du "Deutscher Gewerkschaftsbund", du "Deutscher Angestellten-Gewerkschaft" et de divers syndicats, témoignent parfois même, depuis un certain temps, de ce changement dans la façon de considérer l'économie de marché. La cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise est de nature à garantir, sur le plan politique également, l'économie de marché, souhaitable en raison de la liberté qu'elle comporte et de son efficacité économique.

33. Dans le même ordre d'idées, la Commission est consciente de l'étroite parenté qui existe entre ce qu'attend la société d'un système économique et ce que les églises considèrent comme une structure juste de l'économie. On trouve aussi bien dans les encycliques papales que dans les déclarations de l'Eglise Evangélique en Allemagne, des déclarations en ce sens. Dans l'encyclique "Mater et Magistra" on peut lire ce qui suit à ce sujet : "Il est inscrit en effet dans la nature humaine que les hommes aient la possibilité d'engager leur responsabilité et de se perfectionner eux-mêmes, là où ils exercent leur activité productrice... C'est pourquoi, si les structures, le fonctionnement, les ambiances d'un système économique sont de nature à compromettre la dignité humaine de ceux qui s'y emploient, à émousser systématiquement leur sens des responsabilités, à faire obstacle à l'expression de leur initiative personnelle, pareil système économique est injuste, même si, par hypothèse, les richesses qu'ils produisent atteignent un niveau élevé et sont réparties suivant les règles de la justice et de l'équité" (5). La même idée est formulée comme suit dans les "Considérations d'éthique sociale relatives à la cogestion dans l'économie de la République Fédérale d'Allemagne", publiées par le Conseil de l'Eglise Evangélique en Allemagne : "Il ressort de l'Ecriture sainte que l'homme jouit d'une dignité particulière qui trouve son expression dans sa vocation à la maturité et à l'organisation du monde ... C'est pourquoi il est d'une importance déterminante, sur le plan de la morale, de savoir dans quelle mesure l'individu et des catégories d'individus, ou les représentants qu'ils choisissent ont, dans la société, la possibilité d'assumer une cogestion et une coresponsabilité dans les relations de travail. Le rendement que les hommes attendent à juste titre les uns des autres dans la vie économique ne doit jamais faire oublier l'obligation qu'ils ont de se considérer réciproquement comme des membres co-pensants et co-responsables de la communauté humaine" (6).

(5) Pape Jean XXIII, op. cit., page 44

(6) Conseil de l'Eglise Evangélique en Allemagne (éditeur), op. cit. II, n° 3.

IV. BASES DES REGLEMENTATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE LA COGESTION

34. Dans la mesure où la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise est déjà réglementée par la loi, elle est liée du point de vue de l'organisation à la structure du droit des sociétés. Que ce soit en vertu des dispositions relatives à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique ou en vertu des dispositions de la loi sur le statut de l'établissement, la cogestion est intégrée dans les organes prévus par le droit des sociétés. Ceci est valable également dans la mesure où la législation relative à la cogestion prescrit la constitution obligatoire d'organes correspondants dans le droit des sociétés.

L'implantation de la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise ne s'effectue donc pas sans problèmes, car ces organes, conçus pour l'organisation du groupement de propriétaires, se voient confier des tâches nouvelles ou d'une autre nature, dont l'accomplissement n'est pas a priori incontestablement compatible avec la fonction que le droit des sociétés leur attribue. Ce conflit de fonctions éventuel incite à se demander si la cogestion institutionnelle des travailleurs, au lieu de se rattacher aux organes prévus par le droit des sociétés, ne devrait pas constituer ses propres organes relevant d'un "statut de l'entreprise".

La Commission, à l'exception d'un de ses membres, a décidé, pour ses propositions relatives à la structure de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, de se fonder sur le droit des sociétés et la loi sur le statut de l'établissement. Elle a pris pour base la société anonyme en tant que forme juridique caractéristique de l'entreprise et s'est bornée, comme le montrent les différentes recommandations, à signaler les dérogations qu'entraîne le recours à d'autres formes juridiques par rapport à la forme type d'organisation.

En prenant pour base le droit des sociétés et la loi sur le statut de l'établissement, la Commission a non seulement tenu compte du

fait que jusqu'à présent les réglementations de la cogestion étaient également fondées sur le droit des sociétés en tant que base juridique et statut d'organisation de l'entreprise. Elle a également choisi cette base parce qu'elle considère la conjugaison, sur le plan de l'organisation, du droit des sociétés et de la loi sur le statut de l'établissement en tant que formes d'organisation spécifiques des porteurs de parts et des travailleurs dans l'entreprise, comme le moyen le plus souple de garantir la cogestion des travailleurs sur le plan institutionnel.

En faveur du choix du droit des sociétés comme base de la cogestion institutionnelle, on peut également invoquer, comme nous l'avons déjà indiqué, le fait que les organes du droit des sociétés sont en même temps les détenteurs du pouvoir de direction et d'organisation dans l'entreprise et exercent par conséquent aussi le droit de donner des instructions ainsi que le droit de direction. La relation de dépendance qui justifie surtout la cogestion institutionnelle se rapporte ainsi aux mêmes personnes que celles qui assument les pouvoirs de direction et de disposition au sens du droit des sociétés. L'ensemble des travailleurs et l'ensemble des associés sont rattachés de la même façon à la direction de l'entreprise.

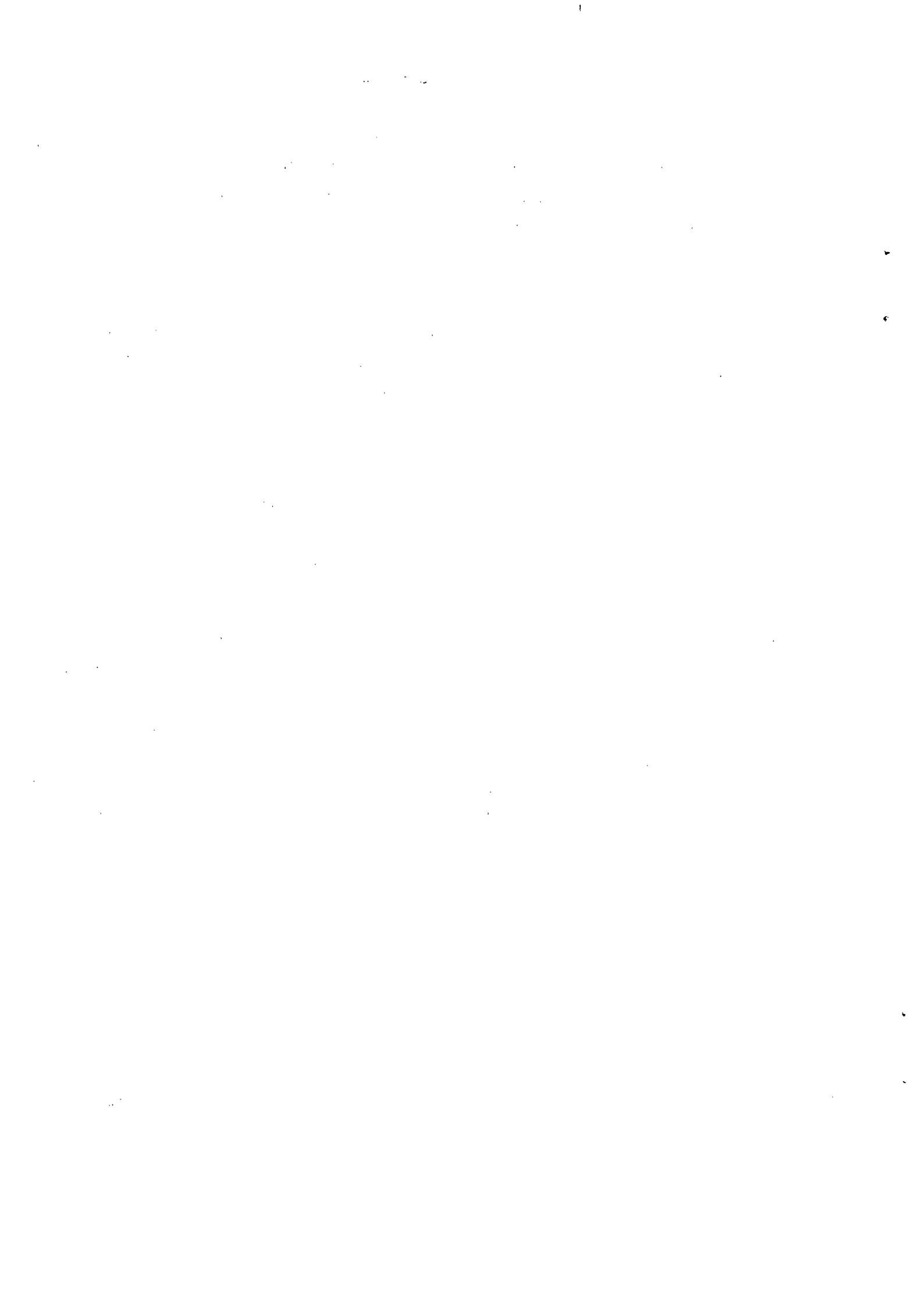
35. Le droit des sociétés servant de base à structurer la cogestion institutionnelle des travailleurs, il était inévitable de soumettre à un examen critique l'organisation de l'entreprise, telle qu'elle est prévue par le droit des sociétés. Les résultats découlant de ces auditions ont amené la Commission à penser que le droit des sociétés en vigueur et en particulier le droit applicable aux sociétés anonymes, ne tient pas toujours compte de la situation réelle des entreprises organisées sous la forme de sociétés anonymes. Le cadre juridique de la société anonyme ne coïncide souvent qu'en partie avec la réalité de l'entreprise. Ceci est valable surtout, comme nous le démontrons, pour le fonctionnement du conseil de surveillance.

La Commission a cependant renoncé à étendre ses recommandations à la révision du droit applicable aux sociétés anonymes ou du droit applicable

aux sociétés à responsabilité limitée. Indépendamment du fait que le droit applicable aux sociétés anonymes fut récemment réformé, cette critique du droit des sociétés exprimée par la Commission aurait dépassé les limites du mandat qui lui avait été attribué.

Ce fait n'a toutefois pas empêché la Commission de conseiller d'effectuer des modifications au droit des sociétés, ces modifications étant nécessaires pour la réalisation de ses recommandations en corrélation avec la cogestion institutionnelle des travailleurs.

Bien que la Commission se soit prononcée dans ses diverses recommandations en faveur de certaines solutions et de certaines formes d'organisation, cela n'implique pas le fait qu'elle entende, par ses recommandations, exclure a priori la possibilité d'adapter des formes d'organisation proposées à des données concrètes de l'entreprise. La Commission estime que sa tentative de considérer l'organisation institutionnelle de la cogestion des travailleurs comme une synthèse du droit des sociétés et de la loi sur le statut de l'établissement présente un même temps la possibilité et l'avantage d'adapter à la situation concrète de chaque entreprise des formes générales de cogestion par le biais des statuts prévus par le droit des sociétés ou de la réglementation contenue dans la loi sur le statut de l'établissement. Elle a tenu compte à plusieurs reprises dans ses diverses recommandations de cette nécessité de prévoir une réglementation souple sur la base du droit des sociétés et de la loi sur le statut de l'établissement.



B. LA COGESTION, PROBLEME INTERNE DE L'ENTREPRISE

I. EXPOSE DU PROBLEME

36. En motivant la cogestion nous n'avons pas encore tenu compte des modalités concrètes et de la forme institutionnelle sous laquelle la cogestion des travailleurs doit se réaliser dans l'entreprise. Les réponses à cette question doivent se référer aux trois points de vue suivants :

1. La cogestion des travailleurs dans l'entreprise doit être conçue de telle sorte que les effets décrits dans la section A (points 1 à 33) se produisent.
2. La structure de la cogestion ne doit pas affecter le déroulement du processus de direction et d'organisation dans l'entreprise et doit tenir compte, sur le plan juridique, du fait que l'entreprise est fondée sur le droit privé et surtout de la position juridique des porteurs de parts.
3. La cogestion et ses répercussions sur la pratique de l'entreprise sur le marché doivent être compatibles avec les règles de fonctionnement dudit marché.

En fixant ces critères, la Commission part du principe que la réalisation de la cogestion institutionnelle dans l'entreprise exige l'harmonisation de ces considérations avec d'autres conditions dont l'organisation de l'entreprise doit également tenir compte. La réglementation légale de la cogestion est certes, pour les raisons indiquées par la Commission, un élément essentiel, mais non le seul pour l'obtention d'une structure juridique adéquate de l'entreprise. Par ce qu'elle exige de l'organisation de l'entreprise, la cogestion entre plutôt en conflit avec les exigences auxquelles doivent satisfaire les règles juridiques qui régissent la struc-

ture de l'entreprise et l'organisation de sa direction. Ce conflit met des limites à la réalisation souhaitée de la cogestion institutionnelle, limites qui n'apparaissent pas si l'on considère le problème de la cogestion isolément et dont l'importance n'a pas toujours, d'après la Commission, été suffisamment prise en considération dans la discussion relative à l'élaboration concrète des modalités de la cogestion. La Commission a considéré comme un de ses principaux devoirs de souligner les interdépendances existant entre la cogestion institutionnelle des travailleurs dans les organes de l'entreprise et les fonctions de l'entreprise; interdépendances qui doivent être prises en considération si l'on veut résoudre le problème de la cogestion d'une manière satisfaisante sur le plan législatif.

C'est pourquoi, en formulant ses recommandations, la Commission s'est efforcée de tenir compte simultanément des critères précités et d'établir entre eux un compromis, dans le cas où ces critères amènent à des conclusions différentes. L'obligation pour la Commission de résoudre ces conflits d'objectifs qui peuvent se présenter dans la réglementation de la cogestion, est un des aspects les plus délicats de la tâche incombant à la Commission. Celle-ci s'est efforcée de montrer ces conflits et la nécessité de leur apporter une solution sur le plan législatif en soulignant ainsi l'intérêt qu'il y avait à les résoudre.

37. Le but de la cogestion institutionnelle des travailleurs dans les organes de l'entreprise est de faire incorporer dans le processus de décision de l'entreprise, les initiatives, les motivations, les réflexions et les différents aspects de contrôle qui, par leur nature, sont supposés être exprimés par les représentants des travailleurs. L'argumentation des organes prenant les décisions doit comprendre les arguments caractéristiques des travailleurs; dans le processus de décision on doit désormais tenir compte davantage des intérêts des travailleurs dans l'entreprise.

Il est manifeste que l'incorporation dans les organes de l'entreprise des défenseurs de ces intérêts et de ces motifs complémentaires

modifiera le comportement caractéristique de la direction de l'entreprise. Vu les objectifs que vise la cogestion, cette modification est non seulement souhaitée, mais en plus voulue. Toutefois, les répercussions de cette modification sur le processus de formation des décisions incombant à la direction de l'entreprise ne se limitent pas simplement à l'aménagement des rapports résultant du travail et par conséquent aux rapports des travailleurs avec l'entreprise. Cette modification peut tout aussi bien influencer la pratique de l'entreprise sur le marché que les objectifs propres à l'entreprise. Et surtout, cette influence peut avoir des répercussions sur la structure même de la cogestion institutionnelle. La Commission a étudié cette interaction, d'une part au sein de l'entreprise et, d'autre part, à l'extérieur, en vue de déterminer les limites que ne doit pas dépasser la mise au point concrète de la cogestion institutionnelle des travailleurs, dont la nécessité est reconnue.

II. COGESTION, DROIT DES SOCIÉTÉS ET RÉGIME DE LA PROPRIÉTÉ

1. Liens avec le droit des sociétés

38. En conformité avec la loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique et avec la loi sur le statut de l'établissement, les recommandations de la Commission partent du principe que la cogestion devrait être instituée dans les organes de la société de capitaux qui sont déjà prévus par le droit des sociétés en tant qu'organes de contrôle obligatoires ou facultatifs. La Commission n'adopte donc pas la proposition que l'on trouve parfois dans la littérature et qui consiste, dans le souci de séparer par principe le droit des sociétés du droit de la cogestion, à instituer des organes nouveaux spécialement chargés de la cogestion. Dans les sociétés de capitaux, auxquelles s'appliquent les propositions de la Commission, la création d'un organe de cogestion particulier, destiné uniquement à l'information et à la discussion, dans la mesure où il n'est pas, comme le comité économique, prévu par les articles 67 à 70 de la loi sur le

statut de l'établissement, soulèverait des difficultés pratiquement insurmontables en ce qui concerne les compétences du directoire (gérant) et du conseil de surveillance; cela compliquerait sensiblement la prise de décisions dans l'entreprise. La Commission estime que ces inconvénients ne pourraient être compensés, même partiellement, par un avantage équivalent. Elle ne considère pas comme une valeur juridique en soi le fait de ne pas inclure dans le droit des sociétés des réglementations fondées sur d'autres considérations relevant notamment de la législation du travail et de la politique sociale; une séparation stricte entre le groupe de représentants des porteurs de parts et l'organe chargé de la défense des intérêts des travailleurs ferait au contraire obstacle, selon la Commission à l'intégration souhaitée.

La considération de la Commission concernant l'élaboration d'une réglementation législative de la cogestion sont fondées par conséquent sur l'idée fondamentale que, dans la société anonyme, le conseil de surveillance, avec les compétences qui lui sont confiées par la loi sur les sociétés anonymes, est l'organe de cogestion sout indiqué; ceci est valable sans préjudice de fait que la Commission considère comme indispensable la représentation des intérêts du personnel au sein du directoire par un membre du directoire désigné à cet effet, car cette réglementation ne comporte pas d'élément direct de cogestion. Nous ne chercherons pas à déterminer si, dans le cas d'une SARL qui, en vertu de la législation en vigueur, doit avoir un conseil de surveillance lors qu'elle occupe plus de 500 travailleurs permanents (article 77 paragraphe 1 de la loi sur le statut de l'établissement), ce conseil de surveillance doit avoir les mêmes compétences que celles prévues par la loi sur les sociétés anonymes ou s'il convient de prévoir des dérogations sur certains points, comme par exemple celui de la désignation du ou des gérants.

39. Si le conseil de surveillance doit rester à l'avenir l'organe de base en vue d'instituer la cogestion des travailleurs, il faut, pour pouvoir mesurer l'importance de cette proposition, d'une part comprendre

./.

le rôle que le législateur a voulu attribuer au conseil de surveillance et, d'autre part,^{8e} remémorer les fonctions qu'il remplit dans la pratique. Il faut également élucider l'influence réelle que le conseil de surveillance exerce sur l'adoption des décisions au sein de l'entreprise, car c'est là le seul moyen de se faire une idée juste de la portée des propositions présentées par la Commission. D'après les observations de la Commission, le statut juridique du conseil de surveillance et son efficacité réelle ne coïncident pas toujours.

La réglementation contenue dans la loi sur les sociétés anonymes est dominée par l'idée exprimée à l'article lll, paragraphe 1, de ladite loi, selon laquelle le conseil de surveillance doit contrôler la gestion de l'entreprise. Depuis la réforme du droit des sociétés anonymes de 1937, le conseil de surveillance ne peut plus - sauf dans des cas particuliers qui ne nous intéressent pas ici - prendre ses propres mesures de gestion (article lll paragraphe 4 de la loi sur les sociétés anonymes). La délimitation des fonctions du conseil de surveillance par rapport à celles du directoire a en outre été clairement précisée par les dispositions qui prévoient que le directoire doit diriger la société "sous sa propre responsabilité", c'est-à-dire qu'il ne peut recevoir du conseil de surveillance l'ordre de prendre certaines mesures. Si certains genres d'opérations peuvent être présentés au conseil de surveillance pour approbation (article lll paragraphe 4, deuxième phrase de la loi sur les sociétés anonymes), cette règle ne doit constituer, comme on l'admet généralement, qu'une sorte de contrôle préalable; c'est-à-dire que ceci doit permettre une surveillance plus efficace de la gestion du directoire. Etant la philosophie du système sur lequel est fondée la loi, cette restriction n'habilite pas plus le conseil de surveillance à participer à la direction de la société que ne l'y habilite sa participation à l'approbation des comptes annuels conformément à l'article 172 de la loi sur les sociétés anonymes. On peut toutefois se demander si la distinction opérée dans cette loi entre "surveillance" et "direction" est réellement applicable en ce qui concerne les deux points précités; il n'est guère contestable, en effet, que le conseil de surveillance, à l'aide

de la restriction d'approbation prévue à l'article 111, paragraphe 4, de la loi sur les sociétés anonymes, peut exercer une influence considérable sur la politique d'investissements ou la politique du personnel ou encore sur d'autres mesures de gestion importantes prises par le directoire. En outre, l'approbation du bilan de fin d'année offre au conseil de surveillance, dans certains domaines, dans celui des libertés d'évaluation par exemple ou celui de la dotation aux réserves libres (cf. article 58, paragraphe 2, de la loi sur les sociétés anonymes), la possibilité de prendre des initiatives dans la gestion de l'entreprise. Certes, en ce qui concerne la forme, il existe entre le directoire et le conseil de surveillance, pour ces deux compétences également, une nette différence de fonction, en ce sens que le conseil de surveillance, s'il peut refuser d'agréer des initiatives émanant du directoire, il ne peut, en revanche, ordonner de sa propre initiative les mesures qui lui paraissent opportunes.

L'article 111, paragraphe 4, de la loi sur les sociétés anonymes n'accorde pas non plus au conseil de surveillance le pouvoir de déterminer par exemple les grandes lignes de la politique de gestion. Si en vertu de l'article 90, paragraphe 1, de ladite loi, cette politique doit faire l'objet d'un compte rendu régulier de la part du directoire, elle ne fait toutefois pas l'objet, en tant que telle, des décisions du conseil de surveillance qui lient le directoire. Il est incontestable en tout cas que la nomination et la révocation des membres du directoire obligatoirement réservées au conseil de surveillance, vont au-delà d'un simple pouvoir de contrôle. Le conseil de surveillance dispose dans ce cadre du droit de prendre des mesures pour diriger la société; ceci n'exclut naturellement pas le fait que ces pouvoirs, en relation notamment avec la limitation de la durée du mandat à cinq ans au maximum, confèrent en même temps une importance accrue à la fonction de contrôle du conseil de surveillance.

40. La Commission a constaté que, dans la pratique, l'exercice des pouvoirs échus au conseil de surveillance présentait des disparités (7).

(7) Cf. III partie, points 6 et suivants.

Elle ne voit toutefois pas la nécessité de prendre une position dans les discussions qui durent depuis des décennies, pour savoir si la répartition des tâches administratives entre un organe de gestion et un organe de contrôle - répartition qui caractérise le droit des sociétés des pays du continent - s'est révélée satisfaisante; comme la nouvelle loi sur les sociétés anonymes s'en tient à ce principe, c'est celui-ci que la Commission prendra pour base de ses considérations. Les différences dans l'efficacité et la méthode de travail du conseil de surveillance nous intéressent dans le cas présent surtout sous l'angle de la cogestion. Ces différences, comme l'ont d'ailleurs confirmé les auditions, dépendent essentiellement de la diffusion plus ou moins grande des actions, ou s'il y a majorité constante d'un seul ou d'un petit nombre d'actionnaires; il est en outre important de savoir si la société est économiquement indépendante ou si elle dépend d'une entreprise dominante au sens de la législation sur les sociétés anonymes. En bref, la répartition du capital de la société considérée est donc d'une importance déterminante, ce qui est également valable dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique. Plus l'influence d'un actionnaire est dominante, plus le conseil de surveillance aura de puissance par rapport au directoire, car l'actionnaire majoritaire sera généralement représenté au conseil de surveillance par lui-même ou par une personne de confiance et en assumera la présidence. En outre, les auditions ont confirmé - et ceci est valable quelle que soit la structure du capital de la société - que le conseil de surveillance, indépendamment des tâches qui lui sont confiées par la loi, a également pour rôle de conseiller le directoire, de l'informer et d'entretenir des relations importantes pour l'entreprise (relations avec les clients, les fournisseurs, les banques, etc.). Cet aspect de l'activité du conseil de surveillance revêt même souvent, d'après les observations de la Commission, un rôle plus important que la surveillance qui, dans la pratique, n'est souvent qu'imparfaitement réalisée lorsqu'il s'agit de grandes entreprises. Enfin, il faut signaler également certaines particularités découlant de la nature des branches. Dans les conseils de surveillance des banques, le comité du crédit qui, en liaison constante avec le directoire, est chargé de statuer sur les prêts à partir d'un certain montant, joue un rôle beaucoup plus important que l'ensemble du conseil de surveillance.

./.

Les conseils de surveillance des compagnies d'assurances semblent également, d'après les impressions recueillies par la Commission au cours de ses auditions, jouer un rôle plus modeste dans la direction de l'entreprise ce qui est spécifique à cette branche.

41. Le changement le plus spectaculaire peut-être qu'entraîne l'incorporation de représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance réside, en ce qui concerne le système, dans le fait que le conseil de surveillance n'est plus simplement composé de personnes de confiance des porteurs de parts. Le principe selon lequel la nomination de tous les membres des organes de la société anonyme relève directement ou indirectement de la seule volonté des membres, volonté qui est exprimée lors de l'assemblée générale, est abandonné dans le cadre de la cogestion. Comme il n'y a pas de véritable élection des représentants des travailleurs par l'assemblée générale, ceux-ci ne peuvent, quelle que soit d'autre part la procédure prévue pour leur nomination et leur révocation, faire valoir le fait que leur mandat est fondé sur la volonté des porteurs de parts ni non plus, par conséquent, sur la volonté de la personne morale dans son ensemble. Cette constatation s'explique déjà à la législation en vigueur, c'est-à-dire aussi bien à la loi sur le statut de l'établissement et à la loi complémentaire de la loi sur la cogestion qu'à la loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique - malgré l'acte purement formel du "choix" lié des représentants des travailleurs par l'assemblée générale (article 6, paragraphe 5 de la loi sur la cogestion). En conséquence, le directoire ne peut plus être considéré comme étant soutenu uniquement par la confiance des porteurs de parts.

42. Indépendamment de ces modifications du système juridique résultant déjà des réglementations existant en matière de cogestion, modifications auxquelles la Commission, dans ses considérations sur la politique juridique, n'a pas accordé une très grande importance, la participation au conseil de surveillance de représentants des travailleurs entraîne, sur le plan sociologique également, un changement notable. Désormais le conseil de surveillance est composé de personnes qui se sentent généralement solidaire et se détachent

des autres membres pour former un groupe; il n'est pas rare cependant que les "autres" membres du conseil de surveillance représentant les travailleurs, conformément à l'article 4, paragraphe 1b de la loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, constituent une sorte de trait d'union dans la société avec les représentants des porteurs de parts. Dans la 3ème partie, nous avons déjà exposé les raisons qui conduisent les représentants des travailleurs à avoir le sentiments d'appartenir davantage à un certain groupe.(8). Il est difficile de prévoir si, à l'avenir, de tels groupes continueront à se former. Cela dépend notamment de la conception des représentants des travailleurs et des effets de la cogestion elle-même. Le manque d'homogénéité sociologique des conseils de surveillance que la Commission a constaté dans le secteur minier et sidérurgique, ne lui paraît pas irrémédiable, bien qu'il faille s'attendre à le voir subsister à l'avenir.

43. Les possibilités d'action du conseil de surveillance seront accrues d'une façon générale par la participation des représentants qualifiés des travailleurs. Ceci est valable aussi bien pour la surveillance de la gestion que pour les autres tâches confiées au conseil de surveillance. En règle générale, les représentants des travailleurs peuvent apporter dans le processus de décision une meilleure connaissance des détails internes propres à l'entreprise. Ils sont souvent mieux informés à l'atmosphère qui règne dans l'établissement, des conflits possibles, des entraves à la bonne marche du travail, etc. que des représentants de banques ou de firmes amies au sein du conseil de surveillance; ils sont parfois même mieux informés que les membres du directoire. En tant que forum d'information et de discussion, les réunions du conseil de surveillance peuvent rendre d'utiles services, non seulement aux travailleurs mais sur d'autres points également aux autres membres des organes administratifs. L'exposé loyal des lacunes de l'établissement qui, comme le montre l'expérience, est le fait des représentants des travailleurs au conseil de surveillance plutôt que celui d'autres membres, peut être salutaire et stimulant. La différence de niveau de formation qui

(8) Cf. IIIe partie, n° 20 et suivants.

existe généralement est compensée par ces éléments. Les représentants des travailleurs participent activement, non seulement à l'étude de problèmes de politique sociale et de droit du travail, mais également à celle de problèmes techniques et de débouchés.

44. Pour des raisons bien compréhensibles, il est généralement facile de gagner les représentants des travailleurs à la cause du directoire en ce qui concerne les projets d'investissement, tandis que les propositions de restrictions, de modification de la production ou de fermeture d'établissements, par exemple, se heurtent le plus souvent à une résistance de leur part. Il y a là un problème qu'il ne faut pas sousestimer. La tendance que l'on observe souvent chez les représentants des travailleurs choisis au sein du personnel à faire preuve d'égoïsme en faveur de leur établissement peut aboutir à une exécution peu critique de leur fonction de contrôle sur la gestion et au fait que les alternatives en matière de décision soient examinées sous un angle trop étroit. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission recommande de ne pas recruter les représentants des travailleurs exclusivement parmi les membres du personnel (cf. ci-dessous Ve partie).

En outre, un autre élément vient s'ajouter au précédent. Il est facile de comprendre et, selon la Commission, également admissible que les représentants des travailleurs, en donnant leur avis au conseil de surveillance, se laissent surtout guider par les intérêts du personnel de l'entreprise. Or, le but de la cogestion est précisément, comme nous l'avons déjà exposé, de faire valoir suffisamment dans le processus de formation des décisions, les considérations de politique sociale et les considérations humaines importantes pour les travailleurs. Certes, l'intérêt des travailleurs peut souvent, en raison du grand nombre des options possibles de l'entreprise sur le plan pratique, harmoniser avec la réalisation des bénéfices, mais on relève également, comme les auditions l'ont confirmé, des cas de conflit graves. Cela est valable notamment pour les fermetures d'établissement, les conversions ou autres mesures radicales d'adaptation à la transformation des conditions du marché.

Lorsqu'il s'agit de supprimer des emplois ou de modifier le lieu de résidence des membres de l'établissement, l'intérêt du personnel lui dicte naturellement d'éviter autant que possible la réalisation de ces mesures ou de les différer. D'autre part, une adaptation tardive aux exigences du marché peut être, par la baisse de rentabilité de l'entreprise, préjudiciable également à l'ensemble de l'économie, en ce sens qu'elle peut entraîner une perte de croissance économique. Comme l'évolution économique future exigera des transformations de structure et par conséquent des fermetures d'établissement et de conversions de grande ampleur, il faut attacher beaucoup d'importance à la tension potentielle qui naît de l'occupation d'une partie des sièges du conseil de surveillance par des représentants des travailleurs. Sur le plan économique, on peut qualifier cette tension d'opposition entre l'intérêt à court terme qu'ont les travailleurs à maintenir et à augmenter le nombre des emplois existants et l'intérêt à long terme qu'ils ont à garantir la croissance économique par une pratique des entreprises qui tienne compte des exigences du marché.

45. La Commission ne voit toutefois là aucun argument de principe contre le renforcement notable, par rapport à ce qui est prévu par la loi sur le statut de l'établissement, de la représentation des intérêts des travailleurs au conseil de surveillance. Le conflit d'intérêts que nous venons de mentionner n'est pas seulement créé par la participation de travailleurs à cet organe de l'entreprise, mais il existe et oblige sans cesse la direction de l'entreprise à veiller, dans les mesures concrètes qu'elle prend, à prendre en considération les intérêts divergents.

D'après les expériences faites en matière de cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, le conseil de surveillance peut soutenir la direction de l'entreprise dans cette tâche s'il a une composition appropriée; c'est alors que l'admission de représentants des travailleurs dans le conseil de surveillance aboutit, sous l'angle également de l'apaisement des tensions, à un enrichissement des possibilités d'action de cet organe.

2. Cogestion et propriété

46. Au centre des discussions qui traitent de la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise en tant que problème juridique, on trouve souvent la question de savoir dans quelle mesure la cogestion affecte la propriété des moyens de production et si elle est compatible avec la garantie de la propriété prévue par le droit constitutionnel (article 14 de la loi fondamentale). Il est clair que la Commission ait examiné l'aspect économique et social de cette question.

Lorsque la loi prescrit, à titre obligatoire, qu'un nombre déterminé de sièges au conseil de surveillance doit être pourvu non pas par l'assemblée générale, mais par les travailleurs, l'influence des porteurs de parts est ainsi réduite; leurs droits s'en trouvent limités. Cette limitation se fait plus ou moins sentir, selon les cas, dans la pratique. Cela dépend en effet de la structure du capital. Au sein d'une société dont les actions sont largement diffusées dans le public, sans concentration notable des actions entre les mains d'une seule personne, l'expérience montre que les porteurs de parts prennent rarement eux-mêmes une initiative concernant la composition du conseil de surveillance. Les décisions de l'assemblée générale en matière d'élection sont alors généralement élaborées par le directoire ou le conseil de surveillance en accord avec les banques ou associations de détenteurs de valeurs mobilières, de telle façon que l'élection par l'assemblée générale n'a souvent plus qu'un caractère formel. Par contre, on sait que les détenteurs de paquets d'actions font usage de l'influence que leur procure leurs voix, lorsque le cercle d'actionnaire est restreint (9).

Si une partie des actions est largement diffusée dans le public et que l'autre se trouve dans des mains fermes, l'influence du détenteur

(9) A ce propos, il faut également rappeler la possibilité de lier à des actions nominatives négociables sous réserve de dispositions statutaires, le droit prévu par les statuts de désigner et de révoquer des membres du conseil de surveillance (art. 101, par.2, art. 103, par. 2 de la loi sur les sociétés anonymes).

d'un paquet d'actions peut, pour les raisons que l'on connaît, vue l'absence d'une protection de la minorité dans la composition du conseil de surveillance, aller encore bien au-delà de l'influence réelle que lui donnent les voix dont il dispose. Quoiqu'il en soit, même lorsque les porteurs de parts laissent à d'autres personnes le soin de choisir les membres du conseil de surveillance, le fait qu'une partie des sièges au conseil de surveillance reste réservée à des personnes, sur la désignation et la révocation desquelles ils sont privés de toute influence, entraîne naturellement une limitation considérable de leurs droits d'intervention. Il convient de souligner que cette limitation de l'influence des porteurs de parts n'est pas un effet secondaire fortuit de la cogestion, mais en est la conséquence logique.

47. La Cour Constitutionnelle Fédérale (Bundesverfassungsgericht) n'a pas encore élucidé dans quelle mesure la limitation de l'influence possible des porteurs de parts découlant de la cogestion des travailleurs dans les organes de l'entreprise est compatible avec l'article 14 de la loi fondamentale. Récemment encore, cette Cour a expressément laissé en suspens, dans son jugement concernant la constitutionnalité de la loi portant modification de la loi complémentaire sur la cogestion (10), le problème de savoir si la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique était conforme à l'article 14 de la loi fondamentale.

La Commission n'a pas considéré être son devoir le fait d'approfondir la question de la constitutionnalité possible de réglementations institutionnelles en matière de cogestion. Elle a estimé qu'il suffisait d'indiquer les considérations de principe qui, à son avis, fixent, sur le plan constitutionnel, les limites d'une réglementation en la matière et de déterminer, sur cette base, si les réglementations qu'elle propose sont compatibles avec l'article 14 de la loi fondamentale.

(10) Jugement du 7.5.1969. Bundesverfassungsgericht 25, 371 (407).

D'après les principes d'interprétation élaborés par le "Bundesverfassungsgericht", il faut partir du principe que la garantie de propriété contenue dans l'article 14 de la loi fondamentale ne doit pas être considérée isolément, mais dans le cadre du système social et libéral des valeurs garanti par la loi fondamentale et qui se concrétise notamment dans les différents droits fondamentaux. Il faut donc également tenir compte notamment de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi fondamentale, ainsi que de la clause sociale dans l'interprétation de l'article 14 de la loi fondamentale. Il en résulte que toute limitation des droits de propriété qu'ordonne le législateur en vue de renforcer la position juridique du travailleur n'est pas exclue par l'article 14 de la loi fondamentale. Le législateur dispose, au contraire, de la marge nécessaire pour pouvoir tenir compte, dans l'aménagement des droits qui jouissent de la protection de la propriété, des considérations relatives à la cogestion exposées dans la section A. Il n'est donc pas nécessaire, pour justifier cette chose, d'invoquer la disposition de l'article 14, paragraphe 2 de la loi fondamentale (clause du bien commun) dont la portée est interprétée de diverses façons. Il est déterminant de savoir si l'intervention du législateur affecterait l'essence de la propriété au sens de l'article 19, paragraphe 2 de la loi fondamentale.

48. La question de l'essence de la propriété doit être examinée séparément pour chacun des droits patrimoniaux protégés par la garantie de la propriété. Lorsqu'il s'agit de la compatibilité de la cogestion des travailleurs dans le conseil de surveillance d'une société anonyme, il importe donc de déterminer la teneur juridique de la participation dans une société de capitaux. Cette question doit d'une part être examinée sous l'angle des droits de participation (droits subjectifs) de l'actionnaire, relatifs au patrimoine et d'autre part sous l'angle des droits de participation relatifs au droit des sociétés.

Pour savoir si et dans quelles conditions l'introduction légale

de la cogestion empiète de façon incompatible avec la constitution sur les droits patrimoniaux des actionnaires, il faut, selon la Commission, se référer au sens et à la fonction du système économique existant. L'actionnaire peut, sauf disposition contraire des statuts, espérer lors de l'acquisition de sa participation, que les organes administratifs géreront son apport comme le permet et le rend opportun le système de l'économie de marché en vigueur, système dominé par le principe de la concurrence. Cet espoir légitime est à la base de sa décision de fournir comme apport au capital nominal des éléments de son patrimoine en vue d'acquérir la qualité de membre; la réalisation de cet espoir constitue l'essence sur le plan des droits patrimoniaux, du droit fondamental garanti.

La Commission estime que cet espoir de l'actionnaire, lors de la réalisation des recommandations qu'elle a faites, n'est pas déçu d'une manière que la constitution réprouve. Elle considère donc ses recommandations comme conformes à la constitution.

49. L'amputation découlant de la cogestion des droits des porteurs de parts sous l'aspect de leur appartenance à la société est si évidente qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir cette question. Lorsqu'on examine - sur la base du droit constitutionnel - la question de savoir dans quelle mesure l'appartenance au conseil de surveillance des représentants des travailleurs affecte, selon l'article 14 de la loi fondamentale, l'essence de la "propriété" incorporée par l'action, il faut partir des normes qui régissent la structure de la société anonyme. Il ne faut donc pas se référer uniquement aux dispositions relatives au conseil de surveillance. Malgré la limitation draconienne de ses droits déjà opérée par la loi de 1937 sur les sociétés anonymes, l'assemblée générale a gardé d'importants droits qui ne sont pas affectés par une cogestion au conseil de surveillance. Tous les problèmes liés au statut, parmi lesquels figurent, comme on le sait, les modifications de capital, les accords d'entreprises ainsi que les fusions, relèvent de sa compétence. Directoire et conseil de surveillance doivent obtenir quitus de l'assemblée générale. En outre, le directoire, si le conseil de surveillance lui refuse l'approbation d'une mesure envisagée, est

habilité à convoquer l'assemblée générale dont la décision doit alors toutefois être prise à la majorité des trois quarts des votes exprimés (article 111 paragraphe 4 de la loi sur les sociétés anonymes). Pour l'approbation des comptes annuels également, l'assemblée générale est l'instance qui décide en dernier ressort lorsque, à défaut de l'approbation des comptes annuels par le conseil de surveillance, c'est à elle qu'il appartient d'approuver le bilan.

50. Ce qu'il importe de déterminer, du point de vue du droit constitutionnel, c'est si le fait que l'influence des actionnaire sur la désignation du directoire soit limité et affecte l'essence de la "propriété" représentée par l'action. La réforme du droit des sociétés anonymes de 1937 avait déjà exclu l'assemblée générale de la participation directe à la nomination du directoire et attribué ces compétences obligatoirement au conseil de surveillance. Il faut noter en outre que le directoire, sur le plan du système, ne doit pas être considéré comme le mandataire des actionnaires, mais comme le mandataire de la société; la loi sur les sociétés anonymes en tire déjà des conséquences importantes sur le plan pratique, notamment en ce qui concerne la responsabilité à l'égard des créanciers de la société (cf. article 93, paragraphes 4 et 5 de la loi sur les sociétés anonymes), et la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance fait également apparaître comme erronée l'interprétation, dans le sens d'un mandat, des relations entre directoire et actionnaires. Il est toutefois incontestable que même l'influence simplement indirecte sur la nomination et la révocation des membres du directoire que la loi sur les sociétés anonymes octroie aux porteurs de parts, en leur donnant le droit de choisir les membres du conseil de surveillance, constitue un pouvoir d'une importance considérable. La nouvelle loi sur les sociétés anonymes a encore expressément insisté sur le fait que la position du directoire est caractérisée par la confiance, en prévoyant, à l'article 84 paragraphe 3 de ladite loi, la possibilité pour l'assemblée générale de retirer sa confiance au directoire.

Le directoire est l'organe auquel est confiée la gestion du patrimoine de la société. Son activité revêt une importance essentielle, souvent

décisive pour la réussite de l'entreprise dont dépend, à son tour, le produit que l'actionnaire pourra tirer de sa participation. Cela ne change en rien le fait que l'influence découlant de la possession d'une seule action soit minime. Tout dépend de l'influence directe ou indirecte que peuvent exercer les actionnaires dans leur ensemble. Cette influence est déjà réduite du fait qu'une partie seulement des membres du conseil de surveillance soient choisis par l'assemblée générale. Ce fait, en tant que tel, ne soulève aucune objection sur le plan du droit constitutionnel. C'est pourquoi la Commission estime que sa proposition d'introduire des représentants des travailleurs de l'entreprise dans le conseil de surveillance ne constitue pas, même sous l'angle des droits inhérents à la qualité de membre de l'entreprise, une atteinte portée à la position juridique de l'actionnaire, atteinte qui serait inadmissible sur le plan du droit constitutionnel.

3. Le problème de la "légitimation"

51. Dans le cadre de la discussion du problème de la cogestion on invoque à titres divers la "légitimation" de la direction de l'entreprise. On entend parfois par légitimation l'idée que la propriété des moyens de production est la base nécessaire de l'activité d'entrepreneur et qu'elle est suffisante en soi. Dans ce cas, la notion de légitimation va à l'encontre d'une extension de la cogestion. D'autres invoquent la notion de légitimation comme argument de politique juridique en faveur de la cogestion et d'un "statut de l'entreprise", en ce sens que la structure des pouvoirs économiques et sociaux appartenant à la direction de l'entreprise, exige une justification qui ne peut être atteinte de façon convaincante que par "le capital et le travail" conjointement.

Dans une économie de marché où le pouvoir de disposer de sa propre force de travail, du capital, du fonds et des connaissances techniques appartient à la personne privée, la tâche principale de l'entreprise et de sa direction consiste à combiner de façon rentable les facteurs de production pour la production de biens. Cette tâche n'est pas confiée à l'entreprise et

à sa direction par une instance officielle; elle est choisie par l'entrepreneur lui-même de manière conforme à son intérêt personnel - cet intérêt ne devant pas nécessairement être économique. Aucun mandat de l'Etat n'est nécessaire dans l'économie de marché pour exercer l'activité d'entrepreneur. Le sens social d'une activité d'entrepreneur choisie librement doit correspondre à l'intérêt public élevé que représente un approvisionnement optimal des consommateurs, malgré l'influence d'une concurrence suffisante et d'autres conditions de régulation. Du point de vue économique et non pas juridique, le marché légitime l'activité de l'entreprise et de sa direction. L'entreprise, en cas de pertes persistantes, ne pourrait subsister sous son ancienne forme qu'avec l'aide de subventions; ceci montre qu'il s'agit là de la légitimation sociale primaire de l'entreprise et de sa direction.

52. Dans l'économie de marché, d'autres légitimations sociales sont limitées au champ d'actions que laisse l'obligation imposée par le marché, de produire d'une manière rentable. D'une part, ce champ d'actions n'est pas assez étendu pour permettre une liberté totale dans la formation du processus de décision et dans l'organisation interne de l'entreprise. Une réforme de l'entreprise, sur le plan de la politique sociale, qui viserait à dispenser ceux qui travaillent dans l'entreprise de l'obligation de produire d'une manière rentable, serait catastrophique, non seulement pour une économie de marché, mais aussi pour tout autre système économique.

D'autre part, il ne faut pas sousestimer la marge laissée à la formation, sur le plan politique social, du statut de l'entreprise et de l'établissement. Pour les entreprises qui dominent le marché et celles qui y occupent une importante position, cette marge est très grande, étant donné que les partenaires du marché peuvent en subir les conséquences. Toutefois, même si la concurrence est plus vive, l'organisation interne de l'établissement n'est pas déterminée de façon rigide par le marché. Les pouvoirs, le droit de participation et les charges peuvent très bien être répartis dans l'entreprise de façon différente; il est alors possible de choisir la forme d'organisation qui, tout en sauvegardant l'objectif de rentabilité, répond le mieux aux objectifs de la politique sociale. A cet égard, il apparaît indis-

pensable à la Commission de mieux intégrer les travailleurs dans l'entreprise. La participation de représentants des travailleurs au conseil de surveillance peut y contribuer. Les représentants des travailleurs confirment et influencent ainsi, sur le plan social, la direction de l'entreprise. La Commission juge cette participation nécessaire parce que, pour les raisons exposées dans la section A, la légitimation économique de la direction de l'entreprise par le biais du marché du travail ne lui paraît pas suffisante, surtout dans les grandes entreprises. L'ampleur et la structure de la légitimation sociale complémentaire par la cogestion doivent respecter l'ordre de priorité des objectifs de l'entreprise et maintenir dans les limites aussi étroites que possible les contradictions entre la tâche de produire qui incombe à l'entreprise et les autres exigences de la politique sociale. La Commission considère que la réglementation institutionnelle de la cogestion qu'elle a proposée répond également à ce critère.

III. REPERCUSSION DE LA COGESTION SUR LES PROCESSUS DE DECISION AU SEIN DE L'ENTREPRISE

1. But et rationalité de l'activité d'entrepreneur

53. Parallèlement aux répercussions qu'elle a sur la structure - du point de vue du droit des sociétés - de l'entreprise au sens étroit du mot sur la situation juridique des associés ou des porteurs de parts, la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise a également des répercussions très importantes sur les objectifs de l'entreprise et sur le déroulement du processus de décision dans l'entreprise.

Pour analyser les répercussions de la cogestion institutionnelle sur les objectifs de l'entreprise, la Commission part du principe que la rationalité de l'activité de l'entrepreneur est déterminée par le souci d'optimiser le plus possible la rentabilité de son activité. L'espoir de voir l'entreprise se comporter de cette façon fait partie des données fondamentales du

système de l'économie de marché. Il permet en général de coordonner rationnellement les activités de plusieurs entrepreneurs et d'exercer une influence sur des mécanismes économiques par l'intermédiaire de marchés et d'indications de la politique économique des pouvoirs publics, pour autant, toutefois, que des perturbations persistantes du marché et l'existence de dépendances économiques n'exigent pas la nécessité d'une intervention immédiate des pouvoirs publics.

Le principe de rentabilité n'est cependant pas une maxime rigide découlant des activités d'entrepreneur. Il offre à l'entreprise individuelle un très grand choix de possibilités pour prendre des décisions. Jusqu'à une certaine limite la rentabilité de l'entreprise est favorisée si, dans sa politique, l'entreprise tient compte des considérations et des besoins de la politique sociale, effets secondaires de la politique sociale de l'entreprise, favorisant un accroissement de la productivité. Les exigences de la politique sociale peuvent toutefois dépasser cette limite, de sorte qu'il faut comparer les avantages que présentent des réglementations de politique sociale et les limitations de la rentabilité qu'elles entraînent. Les entreprises auxquelles sont imposées des obligations de politique sociale ne renoncent d'ailleurs pas en principe à leur objectif de rentabilité, mais essaient de tenir compte de ces obligations dans leur calcul de rentabilité. Il arrive alors en général que les entreprises s'efforcent de compenser les charges qui leur sont imposées, soit en augmentant les prix de leurs produits, soit en refusant d'augmenter les salaires. Cela permet également de maintenir l'objectif de rentabilité de l'entreprise. Cet objectif n'est abandonné que quand, quelles que soient les conséquences de son activité sur sa situation économique, l'entreprise est gérée comme un organisme remplissant une mission sociale.

54. La Commission a étudié avec une attention particulière la question de savoir s'il fallait gérer une entreprise comme un organisme remplissant une mission sociale, sans tenir compte de sa rentabilité. Conformément au résultat des auditions, la Commission estime qu'il n'est pas possible de renoncer à considérer la rentabilité comme le principe de base de l'entreprise. Aucun des

témoins entendus par la Commission ne trouve nécessaire de maintenir une entreprise pour des raisons sociales, des raisons de politique d'emploi ou d'autres raisons, lorsqu'elle a définitivement cessé d'être rentable.

Cette constatation est importante parce qu'elle souligne la propension générale à ne pas soustraire l'entreprise, même pour des raisons de politique sociale, au jugement du marché en ce qui concerne la réussite de l'activité d'entrepreneur. Il semble donc que, d'une façon tout à fait générale, la priorité soit donnée à longue échéance à la rentabilité en tant que vocation de base, même lorsqu'elle entre en conflit avec d'autres objectifs de l'activité d'entrepreneur et surtout avec des objectifs de politique sociale.

55. La rentabilité en tant que base de l'activité d'entrepreneur est considérée par la Commission dans son contexte social dont il faut tenir compte, non seulement en raison du caractère social de l'entreprise, mais déjà en raison de la sujétion sociale des institutions juridiques et notamment du droit des sociétés. La Commission ne voit, dans la réalisation de ces principes sociaux, aucune distorsion des objectifs primaires de l'entreprise.

La réalisation des principes sociaux de notre système juridique - comme ils sont aussi exprimés dans les obligations sociales qui résultent de la propriété - est assurée en premier lieu, dans le secteur des entreprises également, par la législation du travail et la législation relative à la protection du travail, par l'autonomie tarifaire et par les réglementations en matière de cogestion. Le développement de la cogestion institutionnelle des travailleurs préconisé par la Commission, contribuera à mieux garantir la réalisation des principes sociaux dans le secteur de l'entreprise. Les réglementations en matière de cogestion apportent donc un complément social à la vocation d'abord économique de l'entreprise.

Ce complément n'implique cependant pas un abandon du principe de la rentabilité dans les activités d'entrepreneur. Au contraire, ce principe est maintenu eu égard même à sa correction "sociale", en ce sens que les entre-

prises tiennent compte dans leur planification des prestations sociales qu'elles jugent nécessaires et/ou qui sont prévues par une convention ou par la loi et s'efforcent désormais d'optimiser leur rentabilité en tenant compte également de ces données. L'économie sociale de marché en tant que principe d'organisation de l'économie dans son ensemble correspond au but de rentabilité des entreprises influencé par la réalisation de principes sociaux.

56. La Commission estime que le but de rentabilité que poursuivent les entrepreneurs aboutit en principe à l'optimisation des résultats dans l'ensemble de l'économie, en ce sens que la production est adaptée à la demande et que les capacités de production de l'économie tendent à être pleinement utilisées. Le but de rentabilité que poursuivent les entreprises est tout aussi important lorsqu'il s'agit d'apprécier les activités de l'entrepreneur dans le domaine de l'économie de gestion que lorsqu'on veut juger de l'efficacité d'un système de coordination dans l'économie de marché. En ce qui concerne l'économie de gestion, c'est la rentabilité des mesures adoptées par l'entreprise qui constitue la base d'une évaluation quantitative; elle permet également de comparer les succès et les échecs d'une entreprise avec ceux découlant d'autres mesures adoptées par d'autres entreprises. Aucune économie ne peut toutefois renoncer à l'évaluation quantifiable des prestations des entreprises. L'économie de marché suppose qu'il est possible de diriger des entreprises sous forme d'unités économiques autonomes par des indications du marché ou de la politique économique des pouvoirs publics, sans affecter en principe leur autonomie par des interventions directes des pouvoirs publics dans la planification de l'entreprise. Ce système suppose que la réaction de l'entreprise individuelle envers les objectifs fixés est prévisible et que les effets peuvent en être évalués. Cela implique une rationalité de l'activité d'entrepreneur dans le sens d'une orientation connue par avance. Pour le système de l'économie de marché, ceci s'appelle rentabilité. La certitude que les entreprises répondront régulièrement aux indications du marché par des mesures permettant le maintien de leur rentabilité individuelle, rend la pratique de l'entreprise prévisible et par conséquent dirigeable dans certaines limites sans empiétement direct sur la liberté de l'entrepreneur. Le but de rentabilité poursuivi,

connu d'avance, aboutit en outre, comme nous l'avons déjà mentionné, à des résultats optima, également sur le plan économique dans son ensemble. Nous reviendrons en détail sur les cas dans lesquels cette affirmation n'est pas valable.

57. Vu l'importance que revêt l'orientation vers la rentabilité, caractérisant les activités de l'entrepreneur, pour l'efficacité du système de l'économie de marché, le respect du principe de rentabilité ne peut être laissé à l'appréciation de l'entreprise individuelle. La propension que l'entreprise montre à se comporter rationnellement pour atteindre une meilleure rentabilité doit, au contraire, être garantie sur le plan institutionnel. L'économie de marché se fie en principe, pour la garantie de cette proposition, sur le profit et la récompense découlant d'un "comportement judicieux" de l'entrepreneur et sur les conséquences des risques d'une "mauvaise gestion de l'entreprise" sous forme de pertes pour l'unité économique considérée. Cette façon de garantir le fonctionnement des mécanismes de direction de l'économie de marché n'est toutefois applicable que dans la mesure où l'on parvient à influencer effectivement les décisions de l'entreprise par le profit et la perte ou mieux, par la perspective de profit et le risque de perte. Elle ne joue aucun rôle lorsque l'entreprise peut se soustraire d'avance aux conséquences de son activité économique en se déchargeant des risques et elle n'a aucune influence non plus, lorsque les organes agissant au nom de l'entreprise n'ont pas un réel intérêt à éviter les pertes ou à réaliser une rentabilité optima; intérêt réel en ce sens qu'il détermine leur comportement, c'est-à-dire qu'il le rend rationnel de façon prévisible.

Pour la structure concrète de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, cela implique qu'une intégration dans les organes de direction de l'entreprise, d'autres personnes responsables chargées de motiver et d'élaborer les décisions ne doit pas, selon la Commission, mettre en péril la rationalité de l'activité de l'entreprise dans le domaine de la rentabilité. Ceci est valable sur le plan micro-économique, c'est-à-dire au niveau de l'établissement, comme sur le plan de l'économie de marché, c'est-à-dire en ce qui concerne l'activité de l'entreprise par rapport au marché. La Commission s'est efforcée d'en tenir compte dans ses recommandations.

2. Déroulement du processus de décision

58. La cogestion des travailleurs se répercute au sein de l'entreprise aussi bien sur le déroulement que sur la teneur du processus de formation des décisions. Ces deux aspects sont importants pour harmoniser la cogestion institutionnelle avec les autres conditions de l'organisation de l'entreprise.

Pour pouvoir diriger l'entreprise par des indications du marché ou de la politique économique de l'Etat, il est nécessaire non seulement que les entreprises réagissent, mais qu'elles réagissent à temps, c'est-à-dire qu'elles s'adaptent à temps aux données nouvelles. Ceci est également valable pour atteindre une rentabilité optima de l'entreprise individuelle. La capacité de réagir en temps opportun aux changements de toute sorte intervenant sur le marché est une des conditions aboutissant à un comportement rationnel.

Il est évident que l'introduction dans le cercle de personnes chargées du processus de formation des décisions dans l'entreprise, d'autres membres responsables chargés de motiver et d'élaborer les décisions, ne peut rester sans effets sur le déroulement du processus de décision. La suppression de relations hiérarchiques pour instituer une direction coopérative peut entraîner une prolongation du processus de formation des décisions, ainsi que la nécessité de faire des compromis, nécessité qui est liée à la prise en considération de conceptions différentes sur les objectifs à réaliser. L'instauration de la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise a nécessairement pour résultat un ralentissement plus prononcé du processus de prise des décisions quand il s'agit de trancher des questions importantes, que si l'on ne prenait pas en considération non seulement des points de vue complémentaires, mais également divergents.

La Commission ne partage pas l'opinion selon laquelle cette prolongation du processus de décision découlant de la prise en considération d'autres points de vue et basée sur l'obligation institutionnelle d'argumentation et de motivation retarderait nécessairement de façon préjudiciable

./.

dans ce sens que le comportement rationnel de l'entrepreneur en serait gêné. Dans le cadre de ses auditions, la Commission a eu, au contraire, l'impression que le fait de prendre en considération certains points de vue nouveaux résultant de la cogestion et surtout la nécessité de motiver de façon détaillée les décisions importantes, peuvent contribuer dans de nombreux cas à améliorer le contenu des décisions. La Commission estime que la cogestion a alors le même effet lorsqu'on tient compte, lors de la préparation de la décision déjà de l'obligation de motivation et d'autres points de vue; on évite ainsi une prolongation du processus de décision. La Commission ne considère donc nullement comme un inconvénient de principe la prolongation du processus de décision que la cogestion entraîne.

59. Elle n'ignore pas que cette prolongation peut également entraîner des ajournements dans l'adoption de décisions nécessaires. Ceci est le cas surtout lorsque des décisions, dont la nécessité est admise, ne sont ajournées que pour différer les inconvénients liés à la modification ou à l'adaptation qu'elles entraînent, sans que l'on puisse espérer trouver à l'avenir une véritable alternative. Le report, pour ces raisons, de décisions d'adaptations nécessaires n'est toutefois pas le signe d'un comportement propre aux travailleurs dans les organes de décision de l'entreprise. On peut, au contraire, citer également des cas où les porteurs de parts ont renoncé à un comportement rationnel et différé l'exécution de décisions nécessaires. Si les porteurs de parts et les travailleurs ont un intérêt commun à différer ces décisions, ce qui a souvent été le cas dans l'industrie minière et sidérurgique, on note dans les deux groupes une propension à retarder les décisions nécessaires. Là non plus, le retard ne peut donc être imputé à la cogestion des travailleurs.

Le seul point qui paraît important à la Commission à cet égard est le fait que les organes de l'entreprise gardent la possibilité de prendre des décisions rationnelles et par conséquent justifiables. Par contre, la Commission estime que la prolongation éventuelle du processus de décision ne joue pas un rôle important dans l'appréciation de la cogestion institutionnelle.

3. Déroulement du processus de décision sur le plan de l'organisation

60. Si, comme la Commission, on prend pour base pour structurer la cogestion institutionnelle, le caractère de l'entreprise, telle qu'elle ressort du droit des sociétés et du statut de l'établissement, cette cogestion des travailleurs dans l'entreprise se réalise essentiellement sur deux plans: d'une part dans les organes de l'entreprise prévus par le droit des sociétés (en premier lieu le conseil de surveillance ou un organe similaire) et d'autre part entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement en tant que représentation des travailleurs au sein de l'entreprise.

Le fait que la cogestion soit fondée sur des bases différentes explique que les modalités de sa réalisation soient également différentes. Tandis que la cogestion est rendue possible dans le conseil de surveillance par l'octroi à des représentants des travailleurs, de sièges et de voix au sein d'un organe de l'entreprise déjà existant, elle se réalise dans le rapport entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement par la création du devoir de coopération à la charge de la direction de l'entreprise. Dans les domaines où cette obligation de coopération existe (cogestion obligatoire au sens de la loi sur le statut de l'établissement), le droit qu'a la direction de l'entreprise de prendre seule les décisions est remplacé par un règlement contractuel du problème entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement. L'objet de la décision devient l'objet d'un contrat. Cela signifie qu'une décision ne peut être prise sans l'accord des deux parties contractantes. Cette procédure répond à la nécessité de réaliser l'unanimité dans un organe composé de personnes représentant des intérêts opposés ou au moins différents. Aux différentes formes de la cogestion institutionnelle correspondent donc des procédures de décision différentes : la décision majoritaire dans un organe collégial et la décision par convention.

Ces deux formes appliquées pour prendre des décisions présentent des avantages et des inconvénients. L'avantage de décision majoritaire réside en une capacité de décision accrue qui résulte de la possibilité de prendre

la décision même contre la volonté ou sans l'approbation d'une minorité. Elle présente l'inconvénient d'empêcher la minorité d'obtenir par un refus de son approbation la prise en considération de ses intérêts. Majorité et minorité ne sont pas paritaires.

Par contre, les parties pouvant prendre une décision par convention ont une influence paritaire, c'est-à-dire égale, sur la teneur de la décision. Avec cette forme de prendre des décisions il n'est pas possible à la majorité d'imposer ses vues à la minorité; la décision n'intervient que si les deux parties l'approuvent. La capacité de décision dans ce sens est plus faible.

61. Pour structurer la cogestion, il est essentiel de déterminer laquelle de ces deux procédures doit être appliquée. La réponse à cette question dépend à son tour de l'appréciation du rôle et du comportement probable des intéressés qui, grâce à la cogestion des travailleurs, participent aux processus de décision dans l'entreprise.

Dans ses recommandations, la Commission part du principe que les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise où la cogestion est pratiquée défendent surtout, dans l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées par la loi, les intérêts des travailleurs. Les représentants des travailleurs doivent faire intervenir, dans le processus de l'entreprise, tous les points de vue propres aux travailleurs et dont la défense est typiquement motivée par la sauvegarde des intérêts des travailleurs. La Commission admet, par conséquent, que le dualisme caractérisant le rapport de dépendance et la relation d'autorité inhérente à ce rapport de dépendance, persistera généralement dans les rapports entre les représentants des travailleurs et les représentants des porteurs de parts au sein de l'organe de l'entreprise où est pratiquée la cogestion. Cette hypothèse est non seulement tout à fait conforme à l'analyse théorique des rapports d'intérêts entre les travailleurs et la direction dans l'entreprise, mais elle est également confirmée par les données réelles. Ceci est valable en particulier pour la constitution de groupes dans les organes de l'entreprise où est pra-

tiquée la cogestion dont nous avons déjà parlé dans la IIIème partie (cf. IIIème partie, points 20 et suiv.).

a) Constitution de groupes au sein du conseil de surveillance

62. La constitution de groupes formés par les représentants des travailleurs - comme d'ailleurs par les représentants des porteurs de parts - au sein du conseil de surveillance d'entreprises du secteur minier et sidérurgique où est pratiquée la cogestion, fait preuve du fait que les représentants des deux camps au conseil de surveillance conçoivent leur rôle, malgré l'objectif commun que constitue l'intérêt de l'entreprise, sous l'angle du dualisme d'intérêts. La Commission ne connaît qu'un nombre restreint de cas où les représentants des travailleurs (ou des porteurs de parts) se sont soustraits à la "pression du groupe", empêchant ainsi un vote unanime du groupe. Il s'agissait d'ailleurs toujours du rejet partiel d'une décision du conseil de surveillance, dont la nécessité en soi était incontestée, mais dont les conséquences pour les travailleurs de l'entreprise étaient si lourdes que l'on ne voulait pas demander aux représentants des travailleurs de l'entreprise d'approuver une telle décision.

La Commission n'ignore pas que la constitution, par les représentants des travailleurs, de groupes au sein du conseil de surveillance ne permet pas de conclure à une totale homogénéité des intérêts des travailleurs et de la position adoptée par leurs représentants. Elle se rend parfaitement compte que les intérêts des représentants des travailleurs présentent également des différences et qu'ils peuvent être contradictoires. Ceci est valable surtout pour les intérêts des différents groupements de travailleurs, tels qu'ils existent généralement dans une entreprise organisée. Malgré ces oppositions d'intérêts qui résultent des fonctions différentes qu'exercent les travailleurs dans l'entreprise et de leur position économique différente, tous les travailleurs de l'entreprise ont en commun le but d'être payés par l'employeur et le fait de dépendre du pouvoir de direction et d'organisation unique des organes de l'entreprise. Selon la Commission, et ce qui a été confirmé par des données empiriques, ces points communs l'emportent généra-

lement sur les divergences d'intérêts régnant entre les représentants des travailleurs, de sorte que ces divergences n'infirmant pas la thèse selon laquelle les représentants des travailleurs au conseil de surveillance auraient tendance à se comporter comme un groupe, le rôle des groupes étant de coordonner ou de supprimer les divergences d'intérêts au profit d'une représentation uniforme des principaux intérêts des travailleurs.

63. L'hypothèse d'un dualisme d'intérêts dans l'organe de l'entreprise où est pratiquée la cogestion n'implique pas le fait que la Commission réduise ou veuille voir réduire le rôle des représentants des travailleurs au conseil de surveillance à la stricte défense des intérêts des travailleurs. Elle estime au contraire que les droits et les obligations des représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne doivent en aucune manière être différents de ceux des autres membres de l'organe.

Les auditions ont montré que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance conçoivent également leur rôle de cette façon. La pratique montre en outre que la tâche qui incombe aux représentants des travailleurs au conseil de surveillance, en dehors de la défense des intérêts des travailleurs, peut parfaitement revêtir une importance pratique. Ceci est le cas surtout lorsqu'une entreprise, dans le cadre d'une dépendance effective, est soumise par le conseil de surveillance à des influences qui lui sont préjudiciables et que les représentants des porteurs de parts ne font pas obstacle à ces influences. En cas pareil, quelques représentants des travailleurs au conseil de surveillance ont à plusieurs reprises attiré l'attention sur le problème des influences et de leurs conséquences, même lorsque les intérêts des travailleurs au sens strict n'étaient pas en jeu. Dans ces cas, dont l'importance ne saurait être sousestimée étant donné la forte concentration de l'économie allemande, on peut attendre des représentants des travailleurs au conseil de surveillance surtout lorsqu'ils font partie de l'entreprise elle-même, qu'ils défendent activement les intérêts de l'entreprise.

Cependant, si la Commission part en principe de l'hypothèse du dualisme d'intérêts, elle considère néanmoins la défense des intérêts des

travailleurs comme la fonction primaire des représentants des travailleurs, justifiant la cogestion et constituant la motivation de principe des représentants des travailleurs. La défense d'autres arguments et d'autres points de vue ainsi que des intérêts de l'entreprise est néanmoins souhaitée et incombe tout aussi bien aux représentants des travailleurs en tant que membres de l'organe de l'entreprise. Elle ne constitue toutefois pas la véritable raison de l'instauration et du développement de la cogestion institutionnelle.

S'il faut cependant admettre que le dualisme d'intérêts subsiste dans les institutions de la cogestion, tout comme dans le domaine de l'organisation constitutionnelle de l'établissement et des conventions collectives, il faut également tenir compte lors de l'élaboration des modalités de la cogestion des conséquences provenant du fait que représentants des porteurs de parts et représentants des travailleurs au conseil de surveillance votent de manière typiquement uniforme, c'est-à-dire en tant que groupe uni. En formulant cette hypothèse, la Commission se base de nouveau sur la législation en vigueur concernant les sociétés anonymes et par conséquent sur le fait que les représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance sont désignés par la majorité de l'assemblée générale et que la loi ne prescrit donc pas, à titre obligatoire, la représentation des minorités au conseil de surveillance. Il s'ensuit que les intérêts des représentants des porteurs de parts seront généralement homogènes. Cela ne signifie toutefois pas que la Commission considère comme nécessaire d'institutionnaliser cette homogénéité en constituant, par exemple, des groupes au sein du conseil de surveillance. Elle fonde simplement ses recommandations sur l'uniformité du comportement des groupes qui s'est nettement manifestée au cours des auditions. L'institution d'une représentation légale de la minorité au sein du conseil de surveillance aurait pour le moins une influence sur cette homogénéité actuelle des deux groupes caractéristique de la situation actuelle. C'est pourquoi elle ne pourrait être décidée sans un examen des répercussions qu'aurait cette modification sur les modalités d'exercice de la cogestion au sein du conseil de surveillance.

64. Les auditions de la Commission ont montré que les représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance font valoir les intérêts des travailleurs surtout en contrôlant si les initiatives prises par la direction de l'entreprise tiennent suffisamment compte de ces intérêts. Il est par contre relativement rare que les représentants des travailleurs aient proposé eux-mêmes des initiatives concernant la gestion de l'entreprise; c'est-à-dire que des initiatives nouvelles n'ont été introduites que rarement par la voie de la cogestion dans le processus de décision de l'entreprise. Si les représentants des travailleurs ont fait preuve d'initiative, ils l'ont généralement fait dans l'intention de suggérer des mesures dont ils estimaient qu'elles auraient normalement dû être prises par la direction de l'entreprise. La fonction de contrôle attribuée à la cogestion est donc nettement prépondérante.

Ceci répond tout à fait aux conditions qui rendent nécessaire une participation des travailleurs aux prises de décisions dans l'entreprise, et par conséquent au but de la cogestion, qui est de soumettre à des contrôles et à des sujétions l'exercice des pouvoirs dont jouit la direction de l'entreprise, pour ainsi neutraliser ceux-ci en prenant pour but une égalité de droits des travailleurs qui ne soit pas de pure forme. En ce qui concerne les modalités pratiques de la cogestion, cela signifie qu'il faut trouver la juste mesure dans laquelle doit s'exercer cette fonction de contrôle à l'égard de la direction de l'entreprise.

Cela ne veut naturellement pas dire que la Commission n'attache aucune importance aux initiatives en matière de gestion de l'entreprise qui peuvent être prises par les représentants des travailleurs au sein de l'organe auquel s'applique la cogestion. Les efforts qui sont accomplis dans les entreprises pour inciter le personnel à formuler des suggestions suffisent à montrer l'importance que peuvent revêtir de telles initiatives pour le succès de l'entreprise. En mettant l'accent sur la fonction de contrôle, on veut simplement indiquer que la cogestion institutionnelle est indispensable, surtout en raison de la fonction de contrôle qu'elle remplit, et non parce

qu'elle constitue en même temps une source d'initiatives supplémentaires. S'il ne s'agissait que de ces initiatives, une participation institutionnelle aux processus de décision ne serait pas nécessaire dans la mesure préconisée par la Commission.

b) Problème du téléguidage

65. Dans la discussion sur la cogestion élargie, l'une des principales questions soulevées, par rapport aux répercussions de la cogestion sur les processus de décision au sein de l'entreprise, a été celle du prétendu téléguidage des représentants des travailleurs. Par téléguidage, la Commission entend la tentative de déterminer le comportement autonome de l'entreprise en exerçant de l'extérieur une influence ou une contrainte sur certains membres des organes de l'entreprise, et notamment du conseil de surveillance. Les craintes qui ont été exprimées à ce propos n'ont pas été confirmées par les auditions auxquelles la Commission a procédé. Par conséquent, la Commission estime nécessaire d'affirmer que la suspicion de téléguidage exprimée à l'encontre de la cogestion des travailleurs lui est apparue invérifiable. Abstraction faite de quelques cas isolés de concertation préalable des représentants des travailleurs à l'occasion d'une décision importante pour la politique de l'entreprise, aucun cas concret de téléguidage n'a été porté à la connaissance de la Commission.

La Commission estime normal que, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions préalables sur des questions importantes regardant la politique de l'entreprise, les représentants des travailleurs consultent des représentants de leur organisation et s'efforcent, par tel ou tel moyen, d'évaluer correctement les effets des décisions auxquelles ils s'attendent. C'est également à cela que servent la compilation d'informations pertinentes et la coordination éventuelle des comportements. De telles consultations et concertations ne sont toutefois pas limitées aux représentants des travailleurs au sein des organes de décision, comme l'ont montré par exemple les auditions qui ont eu lieu dans le secteur minier et sidérurgique. Elles sont liées de façon tout à fait générale à l'exercice de mandats délégués et font partie en ce sens des

conditions de fonctionnement d'un système représentatif. La Commission ne voit aucune raison de soulever des objections de principe contre de telles mesures de coordination et de concertation, pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à la concurrence ou à d'autres mécanismes économiques comparables. En outre, elle n'a pu constater aucun inconvénient décelable découlant d'une telle procédure. Il s'agit en premier lieu d'un phénomène comparable au processus de coordination et de formation concertée de la volonté qui a lieu du côté des porteurs de parts et des entrepreneurs, dans le cadre de groupements économiques ou sous d'autres formes. Dans cette mesure, les consultations entre les représentants des travailleurs et la compilation d'informations pertinentes servent à réduire un avantage naturel dont jouissent, sur le plan de l'information, les représentants des porteurs de parts, et en particulier les représentants des banques et les dirigeants des entreprises eux-mêmes.

Enfin, les auditions de la Commission n'ont apporté aucun élément d'information permettant de penser que les syndicats veulent, avec l'aide des représentants des travailleurs, développer au sein des conseils de surveillance une politique économique indépendante, et la réaliser grâce à la cogestion. Pour autant qu'on en puisse juger, la cogestion n'a pas été jusqu'ici considérée par les syndicats comme un moyen de direction centrale des processus économiques. La Commission tient en tout cas pour exclu le fait que la cogestion institutionnelle puisse être utilisée comme instrument d'orientation centrale si elle fait l'objet d'une réglementation législative conforme à ses recommandations.

66. A ce propos, la Commission a été amenée à se demander également si elle devait, dans ses recommandations, prendre position sur un plan général par rapport aux possibilités d'abus de la cogestion institutionnelle. Ce problème, qui est en liaison avec les craintes exprimées à propos d'un téléguidage des entreprises, relève de la notion de "loyauté civique" à l'égard des intentions fondamentales dont s'inspirent les institutions sociales. La Commission est arrivée à la conclusion qu'elle ne devait pas faire

entrer cette possibilité d'abus dans le cadre de ses réflexions. Cette conclusion se fonde sur les considérations suivantes.

Pour apprécier les répercussions possibles de règlements institutionnels telles que la cogestion au sein de l'entreprise, il convient de partir du principe qu'on ne peut dénier à aucun groupe social le droit de modifier, en fonction d'objectifs concrets, l'ordre social dans le contexte duquel il agit, aussi longtemps que restent intactes les valeurs considérées comme constitutives de cet ordre social et sur le contenu desquelles il existe un consensus général. Toute force sociale, où qu'elle se situe, a le droit, en se servant des instruments institutionnels dont elle dispose, de susciter des modifications des conditions sociales. De telles modifications sont inhérentes à notre ordre social. La réglementation sur la cogestion recommandée par la Commission doit, elle aussi, susciter une telle modification dans le domaine de l'entreprise, et contribuer ainsi à changer les conditions existantes.

Le fait que le changement soit rendu possible par les institutions, que des chances de modification des conditions existantes soient contenues dans les institutions elles-mêmes, implique une possibilité d'abus de ces institutions. L'ampleur de ce risque d'abus dépendra en partie de la nature des dispositions prises, et en partie des intentions de ceux qui se serviront de ces dispositions. Pour autant qu'il s'agisse de l'organisation de la cogestion en tant que dispositif institutionnel, la Commission a, dans ses recommandations, rappelé à plusieurs reprises la nécessité de réduire au minimum le danger objectif d'abus. Il n'est pas possible, selon la Commission, d'exclure complètement sur le plan institutionnel tout risque potentiel d'abus, sans compromettre le sens de l'institution même.

La Commission est cependant convaincue qu'il est vain d'assurer sur le plan institutionnel une organisation des formations sociales étant de nature à garantir la liberté de l'ensemble, si l'usage que les personnes et les groupes intéressés font de cette organisation ne s'inspire pas d'un

minimum de loyauté civique. La nécessité d'une telle loyauté des intéressés est d'autant plus grande que les structures dont ils se servent sont plus compliquées et que, par conséquent les systèmes en question sont plus sensibles aux abus.

Du point de vue du contenu, ce minimum de loyauté civique signifie que les intéressés doivent être disposés à reconnaître certaines valeurs fondamentales et à accepter de faire usage des institutions en toute bonne foi. La Commission part du principe que la volonté de tous les participants de faire un usage "correct" de la cogestion institutionnelle doit être postulée si l'on ne veut pas que la forme d'organisation de l'entreprise qu'elle recommande soit vouée de prime abord à l'échec. Elle ne voit d'ailleurs aucune raison de douter du bien-fondé de ce postulat. Elle voudrait toutefois souligner que si l'application de ses recommandations peut faciliter les efforts constamment renouvelés pour maintenir la coopération au sein de l'entreprise et accroître la confiance dans la bonne foi de l'autre, elle ne saurait toutefois les remplacer. La cogestion peut promouvoir la coopération entre les individus au sein de l'entreprise et l'encourager sur le plan institutionnel. Elle améliorera les chances de participation et en créera de nouvelles, mais elle ne peut ni remplacer la volonté de travailler ensemble, ni la conviction de poursuivre les mêmes objectifs fondamentaux. L'une et l'autre sont indispensables pour l'exercice pratique de la cogestion.

c) Information et secret

67. La Commission a parfaitement conscience du fait qu'il peut y avoir conflit, dans certains cas concrets, entre le droit des travailleurs à disposer en temps utile d'informations complètes et l'intérêt qu'a la direction de l'entreprise à garder autant que possible le secret sur les mesures touchant la politique de l'entreprise qu'elle se propose de prendre. La Commission est d'avis que dans certains cas exceptionnels dûment justifiés, la priorité sur le droit à l'information des travailleurs de l'entreprise doit pouvoir être accordée à l'intérêt qu'il y a à maintenir secrètes des

informations communiquées aux membres du conseil de surveillance. Les auditions ont montré que cette nécessité est reconnue également par les représentants des travailleurs, et que ceux-ci en tiennent compte. D'autre part, selon la Commission, on a fait valoir, à juste titre, que même la nécessité de garder le secret ne peut exclure la participation de représentants choisis par les travailleurs aux processus de formation de la volonté. Des exemples concrets, qui ont été donnés dans le cadre des auditions, ont montré clairement que la participation de représentants choisis par les travailleurs à des processus de décision centraux, revêtant une importance capitale pour le succès de la politique de l'entreprise, n'est pas seulement possible, mais qu'une participation de représentants des travailleurs assurée le plus tôt possible contribue au succès de cette politique, même dans les secteurs sensibles de la politique de l'entreprise.

IV. EFFETS DE LA COGESTION SUR LE CONTENU DES DECISIONS

1. Décisions en matière d'investissements et de dividendes

68. L'une des principales attributions du conseil de surveillance est de statuer sur l'utilisation des bénéfices que propose le directoire. Comme on l'a déjà constaté, il ressort des auditions faites par la Commission que, lorsqu'il s'agit de décisions relatives à des projets d'investissement et à des distributions de dividendes, les représentants des travailleurs votent régulièrement dans le même sens que la direction de l'entreprise. La Commission n'a eu connaissance d'aucun cas dans lesquels les représentants des travailleurs auraient refusé de donner leur accord concernant des projets d'investissement ou des distributions de dividendes en arguant, par exemple, que les ressources disponibles devraient plutôt être utilisées pour accorder des prestations au personnel.

La large concordance de vues sur l'opportunité des investissements qui s'établit entre la direction de l'entreprise et les représentants

des travailleurs au sein du conseil de surveillance, tout au moins pendant les périodes de plein emploi, est conforme aux intérêts naturels des travailleurs. Aux yeux des travailleurs, les investissements servent à renforcer l'entreprise, et par conséquent à accroître la sécurité de l'emploi. Par conséquent, on peut craindre tout au plus que la participation des travailleurs aux décisions en matière d'investissements ne se traduise par un accroissement inopportun de la propension à investir de l'entreprise. C'est seulement dans les cas où les nouvelles installations permettent la suppression de certains postes de travail sans que ceux-ci soient remplacés par d'autres au moins équivalents que l'on peut s'attendre, à la rigueur, à ce que des entraves soient apportées à la réalisation des mesures d'investissements.

Mais dans le domaine de la politique en matière de dividendes également, la participation de représentants des travailleurs aux décisions n'a pas entraîné de modification substantielle du contenu de ces dernières. Pour des raisons évidentes, l'approbation des représentants du personnel est assurée lorsque la distribution de dividendes s'accompagne du versement au personnel de gratifications correspondantes; c'est là une façon de procéder que la Commission a relevée dans diverses entreprises. Mais même lorsqu'un tel couplage n'existe pas, les travailleurs n'ont pas intérêt, à long terme, à s'opposer aux distributions de dividendes, de sorte qu'une telle conséquence ne saurait être considérée comme typique de la cogestion institutionnelle.

Ma Commission ne méconnaît pas le fait que, lors de la fixation des dividendes, les représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance feront valoir également l'intérêt des travailleurs à une répartition équitable des bénéfices de l'entreprise. Il se peut de ce fait qu'ils soient amenés à subordonner leur accord à l'octroi de prestations en faveur du personnel. Toutefois, ce n'est pas seulement dans le cadre de la cogestion institutionnelle que l'établissement d'une telle corrélation est possible. Un lien entre les répartitions de dividendes et l'octroi de prestations en

faveur des travailleurs peut être établi également dans le cadre d'accords tarifaires d'entreprise ou de conventions relatives à des prestations spéciales de l'établissement. Par conséquent, on pourrait tout au plus considérer la possibilité d'une telle connexion comme un argument contre la cogestion au sein du conseil de surveillance, s'il était possible de s'opposer à toute distribution de dividendes qui ne s'accompagnerait pas de prestations correspondantes en faveur des travailleurs. Tel ne sera pas le cas si les recommandations de la Commission sont adoptées.

2. Conditions de rémunération et de travail

69. Comme l'expérience acquise en matière de cogestion dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique le montre, les membres du conseil de surveillance évitent de discuter dans le cadre de cet organe des conditions de travail et de rémunération dans la mesure où celles-ci relèvent des conventions collectives. En revanche, les conditions de travail particulières à l'établissement, et en particulier les institutions sociales, font l'objet de débats au sein du conseil de surveillance. Les réflexions sur ces questions trouvent place dans les décisions du conseil de surveillance, par exemple à l'occasion des décisions relatives aux investissements ou aux mesures d'adaptation. Dans le cas de fermetures d'établissements dues à des difficultés structurelles notamment, c'est grâce à la cogestion des représentants des travailleurs que les conséquences sociales de telles mesures ont pu sans retard être prises en considération dans le cadre de "programmes sociaux". Une telle modification du contenu des décisions par la cogestion institutionnelle est, selon la Commission, souhaitable et est d'ailleurs attendue de la cogestion.

3. Choix du personnel de direction

70. On a déjà indiqué plus haut que la cogestion au sein du

conseil de surveillance devait donner aux représentants du personnel la possibilité d'agir sur le choix des dirigeants de l'entreprise, et d'exercer ainsi une influence sur la façon dont sont exercés les pouvoirs de direction et d'organisation, et par conséquent les pouvoirs de disposition sur le personnel de l'établissement. Selon la Commission, la participation des travailleurs au choix des dirigeants est l'un des principaux objectifs de la cogestion. Elle pose toutefois en même temps d'autres problèmes de management, dont il n'est pas possible d'apprécier dès maintenant et sous tous les aspects la portée réelle. Etant donné la grande sensibilité des structures de direction des entreprises à l'égard de toute modification externe ou interne de leurs conditions de fonctionnement, ces questions requièrent une attention toute particulière.

On peut se demander d'une part dans quelle mesure une participation de représentants des travailleurs à la nomination des membres du directoire pourrait affecter la mobilité du personnel de direction, c'est-à-dire, en termes économiques, le marché des cadres supérieurs des entreprises et son degré d'ouverture. Il convient de prendre en considération à cet égard, non seulement les modifications objectives éventuelles mais aussi le côté subjectif, c'est-à-dire l'idée que les personnes intéressées se font de la situation du marché. Un autre aspect du problème est de savoir dans quelle mesure, là où la relève du personnel de direction s'effectue par voie de promotion au sein même de l'entreprise, la participation de représentants des travailleurs aux décisions relatives à l'accès des cadres à l'échelon le plus élevé peut perturber ce système de promotion aux postes de direction.

Là aussi, il faut tenir compte, non seulement de l'aspect objectif des modifications éventuelles, mais aussi de leur côté subjectif, c'est-à-dire de l'idée que s'en font les intéressés. Enfin, on doit également à ce propos se poser la question de savoir dans quelle mesure la cogestion peut ouvrir l'accès aux postes-clés à des personnes douées des qualités requises qui autrement ne seraient vraisemblablement pas entrées en ligne de compte, et élargir ainsi les bases de recrutement du personnel de direction.

L'importance de ces facteurs, que l'on doit pour le moment se contenter d'indiquer brièvement, et qui sont en partie interdépendants, est évidente. Du choix judicieux du personnel de direction de l'entreprise dépend non seulement la rentabilité des investissements des actionnaires et autres bailleurs de fonds, mais aussi la prospérité de l'entreprise en général, qui elle même revêt une importance capitale sur le plan macroéconomique et sur le plan social. Par conséquent, la façon dont est organisé et dont s'effectue en pratique le choix des dirigeants ne présente pas seulement un intérêt direct pour les porteurs de parts, les travailleurs et les créanciers de la société. Elle fait aussi l'objet de l'intérêt légitime que portent les pouvoirs publics à la sante et à la prospérité de l'économie.

Toutefois, la participation au choix des dirigeants des entreprises fait également partie des principaux moyens d'exercer une influence sur la façon dont les pouvoirs de direction et d'organisation sont exercés par les organes de l'entreprise. C'est pourquoi les travailleurs ont un intérêt évident à exercer une action aussi efficace que possible sur le choix des dirigeants. Comme les auditions l'ont confirmé, c'est en premier lieu grâce à cette influence exercée sur le choix des dirigeants que les travailleurs pensent, à juste titre, pouvoir influencer également sur l'esprit de coopération des cadres moyens, et par conséquent sur le "climat général" de l'entreprise et sur les conditions morales de travail.

71. Le résultat des auditions n'a pu fournir à la Commission que certains points de repère pour prendre position sur ces questions, et cela pour plusieurs raisons : dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique, les syndicats n'ont, jusqu'ici, cherché à influencer que sur le choix du "directeur du travail", mais non sur les nominations aux autres postes du directoire. Dans les établissements auxquels s'applique la loi sur le statut de l'entreprise, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance n'ont pratiquement jamais, pour autant que la Commission ait pu en juger, fait valoir des conceptions bien arrêtées. Il est tout à fait possible et même probable, d'après les résultats des auditions, que le comportement des organisa-

tions des travailleurs en matière de politique du personnel se modifie à l'avenir, ce qui pourrait dépendre surtout de la mesure dans laquelle ils auront la possibilité de nommer leurs propres candidats. Si l'expérience acquise jusqu'ici en matière de cogestion dans les entreprises minières et sidérurgiques n'a pu fournir à la Commission une base suffisante pour répondre aux questions indiquées, c'est essentiellement parce qu'une réglementation applicable à tous les secteurs de l'économie aurait naturellement d'autres effets économiques et sociaux, et surtout affecterait de façon beaucoup plus sensible les catégories de personnes intéressées, qu'une réglementation limitée à un secteur particulier. Dans le détail, les considérations sur lesquelles la Commission s'est fondée pour l'élaboration de ses propositions en ce qui concerne les rapports entre la cogestion et le choix des dirigeants sont les suivantes :

72. Parmi les principales qualités nécessaires pour bien diriger une entreprise, figure la volonté d'agir au besoin selon ses propres convictions sur la nécessité et la justesse de certaines décisions, même si l'on doit se heurter à des résistances de la part des porteurs de parts ou des représentants du personnel au conseil de surveillance. Le directoire doit être prêt à prendre des initiatives ou des décisions pénibles. La façon dont il s'acquittera de cette obligation ne dépend pas seulement des responsabilités qui lui sont attribuées par la loi (article 76 de la loi sur les sociétés anonymes), mais aussi de son indépendance subjective. Celle-ci est elle-même fonction des possibilités qui lui sont offertes de retrouver le cas échéant une activité équivalente à celle qu'il exerce dans l'entreprise, c'est-à-dire de changer de champ d'action. Celui qui, parce que des possibilités acceptables lui sont offertes ailleurs, n'est pas absolument tributaire du renouvellement de son contrat, a un comportement plus libre, plus indépendant. En ce sens, l'esprit d'initiative et de décision de la direction est fonction du degré d'ouverture du marché des cadres supérieurs, mais aussi de la façon dont chacun évalue ses propres chances sur le marché. Toute évolution qui permettrait à certains groupes ou à certaines organisations d'entraver sensiblement la mobilité des cadres supérieurs des entreprises est ressentie par ceux-ci comme une limitation de leur liberté de mouvement, même s'il n'est pas effectivement fait usage de cette possibilité.

Au cours des auditions de la Commission, cette relation qui existe entre la qualité et la détermination du personnel de direction d'une part et le libre fonctionnement du marché d'autre part, a été constamment soulignée. Un "directeur du travail" dans une certaine entreprise du secteur minier et sidérurgique a mentionné que son indépendance à l'égard des syndicats se fondait sur la possibilité qui lui était offerte d'exercer son activité en cas de besoin dans un autre secteur économique. Il estimait, par conséquent, que son attitude indépendante ne comportait pas de trop gros risques dans la mesure où le marché était à ses yeux beaucoup plus étendu que ne pouvait l'être l'influence de l'organisation à la confiance de laquelle il devait son poste.

Comme les syndicats réunis au sein de la Confédération Allemande des Syndicats (Deutsches Gewerkschaftsbund) sont constitués par industries, et sont par conséquent en ce sens dotés d'une organisation centrale, la Commission devrait examiner la question de savoir si une participation des syndicats au choix des dirigeants peut entraver leur mobilité et par conséquent affecter le libre jeu de la concurrence dont ces cadres supérieurs font l'objet. L'existence de risques objectifs serait toujours concevable s'il était possible aux organisations centrales d'exercer une influence prépondérante sur le choix des dirigeants. La réglementation de la cogestion proposée par la Commission exclut un tel risque, dans la mesure où il pourrait effectivement émaner des syndicats, étant donné que les conditions de majorité au sein du conseil de surveillance peuvent, en cas de conflit, conduire à une décision claire conforme aux intérêts de l'entreprise, et que d'autre part les représentants des travailleurs doivent être élus par le personnel de l'entreprise, de sorte que si une influence extérieure à l'entreprise devait s'exercer par leur intermédiaire, elle devrait toujours être confirmée par les membres du personnel de l'entreprise, dont les intérêts sont plus étroitement liés à ceux de cette dernière. D'ailleurs, la mesure dans laquelle les intéressés, et en particulier les jeunes cadres de direction, auront le sentiment que leur mobilité est entravée dépendra, selon la Commission, de la mesure dans laquelle l'intégration sociale à laquelle vise la cogestion se fera effecti-

vement, en d'autres termes de la mesure dans laquelle les comportements des travailleurs et de leurs organisations apparaîtront aux dirigeants compréhensibles dans leurs motivations et leurs mobiles. Selon la Commission, on peut considérer que le processus de rapprochement mutuel observé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale n'est pas encore achevé, mais qu'il continuera à progresser.

73. L'indépendance des dirigeants peut être affectée aussi de façon autre que par une limitation de leur mobilité sur le marché des cadres. Comme il arrive de plus en plus fréquemment que les membres du conseil de surveillance, en raison notamment des qualifications hautement spécialisées qui leur sont demandées, ne soient pas recrutés à l'extérieur mais promus au sein même de l'entreprise, la Commission a dû s'occuper des répercussions que pourrait avoir un renforcement de la cogestion sur la structure de la direction dans ces conditions de recrutement également.

Dans les entreprises qui ne sont soumises qu'à l'application de la loi sur le statut de l'entreprise, la notation des employés souhaitant se qualifier pour une nomination ultérieure à un poste de direction dépendait jusqu'ici uniquement des personnes investies des pouvoirs correspondants au sein de l'entreprise, et en dernier ressort des membres compétents du directoire, de sorte que ces employés adaptaient leur comportement en conséquence. Dans le cas d'un élargissement de la cogestion, il pourrait leur paraître tentant à l'avenir de s'attirer davantage les bonnes grâces des travailleurs de l'entreprise et de leurs organisations. Les conséquences regrettables d'une telle dualité d'orientation, pourrait-on arguer, seraient aussi inévitables qu'une baisse de niveau du personnel de direction en raison de la primauté qui serait accordée à la popularité sur la compétence.

On peut dire aussi que le mécanisme psychologique de la direction sera faussé si, à l'avenir, ce n'est plus seulement la poursuite de l'objectif économique de l'entreprise, tel qu'il est fixé par les directives émanant du directoire qui sert de règle aux employés, mais si ceux-ci ont

la possibilité de monter en grade grâce à la faveur que leur accordent les travailleurs. A cela on peut répondre que dans la mesure où les objectifs sociaux que vise la cogestion sont déjà ancrés au sein même du directoire, soit du fait de la cogestion soit pour d'autres raisons, le conflit susmentionné devrait perdre de son importance. Cette remarque s'applique surtout si la composition du directoire est homogène quant aux modalités de nomination de ses membres et à leurs vues sur la politique de l'entreprise.

Au demeurant, la cogestion s'est montrée tout à fait apte à créer de nouvelles possibilités de promotion. Ce qui importe toutefois, selon l'avis de la Commission, c'est le point de savoir si cette nouvelle voie d'accès aux postes de direction donne systématiquement lieu à des conflits avec les objectifs économiques de l'entreprise.

Les auditions auxquelles la Commission a procédé n'ont fourni aucun élément permettant d'affirmer que cela se soit produit dans une mesure substantielle et que les jeunes cadres adoptent à l'égard des conseils d'entreprise et des syndicats représentés dans l'entreprise une attitude qui les amène à négliger les objectifs économiques de l'entreprise. Ce n'est que dans la mesure où un conflit surgit entre les exigences d'efficience et de rentabilité auxquelles doit répondre l'entreprise et les intérêts des travailleurs qu'une dualité d'orientation des jeunes cadres de direction peut devenir un problème. Les solutions proposées par la Commission fournissent toutefois la garantie que dans une telle éventualité la priorité serait donnée en cas de doute aux impératifs économiques des entreprises. De plus, précisément dans les entreprises où les membres du directoire sont sortis du rang des employés, les personnalités en question se connaissent généralement depuis si longtemps et si bien que, d'une part, un manque d'aptitude leur apparaît de façon suffisamment claire en dépit de la popularité dont peuvent jouir les intéressés et que, d'autre part, le risque d'attitudes et de jugements erronés qui peut se concevoir ne saurait être sensiblement accru par une participation de représentants des travailleurs aux décisions.

74. En ce qui concerne l'élargissement des bases de recrutement des cadres qui résulte de la cogestion, les auditions de la Commission ont fourni quelques exemples remarquables concernant des directeurs de travail et des présidents du conseil d'établissement.

L'accession de nouvelles catégories de personnes aux postes-clés semble aller de pair avec un certain changement de style dans la direction des entreprises, sur lequel la cogestion n'est pas sans influence. L'analogie avec le renouvellement de la classe dirigeante politique suite au passage à la forme d'Etat démocratique paraît évidente. Sans se départir de la prudence qui s'impose par ailleurs dans la généralisation de l'expérience acquise en matière de cogestion dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique on peut, selon la Commission, s'attendre à ce qu'un renforcement de la cogestion dans les autres secteurs de l'économie également ait le même effet.

c. Les relations extérieures de l'entreprise à laquelle s'applique la cogestion

75. Malgré son indépendance juridique et son autonomie pour prendre des décisions, l'entreprise n'est pas un organisme isolé, mais un élément de l'appareil économique global, dans lequel elle s'intègre du fait de multiples relations de dépendance et d'interdépendance. Toute modification du processus de formation de la volonté au sein de l'entreprise a des répercussions sur ces relations de dépendance et d'interdépendance, et affecte par conséquent l'appareil économique dans son ensemble. La Commission a attribué une importance essentielle à ces relations, sur lesquelles l'attention a déjà été attirée à plusieurs reprises. Dans ses recommandations relatives à l'organisation de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, elle s'est fondée sur certaines hypothèses de portée générale concernant ces rapports entre la réglementation de la cogestion et l'organisation de l'économie dans son ensemble. Elle a de prime abord considéré comme de son devoir de dégager les

implications économiques générales du problème de la cogestion et de montrer les relations qui existent entre certaines dispositions relatives à la cogestion et le bon fonctionnement d'autres institutions du système considéré dans son ensemble. Les membres de la Commission estiment d'un commun accord, qu'étant donné l'importance que revêt la question de la cogestion, il est indispensable de replacer ainsi le problème dans son contexte social, et qu'on ne peut donner une réponse adéquate à la question de l'extension de la cogestion institutionnelle qu'à condition de tenir compte de ces relations.

76. La Commission ne pouvait entreprendre l'étude des implications économiques générales de la cogestion avec fruit qu'à condition de renoncer à remettre en question, à l'occasion de la tâche qui lui était impartie, les différents éléments structurels du système économique et social. Une telle tentative serait sortie du cadre de son mandat, et ne fût-ce que pour cette raison, il convenait de s'en abstenir.

Puisqu'elle renonçait à élaborer son propre système social, la Commission était tenue à fonder ses considérations concernant les rapports qui existent entre la cogestion et l'ensemble de l'économie sur un certain nombre de données sociales préexistantes. En tenant compte de cette nécessité, elle a délibérément renoncé à la possibilité de porter une appréciation générale sur les conditions économiques et sociales existantes à l'occasion de la question qui lui était posée. En formulant ses recommandations, elle se meut en principe à l'intérieur du cadre constitué par un certain nombre d'options fondamentales préétablies en matière de politique et de législation économiques.

Abstraction faite des difficultés pratiques qu'aurait comporté la tentative de remettre en question les options sociales fondamentales, la Commission s'est considérée comme justifiée à procéder de la façon indiquée, également parce qu'en République Fédérale d'Allemagne, le cadre économique et juridique constitué par les options fondamentales préexistantes a un contenu déterminé de façon précise par la Constitution, les lois et la pratique

économique, et que ni la récente controverse sur la cogestion, ni les résultats des auditions de la Commission, n'autorisent à supposer que la validité de ces options fondamentales n'est pas reconnue par tous.

Selon la Commission, cette constatation est valable tout d'abord en ce qui concerne le principe de l'économie de marché. L'économie sociale de marché est consacrée en tant qu'objectif politique et en tant que principe d'organisation, non seulement par la loi contre les restrictions de la concurrence, mais aussi par la loi sur le maintien de la stabilité. Dans de nombreux actes législatifs et politiques, le Parlement et le gouvernement se sont fixé pour règle de respecter, dans l'application de la politique économique de l'Etat, les principes de l'économie de marché. La Commission a considéré que cet engagement exprès pris aussi bien par des instances politiques que les organes législatifs envers les principes de l'économie de marché, la justifiait suffisamment à considérer ce système comme une donnée politique de base. De plus, les auditions auxquelles la Commission a procédé ont montré que les principes de l'économie de marché ne sont pas considérés seulement comme une formule de compromis à caractère dilatoire, mais comme une option fondamentale en faveur d'un système tendant à allier à la justice sociale un optimum de liberté et d'efficacité économique.

77. Par système de l'économie de marché, la Commission entend un ordre économique dans lequel un guidage des unités économiques autonomes au moyen de signaux émanant du marché et de la politique économique de l'Etat est préféré à un contrôle direct des processus économiques, c'est-à-dire à l'exécution d'une planification économique établie par les pouvoirs publics. La Commission part du principe que le système de l'économie de marché laisse au législateur, dans le cadre des options fondamentales fixées par la Constitution, de larges possibilités concrètes d'aménagement. C'est pourquoi le système de l'économie de marché ne peut être décrit d'une façon universellement valable que comme la somme des conditions qui tendent à favoriser les solutions libérales en matière d'orientation et de coordination de l'économie.

Si la Commission estime nécessaire de souligner la liberté laissée au législateur pour aménager le contenu de l'économie de marché, c'est

par ailleurs afin de montrer que le législateur peut décider dans une large mesure des modalités concrètes de fonctionnement de ce système, et par conséquent, tenir compte des répercussions que pourrait entraîner l'institutionnalisation de la cogestion des travailleurs.

I. L'ENTREPRISE ET LE MARCHÉ

78. Comme la revendication de la cogestion des travailleurs dépasse le cadre de l'établissement et s'étend à l'entreprise, une importance particulière s'attache à la position occupée par cette dernière dans le contexte de l'économie de marché en tant que critère d'appréciation et de décision. Le système de l'économie de marché suppose que les entreprises agissent en tant qu'unités économiques indépendantes et que leur coordination soit réalisée à l'aide de mécanismes conformes aux lois du marché. C'est pourquoi, comme on l'a déjà souligné, le maintien et le développement de la faculté de réagir de façon optimale aux signaux émanant du marché et de la politique économique de l'Etat revêtent une importance décisive pour l'organisation de l'entreprise.

L'économie de marché est caractérisée par le fait que dans ce système on s'attend à ce que l'orientation et la coordination des processus économiques par les signaux émanant du marché et de la politique économique, et le maintien du bon fonctionnement des mécanismes du marché qui est nécessaire pour cela, se traduisent non seulement par une orientation économique des marchés, mais aussi par l'exercice sur l'entreprise d'un contrôle extérieur. Outre des prescriptions et des interdictions directes, on attend du système de l'économie de marché cette orientation de l'activité des entreprises en fonction de l'intérêt général et des impératifs d'une organisation sociale de l'économie qu'exige le respect du principe établi par la Constitution selon lequel l'Etat doit être un Etat social. Le système de l'économie de marché est en principe organisé de telle sorte que le contrôle externe qui s'exerce sur l'action des entreprises par l'intermédiaire du marché, empêche

dans une mesure appréciable cet abus des positions économiques dominantes qui peut aller de pair avec le contrôle de moyens de production.

1. Contradiction possible entre la maximisation du profit et la maximisation de l'utilité

79. La Commission a examiné d'une façon générale la question de savoir si la cogestion est de nature à permettre de surmonter la contradiction possible entre la poursuite par les entreprises de l'objectif de rentabilité, et l'objectifs économique général d'un maximum de bien-être pour tous. Pour pouvoir répondre à cette question, il est nécessaire de formuler quelques considérations générales. On peut partir du principe que, malgré ses imperfections, le mécanisme de la libre formation des prix s'est avéré un instrument rationnel de coordination entre les décisions de production et les décisions de consommation. Cependant, les prix et salaires effectivement pratiqués peuvent s'écarter du niveau qui serait optimal du point de vue macroéconomique, de sorte que l'objectif du bien-être maximum pour tous n'est pas complètement atteint. En conséquence, il faudrait ou bien imposer des charges supplémentaires aux entreprises ou, au contraire, alléger leurs charges pour les inciter à adopter un comportement raisonnable du point de vue macroéconomique.

Une controverse s'est précisée au sein de la Commission sur le point de savoir si la cogestion, qui doit aboutir à ce que les intérêts des travailleurs soient davantage pris en considération dans les décisions économiques, doit avoir pour effet typique de corriger le comportement des entreprises dans le sens de la réalisation d'un optimum macroéconomique, ou si ses effets iront tantôt dans un sens et tantôt dans l'autre. La mesure dans laquelle la pratique des entreprises a besoin d'être corrigée dépend d'ailleurs dans une large mesure de la façon dont est défini sur le plan politique l'optimum macroéconomique.

80. Tout d'abord, on peut prendre provisoirement la notion d'optimum macroéconomique au sens étroit, c'est-à-dire en faisant abstraction notamment

des questions de répartition des revenus et du patrimoine. On se contentera d'examiner si les structures de la production et de la consommation sont accordées de façon optimale, et si les possibilités de production de l'ensemble de l'économie sont pleinement utilisées (niveau optimal d'emploi).

Dans quelques cas suffisamment connus, la politique des entreprises a, d'elle-même, et sans l'influence de la cogestion, retardé indûment la modification des structures. Il n'y avait pas de raison, du point de vue macroéconomique au sens étroit du terme, d'accentuer cet effet retardateur par le canal de la cogestion. D'autre part, il se produit une déviation en sens opposé par rapport à l'optimum macroéconomique au sens étroit du terme lorsque, en cas de crises conjoncturelles ou de crises affectant toute une branche, de transferts, de reconversions ou de fermetures d'entreprises, les considérations de rentabilité conduisent à des licenciements prématurés et sont la cause d'un chômage involontaire. La cogestion peut contribuer à retarder ou à atténuer de telles décisions, qui engendrent un chômage involontaire et par conséquent une perte de production pour l'ensemble de l'économie. A cet avantage on peut opposer les inconvénients que comportent le ~~ralentissement~~ des mutations structurelles et les pertes de croissance qui en découlent. La création d'emplois supplémentaires et éventuellement la diminution du chômage dans les secteurs vers lesquels s'orientent les firmes à reconvertir ne sont pas pris en considération, étant donné que les représentants des travailleurs au sein des organes auxquels s'applique la cogestion défendent essentiellement les intérêts des travailleurs de leur propre entreprise. Le retardement des reconversions en cas de crise affectant une branche entière peut avoir des répercussions défavorables sur le niveau de l'emploi lorsqu'il aboutit à ce que l'assainissement des structures, qui doit finalement être réalisé, coïncide avec un fléchissement de la conjoncture. D'un autre côté, la cogestion peut atténuer les "accès de rationalisation" des entreprises et, en ce sens, contribuer ainsi à la stabilisation de la conjoncture. Cependant, il est nécessaire d'avoir recours essentiellement à d'autres instruments pour mener à bien les tâches qui incombent à la politique conjoncturelle. Du point de vue de la politique de l'emploi et en

même temps de la politique des structures, la cogestion produit des effets optimaux lorsqu'elle contribue à l'élaboration, par les entreprises, de programmes sociaux visant moins à la conservation des situations acquise qu'à favoriser l'adaptation des travailleurs.

81. Les reconversions et émigrations nettes de firmes d'une région donnée peuvent entraîner une perte de valeur de certains biens privés (maisons d'habitation, propriétés foncières qui peuvent même appartenir aussi à des travailleurs). De telles pertes de valeurs se reflètent en général sur les prix des biens en question et ne justifient pas alors, du point de vue strictement économique, une intervention par le canal de la cogestion. La baisse du prix de ces biens freine le processus d'émigration en réduisant par exemple les loyers et le coût des terrains. Les décisions des entreprises arrêtées en fonction de considérations de rentabilité, telles que les décisions de transfert dans une autre région, peuvent d'un côté (par exemple dans la région d'émigration) rendre superflus ou dévaloriser certains investissements publics d'infrastructures (routes, écoles, canalisations), tandis que de l'autre côté, il est nécessaire d'en effectuer de nouveaux (par exemple dans la région d'immigration). Dans bien des cas, les frais d'adaptation de l'infrastructure ne sont pas compris dans le calcul des coûts des entreprises, de sorte qu'il n'y a pas coïncidence entre les coûts afférents aux agents du secteur privé et le coût économique global.

La conséquence en est que les décisions prises ne sont pas optimales du point de vue macroéconomique. On doit se demander si la cogestion tend ou non à corriger de telles erreurs.

Sur ce point, des opinions divergentes ont été exprimées au sein de la Commission. Certains membres étaient d'avis que tel est effectivement le cas (par exemple en cas de changement du lieu d'implantation). L'expérience a montré que la cogestion rend plus difficiles les transferts d'entreprises, de sorte qu'il y a plus de chances pour que le coût total de ces transferts (et non seulement les coûts incombant à l'entreprise) soit

pris en considération. D'autres membres ont exprimé l'avis qu'il n'existe de coïncidence typique entre l'intérêt des travailleurs et l'intérêt qui s'attache à une utilisation optimale de l'infrastructure, ni dans le cas des transferts d'entreprises, ni dans d'autres cas, et que les représentants des travailleurs ne seront guère enclins à insister au sein des organes de l'entreprise pour que de telles pertes de valeurs soient prises en considération aussi longtemps que les travailleurs sont disposés à accepter le transfert et qu'un droit à bénéficier des services publics leur est reconnu au nouveau lieu d'implantation également. Ils considèrent que le remède doit être apporté par des mesures de politique régionale, et surtout par une politique des prix appropriée, de la part des entreprises publiques. Dans d'autres cas analogues, par exemple lorsque certaines firmes appliquent une stratégie de nature à compromettre le développement des communes (par exemple en retenant artificiellement des terrains) il faudrait plutôt envisager la possibilité d'intervention par l'Etat.

82. Les entreprises peuvent accroître leur rentabilité lorsque, en exploitant leur position sur le marché et en profitant d'autres influences, elles se procurent des avantages au détriment du secteur public, d'autres entreprises ou de particuliers. Dans bien des cas, la conséquence en est que l'on s'éloigne de l'optimum macroéconomique au sens étroit du terme. La Commission n'a pas pu constater que les représentants des travailleurs au sein des firmes en question montraient une volonté caractéristique pour s'opposer à de tels agissements. Il est au contraire de l'intérêt du personnel de profiter des avantages qui résultent, pour l'entreprise, de l'exploitation de sa position sur le marché.

83. On peut, dans un sens plus large, définir l'optimum macroéconomique en tenant compte de l'intérêt qui s'attache à ce que les objectifs de la politique sociale soient davantage pris en considération. Cette interprétation correspond aux convictions politiques prédominantes. La cogestion peut servir d'instrument pour amener les entreprises à tenir davantage compte, lorsqu'elles arrêtent des décisions en fonction de considérations de rentabilité, des conséquences matérielles et morales que ces décisions peuvent

avoir pour les travailleurs. Selon la Commission, c'est là l'un des principaux buts de la cogestion.

Lorsque la cogestion contribue elle-même à accroître la productivité du travail en améliorant le climat de l'établissement etc., il n'y a pas conflit avec mes objectifs de production. Dans d'autres cas (par exemple en cas de reconversions, de fermetures d'établissements, de transferts, etc.), il se peut que sous l'effet de la cogestion, les entreprises se voient imposer pour des raisons de politique sociale des obligations qui dépassent la mesure souhaitable du point de vue strictement économique et qui réduisent leur rentabilité. Lorsqu'on compare les avantages et les inconvénients de ces répercussions de la cogestion institutionnelle, il convient de considérer ce qui suit :

Dans la mesure où une modification de la structure de l'entreprise, imposée par des considérations de rentabilité, se traduit par une augmentation des prestations demandées par celle-ci à son personnel, elle sera disposée à tenir compte des revendications présentées par les représentants des travailleurs (suppléments de salaire, indemnités de déménagements et autres avantages) et à prendre également en considération les liens moraux des travailleurs. Lorsqu'au contraire une modification structurelle se traduit par une réduction des prestations demandées jusque là par l'entreprise à son personnel, il peut en résulter pour celui-ci des inconvénients d'ordre matériel et moral qui, selon les critères de politique sociale actuellement en vigueur, doivent être corrigés. De tels inconvénients peuvent, lorsqu'ils sont graves ou touchent un très grand nombre de travailleurs, avoir plus d'importance, à court terme, que les avantages que la modification structurelle apporterait à l'économie considérée dans son ensemble, et par conséquent aussi à d'autres travailleurs en général. Dans ces cas, une correction telle que celle qui est favorisée par la cogestion institutionnelle est indiquée. Toutefois, il existe aussi des cas où des chômeurs, ou encore des travailleurs fortement défavorisés appartenant à d'autres firmes, d'autres branches ou d'autres régions, pourraient tirer profit d'une reconversion plus rapide, tandis que les dommages subis par le personnel employé jusque là sont relativement minimes. Non seulement du point de vue économique, mais aussi du point de vue

de la politique sociale; le principe selon lequel personne ne devrait subir de préjudice découlant des modifications structurelles de l'économie n'est valable que dans certaines limites. Les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise, et surtout les membres du personnel, n'ont pas toujours la possibilité d'apprécier les incidences à long terme susmentionnées et de les faire entrer dans leurs considérations. De plus, les intérêts du personnel sont à leurs yeux prépondérants, comme il est bien compréhensible.

84. Par rapport aux mesures de politique sociale de portée générale, telles que les accords en matière de protection contre les effets de la rationalisation, les aides à la reconversion au niveau de l'entreprise, telles que celles qui sont mises en oeuvre sous l'effet de la cogestion institutionnelle, ont l'avantage de pouvoir mieux tenir compte du potentiel de l'entreprise en question et des autres particularités du cas. D'un autre côté, il convient de considérer qu'un tel "réglage de précision" peut fausser les conditions de concurrence entre les entreprises.

La Commission considère qu'une organisation de la cogestion institutionnelle conforme à ses recommandations serait appropriée également au point de vue optimum macroéconomique compris au sens large, c'est-à-dire, compte tenu des considérations de politique sociale, parce que cette solution permet de tenir davantage compte des points de vue sociaux dans les objectifs assignés à l'entreprise, sans qu'il y ait lieu de craindre que l'orientation de celle-ci en fonction des objectifs de productivité et de rentabilité et par conséquent le bon fonctionnement du système de l'économie de marché et de la compétitivité des entreprises, n'en soient affectés.

2. Influence de la cogestion sur le contrôle de la puissance économique par rapport au marché

85. Comme on l'a déjà dit, la Commission ne voit pas d'opposition fondamentale entre les principes de l'économie de marché et la réglementation

qu'elle a recommandée en ce qui concerne la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise. Elle pense, au contraire, que la cogestion qui garantit l'égalité des partenaires sociaux en compensant les rapports de dépendance nés du contrat de travail, répond aux aspirations sociales de l'économie de marché, et cela de la façon la plus conforme au régime du droit privé sur lequel se fonde l'économie de marché.

La Commission ne méconnaît pas le fait que la cogestion institutionnelle peut également comporter des risques pour le bon fonctionnement de l'économie de marché. Ceux-ci résident toutefois moins dans la participation des représentants des travailleurs aux processus de formation de la volonté en soi, que dans la tendance à renforcer les aspirations inhérentes à l'entreprise à se soustraire au guidage opéré par les signaux émanant du marché. Tandis qu'à l'intérieur de l'entreprise, les rapports entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs sont déterminés en premier lieu par les intérêts des salariés, une certaine coïncidence de vues tend à s'établir, notamment entre la direction de l'entreprise et les représentants des travailleurs, lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur les influences externes qui s'exercent sur la planification et la gestion de l'entreprise. Celle-ci comme ceux-la ont intérêt non seulement à ce que le niveau des investissements soit élevé, mais d'une façon générale, à ce que l'entreprise soit forte, "saine", le marché "ordonné" et les prix "raisonnables". A condition que l'on tienne suffisamment compte de leurs intérêts, les travailleurs sont tout aussi enclins que la direction à apprécier les influences extérieures en adoptant le point de vue de l'entreprise et à lutter contre de telles influences ou contraintes lorsqu'elles constituent une menace pour leur entreprise.

La cogestion institutionnelle favorise ainsi, au sein des organes de l'entreprise, une coalition entre les intérêts des travailleurs et ceux de la direction (qui dans ces cas coïncident généralement, sinon nécessairement, avec les intérêts des porteurs de parts) et contribue par conséquent à protéger l'entreprise des influences extérieures. La Commission ne voit pas

de contradiction entre cette tendance et le principe de l'économie de marché, selon lequel l'entreprise est normalement régie de l'extérieur par les réactions du marché, aussi longtemps que la cogestion des travailleurs ne le rend pas insensible aux signaux venant du marché de la politique économique de l'Etat. Etant donné la forte influence qu'exercent les marchés, et notamment les marchés internationaux, sur l'évolution à long terme des entreprises, la Commission estime que le risque que la cogestion ne provoque ou ne renforce une immunisation de l'entreprise contre les contrôles extérieurs n'est pas très grand. A son avis, l'application de ses recommandations concernant l'organisation de la cogestion institutionnelle exclurait un tel danger.

86. Cependant, étant donné la tendance à la coalition des intérêts qui se manifeste lorsqu'il s'agit de l'aménagement des rapports entre l'entreprise et le marché, il est peu probable, selon la Commission, que la cogestion des travailleurs contribue à empêcher les restrictions de la concurrence. En particulier, la Commission n'a pu se rallier à l'opinion selon laquelle la cogestion des travailleurs au sein de l'entreprise est dirigée contre les concentrations qui restreignent la concurrence et, par conséquent, contre le développement de positions dominantes sur le marché.

Sans doute les auditions de la Commission ont-elles fourni des raisons de penser que la cogestion des travailleurs peut freiner les processus de concentration dans la mesure où, du fait de la concentration entre les mêmes mains du pouvoir de direction sur plusieurs entreprises, la cogestion perd une partie de son importance dans les entreprises concernées, désormais devenues dépendantes, de sorte que les personnes mandatées pour l'exercice de la cogestion, et notamment les travailleurs issus de l'entreprise même, adoptent une attitude défensive à l'égard d'une telle évolution. Mais, d'autre part, on a pu constater, et les auditions de la Commission l'ont confirmé, que les représentants des travailleurs dans les organes de l'entreprise adoptent une attitude bienveillante à l'égard des processus de concentration au sein d'une industrie donnée lorsqu'ils peuvent attendre de ces processus de concentration un renforcement de l'entreprise, et un accroissement du contrôle que celle-ci exerce sur le marché, et lorsque les processus

de concentration ne portent pas atteinte à l'"acquis" en matière de cogestion. Bien qu'on ait pu constater, par exemple à l'occasion des consultations sur les comptoirs de vente des aciers laminés (Walzstahlkonlore), que les représentants des travailleurs au sein des conseils de surveillance des entreprises intéressées avaient conscience du problème des positions dominantes, les auditions ont montré que dans l'ensemble l'appréciation portée par les représentants des travailleurs sur l'opportunité des processus de concentration pour l'entreprise et l'économie en général est la même que celle de la direction de l'entreprise et des représentants des actionnaires. Là encore, il s'avère que les appréciations portées par les représentants du "capital" et par ceux du "travail" sur la position occupée par l'entreprise sur le marché tendent à coïncider. Il n'a été porté à la connaissance de la Commission, dans le cadre des auditions, aucun cas où les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise se soient opposés à des processus de concentration projetés en raison des répercussions de ces concentrations sur le mécanisme de l'économie de marché; cette identité d'appréciation sur l'opportunité des processus de concentration infirme la théorie selon laquelle l'action exercée par les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise pourrait systématiquement avoir pour effet de retarder les processus de concentration.

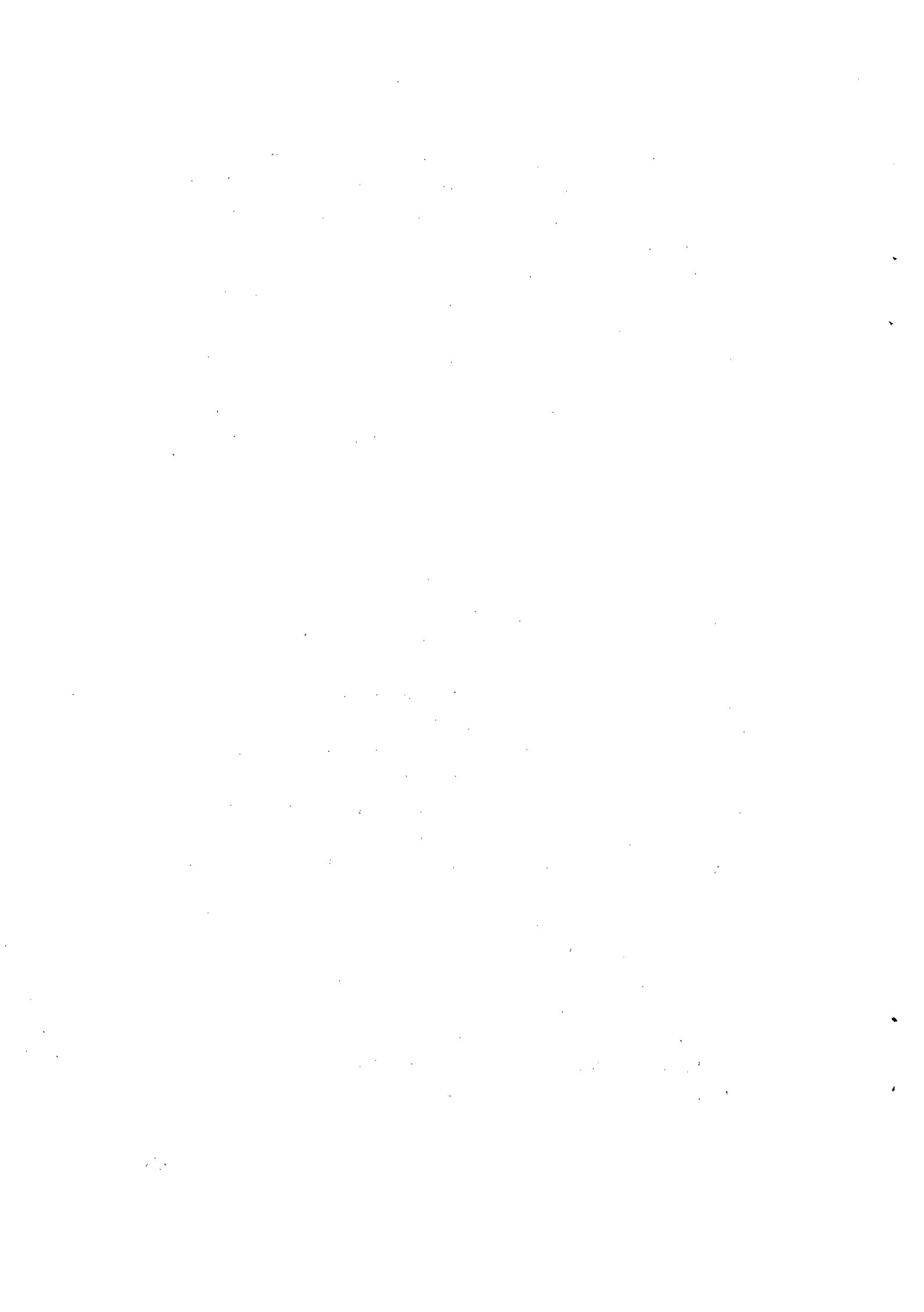
Selon la Commission, cette constatation reste valable en dépit du fait que les concentrations d'entreprises ne facilitent pas toujours la solution du problème consistant à améliorer les conditions de travail sur le plan juridique et sur le plan pratique, en ce sens qu'elles ont pour effet d'allonger les procédures, de les rendre plus anonymes et plus bureaucratiques, et que la direction centrale de l'entreprise, y compris les représentants des travailleurs qui y exercent leur activité, se trouvent toujours plus éloignés des différents postes de travail et par conséquent des travailleurs individuels. La Commission n'a pas pu constater jusqu'ici que les conséquences des concentrations d'entreprises, dont les représentants des travailleurs sont pourtant conscients, aient suscité une opposition à de tels processus de concentration.

87. De même qu'on ne peut s'attendre à ce que la cogestion institutionnelle des travailleurs ait un effet inhibiteur sur la constitution de concentrations, restreignant la concurrence ou assurant aux entreprises un degré notable de domination du marché, on ne peut pas non plus, d'après la Commission, s'attendre à ce que la cogestion institutionnelle contribue au contrôle de la puissance économique dont dispose l'entreprise sur ses marchés. Les auditions auxquelles a procédé la Commission, n'ont pu mettre en évidence un tel effet de la cogestion institutionnelle. Cela serait d'ailleurs contraire à l'intérêt commun qu'ont, aussi bien la direction de l'entreprise que les représentants des travailleurs au sein des organes de cette dernière, à ce que la position qu'occupe l'entreprise sur le marché soit exploitée à fond, en vue de renforcer l'entreprise et par conséquent d'assurer la sécurité de l'emploi. Il s'avère, au contraire, précisément à propos du problème du contrôle de la puissance économique dont dispose l'entreprise à l'égard de ses fournisseurs et de ses acheteurs, que lorsqu'un équilibre adéquat est maintenu entre les intérêts des travailleurs et ceux des actionnaires, les représentants des travailleurs ont dans l'ensemble le même point de vue que la direction de l'entreprise sur l'appréciation des rapports existant entre l'entreprise et le marché.

C'est pourquoi la Commission, qui a consacré une attention toute particulière à cette question au cours des auditions également, n'a pu trouver aucun exemple de cas où le point de vue du contrôle à exercer sur la puissance non seulement économique mais aussi politique des entreprises ait joué un rôle quelconque dans la pratique de la cogestion au cours des deux dernières décennies. On peut d'ailleurs se demander s'il serait souhaitable que les représentants des travailleurs au sein du conseil de surveillance exercent un tel contrôle. Selon la Commission, des lois de portée générale et des autorités spéciales investies d'un mandat politique seraient plus indiquées pour ce faire. La Commission estime que l'on ne peut se baser sur la notion de contrôle de la puissance économique pour motiver la cogestion institutionnelle.

88. En corrélation avec le problème du contrôle de la puissance économique au moyen de la cogestion institutionnelle, la Commission s'est

penchée également sur la thèse selon laquelle il convient de sanctionner sur le plan institutionnel l'importance publique que revêtent les grandes entreprises en instituant la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise. Cette thèse, qui justifie la cogestion par référence à la dimension de l'entreprise en tant qu'expression de sa position sur le marché et par conséquent de sa puissance économique, repose au fond sur l'hypothèse déjà traitée plus haut selon laquelle la cogestion des travailleurs est de nature à compenser l'impossibilité de diriger de telles entreprises par les moyens de l'économie de marché, c'est-à-dire grâce aux signaux qui émanent du marché et de la politique économique de l'Etat, et peut par conséquent servir d'instrument de contrôle de la puissance économique. On a déjà pris position sur cette thèse. La Commission est au demeurant d'avis que l'on peut tenir compte de l'importance publique des grandes entreprises, qui est indubitable, par d'autres moyens qu'en traitant ces entreprises comme des organismes publics. Le fait de traiter la grande entreprise comme une "institution publique" sur le plan juridique et sur celui de l'organisation n'est pas, selon la Commission, le seul moyen ni, dans le cadre d'une économie de marché, un moyen approprié de tenir compte de l'importance sociale de telles entreprises. Ceux qui considèrent le recours à des formes d'organisation relevant du droit public comme le seul moyen praticable de résoudre le problème posé par l'importance publique que revêtent les grandes entreprises perdent de vue que le régime du droit privé constitue lui-même une institution publique au moyen de laquelle il est possible de tenir compte de l'intérêt public qui s'attache à certains comportements économiques. Parmi les réglementations institutionnelles auxquelles on peut avoir recours à cet effet, on peut citer non seulement le contrôle des abus ou l'interdiction générale des discriminations, mais aussi une interprétation restrictive des pouvoirs définis par le droit privé, en fonction de la puissance économique de l'entreprise. C'est pourquoi la reconnaissance de l'importance publique des grandes entreprises n'implique pas nécessairement le recours à des processus de légitimation empruntés au droit public. Dans le contexte d'une économie de marché tout au moins il est possible d'assurer la sauvegarde de l'intérêt public par des moyens relevant également de l'économie de marché, c'est-à-dire dans le cadre du droit privé.



II. ASPECTS MACROECONOMIQUES DE LA COGESTION INSTITUTIONNELLE

1. Répercussions sur le marché des capitaux

89. Non seulement dans les débats sur l'extension de la cogestion institutionnelle, mais également au cours des auditions de la Commission, il a été question des répercussions que pourrait avoir une extension de la cogestion sur la mesure dans laquelle le marché financier est disposé à fournir des capitaux propres, ou même des capitaux d'emprunt aux concernés. Comme l'accès des entreprises au marché des capitaux constitue une des principales conditions de leur existence économique et que l'économie de marché ne peut renoncer à la fonction de contrôle exercée par le marché des capitaux à l'égard des entreprises, la Commission a examiné en détail la possibilité d'une telle incidence. Elle est arrivée à la conclusion que, tout au moins sur la base de l'expérience acquise en matière de cogestion dans l'industrie minière et sidérurgique, aucune relation de cause à effet ne peut être constatée entre la cogestion institutionnelle et la mesure dans laquelle les investisseurs sont disposés à mettre des capitaux propres à la disposition des entreprises, ou à leur consentir des prêts. Pour autant que des comparaisons dignes de foi puissent être faites avec d'autres branches d'industrie, on n'a pu constater aucune différence de comportement du marché des capitaux à l'égard des entreprises auxquelles s'applique la cogestion paritaire. Cela tient, d'après les auditions de la Commission, à ce que le primat de l'objectif de rentabilité n'a jamais été remis sérieusement en question dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique auxquelles s'applique la cogestion.

La Commission est d'avis que la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise ne saurait en tout cas avoir des répercussions négatives sur la couverture des besoins en capitaux propres et en capitaux d'emprunt des entreprises allemandes sur les marchés financiers nationaux et internationaux si les recommandations formulées par la Commission en ce qui concerne l'organisation de la cogestion sont adoptées.

En revanche, il faudrait, selon la Commission, s'attendre à des répercussions négatives si les porteurs de parts étaient empêchés, suite à l'organisation institutionnelle de la cogestion, d'exercer une influence décisive sur les risques de l'entreprise, dont ils répondent à concurrence de leurs apports. Comme on l'a déjà remarqué à propos des répercussions de la cogestion sur la situation juridique des porteurs de parts, il ne s'agit pas en l'occurrence des possibilités d'action de l'actionnaire individuel, mais de celles de l'ensemble des porteurs de parts. Une telle situation ne se réaliserait, d'après la Commission, qu'au cas où il serait possible de disposer, contre la volonté des porteurs de parts, des fonds propres de l'entreprise.

2. REPERCUSSIONS SUR LE NIVEAU DES SALAIRES

90. Selon la Commission, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que la cogestion institutionnelle ait des répercussions sur le niveau des salaires. Dans toute l'expérience acquise en matière de cogestion dans les industries minières et sidérurgiques a-t-elle montré que la cogestion institutionnelle des travailleurs peut avoir pour effet d'améliorer l'information des organisations des travailleurs, et par conséquent du partenaire des associations patronales pour la négociation des conventions tarifaires, et dans cette mesure influencer sur le déroulement et le résultat des négociations tarifaires. Une telle répercussion sur la conclusion des accords tarifaires relatifs aux conditions de travail n'est toutefois pas, d'après l'expérience acquise jusqu'ici, une conséquence typique de la cogestion institutionnelle. Comme le montre l'expérience d'autres pays, des effets analogues peuvent être obtenus par d'autres moyens, par exemple par une amélioration de la publicité ou une extension des obligations imposées aux entreprises en ce qui concerne la communication des renseignements. L'amélioration du niveau d'information des parties aux conventions collectives doit d'ailleurs être considérée comme un avantage, quelle que soit la façon dont elle est obtenue.

La Commission n'a pu constater aucune relation causale entre la cogestion institutionnelle et le niveau des salaires, par exemple en ce sens que la cogestion institutionnelle des travailleurs aurait rendu les entreprises plus enclines à payer des salaires élevés. D'après l'expérience acquise jusqu'ici, un tel effet ne peut en tout cas être attendu de la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise si les conventions collectives sont conclues régulièrement au niveau sectoriel et si la séparation entre les fonctions de la cogestion institutionnelle et celles du système des conventions tarifaires, déjà respectée par les partenaires sociaux dans les industries minières et sidérurgiques, est observée universellement et garantie sur le plan institutionnel. Toutefois, l'expérience dont on dispose jusqu'ici en la matière repose uniquement sur le secteur des industries minières et sidérurgiques auxquelles s'applique la cogestion et dont l'importance est relativement restreinte du point de vue de la politique des conventions tarifaires. La Commission considère qu'il n'est pas exclu que les circonstances puissent se modifier si une telle réglementation de la cogestion est étendue à l'ensemble de l'économie. Elle est toutefois d'avis que si ses recommandations sont adoptées par le législateur, une telle modification n'est pas probable.

Indépendamment du rapport existant entre la cogestion institutionnelle et le niveau général des salaires dans une branche d'industrie donnée, il est évident que l'action des représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise peut avoir une influence sur la mesure dans laquelle l'entreprise est disposée à accorder aux travailleurs des prestations qui ne font pas l'objet de conventions collectives au niveau sectoriel. De telles répercussions sur les conditions de travail et de rémunérations au niveau de l'entreprise sont nécessairement liées à la cogestion institutionnelle des travailleurs. Elles ne sont pas considérées par la Commission comme un inconvénient de la cogestion institutionnelle, sous cette réserve toutefois que de telles prestations supplémentaires de l'entreprise ne doivent ni compromettre sa compétitivité, ni susciter une tendance à limiter artificiellement les effectifs afin que les gratifications versées à chaque membre du personnel soient plus élevées.

3. REPERCUSSIONS SUR LE PROGRES TECHNIQUE ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE

91. On a déjà souligné que la cogestion institutionnelle des travailleurs tend généralement à stimuler tout autant la propension à investir, et par conséquent la croissance interne de l'entreprise, que sa croissance externe résultant de regroupements avec d'autres entreprises. Il en est de même en principe en ce qui concerne les répercussions de la cogestion institutionnelle sur la propension de l'entreprise à s'adapter au progrès technique et à y contribuer elle-même. La cogestion institutionnelle peut cependant avoir un effet inhibiteur sur le progrès technique lorsque l'adaptation de l'entreprise au progrès technique implique des reconversions, en particulier des fermetures d'établissements ou la diminution du nombre de postes de travail offerts. Si les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise font prévaloir les intérêts à court terme des travailleurs, il se peut que les adaptations ou reconversions exigées par le progrès technique s'en trouvent retardées et que, dans cette mesure, l'entreprise ne se conforme pas pleinement au principe de rentabilité. On a déjà pris position sur les conséquences qui peuvent en résulter pour la réalisation d'un optimum macro-économique.

L'expérience acquise jusqu'ici en matière de cogestion institutionnelle montre toutefois qu'un tel comportement des représentants des travailleurs n'est pas dirigé contre le progrès technique lui-même, mais seulement contre une adaptation de l'entreprise au progrès technique qui serait effectuée sans qu'il soit suffisamment tenu compte des conséquences sociales de cette adaptation. Comme le montrent également les accords en matière de protection contre les effets des mesures de rationalisation dont la pratique a été instaurée entretemps en République Fédérale, la répercussion sur l'entreprise des risques sociaux liés au progrès technique est un phénomène qui ne va pas nécessairement de pair avec la cogestion institu-

tionnelle des travailleurs. Cette répercussion peut être décidée également dans le cadre de conventions collectives librement conclues, et avoir alors pour effet, comme le montre l'exemple des Etats-Unis, d'imposer à l'entreprise des charges beaucoup plus élevées et par conséquent d'entraver indirectement le progrès technique dans une mesure beaucoup plus sensible que dans les cas où, dans le passé, de tels effets ont été imputés à la cogestion institutionnelle.

4. L'ENTREPRISE EN TANT QUE DESTINATAIRE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

92. Déjà à propos du problème des concentrations et de la question du contrôle de la puissance économique par le canal de la cogestion institutionnelle, on a constaté (14) que, lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur la situation qu'occupe l'entreprise sur le marché et sur sa stratégie commerciale, il n'y a généralement pas opposition entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs, mais au contraire coïncidence de vues. La même observation peut être faite, selon la Commission, en ce qui concerne la question de savoir si la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise facilite à celle-ci l'accès aux mesures de soutien de l'Etat, et en particulier aux subventions. Les auditions auxquelles la Commission a procédé, en particulier dans le secteur minier et sidérurgique, lui ont donné l'impression qu'en raison de la solidarité de branche dont s'inspirent aussi bien les représentants des travailleurs au sein des organes de l'entreprise que les syndicats, et étant donné la forte identification opérée par les travailleurs entre leurs intérêts et ceux de l'entreprise particulière qui les emploie, les représentants des travailleurs et leurs organisations peuvent être amenés à soutenir l'entreprise également dans ses tentatives de se soustraire aux conséquences de l'évolution du marché en recourant à des mesures de protection de l'Etat.

(14)

De ce point de vue aussi, il s'avère, d'après la Commission, qu'en ce qui concerne le guidage extérieur et le contrôle de l'entreprise par le marché, on peut attendre de la cogestion non pas un affaiblissement, mais au contraire un renforcement de l'entreprise. Il est indéniable qu'un tel renforcement aille de pair avec une diminution correspondante de la capacité ou de la possibilité qu'ont les organes de l'Etat à se soustraire aux pressions politiques exercées pour obtenir des mesures de protection, ou de faire en sorte que les lois du marché puissent remplir efficacement la fonction qui leur incombe. La Commission est toutefois d'avis que de tels effets découlant de la solidarité de branche sont sans doute favorisés par la cogestion institutionnelle, mais qu'un renoncement à celle-ci ne saurait les empêcher. Quelle que soit la façon dont s'exerce en pratique l'action des travailleurs sur la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie commune à l'ensemble des entreprises d'un même secteur, les organisations de travailleurs et les porteurs de parts agiront toujours solidairement lorsque la branche dans laquelle s'exerce leur activité est menacée de mutations structurelles et qu'ils peuvent espérer obtenir des mesures de soutien de l'Etat. Le succès de telles actions communes dépend moins de la coopération effective qui s'établit entre les entreprises et les organisations des travailleurs que du poids de la branche d'industrie par rapport à l'ensemble de l'appareil économique et de l'influence politique qu'elle exerce d'une façon générale. La cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise est par conséquent de nature à renforcer, dans les situations de crise, une propension à coopérer qui de toutes façons existe à l'état latent, mais elle ne crée pas cette propension à coopérer.

III. L'ENTREPRISE A LAQUELLE S'APPLIQUE LA COGESTION ET LE SYSTEME DES CONVENTIONS COLLECTIVES

93. Enfin, la Commission a consacré une attention toute particulière à la question de savoir quel est le rapport entre la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise et l'autonomie tarifaire

garantie par l'article 9 paragraphe 3 de la loi fondamentale. La Commission s'est efforcée de déterminer notamment si l'extension de la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise est de nature à affecter les conditions politiques, économiques et juridiques sur lesquelles se fonde cette autonomie tarifaire, et par conséquent aussi dans une certaine mesure les organisations sur lesquelles repose le système des conventions collectives.

La protection des citoyens effectuant un travail salarié prévue par la clause relative à l'"Etat social" et concrétisée par la législation du travail au sens large du terme peut être réalisée sur le plan institutionnel de différentes façons : par une législation protectrice au niveau de l'Etat, par une réglementation des conditions de travail et de rémunération au moyen de conventions collectives, par la participation des travailleurs aux décisions d'ordre social et/ou économique, dans le cadre de l'entreprise. Le recours à ces différentes formes institutionnelles de réalisation de l'impératif social inscrit dans la loi fondamentale établit entre les institutions auxquelles il est fait recours une interdépendance qui, selon la Commission, ne peut être ignorée lorsqu'il s'agit de définir les modalités de la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise. La cogestion institutionnelle doit par conséquent être considérée en corrélation avec les différentes autres possibilités institutionnelles permettant de réaliser l'objectif social énoncé dans la clause relative à l'"Etat social". Pour délimiter le domaine de la cogestion et celui de l'autonomie tarifaire, il faut par conséquent se poser tout d'abord la question de savoir quelles sont les conséquences qui découlent, pour la portée de la cogestion institutionnelle, du fait que l'autonomie tarifaire est garantie par la Constitution.

94. D'après la Commission, il est également de l'intérêt des syndicats qu'une réponse claire soit apportée à la question de la délimitation entre les domaines qui relèvent de l'autonomie tarifaire et ceux qui relèvent de la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise, c'est-à-dire que soient définis deux domaines de compétence, l'un externe à l'entreprise et l'autre interne, pour la définition des modalités concrètes d'exercice de

la cogestion des travailleurs. Le maintien intégral des possibilités juridiques et économiques découlant du fait que la liberté de réglementation collective des conditions de travail et de rémunération, et en particulier l'autonomie des coalitions, soient garanties par la loi fondamentale, constitue, selon la Commission, l'une des principales conditions nécessaires pour que les syndicats conservent leur pouvoir d'action et restent capables de remplir leurs fonctions.

Il en est ainsi ne serait-ce que pour la raison que dans le cadre de la cogestion, les intérêts et les motivations des travailleurs sont beaucoup plus liés à l'entreprise que dans le cadre de la convention collective. Or, c'est à juste titre que cet attachement aux "intérêts égoïstes de l'entreprise" manifesté par le personnel de celle-ci a toujours été considéré par les syndicats comme une menace pour une réglementation unitaire des conditions de rémunération et de travail dans une branche d'industrie ou une région donnée. D'autre part, on ne peut perdre de vue que le fait d'inclure la définition des conditions de rémunération et de travail dans la sphère d'influence de l'entreprise, fût-ce de façon indirecte par le biais de la cogestion institutionnelle, peut favoriser cette solidarisaiton des travailleurs avec les intérêts de l'entreprise et conduire ainsi à une décentralisation du processus de formation de la volonté en matière de conventions collectives.

Une telle évolution ne pourrait rester sans influence sur le fonctionnement des accords tarifaires étendus à l'ensemble d'une branche ou d'une région, et par conséquent sur le rôle des syndicats industriels. Les possibilités offertes aux syndicats de compenser une décentralisation de la politique tarifaire qui résulterait de la cogestion institutionnelle en renforçant leur influence sur l'exercice de la cogestion au sein de l'entreprise sont toutefois limitées. En dépit de l'importance que la Commission attribue à la participation des syndicats dans la structure de la cogestion institutionnelle, ces possibilités ne sont pas suffisantes pour contrebalancer l'effet décentralisateur qu'aurait une réglementation des conditions de travail qui se situerait au niveau de l'entreprise.

95. Du point de vue historique, on constate que l'exercice de l'autonomie tarifaire sous forme de conventions collectives définissant les conditions de rémunération et de travail, est caractérisé par l'accord tarifaire étendu à l'ensemble d'une région ou d'une branche. Cette conception historique selon laquelle l'autonomie tarifaire doit être axée sur une réglementation des conditions de rémunération et de travail commune à toutes les entreprises de la région ou de la branche a conduit à une séparation effective des fonctions entre les conventions collectives d'une part, et d'autre part la cogestion des travailleurs dans le domaine économique et social telle qu'elle est prévue par la loi sur le statut de l'entreprise, mais aussi telle qu'elle est actuellement exercée dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique. On en déduit souvent que la cogestion institutionnelle au sein des organes de l'entreprise et la réglementation des conditions de rémunération et de travail par la voie des conventions collectives dans le cadre de l'autonomie tarifaire se situent sur des plans différents entre lesquels il n'existe aucun lien, de sorte qu'il ne saurait y avoir aucun conflit institutionnel entre l'une et l'autre. Comme il ressort des conclusions de la Commission, et comme on l'a déjà indiqué, cette conception s'exprime, dans la pratique de la cogestion des entreprises du secteur minier et sidérurgique, par le fait que la direction des entreprises aussi bien que les syndicats s'attachent à séparer le domaine de l'autonomie tarifaire de celui de la cogestion en évitant toute union personnelle dans l'exercice de ces deux fonctions. Sans doute est-il généralement admis que la coexistence de la cogestion et de l'autonomie tarifaire est de nature à susciter une objectivation de la politique tarifaire. Les intéressés considèrent cependant comme nécessaire d'éviter toute confusion entre les fonctions qui relèvent de la cogestion institutionnelle d'une part, et la définition de la politique tarifaire d'autre part, et de séparer la cogestion, qui s'exerce au niveau de l'entreprise, de l'activité des syndicats en matière de conventions tarifaires. On a évité en particulier, d'après les déclarations unanimes des témoins entendus à ce sujet, de traiter des questions qui relèvent traditionnellement de la compétence des parties aux conventions collectives dans le cadre des organes de l'entreprise auxquels s'applique la cogestion, en vue d'aboutir à des accords particuliers entre les parties.

Toutefois, ceci ne résout pas tous les problèmes qui peuvent se poser suite à la relation fonctionnelle existant entre la cogestion institutionnelle et l'autonomie tarifaire. D'une part, la séparation des fonctions qui vient d'être décrite et qui consiste à respecter les différentes juridictions en évitant toute union personnelle repose sur l'accord des parties et n'est pas garantie sur le plan institutionnel, de sorte qu'elle peut à tout moment être modifiée ou abolie; d'autre part, il subsiste un rapport indirect, lorsque les représentants des travailleurs se voient conférer une influence sur le choix des personnes qui représentent l'entreprise pour la négociation et la conclusion des conventions collectives.

96. Tout au moins dans le cas où la réglementation des conditions de travail et de rémunération par la voie de conventions collective ne s'applique qu'à une entreprise déterminée (accord d'entreprise), la Commission est d'avis que la séparation institutionnelle entre l'autonomie tarifaire et la cogestion paritaire des travailleurs sur laquelle on s'est jusqu'ici fondé dans la pratique est problématique. Cela découle déjà du fait que la réglementation ^{des conditions} de travail et de rémunération par la voie des conventions collectives, de même que la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise, ont, d'une manière générale, essentiellement pour objet la réalisation des objectifs sociaux inscrits dans la loi fondamentale, et plus particulièrement la protection des travailleurs prévue par la législation du travail. L'une et l'autre sont axées sur les revendications d'ordre économique adressées par les travailleurs à l'entreprise aussi bien dans le cadre de la politique tarifaire que dans le cadre de la cogestion institutionnelle, et il existe par conséquent une relation directe entre elles sur le plan des coûts également.

Les deux institutions se distinguent toutefois par la procédure qu'elles impliquent : tandis que dans le cas de l'autonomie tarifaire, il s'agit d'une procédure contradictoire tendant à la réglementation temporaire des conditions de travail et de rémunération au moyen d'un contrat collectif, la cogestion des travailleurs au sein des organes de l'entreprise est carac-

térisée par la participation directe au processus de formation de la volonté à l'intérieur de l'entreprise. De plus, les représentants des travailleurs dans les organes de l'entreprise sont tenus de par la loi, contrairement aux organisations syndicales, à respecter les intérêts de l'entreprise, sans toutefois, selon la Commission, que cette obligation les empêche de faire valoir efficacement les intérêts des travailleurs.

97. Si l'on considère qu'il existe une interdépendance entre l'autonomie tarifaire et la cogestion du fait de l'objectif commun aux deux institutions juridiques, on peut se demander si le développement de la cogestion, en fournissant de nouveaux mécanismes pour résoudre les conflits du travail, n'est pas de nature à compromettre le fonctionnement du système des conventions collectives à partir de la substance même de la matière à régir. Il faudrait répondre à cette question par l'affirmative si l'autonomie tarifaire et la cogestion constituaient des mécanismes équivalents de résolution des conflits, c'est-à-dire des mécanismes tendant à assurer la protection sociale des travailleurs de la même façon et avec les mêmes chances de succès. Il en serait ainsi, d'après la Commission, dans les cas où il y a accord d'entreprise d'une part, et cogestion paritaire des travailleurs dans les organes de l'entreprise d'autre part.

On doit toutefois considérer qu'il y a aussi interdépendance entre l'autonomie tarifaire et la cogestion institutionnelle lorsque le droit à la réglementation collective des conditions de travail et de rémunération qui est inscrit dans la Constitution s'exerce sous la forme non pas d'un accord d'entreprise, mais d'une convention collective s'étendant à toute une branche ou à toute une région. Cependant, ce cas se distingue de l'accord d'entreprise aussi bien par le degré d'interdépendance que par les conséquences de cette interdépendance.

Le fait qu'il existe des liens d'interdépendance entre la réglementation par voie de conventions collectives et la cogestion institutionnelle des travailleurs, même dans le cas d'un accord tarifaire s'étendant à toute une branche, découle déjà de ce que les limites historiques de l'autonomie

tarifaire ne coïncident pas exactement, selon l'avis général, avec les limites imparties à l'exercice de l'autonomie tarifaire par la législation en matière de conventions collectives. La Constitution confère aux syndicats la possibilité de recourir à la convention collective, dans le cadre de la loi, pour réglementer les conditions de rémunération et de travail même dans des domaines qui ne sont pas traditionnellement régis par les conventions collectives.

Cette interprétation "expansive" de l'autonomie tarifaire est également à la base de la politique tarifaire des syndicats. Elle s'exprime notamment dans les innovations récentes en matière de politique tarifaire, telles que l'accord sur la protection contre les effets des mesures de rationalisation, et la reconnaissance d'hommes de confiance syndicaux au sein de l'entreprise par des conventions collectives. Dans ces deux cas, la convention collective porte sur des domaines qui, selon l'interprétation traditionnelle de la répartition des fonctions entre l'autonomie tarifaire et la cogestion institutionnelle, étaient considérés comme relevant de la cogestion économique et sociale, c'est-à-dire du statut de l'entreprise.

98. S'il convient de considérer d'une façon générale qu'il existe un rapport entre l'autonomie tarifaire et la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise, il faut qu'en réorganisant la cogestion, le législateur tienne compte des répercussions qu'aura cette réorganisation sur l'autonomie tarifaire garantie par la loi fondamentale. Il convient d'examiner en particulier si la cogestion institutionnelle au sein des organes de l'entreprise ne peut aboutir, du fait d'extensions de compétence éventuelles, à vider l'autonomie tarifaire de sa substance en tant qu'instrument de résolution des conflits. La Commission pense qu'étant donné la forme de cogestion des travailleurs qu'elle recommande, il n'est pas nécessaire de trancher cette question. Elle est toutefois d'avis que dans l'hypothèse où une décision différente serait prise sur la portée de la cogestion institutionnelle des travailleurs au sein des organes de l'entreprise, on ne pourrait laisser de côté la question des répercussions qu'aurait la solution retenue sur l'aptitude du mécanisme de l'autonomie tarifaire à remplir la fonction qui lui incombe.

99. Dans l'hypothèse d'une nouvelle modification de la fonction assignée à l'autonomie tarifaire, telle que celle qui pourrait résulter non seulement d'une modification des modalités d'application de la cogestion institutionnelle, mais aussi d'autres dispositions de politique économique, la Commission estime qu'il serait nécessaire, en dépit du fait que l'autonomie tarifaire est garantie par la loi fondamentale, de voir la question des rapports entre la réglementation collective des conditions de travail et de rémunération et les autres moyens d'assurer la protection sociale des travailleurs. Il convient de considérer à cet égard que, malgré cette garantie constitutionnelle, des appréciations très diverses sont portées sur l'importance future de l'autonomie tarifaire en tant que moyen institutionnel d'assurer la réalisation des objectifs sociaux auxquels vise la législation du travail. C'est ainsi que les économistes considèrent de plus en plus que dans la motivation économique et politique de l'autonomie tarifaire, la notion de protection est en train de passer à l'arrière-plan, et que l'importance de la convention collective en tant qu'instrument de fixation des données macroéconomiques s'accroît de plus en plus. Une telle évolution, si elle allait assez loin, aboutirait en fait à abolir la relation entre l'autonomie tarifaire et les objectifs sociaux fixés par le droit du travail, relation qui conditionne l'interdépendance existant entre l'autonomie tarifaire et la cogestion. Ceux qui admettent le principe d'une telle modification du contenu de l'autonomie tarifaire ont parfaitement conscience du fait qu'elle remet en question la justification même de l'autonomie tarifaire sur le plan juridique et constitutionnel. Une interprétation de l'autonomie tarifaire axée surtout sur la nécessité d'une formulation des données macroéconomiques doit conduire à se poser la question de la légitimité d'une fixation des données macroéconomiques par les parties aux conventions collectives, ainsi que celle de savoir si dans l'hypothèse d'une telle motivation de l'autonomie tarifaire, l'Etat ne doit pas être habilité à intervenir dans le processus de fixation des données économiques globales quand ceci lui paraît nécessaire du point de vue de la politique économique qu'il poursuit et de l'intérêt général. Il n'est toutefois pas douteux qu'une telle interprétation nouvelle de l'institution juridique que constitue l'autonomie tarifaire,

même si elle peut paraître indiquée pour des raisons de politique économique, devrait se heurter aussitôt aux limites fixées par la loi fondamentale. Toutefois, comme les recommandations de la Commission sont de nature à éviter tout conflit entre l'autonomie tarifaire et la cogestion institutionnelle, la Commission n'a pas vu la nécessité de poursuivre ces réflexions.

Ve PARTIE

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION RELATIVES A LA COGESTION
INSTITUTIONNELLE DES TRAVAILLEURS DANS L'ENTREPRISE

A. Récapitulation

1. Pour réaliser la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise compte tenu des conditions résultant des données de l'entreprise et du marché, la Commission recommande essentiellement les mesures d'organisation et les réglementations légales suivantes :

1. Conseil de surveillance

- 1.1 Accroissement relatif du nombre de représentants des travailleurs au Conseil de surveillance des entreprises dans lesquelles les représentants des travailleurs avaient jusqu'à présent un tiers des sièges, avec maintien d'une prédominance, même faible, des représentants des porteurs de parts.
- 1.2 Election par le personnel de l'entreprise de tous les représentants des travailleurs y compris les représentants étrangers à l'entreprise à prévoir par la loi, les syndicats représentés dans l'entreprise devant avoir le droit de nommer les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise (en ce qui concerne la notion de nomination, cf. point 24).
- 1.3 Election d'autres membres du conseil de surveillance par les majorités de représentants de porteurs de parts et de représentants des travailleurs au conseil de surveillance.
- 1.4 Directives relatives à l'organisation et à la méthode de travail du conseil de surveillance concernant notamment :
 - 1.41 L'élaboration et le contenu du règlement intérieur du conseil de surveillance ;
 - 1.42 La procédure à suivre lors de la nomination de membres du directoire ;
 - 1.43 La représentation des travailleurs au bureau du conseil de surveillance et dans les comités du conseil de surveillance ;

1.44 L'institution d'une obligation de motivation pour certaines décisions à la majorité au conseil de surveillance ;

1.45 L'établissement d'un procès-verbal indiquant les résultats des votes, exposés des motifs et votes de minorité ou votes spéciaux dans des procès-verbaux du conseil de surveillance ;

1.46 Particularités lors de l'élection des représentants des travailleurs aux conseils de surveillance de sociétés de groupes.

1.5 Limitation du secret imposé aux membres du conseil de surveillance sur certaines questions afin de leur permettre de rendre compte et l'instauration d'un droit donné aux membres du conseil de surveillance d'informer les travailleurs de l'entreprise dans la mesure où le directoire est tenu, conformément à l'article 131 de la loi sur les sociétés anonymes, d'informer les actionnaires.

2. Directoire et conseil d'établissement

2.1 Un membre du directoire désigné à cet effet, qui sera nommé selon la même procédure que tout autre membre du directoire, sera chargé des questions du personnel (membre du directoire chargé des questions du personnel).

2.2 Constitution prescrite par la loi d'un conseil commun des établissements ou d'une représentation des travailleurs exerçant des fonctions analogues dans toutes les entreprises où, en vertu des articles 46 et suivants de la loi sur le statut de l'établissement, un conseil commun des établissements peut être créé, ainsi que constitution d'un conseil d'établissement du groupe ou d'un organe similaire dans tous les groupes ou fractions de groupes nationaux au sens de la loi sur les sociétés anonymes.

2.3 Réglementations relatives à l'institutionnalisation de la collaboration entre le directoire et le conseil commun des établissements, accompagnées d'une adaptation à la situation juridique nouvelle, des dispositions relatives au comité économique.

2.4 Insertion dans le compte rendu d'exploitation de la société d'un exposé du conseil de surveillance relatif à la collaboration entre le directoire et les conseils d'établissement.

2.5 Instauration d'une compétence du directoire et du conseil commun des établissements, relevant du droit du statut de l'établissement, de réglementer la procédure de coopération entre le directoire et le conseil commun des établissements par une convention d'établissement, dans la mesure où cette réglementation n'est pas possible dans le cadre des dispositions en vigueur de la loi sur le statut d'établissement.

3. Procédure électorale

3.1 Réglementation par la loi des principes sur la base desquels les représentants des travailleurs seront élus au conseil de surveillance. Il conviendrait de prévoir que :

3.11 Le droit de proposition pour l'élection des représentants des travailleurs de l'entreprise sera accordé à tous les conseils d'établissement dans l'entreprise, au conseil commun des établissements et aux groupes minoritaires réunissant 10 % des travailleurs de l'entreprise ou au moins 100 travailleurs. La loi devra prévoir la possibilité, pour le conseil d'établissement, le conseil commun des établissements ou les groupes minoritaires, de proposer également une personne n'appartenant pas à l'entreprise, sans toutefois dans ce cas accorder un droit de proposition aux syndicats.

3.12 Les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise seront proposés par les syndicats représentés dans l'entreprise et élus par le personnel. Sera habilité à formuler des propositions tout syndicat qui, pour des travailleurs de l'entreprise, est partenaire de l'entreprise ou de son groupement dans la négociation des conventions collectives. Si la condition requise pour le droit de nomination par un syndicat n'est pas remplie, ce droit échoit au conseil commun des établissements.

3.13 Les dispositions de la loi sur le statut de l'établissement relatives à la représentation de groupes au conseil de surveillance (article 76 paragraphe 2 de ladite loi) devront être modifiées sur le modèle de l'article 12 paragraphe 2 en corrélation avec l'article 13 paragraphe 2 de cette loi de façon qu'un groupe puisse également se faire représenté au conseil de surveillance par un membre d'un autre groupe.

- 3.14 La disposition de l'article 4, paragraphe 2c de la loi sur le statut de l'établissement relative aux travailleurs auxquels ne s'applique pas ladite loi devra être modifiée de façon à donner à la plupart des cadres actuellement exclus de l'application de la loi, un droit de vote actif et passif pour l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.
- 3.2 La Commission estime qu'il conviendrait de laisser au personnel représenté par les conseils d'établissement, le soin de décider si l'élection du groupe représentant les travailleurs au conseil de surveillance doit être assurée par un vote des travailleurs à l'échelon primaire ou par un collège électoral. Si un quart au moins du personnel se prononce en faveur de l'élection à l'échelon primaire, c'est ce mode de scrutin qu'il y aura lieu de prévoir.
- 3.3 La composition d'un collège électoral devra être réglementée par la loi. La Commission recommande comme collège électoral l'assemblée de tous les membres des conseils d'établissements à laquelle il y aura lieu d'ajouter le même nombre d'autres membres si le nombre des membres des conseils d'établissement ne dépasse pas 50.
- 3.4 Il conviendra de choisir comme procédure électorale le scrutin proportionnel (scrutin de liste) ou le scrutin majoritaire (scrutin nominal). Si l'on retient le scrutin nominal, il y aura lieu de préciser les fonctions des candidats proposés dans l'entreprise et leur appartenance à une organisation ou à un groupement déterminé.

4. Réforme de la loi sur le statut de l'établissement

- 4.1 La Commission ne formule pas de propositions spéciales concernant la réforme de la loi sur le statut de l'établissement. Cette loi se trouve toutefois modifiée par les recommandations de la commission relatives à la cogestion.
- 4.2 Il est recommandé de coordonner l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et les élections des conseils d'établissement autant que le permettent la loi et les statuts.

5. Application des recommandations

- 5.1 Les recommandations s'appliqueraient aux entreprises employant au moins 1000 à 2000 travailleurs. Certains membres de la Commission considèrent 2000 comme la limite inférieure raisonnable. La loi sur le statut de l'établissement continuerait à être appliquée sous son ancienne forme dans les entreprises n'employant que 2000 travailleurs la Commission ne voulant pas prendre position contre des modifications de ladite loi dans les domaines qui ne sont pas affectés par ses recommandations.
- 5.2 La Commission ne considère pas le chiffre d'affaires ou le total du bilan comme des critères permettant de délimiter le champ d'application de ses recommandations.
- 5.3 Les recommandations s'appliqueraient à toutes les sociétés de capitaux, ainsi qu'aux sociétés en commandite simple dont le commandité est une SARL dans les mesures où elles emploient le nombre nécessaire de travailleurs. La Commission espère que la réforme de la législation applicable aux SARL tiendra compte dans la mesure du possible de ses considérations relatives au droit de l'entreprise.
- 5.4 Les recommandations de la Commission ne s'appliqueraient pas aux sociétés de personnes (sociétés en nom collectif et société en commandite simple). Dans le cas où la société de personnes serait la société mère d'un groupe, les recommandations s'appliqueraient aux sociétés de groupe, dans la mesure où celle-ci employerait un nombre de travailleurs supérieur au minimum requis.
- 5.5 Si plusieurs sociétés de capitaux constituaient un groupe au sens de l'article 18 de la loi sur les sociétés anonymes, les recommandations de la Commission s'appliqueraient au groupe, dans la mesure où celui-ci emploierait un nombre de travailleurs supérieur au minimum requis (voir également article 77 a de la loi sur le statut de l'établissement).

B. Motivation des recommandations

- I. Répartition des fonctions de la cogestion entre divers organes et institutions au sein de l'entreprise.
2. Pour régler la cogestion des travailleurs dans l'entreprise et par conséquent juger les recommandations proposées par la Commission, il faut, comme nous l'avons déjà mentionné, partir du principe que la cogestion n'est pas l'apanage d'un organe de l'entreprise, mais le produit de différentes mesures institutionnelles qui, selon la Commission, résulte de l'application des réglementations institutionnelles suivantes :
 - cogestion des travailleurs au conseil de surveillance de l'entreprise par une participation à cet organe, assortie d'un droit de vote (points 6 et suivants et 18 et suivants)
 - attribution à un membre du directoire désigné à cet effet des tâches concernant les questions du personnel et les affaires sociales (point 31)
 - coopération entre le directoire et le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements (points 32 et suivants)
 - publication améliorée par rapport à la situation actuelle de la coopération sociale dans l'entreprise (point 23)
 - cogestion obligatoire par convention d'établissement au sens de l'article 56 de la loi sur le statut de l'établissement.

Pour comprendre les recommandations de la Commission, il ne faut pas oublier que la Commission n'a considéré aucune de ces réglementations isolément, mais en corrélation avec les autres réglementations institutionnelles.

L'ampleur de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise résulte donc de la somme des possibilités de cogestion et d'intervention dans l'exercice du pouvoir de direction et d'organisation au niveau de l'entreprise et du droit de direction au niveau de l'établissement, ainsi que de l'inter-action mutuelle.

Les recommandations de la Commission sont donc fondées sur un équilibre de réglementations institutionnelles existantes et recommandées. La modification a posteriori de certaines réglementations comme la loi sur le statut de l'établissement ou de la compétence de l'assemblée générale ou du

conseil de surveillance, telle qu'elle est prévue par la loi sur les sociétés anonymes, perturberait également cet équilibre, si elle affectait les rapports existants entre les groupes intéressés. Ceci est valable non seulement pour les dispositions intéressant directement la cogestion des travailleurs et sur lesquelles se fonde la Commission, mais également pour les réglementations concernant les rapports entre les différents groupes et organisations. C'est ainsi qu'une modification du mode d'élection des membres du conseil de surveillance par l'assemblée générale en vue de garantir par une disposition de loi la représentation de minorités au conseil de surveillance, exigerait un réexamen des propositions de la Commission relatives à la composition du conseil de surveillance, au même titre qu'une modification des rapports existant entre le conseil d'établissement et le syndicat. Ces modifications seraient également de nature à perturber l'équilibre que la Commission a essayé de réaliser entre les réglementations institutionnelles dans l'entreprise visant à garantir la cogestion des travailleurs. Dans le cas d'autres modifications de ce genre les réflexions de la Commission qui sont à la base de ses recommandations ne resteraient pas toujours valables. Elles devraient être reconsidérées.

3. Pour les raisons déjà exposées, la Commission s'est fondée pour l'élaboration des modalités juridiques de la cogestion, sur le droit des sociétés et sur la loi sur le statut de l'établissement et a donc renoncé à soumettre des propositions relatives à une législation autonome applicable à l'entreprise en tant que groupement économique à but déterminé. Cela signifie que la cogestion doit se situer au niveau des institutions prévues par le droit des sociétés et par la loi sur le statut de l'établissement qui sont celles qui se prêtent le mieux à la solution des problèmes d'intégration et de coopération qui, d'après la Commission, doivent être résolus dans l'entreprise en tant que groupement économique à but déterminé. Ces institutions sont le conseil de surveillance comme organe de base pour une intégration institutionnelle dans l'entreprise et la coopération du directoire et du conseil commun des établissements ou d'un organe comparable en tant que représentation des travailleurs. La Commission voit donc non seulement dans le conseil de surveillance, mais également dans le directoire dont la loi prévoit la coopération avec la représentation des travailleurs, des organes auxquels sont confiés outre les tâches relevant du droit des sociétés, une institutionalisation partielle de l'entreprise en tant que groupement orga-

nisé. Il va en même pour le conseil d'établissement, du point de vue de la loi sur le statut de l'établissement. Le conseil commun des établissements, en tant que partenaire de la direction de l'entreprise, se rattache, de par sa fonction, non seulement à l'établissement, mais également à l'entreprise, et c'est la raison pour laquelle la loi sur le statut de l'établissement parle également à juste titre dans son article 46 de l'entreprise par opposition à l'établissement. Cet organe est donc aussi un organe existant au niveau de l'entreprise et non seulement un organe de l'organisation constitutionnelle de l'établissement. Son rattachement à l'entreprise ne résulte toutefois que d'une coopération reconnue par la loi avec le directoire de l'entreprise. Bien que ce dernier, même d'après les conceptions de la Commission, soit l'organe de l'entreprise prévu par le droit des sociétés, il est en même temps l'organe où s'exerce le pouvoir de direction et d'organisation dans l'entreprise, pouvoir dont l'exercice sera influencé par la cogestion institutionnelle des travailleurs.

4. La répartition des fonctions de cogestion entre diverses institutions dans l'entreprise, telles que conseil de surveillance et coopération du directoire et du conseil d'établissement, doit en outre tenir compte du fait que l'élaboration des modalités de la cogestion institutionnelle des travailleurs doit tenir compte non seulement du rôle des organes de l'entreprise, mais également de l'objet de la cogestion. Cela est d'autant plus vrai que la structure de l'entreprise, déterminée par le droit des sociétés, crée déjà une certaine répartition qui ne doit pas non plus être fondamentalement modifiée par l'extension de la fonction de ces organes au groupement qu'est l'entreprise.

L'élaboration des modalités institutionnelles de la cogestion n'est toutefois pas influencée uniquement par les différentes fonctions des organes de l'entreprise, mais également par l'objet de la cogestion. Ceci est le cas en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer si la procédure de cogestion et la forme de décision utilisée doivent empêcher ou non, sur le plan institutionnel la réglementation d'un objet déterminé contre la volonté des travailleurs. Si un objet déterminé ne doit pas être réglementé contre la volonté de la représentation des travailleurs dans l'entreprise, la forme de décision à retenir est celle de la décision par convention ou accord entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement

ou des représentants des porteurs de parts et des travailleurs au conseil de surveillance. S'il s'agit par contre de questions pour lesquelles une décision doit pouvoir être prise même contre la volonté d'un des groupes intéressés, le processus de décision doit être conçu en conséquence. En faisant une distinction entre la cogestion obligatoire et la cogestion facultative par convention d'établissement (articles 56 et 57 de la loi sur le statut de l'établissement) cette loi tient déjà compte des effets différents d'une réglementation par décision à la majorité et par convention.

5. Les recommandations de la Commission diffèrent dans de nombreux cas de la réglementation prévue par la législation relative à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, par la loi sur le statut de l'établissement ou par la loi sur les sociétés anonymes. Ces dérogations sont motivées soit par les enseignements tirés d'expériences relatives aux réglementations actuelles en matière de cogestion soit - dans la mesure où les réglementations proposées par la Commission ne peuvent pas se baser sur des expériences - par une appréciation générale de ces réglementations par rapport à la situation actuelle sur le plan juridique et pratique.

En cherchant à porter un jugement sur les réglementations appliquées jusqu'ici en matière de cogestion, la Commission était parfaitement consciente des difficultés que présentait cette tentative. Parmi ces difficultés, la plus grande a été d'imputer nettement tel ou tel phénomène à la cogestion. Au nombre de ces phénomènes citons, pour ne prendre que deux exemples, l'évolution des salaires dans différentes branches de l'industrie, ainsi que l'amélioration générale de la coopération entre la direction de l'entreprise et les travailleurs.

La Commission est consciente du fait que de nombreux phénomènes qui sont habituellement imputés à la cogestion peuvent également s'expliquer d'une autre manière. C'est pourquoi elle s'est imposée une grande prudence dans l'établissement de rapports de causalité entre certaines réglementations en matière de cogestion et certaines tendances de la politique des entreprises ou certaines tendances sur le plan économique et social. La Commission n'a admis un rapport de causalité dont elle a effectivement tenu compte dans son appréciation de la cogestion que dans les cas où une suite de comportements caractéristiques de la part des intéressés a permis d'observer les

conséquences réelles de la réglementation de la cogestion. Dans un domaine social aussi complexe que celui de la cogestion institutionnelle des travailleurs, on peut certes dégager des tendances précises, mais rarement établir des rapports de causalité qui ne puissent être infirmés par aucun exemple contradictoire. C'est pourquoi l'exposé de la Commission concernant diverses conséquences de la cogestion doit toujours être interprété dans le sens de la description de ces tendances et non pas dans le sens de l'affirmation d'une causalité absolue.

II..Le conseil de surveillance

1. Le conseil de surveillance, en tant que lieu institutionnel de la cogestion
6. Dans la discussion relative à la cogestion les intéressés sont apparemment d'accord pour admettre que la tâche de la direction de l'entreprise, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir de direction et d'organisation, ne peut être assumée que par un organe homogène. C'est pourquoi, même dans les cas où comme dans la cogestion appliquée au secteur minier et sidérurgique la présence au sein du directoire d'un directeur du travail peut donner l'impression d'une représentation partielle de groupe, les partisans de cette institution insistent sur la nécessité d'une intégration complète dans le directoire.

La nécessité d'un directoire homogène comme organe de l'entreprise n'apparaît toutefois pas seulement lorsqu'on considère la fonction de cet organe sous l'angle du droit des sociétés, mais également lorsqu'on tient compte pour l'organisation du directoire des conditions inhérentes à la nature de l'entreprise en tant que groupement économique à but déterminé. Même dans ce groupement le pouvoir d'organisation et de direction ne peut être exercé par un organe collégial que si l'homogénéité institutionnelle de l'organe est garantie. C'est pourquoi on ne peut demander au directoire d'intégrer et d'équilibrer sur le plan institutionnel les intérêts des porteurs de parts et ceux des travailleurs dans un organe de l'entreprise. Le conseil de surveillance est le seul organe de l'entreprise qui soit apte à remplir cette tâche.

Mais le fait que la cogestion des travailleurs dans l'entreprise se situe au niveau du conseil de surveillance et non à celui du directoire en tant qu'organe de direction de l'entreprise correspond également à la conception de la cogestion. Le choix du conseil de surveillance, en tant qu'organe primaire du droit des sociétés, pour une cogestion des travailleurs montre que l'essentiel de la cogestion consiste non pas dans le fait de développer des propres initiatives d'entrepreneur, mais dans le contrôle de la gestion de l'entreprise, dans le choix de sa direction et dans l'influence exercée sur la politique de l'entreprise en vertu de la compétence du conseil de surveillance. Dans la mesure où dans le cadre de la cogestion institutionnelle des travailleurs des initiatives sont prises, ce qui - comme les auditions l'ont montré - est effectivement le cas, ces initiatives naissent généralement de la collaboration entre le directoire et le conseil d'établissement.

7. Pour déterminer si la composition du conseil de surveillance - représentants des porteurs de parts et des travailleurs - est satisfaisante, il faut tenir compte des fonctions du conseil de surveillance et des raisons qui justifient la nécessité d'une cogestion des travailleurs dans l'entreprise.

En vertu de l'article 111 de la loi sur les sociétés anonymes, le conseil de surveillance doit contrôler la gestion. Son activité ne se limite toutefois pas à cette fonction de contrôle. Suivant la situation effective de l'entreprise, la structure du groupe des porteurs de parts et les statuts de la société, le conseil de surveillance peut centrer son activité sur le contrôle ou sur la participation à la direction de l'entreprise.

Quelles que soient les différences dans la conception du rôle du conseil de surveillance et dans l'exercice de sa fonction de contrôle, cet organe est toutefois chargé, en vertu de la loi, de nommer les membres du directoire et de sélectionner ainsi les personnes qui exerceront le pouvoir de direction et d'organisation dans l'entreprise. Sous l'angle de la cogestion des travailleurs, c'est probablement là la fonction la plus importante du conseil de surveillance. Il s'y ajoute l'approbation de décisions de principe importantes, l'assistance au directoire pour les grands problèmes de la politique de l'entreprise, l'approbation du compte-rendu de gestion et la fonction générale de contrôle qui incombe au conseil de surveillance.

Dans ses discussions relatives au problème de la composition du conseil de surveillance, la Commission a fait une distinction entre les tâches du conseil de surveillance axées sur l'élaboration et la formulation de la politique de l'entreprise (investissements, dividendes, problèmes de structure), d'une part, et sa compétence en matière de politique du personnel dans le cadre de la nomination du directoire, d'autre part. La Commission a estimé que cette distinction était justifiée par l'importance particulière que revêt, comme nous l'avons déjà mentionné, la sauvegarde des intérêts des travailleurs dans la nomination du directoire et par la nécessité, selon la Commission, de réglementer de façon différente en vue d'une participation des travailleurs, l'accomplissement des deux fonctions du conseil de surveillance.

2. Critères concernant la composition du conseil de surveillance

a) Le problème de la capacité de décision

3. Tous ceux qui ont participé à la discussion sur la cogestion sont convaincus que le bon fonctionnement du conseil de surveillance en tant qu'organe collégial exige qu'il puisse prendre des décisions à la majorité. Si l'on estime, avec la Commission, que malgré tous les points communs nés de l'appartenance à l'entreprise, le dualisme d'intérêt inhérent aux rapports résultant du travail persiste dans les rapports entre les représentants porteurs de parts et ceux des travailleurs au conseil de surveillance, cela signifie que dans un conseil de surveillance où est appliquée la cogestion le vote s'effectue généralement par groupe en cas de conflit. C'est d'ailleurs sur cette hypothèse qu'est fondée la législation relative à la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique, qui attribue aux groupes un nombre égal de voix et garantit la capacité de décision de l'organe en prévoyant l'intervention du 11ème, du 15ème ou du 21ème homme.

Dans ses recommandations concernant la composition du conseil de surveillance, la Commission suppose également, qu'en cas de conflit, les intérêts différents des porteurs de parts et des travailleurs au conseil de surveillance s'imposeront contre les forces d'intégration émanant du groupement qu'est l'entreprise. Cela ne veut pas dire que la Commission ne considère pas comme souhaitable de surmonter cette dualité d'intérêts au conseil de surveillance ; bien au contraire. C'est pourquoi dans ses recommandations

la Commission s'est efforcée, comme nous le montrerons par la suite, d'amorcer la suppression de cette dualité d'intérêts au sein du conseil de surveillance. Elle n'estime cependant pas que l'on puisse espérer une réalisation rapide de cet objectif et fonder la réglementation de la co-gestion institutionnelle sur le résultat de cette évolution.

La Commission n'oublie pas que, dans l'entreprise moderne, des forces d'intégration naissent de la décentralisation croissante des processus de décision. Dans le cadre de ses auditions, la Commission a acquis la conviction à plusieurs occasions que l'importance du conflit d'intérêts inhérent aux rapports résultant du travail diminue au fur et à mesure qu'augmente la responsabilité d'un nombre sans cesse croissant de travailleurs dans les entreprises à fort coefficient de capital.

Dans certains cas étudiés par elle, la Commission a constaté que cette décentralisation était déjà si poussée que pour les travailleurs comme pour la direction de l'entreprise, les conséquences de l'intégration des processus de décision dans l'entreprise l'emportaient sur la nécessité d'une intégration institutionnelle par la co-gestion.

Aujourd'hui il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure ces tendances peuvent être généralisées. C'est pourquoi la Commission s'est bornée à examiner si les recommandations qu'elle a formulées pour l'extension de la co-gestion institutionnelle dans l'entreprise pouvaient aller à l'encontre de cette évolution. Elle est arrivée à la conclusion que la réglementation proposée par elle n'aurait pas cet effet. Si la situation économique de l'entreprise moderne se modifie de façon à rendre superflue la garantie par la loi de la participation des travailleurs à l'exercice du pouvoir de direction et d'organisation, l'organisation de la co-gestion des travailleurs telle qu'elle est, proposée par la Commission, ne fera pas obstacle à cette évolution.

9. Dans un conseil de surveillance basé en principe sur le dualisme d'intérêts, la capacité de décision de l'organe au sens de la possibilité de prendre des décisions à la majorité, ne peut en principe être garantie que de deux façons : par l'attribution d'une majorité de voix à un des groupes intéressés ou par la répartition paritaire des voix et l'intervention d'un ou de plusieurs autres membres permettant la constitution d'une majorité.

Une composition paritaire de l'organe sans la présence de ce ou ces autres membres, modifierait par contre le caractère de l'organe étant donné que dans ces conditions il ne pourrait prendre en principe que des décisions à l'unanimité ou par convention, mais non des décisions à la majorité.

Le fait de prévoir une majorité qualifiée, les deux tiers des votes exprimés par exemple, pour l'adoption des décisions, comme cela a été proposé de divers côtés, ne permet non plus d'éviter cette modification du caractère de l'organe provenant de l'instauration de la parité absolue entre les deux groupes. Pour que la capacité de décision d'un organe paritaire soit rétablie par l'institution d'une majorité qualifiée, il faudrait qu'un des deux groupes se scinde lors du vote et permette ainsi la réalisation de la majorité nécessaire. Cela serait toutefois contraire à l'homogénéité de principe des deux groupes, pour ce qui est en tout cas de leur comportement de vote au conseil de surveillance. L'institution d'une majorité qualifiée n'apporte donc qu'une solution apparente à la situation sans issue qu'entraînerait la parité au conseil de surveillance. C'est pourquoi la Commission ne considère pas l'institution d'une majorité qualifiée comme une solution permettant d'obtenir au conseil de surveillance l'effet d'intégration qu'en attendent les défenseurs de cette idée.

10. Le bon fonctionnement du conseil de surveillance dépend ainsi essentiellement, entre autres de la relation des voix entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs. Certes il ne faut pas surestimer l'importance de cette relation ; les auditions ont confirmé que dans la cogestion appliquée au secteur minier et sidérurgique les décisions dans la très grande majorité des cas étaient prises à l'unanimité, de sorte que la décision ne dépend plus alors du nombre des sièges attribués à chacun des deux groupes. Cependant, il ne faut pas oublier que précisément aussi pour la volonté de compromis des deux groupes et du directoire que suppose cette unanimité, la parité des voix semble importante, même si l'on ne tient pas compte du fait que dans les cas de conflit l'égalité dans la répartition des mandats entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs a déterminé directement le processus de décision et le mode de travail du conseil de surveillance.

Avant d'envisager des relations chiffrées en vue de la réglementation future de la cogestion, il faut, d'après la Commission, préciser quel principe peut déterminer de façon satisfaisante l'étendue de la participation des représentants des travailleurs.

b) Du principe de la parité

11. Le premier principe qui vient à l'esprit est celui de l'égalité de traitement du capital et du travail. Ce principe peut être fondé sur une certaine conception des valeurs, mais son caractère de postulat de morale sociale empêche une justification au sens étroit du terme. Du point de vue économique, le principe de l'égalité de traitement est basé sur le fait incontestable que les deux facteurs sont indispensables à une entreprise économique. En revanche, il n'est naturellement pas fondé sur l'idée que capital et travail doivent être mis en oeuvre dans les mêmes proportions pour la réalisation des résultats de l'entreprise. C'est pourquoi l'utilisation croissante de capital par poste de travail ne constitue pas plus une objection valable à l'égalité de traitement que le fort coefficient de travail d'une branche économique déterminée ne permet de conclure à la nécessité de renoncer à l'égalité de traitement en faveur d'une représentation prépondérante du facteur travail. Le principe de l'égalité de traitement est en outre justifié par le fait que le travailleur, tout comme le porteur de parts, est exposé au risque d'erreur de décision ou de manoeuvre, abstraction faite des différences empiriques dans la nature et l'étendue de ce risque. Par contre, comme nous l'avons déjà mentionné, la véritable justification de l'égalité de traitement relève par contre du domaine de la morale sociale.
12. Sur le plan législatif, l'idée de l'égalité de traitement du capital et du travail prend de l'importance dans la mesure où l'on en déduit que la parité doit être réalisée dans le sens d'une répartition paritaire des sièges entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs. La Commission n'a pu admettre qu'un principe de parité ainsi conçu puisse être un critère satisfaisant pour la solution des problèmes que pose, sur le plan du droit des sociétés et des entreprises, la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance. La parité offre une garantie sûre contre les majorations. Elle s'est souvent imposée et a donné - on le sait - de bons résultats dans la composition d'instances consultatives et d'instances de décision dans le domaine du droit social. Lorsqu'il s'agit de neutraliser

et d'aplanir des oppositions économiques ou sociales et comme symbole d'une situation d'équilibre voulue par le système juridique, une structure paritaire apparaît comme le moyen idéal pour régler sur le plan juridique les conflits d'intérêts dans la société. La parité a sa place dans le domaine du droit social lorsqu'une activité judiciaire ou administrative doit être exercée avec la participation de fonctionnaires en tant que "tiers neutres". Au conseil de surveillance, par contre, il ne s'agit pas d'une neutralisation, mais d'une collaboration souple, en vue de réussir, la défense des intérêts sociaux faisant évidemment également partie de la "réussite". Même si le conseil de surveillance n'était qu'un simple organe de contrôle, on ne pourrait concevoir ses rapports avec le directoire de telle façon que celui-ci constitue dans une certaine mesure l'instance neutre par rapport aux groupes paritaires des représentants du capital et du travail. Les multiples aspects de la collaboration des deux organes administratifs, collaboration qui, d'après les constatations de la Commission, se manifeste par exemple dans la cogestion appliquée au secteur minier et sidérurgique, n'est nullement comparable au fonctionnement d'instances de droit public à composition paritaire.

13. La loi sur la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique entend garantir, à l'aide de ce que l'on a appelé le 11ème, le 15ème ou le 21ème homme, la possibilité d'éviter un conflit sans issue et de maintenir la capacité de décision du Conseil de surveillance malgré la parité. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus (IIIème partie), on n'a enregistré jusqu'à présent que relativement peu de cas de décisions à ce point serrées que le membre "neutre" du conseil de surveillance ait dû vraiment faire pencher la balance ; dans la plupart des cas, un accord a pu être réalisé - même si parfois il a été précédé de négociations difficiles. Il est possible que dans les cas où le 11ème homme a dû emporter la décision, il n'y ait pas eu de graves décisions erronées. On peut néanmoins constater que les expériences réalisées jusqu'à présent dans le cadre de cette réglementation ne suffisent pas à justifier une recommandation législative applicable à toutes les sociétés anonymes. En outre, une solution paritaire du problème de la cogestion ne constitue pas, étant donné son sens fondamental, une solution institutionnelle convaincante. L'attribution du même nombre de voix aux représentants du capital et du travail au conseil de surveillance est fondée sur l'idée que chacun des deux groupes a tendance, en cas de conflit,

à voir l'intérêt de l'entreprise dans son optique propre. Si telle est la bonne interprétation du conflit économique-social, l'importance déterminante donnée à la voix du même homme n'est justifiée que par l'idée que ce dernier se laissera guider exclusivement par l'intérêt de l'entreprise, ce qui est moins une question de morale qu'une question d'information et de perspicacité. La Commission considère que cette hypothèse n'est pas assez fondée.

14. Le législateur devrait, selon la Commission, répartir les sièges au conseil de surveillance selon des critères qui tiennent compte de la nécessité de la cogestion ainsi que de la fonction du conseil de surveillance en tant qu'organe participant au processus de décision dans l'entreprise. Le législateur doit faire en sorte que le conseil de surveillance puisse s'acquitter des tâches qui lui sont confiées par la loi et les statuts d'une façon qui n'entrave le déroulement du processus de décision que dans la mesure inévitable. Il doit en outre veiller à ce qu'un des deux groupes ne puisse pas constamment être mis en minorité et à ce qu'on n'aboutisse pas à une situation sans issue qui empêche toute décision.

c) Arguments en faveur de l'attribution d'une majorité aux représentants des porteurs de parts

15. Si le fait de garantir la capacité de décision au conseil de surveillance par l'institution d'un ou plusieurs membres neutres dans un conseil de surveillance à composition paritaire n'est pas la forme d'organisation qui convienne, il reste la solution qui consiste à attribuer une majorité à un des groupes. La Commission se prononce finalement en faveur de l'attribution d'une majorité au conseil de surveillance aux représentants des porteurs de parts, mais à des conditions qui rendent difficile la mise en minorité des représentants des travailleurs et ne la rendent donc possible que dans les cas où les porteurs de parts doivent garder la possibilité d'imposer les décisions qu'ils jugent indispensables. La Commission a surtout tenu compte du fait que la politique du conseil de surveillance, malgré les obligations sociales de l'entreprise, doit être axée sur la rentabilité en tant qu'objectif principal de l'entreprise. Certes, on pourrait penser, en ce qui concerne la composition du conseil de surveillance, que le directoire, en tant que véritable organe de direction et d'organisation de l'entreprise, est tenu à respecter le principe de la rentabilité et que, par conséquent,

il est superflu de garantir institutionnellement le respect de ce principe au conseil de surveillance. La Commission estime cependant que l'obligation du directoire de respecter le principe de la rentabilité ne suffit pas à garantir une politique rationnelle de l'entreprise et que le conseil de surveillance doit, au contraire, choisir et contrôler le directoire sous cet angle également.

La Commission pense que les porteurs de parts auront tendance à défendre davantage les intérêts de la rentabilité que les représentants des travailleurs, tout au moins lorsqu'un conflit d'objectif éclatera entre la rentabilité et l'intérêt des travailleurs à court terme. Comme nous l'avons exposé en détail dans la IVème partie (point 53 et ss), la Commission estime que ce conflit d'objectif devrait, en pareil cas, être résolu en faveur de la rentabilité, sous réserve de la garantie des intérêts sociaux des travailleurs. La garantie institutionnelle de cette tendance doit être assurée par l'attribution d'une majorité aux représentants des porteurs de parts.

16. La formulation de la politique de l'entreprise détermine en même temps les principales données relatives à l'étendue et à la teneur du risque assumé par l'entrepreneur. Comme nous l'avons déjà exposé, le fait que les entreprises puissent être guidées par le processus de l'économie de marché suppose que le danger que peut présenter le comportement de l'entreprise individuelle se répercute sur la nature de ce comportement. Dans le système de l'économie de marché cette répercussion est garantie notamment par les réglementations en matière de responsabilité. Tant que les travailleurs de l'entreprise ne prennent pas part à la responsabilité au sens du droit des sociétés pour les risques inhérents à l'activité d'entrepreneur, les porteurs de parts sont les seuls à porter la responsabilité juridiquement des conséquences d'une erreur de gestion ou d'une dégradation de la situation.

Toutefois, la responsabilité effective des pertes éventuelles peut être moins sensible pour le porteur de parts individuel, tandis que les conséquences possibles de ces pertes peuvent être plus lourdes pour les travailleurs de l'entreprise en cause et d'autres intéressés (partenaires sur le marché, communes). La caractéristique normale de la plupart des entreprises n'est toutefois pas d'avoir constamment des pertes, mais de réaliser des bénéfices plus ou moins élevés. En outre, la crainte de subir des pertes

n'est pas le seul principe directeur de la politique de l'entreprise si celle-ci veut maintenir un progrès suffisant sur le plan économique et technique. D'autre part, la direction d'une entreprise ne doit pas pouvoir trop facilement prendre des risques excessifs aux dépens d'autres personnes. Il convient par conséquent d'accorder une plus grande influence sur les décisions de l'entreprise à ceux dont le revenu dépend des résultats de la gestion et est partant moins stable et dont le patrimoine peut également être modifié par ces résultats, afin qu'ils puissent peser les chances de bénéfices et les risques de pertes. Etant donné les formes juridiques que revêtent actuellement les grandes entreprises et auxquelles se réfèrent les propositions relatives à la cogestion, ceci est actuellement valable surtout pour les porteurs de parts et dans une moindre mesure seulement pour les travailleurs. C'est pourquoi la Commission estime que les porteurs de parts devraient avoir la possibilité d'exercer une influence sur les décisions de l'entreprise dans le sens qu'ils choisissent.

Cela n'exclut pas que la répartition des sièges au conseil de surveillance puisse être modifiée en ce qui concerne la responsabilité et le revenu lié aux résultats, si et dans la mesure où les travailleurs de l'entreprise partagent la responsabilité juridique des résultats de l'activité d'entrepreneur. La Commission ne veut pas exclure a priori la possibilité de cette évolution, bien que les coopératives de production du type traditionnel n'aient pas donné de bons résultats et que d'autres formules n'aient pas encore fait leurs preuves. On peut parfaitement concevoir des formes d'organisation dans lesquelles, non seulement l'intérêt du capital social, mais également le revenu titré de la prestation de travail soient liés aux résultats d'une manière qui fasse du travailleur, sur le plan économique, un "copropriétaire" de l'entreprise. Tant que ces conditions ne sont pas remplies, la composition numérique du conseil de surveillance devrait, selon la Commission, tenir compte du fait que, en ce qui concerne le patrimoine de l'entreprise, les porteurs de parts sont les seuls qui en totalité subissent les conséquences des décisions de l'entreprise.

17. La Commission n'oublie pas que, sur le plan économique, les travailleurs peuvent également être "responsables" des conséquences découlant de décisions de l'entreprise ou d'événements défavorables. Cette "responsabilité" peut notamment provenir du fait qu'une planification erronée de l'entre-

prise peut entraîner la suppression de postes ou la détérioration de la situation de l'emploi. Les répercussions économiques des décisions de l'entreprise sur les travailleurs ne sont toutefois sensibles en règle générale que longtemps après et en outre les désavantages en sont plus ou moins compensés par des mesures prises par les pouvoirs publics.

Lorsqu'il y a opposition entre l'intérêt des travailleurs à court terme et leur intérêt à long terme - ce qui est souvent le cas dans une économie en constante transformation - les représentants des travailleurs au conseil de surveillance sont tentés de donner la préférence à l'intérêt à court terme. La "responsabilité" effective des travailleurs pour des décisions à long terme erronées ne se répercute donc pas nécessairement sur le comportement des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Il s'agit là d'un problème analogue à celui de l'équilibre entre les intérêts des travailleurs à court terme et leurs intérêts à long terme, sur lequel la Commission a déjà exprimé son avis dans la quatrième partie (points 44 et 45).

d) Composition du conseil de surveillance

18. La Commission conçoit la nouvelle organisation du conseil de surveillance de la façon suivante, sur la base de 12 membres au total, sans exclure naturellement la possibilité d'un conseil de surveillance plus étoffé de 16, 20 ou 24 membres. Dans le cas d'un conseil de surveillance plus étoffé, le nombre des sièges prévus pour les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs sera augmenté en conséquence.
 1. Pour un conseil de surveillance de 12 membres au total, 50 % des sièges, soit 6, reviennent aux porteurs de parts. Les représentants des porteurs de parts sont élus comme auparavant par l'assemblée générale.
 2. Quatre autres sièges au conseil de surveillance sont attribués à des personnes élues par les travailleurs de l'entreprise. Pour un ou deux de ces sièges les syndicats représentés dans l'entreprise devraient jouir d'un droit de nomination. La Commission n'estime pas opportun de prévoir des droits de délégation en faveur du syndicat.
 3. Deux autres membres du conseil de surveillance devraient, selon la Commission, être cooptés par le conseil de surveillance lui-même. La majo-

rité des membres de la Commission estime que dans cette procédure de cooptation, le directoire devrait, parallèlement aux membres du conseil de surveillance, avoir un droit de proposition. La Commission s'écarte donc de la composition actuelle du conseil de surveillance, mais elle estime qu'elle ne fait ainsi que tenir compte de l'évolution qu'elle a constatée lors des auditions en particulier. Celles-ci ont montré que, pour la plupart des intéressés, le directoire doit participer à la composition du conseil de surveillance. La Commission pense que le fait de donner au directoire un droit de proposition qui cependant n'exclut pas d'autres propositions, répond en même temps à la nécessité que les points de vue caractéristiques de la direction de l'entreprise soient défendus au conseil de surveillance par opposition à ceux du groupe des porteurs de parts. En outre, la Commission espère que la cooptation de deux autres membres par le conseil de surveillance aura un effet d'intégration sur les représentants des porteurs de parts et des travailleurs au conseil de surveillance.

La cooptation des deux autres membres du conseil de surveillance est soumise à la fois à l'approbation de la majorité des représentants des porteurs de parts et à l'approbation de la majorité des représentants des travailleurs. Cela permet de garantir que le choix des deux autres membres du conseil de surveillance ne sera pas déterminé uniquement par les porteurs de parts et que la cooptation n'affectera donc pas le rapport que la Commission juge nécessaire entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs. La Commission connaît parfaitement la possibilité de choisir d'abord paritairement les deux autres membres du conseil de surveillance à coopter. Elle s'est d'ailleurs basée sur cette possibilité pour apprécier le rapport entre les représentants des porteurs de parts et les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Elle pense toutefois que le droit de proposition du directoire dont le conseil de surveillance doit examiner les propositions, est de nature à la longue à contrecarrer cette tendance à la parité au sens strict. Il conviendrait de prévoir, dans le cas où le conseil de surveillance ne peut se mettre d'accord sur les membres à coopter, la nomination de ces membres par le juge du registre du commerce. Le directoire dispose d'un droit de requête.

19. On pourrait faire valoir contre l'instauration sanctionnée par la loi d'un droit de proposition en faveur du directoire pour la composition du conseil de surveillance - même si ce droit n'est pas exclusif - que l'instauration d'un tel droit de proposition menace la fonction de contrôle du conseil de surveillance et risque de modifier la composition du conseil de surveillance au profit des porteurs de parts. La grande majorité des membres de la Commission n'estiment pas que ces objections éventuelles puissent s'appliquer aux intentions et à l'application effective de leurs propositions. La Commission juge nécessaire d'accorder un droit de proposition au directoire parce que ce droit donne aux véritables détenteurs du pouvoir de direction et d'organisation de l'entreprise la possibilité de présenter au conseil de surveillance des propositions personnelles n'émanant pas des deux groupes représentés au conseil de surveillance. Vu l'exercice du droit de proposition, le conseil de surveillance est tenu d'examiner ces propositions sans être tenu pour autant de les suivre, étant donné que le droit de proposition du directoire n'a pas un caractère exclusif. Selon la Commission, l'initiative du directoire augmentera la propension du conseil de surveillance à admettre en son sein des personnes qui ne se rangent nettement ni dans l'un ni dans l'autre des groupes représentés au conseil de surveillance. Une modification du rapport existant entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs au conseil de surveillance est exclue en ce sens que les autres membres à coopter par le conseil de surveillance ne peuvent être cooptés sans l'approbation de la majorité des représentants des porteurs de parts et des représentants des travailleurs.

3. Nomination du directoire

20. Comme nous l'avons déjà constaté, la Commission a attaché une importance particulière au problème du choix des membres du directoire. Elle s'est demandée si, contrairement aux décisions relatives à la politique de l'entreprise, le choix du directoire ne semblait pas justifier une composition paritaire du conseil de surveillance. Elle a surtout tenu compte du fait que le choix du directoire détermine non seulement la politique de l'entreprise sur le plan du personnel, mais permet aussi d'influer concrètement sur le droit de direction, qui caractérise le travail dépendant. Contrairement à la collaboration du conseil de surveillance sur les points relevant

de la politique de l'entreprise, le choix des membres du directoire permet donc de parler davantage encore d'une "égalité de droit" entre les porteurs de parts et les travailleurs. Pour les porteurs de parts, le choix des dirigeants de l'entreprise représente le choix des personnes qui, par leur action concrète, déterminent la réussite de l'activité de l'entreprise, pour l'exercice de laquelle les porteurs de parts ont mis à la disposition de l'entreprise le capital pour lequel ils sont responsables. Pour les travailleurs, le choix des dirigeants représente la possibilité d'exercer une influence sur le "droit de disposer" de la main-d'oeuvre qui est à la disposition de l'entreprise. Sans tenir compte des relations extérieures de l'entreprise, de la question de la responsabilité et des problèmes particuliers que pose un marché ouvert des cadres, on est donc tenté de prévoir l'égalité de droit entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs pour le choix des dirigeants.

C'est pourquoi la Commission a d'abord envisagé d'ajouter au conseil de surveillance, pour le choix des dirigeants de l'entreprise, le nombre de membres nécessaires pour atteindre la parité entre les représentants des porteurs de parts et ceux des travailleurs. Elle a toutefois renoncé à ce projet. Elle a en effet estimé que cette participation de second ordre au conseil de surveillance soulèverait des difficultés juridiques et pratiques. La question de l'information et de la responsabilité de ces membres supplémentaires du conseil de surveillance, s'ils ne participaient qu'à certaines opérations, serait particulièrement difficile à résoudre. En outre, il ne faut pas oublier qu'une composition paritaire permet d'influencer institutionnellement le marché des cadres et peut avoir des répercussions défavorables sur le comportement de ceux-ci, ainsi que sur l'homogénéité du directoire.

21. C'est pourquoi les recommandations de la Commission prévoient la possibilité, également pour le choix des dirigeants, de confier la décision en cas de conflit aux porteurs de parts. La Commission estime toutefois que cette décision ne devrait être prise que lorsqu'elle est manifestement nécessaire pour le bien de l'entreprise et considère qu'elle doit par conséquent être assortie de conditions très strictes.

Pour déterminer comment cet objectif peut être garanti sur le plan institutionnel, la Commission s'est fondée essentiellement sur deux considérations :

Les auditions de la Commission ont montré que la nomination formelle de membres du directoire par le conseil de surveillance est généralement précédée d'une procédure officieuse de sélection, basée en partie sur des candidatures, mais plus souvent sur des contacts et des entretiens personnels et à laquelle ne participe presque jamais la totalité du conseil de surveillance. En raison du caractère particulièrement confidentiel de ces sondages dont la nécessité n'est pas contestée, les entretiens préliminaires sont généralement limités au président du conseil de surveillance ou à un bureau du conseil de surveillance ou au président du conseil de surveillance et à son adjoint ou à un autre (ou d'autres) membre(s) du conseil de surveillance. Une des principales différences entre la cogestion dans le secteur minier et sidérurgique et la cogestion en vertu de la loi sur le statut de l'établissement réside dans le fait que les travailleurs des entreprises du secteur minier et sidérurgique où est appliquée la cogestion, participent déjà, en règle générale, par l'intermédiaire d'un de leurs représentants au conseil de surveillance, aux entretiens préliminaires qui précèdent la nomination du membre du directoire, tandis que la Commission n'a pas relevé de pratique comparable dans les entreprises auxquelles s'applique la loi sur le statut de l'établissement. Or, selon l'avis unanime des personnes consultées par la Commission, les entretiens préliminaires sont généralement déterminants. Il n'arrive guère - la Commission n'en connaît pas d'exemple - que des personnes qui, après un sondage, sont présentées par le président du conseil de surveillance ou par le bureau, en vue de leur nomination, à l'ensemble du conseil de surveillance, ne recueillent pas l'approbation de celui-ci.

La Commission estime que, pour cette raison, il est nécessaire d'institutionnaliser la participation des travailleurs aussitôt que possible, à la procédure de sélection qui précède la nomination des membres du directoire. Elle considère que cette participation est garantie par sa recommandation de confier les sondages et la sélection préliminaire à un bureau du conseil de surveillance et de prévoir la composition paritaire de ce bureau. Cela ne signifie pas que la Commission juge ce bureau absolument nécessaire, même lorsque le conseil de surveillance n'entend pas constituer de bureau ou lorsque l'objectif visé par la Commission est atteint par une autre méthode équivalente.

La Commission considérerait par exemple comme équivalente une procédure qui laisserait au président du conseil de surveillance et à son adjoint le soin d'effectuer les sondages pour la nomination de nouveaux membres du directoire, l'adjoint étant choisi parmi les représentants des travailleurs au conseil de surveillance. La Commission pense qu'on peut laisser au règlement intérieur du conseil de surveillance le soin de déterminer s'il y a lieu d'adopter l'une ou l'autre de ces deux méthodes. Ce qui lui paraît déterminant, c'est le fait que les travailleurs aient la garantie de participer aussitôt que possible à la procédure de sélection.

La Commission estime que cette participation des représentants des travailleurs au premier stade de la nomination est opportune non seulement pour des raisons générales, mais également parce que c'est le seul moyen de permettre aux représentants des travailleurs au conseil de surveillance de prendre des initiatives lors de la nomination de nouveaux membres du directoire et de proposer eux-mêmes des personnes qualifiées à cet effet. Cette possibilité présente un intérêt parce qu'elle peut permettre une meilleure utilisation de la réserve de cadres dans les cas où certaines catégories de personnes avaient jusqu'à présent des chances de promotion plus faibles. En même temps la possibilité de prendre une initiative personnelle peut contribuer à accroître l'impartialité du choix.

La Commission n'oublie pas que la perméabilité entre les catégories et par conséquent les chances d'accès aux postes-clé dans le secteur économique ont augmenté ces dernières années sous la pression du développement technologique et de l'organisation des entreprises. Ce processus est imputable entre autres à la suppression générale des privilèges dans le domaine de la formation, à l'importance croissante donnée aux qualifications pour l'exercice de fonctions de direction et à la perméabilité accrue entre les grades. En outre, les entreprises ont de plus en plus tendance à confier les postes de direction à des personnes provenant de l'entreprise même. Les jeunes cadres qualifiés pour occuper ces postes sont généralement connus aussi des représentants des travailleurs, avant même que leur nomination au conseil de surveillance fasse l'objet d'une discussion.

22. Les auditions de la Commission ont montré en outre, qu'à de rares exceptions près, ni dans les entreprises du secteur minier et sidérurgique ni dans les entreprises auxquelles s'applique la loi sur le statut de l'établissement, des membres du directoire n'avaient été nommés contre la volonté des représentants de travailleurs au conseil de surveillance. La nomination de nouveaux membres du directoire intervient ainsi presque toujours à l'unanimité. On pourrait en conclure qu'il n'est pas nécessaire de renforcer et de garantir, sur le plan institutionnel, la participation des travailleurs à la sélection des cadres dans l'entreprise, et que la procédure actuellement appliquée dans les entreprises auxquelles s'applique la loi sur le statut de l'établissement est donc suffisante. La Commission ne partage pas cette opinion. Elle estime que l'impartialité de la procédure de sélection qu'elle attend de l'application de sa recommandation devrait être institutionnellement garantie, même si elle devait de toute façon être réalisée grâce à d'autres facteurs, tels que le développement technologique des entreprises modernes dont nous avons déjà parlé. Ce qui a amené la Commission à cette conclusion, c'est qu'une garantie institutionnelle en faveur des travailleurs jouera dans ce cas le rôle de "fleet in being", dont l'existence n'a pas d'effet défavorable sur le processus de sélection, mais étant de nature à éviter que le personnel ne doute de l'objectivité de la sélection des dirigeants.

4. Obligation de motivation et droit d'information

23. L'attribution d'une majorité aux représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance devrait, d'après la Commission, être compensée de plusieurs façons sur le plan institutionnel pour rendre plus difficile la mise en minorité des travailleurs. Parmi ces compensations la Commission estime qu'il conviendrait de prévoir :

D'abord, l'obligation pour la majorité de motiver, à l'égard de la minorité, au conseil de surveillance dans les cas où les représentants des travailleurs au conseil de surveillance ont été mis en minorité et où deux représentants des travailleurs au moins exigent une motivation de la décision prise par la majorité. La Commission n'ignore pas que ce devoir de motivation peut aboutir à ce que plusieurs représentants des porteurs de parts au conseil de surveillance se voient dans l'obligation de donner des explications au sujet de leur vote dans la majorité. Toutefois, en raison de

l'objectif visé par l'entreprise, les décisions du conseil de surveillance seront dans la plupart des cas fondées sur des faits, la Commission ne considère pas cette obligation de motivation comme gênante. Elle estime en outre que cette obligation de motivation peut contribuer dans de nombreux cas à une amélioration dans l'accomplissement par le conseil de surveillance des tâches qui lui sont confiées par la loi ou par les statuts.

En second lieu, une exemption des membres du conseil de surveillance de l'obligation du secret, dans la mesure où le directoire est tenu d'informer les actionnaires. Cette relativisation de l'obligation du secret auquel sont tenus les membres du conseil de surveillance permettrait aux représentants des travailleurs au conseil de surveillance d'expliquer publiquement le processus de formation de la décision et les motifs de la décision prise à la majorité contre eux. Cette explication publique est opportune, surtout pour les décisions qui ont des répercussions directes sur les travailleurs de l'entreprise, comme c'est le cas pour les fermetures d'usines ou les modifications persistantes de la structure de l'entreprise.

Le recours à cette possibilité devrait d'abord être discuté au conseil de surveillance et être abandonné lorsque les trois quarts des membres du conseil de surveillance s'y opposent. En outre, elle ne devrait pas exister pour les questions de personnel.

En troisième lieu, l'établissement éventuel d'un rapport sur la coopération entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs dans le cadre de l'entreprise, dans le compte rendu d'activité de l'entreprise ou à des intervalles plus rapprochés. Ce rapport pourrait donner non seulement aux travailleurs, mais également aux porteurs de parts, un aperçu de la coopération entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement. Le rapport devrait être fait par le conseil de surveillance dans son compte rendu. La Commission estime qu'en plus du compte-rendu commun au personnel prévu par la loi sur le statut de l'établissement, le compte-rendu d'activité annuel de la société devrait également offrir cette possibilité de rendre compte, accompagné, le cas échéant, d'un vote spécial.

Enfin, selon la Commission, il ne devrait y avoir au conseil de surveillance aucun comité auquel des représentants des travailleurs ne participent

pas, sauf s'ils renoncent expressément à cette participation. Il devrait être mis fin à la pratique en usage dans le secteur auquel s'applique la loi sur le statut de l'établissement et qui consiste à transférer des compétences importantes du conseil de surveillance à des comités ou à un bureau en excluant les représentants des travailleurs.

5. Représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise dans le conseil de surveillance

24. La Commission a examiné avec une attention particulière si une nouvelle réglementation de la cogestion institutionnelle des travailleurs devait prévoir à titre obligatoire l'intégration de représentants des travailleurs externes dans le conseil de surveillance, c'est-à-dire des représentants étrangers à l'entreprise. La Commission recommande de prévoir dans une réglementation légale 1 ou 2 représentants des travailleurs élus par le personnel ne provenant pas de l'entreprise et étant donc des représentants de travailleurs externes.

La Commission estime que pour ces représentants des travailleurs, les syndicats représentés dans l'entreprise doivent disposer du droit de nomination. Les représentants des travailleurs nommés par les syndicats doivent toutefois obtenir leur légitimation par un vote d'approbation des travailleurs de l'entreprise.

Le droit de nomination des syndicats pour ces sièges au conseil de surveillance ne doit toutefois pas être en concurrence avec d'autres droits de nomination de sorte qu'en cas limite, aucun des représentants des travailleurs au conseil de surveillance ne soit élu au conseil de surveillance sur la base d'une nomination du syndicat.

Cette recommandation a été inspirée à la Commission par la conviction qu'une limitation des représentants des travailleurs aux membres de l'entreprise n'est pas conforme à l'intérêt des travailleurs eux-mêmes. Les auditions ont montré que sur des points importants de la politique de l'entreprise, et également pour le choix des dirigeants de l'entreprise, la présence de représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise a eu pour l'entreprise des conséquences favorables. Ceci est valable surtout dans les cas où l'opposition entre l'intérêt à court terme des travailleurs et leur in-

térêt à long terme est particulièrement marquée.

La Commission s'est également demandé si le droit de nomination des syndicats devrait être un droit exclusif ou un droit de nomination en concurrence avec celui d'autres groupes au sein de l'établissement. Ses auditions l'ont également amenée à la conclusion que le droit de nomination des syndicats ne peut produire ses effets que s'il est exclusif. La Commission estime que les syndicats exerceront leur droit de nomination - ne fût-ce que pour des raisons pratiques - après délibération avec le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements ou une représentation similaire des travailleurs dans l'entreprise et formuleront à cette occasion plusieurs propositions de personnes.

La Commission est parfaitement consciente du fait que les syndicats ne sont pas appelés juridiquement à "défendre" les travailleurs au sens du droit civil, mais, à son avis, ce droit de nomination des syndicats ne suppose pas non plus ce pouvoir de représentation des travailleurs au sens du droit civil. La Commission estime au contraire qu'il suffit pour justifier un droit de nomination, que les syndicats aient, sur le plan de la politique économique en général et en particulier sur celui de la politique tarifaire et sociale, le pouvoir de défendre les intérêts des travailleurs.

On ne peut toutefois invoquer cette légitimation "politique" d'un syndicat que si le syndicat est représenté dans l'entreprise même.

L'ampleur que doit prendre cette représentation est en définitive un problème politique. La Commission estime que l'on peut parler de "base de légitimation" du droit de nomination des syndicats lorsque le syndicat est représenté dans l'entreprise en tant que groupement participant à la négociation des conventions collectives. C'est pourquoi elle recommande de ne laisser au conseil commun des établissements, au conseil d'établissement ou à un organe similaire, le droit de nommer les représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise, que lorsque le syndicat ne remplit pas la condition précitée.

6. Défense de l'intérêt public

25. En corrélation avec la question des représentants des travailleurs au conseil de surveillance étrangers à l'entreprise, la Commission a également examiné s'il convenait de préconiser l'intégration dans le conseil de sur-

veillance d'autres membres représentant l'intérêt public. Cette idée de faire entrer au conseil de surveillance des personnes dont la fonction consisterait à défendre l'intérêt public par opposition à l'intérêt de l'entreprise, est liée à l'idée que les contrôles externes auxquels l'entreprise est soumise ne sont pas suffisants - surtout dans les grandes entreprises - pour représenter l'intérêt public à l'égard de l'entreprise. On attend des représentants de l'intérêt public au conseil de surveillance qu'ils complètent, dans une certaine mesure en agissant de l'intérieur sur le processus de formation des décisions dans l'entreprise, les contrôles externes insuffisants résultant des marchés et des dispositions juridiques et administratives. Ces représentants devraient également veiller à ce que des consignes données par les pouvoirs publics comme le maintien de la pureté de l'air, la lutte contre la pollution des eaux, soient respectées et à ce que les principes importants du droit économique le soient également. La fonction des représentants de l'intérêt public consiste également à représenter dans l'entreprise la "communauté", composée surtout des fournisseurs et des clients de l'entreprise, pour garantir ainsi la sauvegarde des intérêts de cette "communauté".

Les membres de la Commission, à l'exception d'un seul, n'ont pu se convaincre de la nécessité d'intégrer dans le conseil de surveillance des représentants de l'intérêt public dotés de telles fonctions et n'ont pas estimé que ceux-ci pourraient contribuer à rationaliser le comportement de l'entreprise. Dans la mesure où il s'agit de défendre des points de vue qui n'affectent pas directement les intérêts des porteurs de parts ou des travailleurs de l'entreprise, la Commission estime que cette fonction est déjà remplie par les deux autres membres cooptés par le conseil de surveillance. Les auditions ont montré qu'il existe aujourd'hui déjà dans de nombreux conseils de surveillance des personnes qui donnent la priorité dans le processus de formation des décisions à des considérations générales, se faisant ainsi le porte-parole de l'intérêt public, même si celui-ci est apprécié subjectivement. Par contre, les obstacles qui s'opposent à une institutionnalisation de cette représentation sont tels, selon la majeure partie de la Commission, qu'ils l'emportent de beaucoup sur les avantages qu'elle pourrait présenter dans certains cas.

D'une part, il paraît très difficile de déterminer avec certitude le contenu objectif de l'intérêt public lorsqu'il s'agit d'une entreprise.

Dans un système économique qui préfère qu'une opinion soit formée par un grand nombre de jugements individuels indépendants, à ce que la notion du bien public, ne soit pas définie de façon autoritaire, le fait de confier à un petit nombre d'individus le soin de défendre le bien public dans un organe de l'entreprise est une contradiction. La majorité de la Commission estime que le représentant du bien public échappera finalement à cette contradiction en se préoccupant également dans son jugement des intérêts de l'entreprise, c'est-à-dire en supprimant sur le plan subjectif la contradiction possible ou réelle entre l'intérêt de l'entreprise et l'intérêt public. Il en résulte que l'institutionnalisation de la défense du bien public dans l'organe de l'entreprise affaiblit les efforts que font le législateur et l'administration pour faire valoir l'intérêt public à l'égard de l'entreprise. Cela est vrai en tout cas pour les mesures de l'entreprise qui ont été approuvées par le représentant du bien public au conseil de surveillance, mais dont les instances officielles estiment qu'elles ne sont pas compatibles avec le bien public.

Les membres de la Commission - à une exception près - se prononcent donc contre l'institutionnalisation de la défense de l'intérêt public au conseil de surveillance. Ils estiment qu'il appartient en premier lieu aux marchés et aux pouvoirs publics de défendre l'intérêt public. Les marchés des biens, des prestations de services et des capitaux sont d'ailleurs le lieu tout indiqué pour faire valoir les intérêts des fournisseurs et des clients à l'égard de l'entreprise. Dans la mesure où ces mécanismes perdent de leur efficacité dans les grandes entreprises, ils ne peuvent être compensés par la fiction de la présence de l'intérêt public ou par une représentation des fournisseurs et des acheteurs dans l'entreprise dont la légitimation est de toute façon problématique, mais uniquement par des actes efficaces des pouvoirs publics, comme par exemple les contrôles d'abus.

26. Le rejet d'une institutionnalisation de la défense de l'intérêt public dans l'entreprise n'implique pas que l'on n'accorde aucune importance au respect par l'entreprise du bien public. Bien au contraire. Contrairement à une unité politique comme le Land ou la Commune, l'entreprise, en tant que groupement créé dans un but déterminé, ne définit pas le bien public

de façon autonome. Elle contribue par la réalisation de l'objectif qu'elle vise, à la réalisation d'un bien public qui lui est proposé. L'objectif de l'entreprise est d'approvisionner la communauté en biens, compte tenu du principe de la rentabilité. C'est pourquoi la réalisation du bien public par le groupement qu'est l'entreprise est assurée dès que l'entreprise est tenue d'accomplir cette tâche de façon optimale, conformément d'ailleurs à son organisation institutionnelle. C'est cet objectif que vise l'organisation du conseil de surveillance recommandée par la Commission et en particulier le maintien d'une certaine prédominance numérique des représentants des porteurs de parts.

Le Professeur Voigt estime, par contre, que l'objectif d'une grande entreprise dans le système social et économique actuel ne doit pas se borner à assurer l'approvisionnement de la communauté en biens ou services, compte tenu du principe de la rentabilité. A son avis, le fait pour l'entreprise de se conformer aux règles du marché ne suffit pas à garantir le bien public. Si l'on veut étendre la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, il faut penser que les grandes entreprises en particulier ne doivent pas se laisser guider uniquement par les intérêts des actionnaires et ceux des travailleurs. En outre, dans beaucoup de grandes entreprises, les "représentants" des porteurs de parts ne se composent plus de propriétaires des actions, mais de représentants des banques, d'entreprises amies, de fournisseurs et de clients. Certes, ces groupes représentés au conseil de surveillance ont déjà fait valoir isolément l'intérêt de la communauté qui dépasse celui des porteurs de parts et des travailleurs, mais souvent aussi cela n'a pas été le cas, parce que personne ne s'est senti responsable par exemple pour la pollution de l'air, pour la protection de l'eau, la protection de la santé, les conditions de circulation, les problèmes de localisation, de la concentration et de la formation des prix. Les dispositions de protection adoptées par les pouvoirs publics ne peuvent jamais avoir tout à fait les mêmes effets que la prise en considération du bien public au premier stade de la formation des décisions dans les organes de l'entreprise.

C'est pourquoi le Professeur Voigt recommande que les deux membres cooptés du conseil de surveillance reçoivent, en vertu de la loi, le mandat de

veiller tout spécialement à la sauvegarde des intérêts de la communauté (bien public) et de les défendre. Certes, ces deux membres peuvent à tout moment être mis en minorité. Cependant, le fait de leur confier expressément un mandat a pour effet de garantir la discussion au conseil de surveillance des problèmes relevant de l'intérêt public qui, autrement, ne seraient pas examinés.

7. Responsabilité des représentants des porteurs de parts

27. On pourrait faire valoir, à l'encontre de la proposition de la Commission, qui consiste à donner la prépondérance aux porteurs de parts dans le conseil de surveillance sous réserve de l'obligation de motivation et de publicité, que les mesures prises pour éviter la mise en minorité des représentants des travailleurs étant si étendues, que la mise en oeuvre de la recommandation sera pratiquement assimilable à une composition paritaire du conseil de surveillance et que les porteurs de parts ne pourront donc pas assumer leurs responsabilités en vue de la réalisation de l'objectif de l'entreprise. La Commission considère que cette objection n'est pas fondée, et cela ne vaut pas seulement pour les décisions générales de l'entreprise au conseil de surveillance, mais en particulier pour le problème du choix des cadres.
- Le problème que nous venons d'aborder peut être formulé de la façon suivante : jusqu'où peut-on aller dans l'adoption de mesures institutionnelles imposant une obligation de discussion et d'argumentation, sans détruire la possibilité de rendre un des deux groupes représentés au conseil de surveillance responsable des décisions de l'organe et de sauvegarder ainsi la tendance à réaliser l'objectif de l'entreprise ? Il s'agit de savoir, en d'autres termes, si l'on peut attendre des représentants des porteurs de parts qu'ils réalisent, les décisions jugées absolument nécessaires dans l'intérêt de l'entreprise même lorsqu'elles impliquent des charges considérables. Autrement dit : à partir de quel moment les obligations d'argumentation et de motivation deviennent-elles si compliquées ou si lourdes que l'organe concerné se soustrait à l'obligation qui ne découle que des décisions à la majorité, en évitant a priori ces décisions à la majorité ?
- La Commission ne pense pas que les obligations qu'elle recommande pour empêcher une mise en minorité des représentants des travailleurs au conseil

de surveillance soient trop lourdes pour ne pouvoir être surmontées dans le cas de décisions vraiment importantes. Elle estime au contraire que l'on peut et que l'on doit attendre des représentants des porteurs de parts qu'ils prennent les décisions qu'ils jugent indispensables, même lorsqu'elles entraînent des charges et des inconvénients considérables et que, même après la mise en oeuvre des recommandations présentées par la Commission, ils pourront par conséquent être rendus responsables de la réalisation de l'objectif de l'entreprise.

8. Méthode de travail du conseil de surveillance

28. En ce qui concerne l'organisation du conseil de surveillance, la Commission recommande enfin d'améliorer la forme des procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance, insuffisante dans de nombreuses entreprises, et de fixer dans un règlement intérieur du conseil de surveillance les modalités d'établissement du procès-verbal, ainsi que les votes minoritaires et spéciaux et la motivation des décisions à la majorité. En ce qui concerne l'adoption des décisions relatives au règlement intérieur, il conviendrait de prévoir qu'il ne peut être adopté ou modifié contre la majorité des voix des porteurs de parts et des représentants des travailleurs.

9. Conseils de surveillance dans les groupes

29. A propos de la composition du conseil de surveillance, la Commission a également examiné de quelle manière devait être composé le cercle des représentants des travailleurs aux conseils de surveillance des sociétés formant un groupe. La Commission a considéré que les conseils de surveillance des filiales d'un groupe, s'ils ne présentent pas la même importance effective pour la formation des décisions dans l'entreprise, ne sont cependant pas dénués de toute importance du point de vue de la cogestion institutionnelle dans l'entreprise. L'autonomie juridique des sociétés de groupes aboutit déjà en général - abstraction faite d'autres raisons - à une "décentralisation minimum" à l'intérieur du groupe qui se traduit également par une liberté de manoeuvre correspondante pour les conseils de surveillance de ces sociétés.

La réunion de plusieurs sociétés au sein d'un groupe, sous une direction unique, est importante en ce qui concerne la cogestion des travailleurs

au conseil de surveillance, surtout à deux égards : premièrement, en ce qui concerne la participation des travailleurs des sociétés dépendantes à l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de la société mère et, deuxièmement, en ce qui concerne la question de savoir si des travailleurs des sociétés dépendantes devraient être délégués au conseil de surveillance de la société mère.

D'abord, en ce qui concerne le deuxième point, il semble peu judicieux à la Commission de déléguer des travailleurs des filiales au conseil de surveillance de la société mère, selon une clé de répartition déterminée. C'est pourquoi la Commission recommande de modifier les réglementations relatives à la cogestion dans le groupe en renonçant à la délégation obligatoire de représentants des travailleurs des filiales au conseil de surveillance de la société mère et en laissant, au contraire, aux travailleurs du groupe le soin de décider si, et dans quelle mesure, ils entendent déléguer des travailleurs de filiales au conseil de surveillance de la société mère. La Commission considère cette réglementation comme défendable, ne fût-ce que parce que les intérêts des travailleurs des sociétés dépendantes à l'égard de la direction du groupe sont également défendus par le conseil d'établissement du groupe ou par une représentation des travailleurs du groupe, exerçant des fonctions comparables.

30. En ce qui concerne le droit de vote actif des travailleurs des entreprises formant un groupe, pour l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de la société mère, la Commission estime que tous les travailleurs du groupe devraient participer, non seulement à l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de leur société, mais également à l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de la société dominante. Par contre, la Commission considère la réglementation actuelle comme inopportune en ce sens qu'elle aboutit, dans les groupes à trois étages ou plus, à ce que les travailleurs élisent, outre les représentants au conseil de surveillance de leur société, les représentants des travailleurs au conseil de surveillance de la société mère directe et au conseil de surveillance de la société effectivement dominante et élisent par conséquent des représentants dans plus de deux conseils de surveillance. Cette procédure est, non seulement, compliquée et génératrice de confusion pour les travailleurs électeurs, mais en outre, elle suit trop

la structure du groupe telle qu'elle est fixée par le droit des sociétés et ne tient donc pas suffisamment compte du fait que la direction commune, constructive pour le groupe, se manifeste dans les organes de la société dominante et non dans ceux d'une société intermédiaire. Dans le groupe, les travailleurs ne devraient donc jouir d'un droit de vote actif que pour le conseil de surveillance de leur propre société et de la société dominante.

La Commission voit dans le droit de vote actif des travailleurs de toutes les sociétés du groupe pour l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance de la société dominante, conséquence du fait que les sociétés groupées sous une direction unique doivent être considérées comme une unité économique, présentant des caractéristiques comparables à celles de l'entreprise en tant que groupement social. L'autonomie juridique des différentes sociétés du groupe ne s'oppose pas plus à cette thèse, pour ce qui en est de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise, qu'aux dispositions législatives réglementant les groupes, qui sont fondées sur l'unité économique du groupe.

III. Directoire et conseil d'établissement

1. Le membre du directoire chargé des questions de personnel

31. La Commission recommande de prescrire par une disposition législative que les questions de personnel et les affaires sociales seront confiées, au sein du directoire de l'entreprise, à un membre du directoire désigné à cet effet. Certes, ses auditions lui ont donné l'impression que les milieux économiques allemands sont de plus en plus convaincus de la nécessité de ne pas renoncer à traiter de façon distincte, au sein du directoire ou de la direction de l'entreprise, les questions de personnel et les affaires sociales, eu égard à l'importance croissante que présentent ces problèmes pour la prospérité de l'entreprise. C'est la raison pour laquelle il peut ne pas paraître absolument indispensable à la longue de créer à cet effet par une disposition législative un poste spécial au sein du directoire. La Commission considère cependant cette création comme nécessaire pour garantir le maintien de l'équilibre institutionnel qu'elle attend dans le cadre de la cogestion des travailleurs au sein de l'entreprise.

Eu égard à la réforme de la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance qu'elle propose, en corrélation notamment avec la nomination des membres du directoire, la Commission n'estime pas nécessaire de recommander une procédure spéciale pour la nomination du membre du directoire chargé des questions de personnel, qui prévoirait par exemple que ce membre ne peut être désigné contre la majorité des voix des représentants des travailleurs au conseil de surveillance et se distingue à ce titre des autres membres du directoire. Elle estime, au contraire, que le responsable des questions de personnel au directoire devrait être désigné de la même façon que tout autre membre du directoire.

La Commission part du principe que le membre du directoire chargé des questions de personnel ne sera pratiquement jamais désigné contre la majorité des voix des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. La Commission a trouvé une confirmation de cette hypothèse dans l'opinion, unanimement exprimée au cours des auditions, selon laquelle ce membre du directoire ne devrait pas être désigné contre la volonté des représentants des travailleurs, étant donné que, sans l'approbation des travailleurs, il n'est guère possible de garantir une coopération raisonnable dans l'entreprise. Dans ces conditions, la Commission estime que les problèmes que pose une procédure spéciale de désignation ne semblent pas compensés par les avantages que pourrait présenter cette procédure spéciale de désignation.

2. Coopération du directoire et du conseil d'établissement

32. La Commission accorde une importance primordiale non seulement à la cogestion des travailleurs au sein du conseil de surveillance, mais également à une coopération, réglementée par la loi, entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement, le conseil commun des établissements ou le conseil d'établissement du groupe ou encore une représentation similaire des travailleurs de l'entreprise. La Commission estime que la coopération directe entre le directoire et le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements a donné d'excellents résultats. Ceci est valable pour tout ce qui concerne les problèmes de la direction concrète de l'entreprise, qui ne peuvent être étudiés que jusqu'à un certain point, dans le cadre du conseil de surveillance. Les entretiens réguliers entre les membres du directoire et la représentation des travailleurs au niveau de l'établissement

ont en outre puissamment contribué à améliorer l'information des travailleurs sur les intentions de la direction de l'entreprise et à informer la direction de l'entreprise des répercussions possibles de ses mesures au niveau de l'établissement. La Commission recommande de réglementer par des dispositions législatives la coopération entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs au niveau de l'entreprise - soit par le conseil d'établissement, un conseil commun des établissements ou un conseil d'établissement de groupe, soit par un organe doté de fonctions analogues. Cette coopération institutionnalisée couvrirait une partie des fonctions que la loi sur le statut de l'établissement a attribuées jusqu'à présent au comité économique, sans que celui-ci ait toujours pu les remplir.

La Commission ne recommande pas pour autant de renoncer à l'avenir au comité économique. Elle estime que cet organe a une tâche importante à remplir lorsqu'il s'agit de discuter des problèmes liés à l'exécution de la planification et de l'organisation de l'entreprise. En tant que mécanisme de coopération "au second degré", il peut jouer ce rôle important. Sa création ne devrait toutefois pas être prescrite à titre obligatoire, mais pouvoir être décidée par une convention d'établissement.

3. Conseil commun des établissements et conseil d'établissement de groupe

33. Dans le cadre de l'institutionnalisation par la loi de la coopération entre le directoire et le conseil d'établissement, la Commission a également examiné si la création d'un conseil commun des établissements devait être prescrite par la loi pour les entreprises comportant plusieurs établissements. Les résultats des auditions sur ce point n'ont pas été très nets. Si un certain nombre de présidents de conseils d'établissement et de représentants des travailleurs au conseil de surveillance se sont prononcés en faveur de l'obligation sanctionnée par la loi, de constituer un conseil commun des établissements, d'autres présidents de conseils d'établissements et d'autres représentants des travailleurs ont fait valoir que la création d'un conseil commun des établissements devait être laissée à l'appréciation des conseils d'établissements.

La Commission recommande de prescrire la création d'une représentation unitaire des travailleurs dans les entreprises comportant plusieurs établissements de façon, qu'au lieu du conseil commun des établissements, une

autre forme de représentation unitaire des travailleurs à l'égard de la direction de l'entreprise puisse être créée par les différents conseil d'établissement (par exemple par des groupes de travail des conseils d'établissement), si cette représentation est de nature à remplir les mêmes fonctions que le conseil commun des établissements. La Commission estime que le conseil commun des établissements ou un organe similaire n'est pas seulement un organe relevant de l'organisation constitutionnelle de l'établissement, mais également un organe rattaché à l'entreprise. Ce lien avec l'entreprise est incontesté, dans la mesure où le conseil commun des établissements, en tant que partenaire de la direction de l'entreprise, exerce surtout des droits de cogestion sur le plan économique, qui par leur nature, dans les entreprises comportant plusieurs établissements, affectent généralement tout le personnel de l'entreprise. L'existence d'une représentation des travailleurs se rattachant à la direction de l'entreprise est indispensable pour l'accomplissement de cette fonction. Elle est donc nécessaire pour que soient assurées à la fois, sur le plan institutionnel, comme le recommande la Commission, la cogestion au conseil de surveillance et la collaboration du directoire et de la représentation des travailleurs. L'instauration de cette représentation ne peut donc pas être laissée à l'appréciation des conseils d'établissement dans l'entreprise.

D'autre part, il ne faut pas oublier que le conseil commun des établissements est déjà compétent, en vertu de la législation en vigueur, pour traiter des questions relevant de l'organisation constitutionnelle de l'établissement, dans la mesure où ces questions concernent l'ensemble de l'entreprise ou plusieurs établissements. De ce fait il peut se produire une véritable concurrence entre le conseil commun des établissements et le conseil d'établissement. Or, cette situation est regrettable lorsqu'elle aboutit à subordonner les conseils d'établissement au conseil commun des établissements et à étendre de façon excessive les compétences du conseil commun des établissements.

Afin de ne pas limiter la fonction des conseils d'établissement plus que ne l'exige la représentation commune de tous les travailleurs de l'entreprise à l'égard de la direction, il paraît opportun à la Commission de donner aux conseils d'établissement la possibilité, au lieu de constituer un conseil commun des établissements, de trouver d'une autre manière un partenaire institutionnel à la direction de l'entreprise. L'existence de cette institution

devrait toutefois être prescrite à titre obligatoire.

34. Ce qui est valable pour le conseil commun des établissements, lorsqu'une entreprise comporte plusieurs établissements, doit valoir également, selon la Commission, lorsque plusieurs entreprises forment un groupe placé sous une direction unique. Dans ce cas également, les travailleurs doivent être représentés par un organe commun à l'égard de la direction de l'entreprise.

C'est pourquoi la Commission recommande de prescrire par la loi la création d'un conseil d'établissement du groupe dans les cas où plusieurs sociétés forment un groupe. Là encore, la possibilité devrait être donnée aux conseils d'établissement ou au conseil commun des établissements des différentes entreprises, de constituer, au lieu d'un conseil d'établissement du groupe, une autre forme de représentation dotée d'une fonction similaire. L'instauration du conseil d'établissement du groupe ou d'un organe comparable ne devrait pas non plus être laissée à l'appréciation des conseils d'établissements.

35. La coopération entre directoire et conseil commun des établissements et en particulier les modalités de cette coopération doivent être fonction de la situation particulière de l'entreprise et ne peuvent donc être réglementées par la loi dans les moindres détails. C'est pourquoi la Commission recommande de renoncer à une réglementation trop détaillée de la coopération qu'elle préconise et de prévoir au contraire que le directoire et le conseil commun des établissements seront compétents pour fixer par convention les modalités de la procédure de coopération. La Commission estime opportun de prévoir expressément cette compétence, étant donné que la réglementation de cet objet ne relève pas de l'organisation constitutionnelle de l'établissement au sens strict, mais de l'organisation de l'entreprise. Il en va de même pour la coopération entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement du groupe et de sa délimitation sur le plan de la procédure par rapport à la coopération entre les directoires et les conseils d'établissement dans les entreprises formant un groupe.

IV. Procédure électorale

36. L'efficacité de la cogestion des travailleurs dans l'entreprise dépend essentiellement du choix des personnes qui sont chargées de coopérer au processus de formation des décisions dans l'entreprise, en tant que représentants des travailleurs. Comme l'exercice du pouvoir d'organisation et de direction dans l'entreprise consiste à diriger et à concevoir une action pour aboutir en principe à un but, le choix des personnes qui doivent assumer cette fonction, doit s'inspirer des mêmes critères que ceux qui s'imposent à l'entreprise. C'est pourquoi il est incontestable que dans la sélection des membres du directoire ou des cadres, la qualification des candidats revêt une importance déterminante et ne peut être remplacée par la confiance d'une majorité, quelle que soit sa composition. La procédure électorale doit tenir compte de ce fait et notamment permettre de réduire au minimum le risque de sélection de candidats moins qualifiés.

Il en va de même en principe pour la composition du conseil de surveillance. Le conseil de surveillance de l'entreprise ne devrait également comprendre que des personnes possédant les qualifications nécessaires pour assumer des fonctions du conseil de surveillance. D'autre part, parallèlement aux qualifications, la question de la confiance dans l'aptitude à s'acquitter de la tâche qui leur est confiée, joue dans le choix des membres du conseil de surveillance un rôle beaucoup plus important que pour le directoire. Cela est dû en premier lieu au fait que les membres du conseil de surveillance sont, non seulement, membres d'un organe de l'entreprise, mais en même temps titulaires d'un mandat. La fonction de coopération, de contrôle et d'intégration que l'on attend de la cogestion des travailleurs au conseil de surveillance, exige que ne soient désignées au conseil de surveillance comme représentants des travailleurs que des personnes qui jouissent de la confiance de leurs mandants. Cela ne signifie pas que les qualifications des mandataires puissent être remplacées par cette confiance, cela implique que la procédure électorale pour le choix des représentants des travailleurs au conseil de surveillance doit être déterminée par l'objectif suivant : permettre une identification optimale entre le représentant et le représenté. Sur le plan pratique, il en résulte que la réglementation de la procédure électorale doit être inspirée en premier lieu par le souci

de garantir une base d'approbation aussi large que possible et la prise en considération des qualifications dans le cadre d'une procédure électorale répondant à cette condition.

37. En ce qui concerne le choix des représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise, la Commission s'est efforcée de tenir compte de la nécessité pour les travailleurs d'avoir des représentants qualifiés au conseil de surveillance, d'une part en accordant aux syndicats le droit de proposition et d'autre part en exigeant que la nomination de ces représentants soit approuvée par les travailleurs de l'entreprise. Pour les représentants des travailleurs provenant de l'entreprise même, la garantie institutionnelle de la qualification dépend des personnes que les travailleurs peuvent élire pour les représenter, de la manière dont les propositions soumises à leur approbation sont élaborées et de la manière dont on statue sur ces propositions.

En ce qui concerne d'abord la délimitation de la catégorie des personnes éligibles (droit de vote passif), la Commission estime qu'elle devrait être aussi large que possible et non pas limitée à un groupe. Sur le plan pratique, cela signifie que les travailleurs de l'entreprise devraient être habilités à élire également des personnes d'un autre groupe que celui auxquels ils appartiennent (employés, ouvriers) et également des employés dits cadres, dans la mesure où ceux-ci n'appartiennent pas à la direction de l'entreprise au sens étroit du terme. La Commission n'estime pas justifié d'exclure du droit de vote passif et actif, toutes les personnes actuellement visées par l'article 4, paragraphe 2 c) de la loi sur le statut de l'établissement. La Commission envisage, comme directive pour la limitation de cette catégorie, de renoncer au critère de la "confiance personnelle" ou en tout cas à donner à ce critère une application beaucoup plus limitée.

La Commission ne veut pas au demeurant prendre position sur la situation des employés cadres en vertu de l'organisation constitutionnelle de l'établissement et sur la réglementation de ce problème. Sa recommandation se limite à la situation des employés cadres dans l'entreprise, en vertu de l'article 4, paragraphe 2 c) de la loi sur le statut de l'établissement, en corrélation avec l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance.

38. La réglementation de la représentation des groupes (article 76 II de la loi sur le statut de l'établissement) qui, d'après la Commission, ne devrait pas être limitée à un membre du groupe, pose le problème général de la représentation du groupe au conseil de surveillance. Ce principe résulte de la division traditionnelle des travailleurs en ouvriers et employés et des différences entre les problèmes qui se posent à ces deux groupes sur le plan de la législation du travail, sur le plan social, politique et fonctionnel. Bien que cette division n'ait nullement perdu de sa signification sur le plan juridique, économique et social, il ne faut pas oublier qu'elle est, suite à l'évolution actuelle, de plus en plus remise en question dans de nombreuses entreprises. Ceci est valable non seulement en ce qui concerne la différenciation croissante à l'intérieur des deux groupes, qui s'applique entre autres aux employés ne relevant pas des conventions collectives et aux employés scientifiques dans le groupe des employés et aux ouvriers qualifiés et spécialisés dans le groupe des ouvriers, mais également en ce qui concerne la séparation entre ces deux groupes. Si, étant donné cette évolution, l'on veut s'en tenir au principe de la représentation par groupe pour des raisons de protection des minorités, on ne devrait en tout le faire, selon la Commission, que de manière à empêcher la représentation par groupe de s'opposer à la modification de la structure même des groupes. Tel serait le cas par exemple si la représentation par groupe imposait le maintien de groupes qui ont perdu beaucoup de leur importance pratique pour l'entreprise, empêchant par conséquent la représentation d'autres groupes nouvellement créés. La Commission estime que le fait pour un jardinier de représenter au conseil de surveillance d'une entreprise, le groupe des ouvriers réduit à quelques personnes, faute de membres qualifiés, alors que les nombreux employés hautement spécialisés ne sont pas représentés par le fait d'une interprétation lâche de l'article 4 paragraphe 2 c) de la loi sur le statut de l'établissement, ne correspond pas à une réglementation progressiste de la représentation par groupe. La représentation par groupe devrait par conséquent être liée à l'importance minimum du groupe, si l'on continue à juger nécessaire l'élection par groupe. La constitution de nouveaux groupes dans l'entreprise ne devrait pas être exclue et elle ne devrait pas dépendre non plus de l'organisation du groupe, dans un syndicat par exemple.

39. La réglementation par la loi de la procédure électorale applicable au choix des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, devra aussi déterminer la manière dont l'influence des travailleurs de l'entreprise peut s'exprimer dans le choix des candidats et la façon de garantir la sélection des meilleurs parmi les personnes qualifiées. Il est d'autant plus difficile d'apporter une solution satisfaisante à ce problème que dans une grande entreprise comportant de nombreux établissements, il n'y a généralement plus de contact personnel et qu'il est difficile à un candidat d'entrer dans le champ visuel retréci de chaque électeur. Le plus souvent, les électeurs ont également des difficultés à déterminer les critères d'aptitude à l'exécution des tâches confiées aux représentants des travailleurs et à juger les candidats en fonction de ces critères. L'électeur est donc tributaire de la sélection préliminaire de candidats par de petits groupes, aussi bien informés que possible des problèmes de l'établissement et de l'entreprise. C'est pourquoi cette sélection préliminaire joue un rôle important. Elle doit se faire de façon aussi efficace, mais également aussi démocratique que possible.

Dans cette double optique il paraît indiqué de choisir comme groupe de sélection soit le conseil commun des établissements désigné pour l'entreprise, soit un groupe comparable. Dans ce groupe sont représentés les représentants des différents conseils d'établissement - élus par le personnel. On peut supposer que, du fait de la collaboration au conseil commun des établissements et de la coopération avec le directoire, ces représentants se sont initiés aux problèmes de l'entreprise et sont en mesure d'effectuer un choix éclairé. La Commission estime par conséquent qu'il faut donner au conseil commun des établissements le droit d'établir une liste. Il en va de même du conseil d'établissement du groupe.

La Commission pense qu'un droit de proposition devrait être accordé, non seulement au conseil commun des établissements, mais également aux différents conseils d'établissement dans l'entreprise.

Cette réglementation ne doit toutefois pas faire obstacle à une initiative spontanée des travailleurs de l'entreprise. C'est pourquoi la Commission estime que le droit de proposition pour l'élection des représentants des travailleurs de l'entreprise devrait être accordé, non seulement au conseil

commun des établissements, mais également aux groupes de travailleurs qui réunissent soit 10 % des travailleurs de l'entreprise soit cent travailleurs au moins.

40. Pour la réglementation de la procédure électorale proprement dite qui permettra de statuer sur les différentes propositions, il est déterminant de savoir si l'on donnera la préférence à l'élection directe des représentants des travailleurs au conseil de surveillance par le personnel ou à une élection indirecte par un collège électoral. Etant donné que, dans les grandes entreprises, le travailleur individuel ne connaît pas le véritable objet de la décision et qu'il n'est pas possible de mettre en mouvement l'appareil utilisé pour l'information du public dans les élections politiques, on est tenté de faire accomplir l'acte électoral proprement dit par un collège électoral. Par contre, on peut faire valoir en faveur d'une élection directe des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, par les membres du personnel, que la légitimation des représentants des travailleurs, de parler au nom du personnel, apparaît d'une façon particulièrement claire à l'électeur et à l'élu dans le cas de l'élection directe.

La Commission estime qu'une réglementation de la procédure électorale devrait permettre les deux formes d'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Elle pense qu'il conviendrait de donner en principe la préférence à l'élection par un collège électoral lorsque le nombre des travailleurs de l'entreprise dépasse un certain niveau - par exemple 5.000 travailleurs. Mais même dans ce cas, une minorité qualifiée du personnel, le quart des travailleurs de l'entreprise par exemple, devrait avoir la possibilité de se prononcer pour une élection directe.

Dans la mesure où un collège électoral est constitué pour l'élection des représentants des travailleurs de l'entreprise, ce collège électoral devrait, selon la Commission, être composé de tous les membres du conseil d'établissement de l'entreprise et si le nombre des membres des conseils d'établissement ne dépasse pas 50, d'un nombre égal d'autres membres. Peuvent être pris en considération comme autres membres soit les suppléants élus pour les conseils d'établissement ou soit les personnes qui ont été élues spécialement comme autres membres du collège électoral lors de l'élection au conseil d'établissement. La Commission ne s'estime pas en mesure, sur

la base de la documentation et des expériences qu'elle a recueillies, de se prononcer nettement en faveur de l'une ou de l'autre solution.

Le collège électoral ou les électeurs directs doivent en outre statuer sur les propositions présentées par les syndicats représentés dans l'entreprise en ce qui concerne les sièges au conseil de surveillance qui sont réservés à des représentants des travailleurs étrangers à l'entreprise. Le scrutin nominal ou le scrutin de liste est remplacé dans ce cas par un vote des travailleurs sur l'approbation ou le rejet de la nomination des syndicats.

41. En ce qui concerne la nature du scrutin pour l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, on peut envisager en principe le scrutin proportionnel ou majoritaire. Afin de laisser aux travailleurs électeurs ou au collège électoral une liberté aussi grande que possible, la Commission recommande d'autoriser dans la loi, pour l'élection des représentants des travailleurs au conseil de surveillance, les deux modes de scrutin et de laisser au corps électoral le soin de choisir le mode de scrutin. On trouve un exemple de cette réglementation dans l'article 13 paragraphe 3 de la loi sur le statut de l'établissement.

Si l'élection intervient selon les principes du scrutin majoritaire, les candidats proposés devraient, d'après la Commission, être suffisamment identifiables quant à leur fonction dans l'entreprise et à leur appartenance à des organisations ou à des groupements. Cela semble être le seul moyen d'informer correctement les électeurs sur les personnes soumises à leur choix.

Les auditions ont montré que le manque de synchronisation entre l'élection au conseil d'établissement et l'élection au conseil de surveillance avait à plusieurs reprises soulevé des difficultés. Il s'agissait surtout de cas où certains représentants des travailleurs d'un conseil d'établissement avaient été élus peu de temps avant les élections au conseil d'établissement et étaient par conséquent désignés au conseil de surveillance pour une période dépassant de beaucoup la durée du mandat du conseil d'établissement. Cela a eu pour effet que certains membres d'un conseil d'établissement ont été désignés au conseil de surveillance peu de temps avant

l'élection au conseil d'établissement et n'ont plus été confirmées ensuite dans leurs fonctions au conseil d'établissement. Même si, étant donné la différence de durée entre le mandat du conseil de surveillance et celui du conseil d'établissement, il n'est pas toujours possible que les représentants des travailleurs au conseil de surveillance et les membres du conseil d'établissement soient appuyés par les mêmes groupements, il conviendrait d'exploiter toutes les possibilités offertes par la loi et les statuts pour harmoniser la durée du mandat de ces deux organes.

V. Champ d'application des recommandations

42. Comme nous l'avons déjà exposé dans la 4ème partie du présent rapport, la cogestion institutionnelle des travailleurs dans les organes de l'entreprise est fondée, non seulement sur les conditions des rapports résultant du travail, mais surtout sur la nature de l'entreprise en tant que groupement économique. Ce groupement est caractérisé par l'existence d'une organisation, c'est-à-dire d'une répartition institutionnalisée des différentes fonctions dans l'entreprise entre les différents organes remplissant ces fonctions. Cette organisation est déterminée d'une part par la situation économique de l'entreprise qui est fonction entre autres de ses dimensions ; d'autre part, elle est déterminée par la forme juridique de l'entreprise et en particulier par les dispositions du droit des sociétés relatives à l'organisation.

La cogestion des travailleurs dans l'entreprise repose sur l'organisation de l'entreprise et par conséquent sur les différents organes institutionnels de l'entreprise. Elle suppose par conséquent l'existence d'une organisation institutionnelle dans l'entreprise. Ce point est également important lorsqu'il s'agit de déterminer à quelles entreprises doivent s'appliquer les recommandations de la Commission en matière de cogestion. Il faut distinguer à cet égard entre les critères économiques, en particulier les dimensions de l'entreprise, et les critères relevant du droit des sociétés, c'est-à-dire la forme juridique de l'entreprise surtout.

1. Critères économiques

43. Parmi les critères économiques à prendre en considération pour l'application des réglementations en matière de cogestion, les plus souvent men-

tionnés dans la discussion sont le nombre des personnes employées, le chiffre d'affaires et le total du bilan. La Commission estime que parmi ces critères, le seul à retenir en ce qui concerne ses recommandations devrait être le nombre des personnes employées dans l'entreprise. La cogestion n'est pas, selon la Commission, un problème de contrôle du capital ou de contrôle de la puissance, mais exclusivement un problème d'organisation interne de l'entreprise en vue d'assurer la participation des travailleurs au processus de décision dans l'entreprise et leur protection sociale et juridique. Or, seul le critère du nombre des personnes employées est lié au problème de l'organisation interne du groupement social qu'est l'entreprise. Ni le total du bilan, ni le chiffre d'affaires ne donne d'indications essentielles complémentaires sur l'importance de ce groupement social qu'est l'entreprise pour les travailleurs appartenant à ce groupement. En ce qui concerne la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise, qui est fondée sur l'appartenance des travailleurs à l'entreprise et justifiée par elle, les seuls critères précis ne peuvent donc être dérivés que du nombre des personnes employées.

La Commission estime que la cogestion institutionnelle des travailleurs qu'elle préconise, devrait s'appliquer aux entreprises occupant au moins de 1.000 à 2.000 travailleurs. La Commission entend par entreprise au sens de cette recommandation, également le groupe formé par la réunion de plusieurs entreprises nationales juridiquement autonomes, placées sous une direction unique. Cette recommandation a été déterminée par les considérations suivantes :

Les membres de la Commission ont d'abord estimé d'un commun accord que les entreprises occupant moins de 1.000 travailleurs sont trop petites pour supporter les institutions d'une cogestion légale et institutionnalisées telle qu'elle est proposée par la Commission. Des entreprises de cette dimension ne possèdent généralement pas une organisation assez différenciée pour permettre l'application des règles de la cogestion telle qu'elle est recommandée. En outre, ce n'est qu'à partir de certaines dimensions que se posent les problèmes de l'anonymisation des travailleurs, de la bureaucratisation des administrations et partant de la création de voies hiérarchiques, qui rendent particulièrement nécessaire la mise en place d'institutions spéciales garantissant une cogestion des travailleurs.

D'autre part, la Commission n'a pu se résoudre à préconiser comme critère d'application une limite rigide de 1.000 travailleurs. Un certain nombre de ses membres estime qu'une entreprise ne remplit qu'à partir d'un effectif de 2.000 travailleurs les conditions nécessitant la création d'organes comme le conseil de surveillance sous la forme proposée, et l'institutionnalisation de la coopération entre la direction de l'entreprise et la représentation des travailleurs dans l'entreprise. Ils pensent également que l'application de la réglementation de la cogestion à des entreprises de 1.000 travailleurs et plus pourrait avoir pour effet de retarder la croissance des entreprises qui s'approchent de cette limite, mais qui n'ont pas encore institutionnalisé la répartition des fonctions. D'autres membres de la Commission ne partagent pas ce souci. Les limites d'application de 1.000 à 2.000 travailleurs constituent donc les limites inférieure et supérieure à partir desquelles la Commission estime à l'unanimité que l'application de ses recommandations est nécessaire.

La Commission est consciente du fait que la réalisation de sa recommandation sur ce point a pour effet de différencier les formes de cogestion institutionnelle appliquées, suivant les dimensions de l'entreprise, et qui se répartiront de la façon suivante : entreprises employant jusqu'à 500 travailleurs - lorsqu'elles ne sont pas gérées sous la forme de société anonyme - entreprises de 500 à 1.000/2.000 travailleurs et entreprises dont l'effectif est supérieur. La Commission ne considère toutefois pas cet échelonnement pour la réglementation de la cogestion comme un inconvénient, mais comme une conséquence du fait que l'organisation interne des entreprises se diversifie sur le plan fonctionnel et par conséquent aussi institutionnel au fur et à mesure que le personnel augmente et exige aussi par conséquent une forme de cogestion plus élaborée. Selon la Commission, en proposant différentes réglementations en matière de cogestion, le législateur ne fait donc que suivre les différentes étapes du développement de l'organisation interne des entreprises.

Les membres de la Commission qui ont fixé la limite d'application de la réglementation à 2.000 travailleurs considèrent également cette limitation comme judicieuse parce qu'elle constitue le seul moyen de donner au groupe intermédiaire d'entreprises (500 à 2.000) une importance réelle.

44. La Commission s'est efforcée de chiffrer les conséquences des critères d'application qu'elle avait fixés. D'après les plus récentes statistiques des entreprises qui soient disponibles (1961), pour les sociétés de capitaux, si l'on fixe la limite inférieure à 1.000 travailleurs, les recommandations s'appliqueraient à 4,3 millions de travailleurs au total (66,3 % du nombre des personnes employées dans des sociétés de capitaux) et si l'on fixe cette limite à 2.000 travailleurs, elles s'appliqueraient à 3,6 millions de travailleurs au total (55,9 % des personnes employées dans des sociétés de capitaux). Dans le premier cas, 982 sociétés de capitaux (3,4 %) seraient concernées par cette réglementation, dans le deuxième cas, 502 (1,7 %). On peut supposer que, depuis lors, cette différence a plutôt diminué (En ce qui concerne les données statistiques, cf. annexe 5).

2. La forme juridique

45. En ce qui concerne la forme juridique comme critère d'application de la réglementation en matière de cogestion, la Commission a d'abord examiné si l'application de ses recommandations devait être liée à la forme juridique de l'entreprise ou non. Contre l'application de ce critère, on pourrait faire valoir que le groupement économique qu'est l'entreprise existe indépendamment de la forme juridique sous laquelle les propriétaires de l'entreprise se sont organisés et doit par conséquent permettre dans tous les cas l'application de la cogestion institutionnelle des travailleurs. La Commission ne partage pas cette opinion. Elle estime au contraire que la structure de l'entreprise sous l'angle du droit des sociétés revêt, en corrélation également avec l'organisation interne de l'entreprise en tant que groupement social, non seulement une importance fortuite, mais également une importance de fond. Ceci est valable surtout pour l'organisation juridique de la direction de l'entreprise comme lieu de l'initiative de l'entrepreneur et pour la question de la responsabilité. D'après la Commission, l'application de ses recommandations doit donc également être fonction de la forme juridique des entreprises.

La Commission a pris la société anonyme comme point de départ de ses recommandations et comme modèle de l'organisation interne de l'entreprise. C'est d'ailleurs la forme juridique de la société anonyme qui répond le

le mieux du point de vue juridique également à la nécessité d'une organisation interne de l'entreprise des dimensions considérées ici. Ceci est le cas en particulier pour la séparation institutionnelle entre la fonction d'entrepreneur et les porteurs de parts, qui n'existe pleinement que dans la société anonyme.

En ce qui concerne la transposition des réglementations recommandées par la Commission en matière de cogestion sur le plan des entreprises ayant une forme juridique autre que la société anonyme, il faut

- 1) veiller à empêcher que le choix d'autres formes juridiques permette d'éviter une cogestion institutionnelle juridiquement nécessaire ;
- 2) veiller, dans l'élaboration des réglementations en matière de cogestion, à ce que le but fondamental d'autres formes juridiques ne soit pas menacé.

46. Ces considérations valent déjà pour l'application des recommandations de la Commission à la société à responsabilité limitée. La Commission estime que les réglementations qu'elle a proposées en matière de cogestion devraient s'appliquer également à la société à responsabilité limitée. Elle n'ignore pas que des entreprises constituées sous la forme juridique de sociétés à responsabilité limitée n'ont pas, contrairement à la société anonyme, une organisation uniforme sur le plan économique. Dans son application pratique, cette forme de société va de la société de capitaux reposant sur la personne et comparable par conséquent à la société de personnes, à des organisations comparables à celle de la société anonyme. En règle générale, ce sont toutefois, surtout pour les grosses sociétés, les aspects de la société de capitaux qui prédominent et qui se manifestent, non seulement par une séparation institutionnelle entre propriétaire et direction de l'entreprise, mais surtout aussi par la limitation de la responsabilité au patrimoine de la société.

L'application des recommandations de la Commission à la société à responsabilité limitée se heurte en outre à la difficulté que la législation régissant la SARL ne prévoit pas d'organe doté de compétences comparables à celles du conseil de surveillance de la société anonyme.

Cela pose un problème non seulement pour la procédure de sélection des dirigeants et la confirmation périodique de ceux-ci dans leurs fonctions, mais également pour les compétences en matière d'information et de contrôle du conseil de surveillance de la SARL, dans la mesure où il doit être constitué en vertu de la loi sur le statut de l'établissement.

La Commission a considéré qu'il ne lui appartenait pas de recommander des modifications et des adaptations de la législation régissant la SARL. Elle estime qu'il faut tenir compte dans le cadre de la réforme de la SARL des exigences découlant de la cogestion institutionnelle. Elle attend que ses considérations relatives au droit de l'entreprise seront autant que possible prises en considération dans le cadre de cette réforme dans la mesure du possible.

47. La Commission pense en outre que l'on peut envisager également l'application de la cogestion à une SARL se représentant comme commandité d'une société en commandite simple, à condition que tous les travailleurs de la SARL et Co soient attribués à la SARL, c'est-à-dire qu'il y ait cogestion dans la SARL dirigeante.

Les recommandations de la Commission devraient s'appliquer non seulement aux sociétés de capitaux proprement dites, mais également aux mutuelles d'assurances et aux entreprises organisées en coopératives, dans la mesure où elles ont les dimensions requises.

La Commission a également examiné si elle devait recommander une dérogation à l'application des réglementations proposées en matière de cogestion pour les entreprises sans but lucratif (Tendenzbetriebe). Elle est arrivée à la conclusion que cette dérogation ne serait pas compatible avec les motifs qui justifient la cogestion institutionnelle des travailleurs dans l'entreprise. C'est pourquoi la Commission recommande de renoncer à une dérogation pour les établissements ou entreprises sans but lucratif (Tendenzbetriebe ou Tendenzunternehmen).

48. La Commission a étudié avec une attention particulière la question de savoir si ses recommandations devraient être également appliquées à la société en nom collectif (Offene Handelsgesellschaft), à la société en commandite simple et à l'entreprise individuelle, lorsqu'elles dépassent les dimensions minima

prévues. La Commission n'ignore pas que dans les entreprises organisées sous la forme juridique de société de personnes ou d'entreprise individuelle, les conditions sociales de la cogestion institutionnelle sont également réunies. Dans ce cas non plus il ne faudrait pas, à son avis, que par exemple des modifications ou des adaptations structurelles qui affectent le sort économique ou juridique des travailleurs, puissent être adoptées sans leur participation. Cependant, la Commission conseille de renoncer à l'application de ses recommandations à la société de personnes et à l'entreprise individuelle. En effet, elle a surtout estimé que la réalisation de ses recommandations dans ce secteur ne pourrait aller sans transformations structurelles profondes de la situation du propriétaire, dont elle ne pouvait guère évaluer les effets sur la société de personnes ou l'entreprise individuelle. Cela tient en premier lieu à la responsabilité illimitée (à la différence de la société de capitaux) des associés de la société de personnes ou du commerçant individuel pour toutes les conséquences des décisions de l'entreprise. Des réglementations qui limitent, en faveur de tiers, la possibilité pour le responsable d'exercer une influence sur ce risque ne sont guère compatibles avec la responsabilité illimitée du risque de l'entrepreneur.

Les différences structurelles par rapport à la société de capitaux se traduisent toutefois aussi dans le fait que les associés ou le commerçant individuel, même dans les entreprises qui atteignent des dimensions considérées, participent généralement eux-mêmes à la gestion et que, par conséquent, la direction de l'entreprise et la situation de propriétaire sont étroitement liées. Cela limite étroitement la possibilité pour les travailleurs d'exercer une influence sur la sélection des dirigeants dans l'entreprise.

Si, pour ces raisons, la Commission renonce à proposer l'application de ses recommandations aux sociétés de personnes et à l'entreprise individuelle, c'est enfin parce que dans la ^a pratique, le nombre de travailleurs touché par ces dispositions serait relativement faible. Selon la statistique des entreprises que nous avons déjà mentionnée, seulement 300.000 travailleurs au total sont employés par des sociétés en nom collectif ou par des sociétés en commandite simple occupant au moins 2.000 travailleurs ; si la réglementation était appliquée à partir de 1.000 travailleurs, elle

toucherait 600.000 travailleurs au total. Le chiffre correspondant pour les entreprises individuelles est, si l'on fixe la limite à 1.000 travailleurs, de 54.000. En comparant d'une part les conséquences de l'application de ses recommandations à la société de personnes et à l'entreprise individuelle et d'autre part les avantages que présenterait cette application, la Commission est arrivée à la conclusion que les inconvénients qui résulteraient de l'application des réglementations relatives à la cogestion institutionnelle ne seraient pas compensés par les avantages qu'elle offrirait.

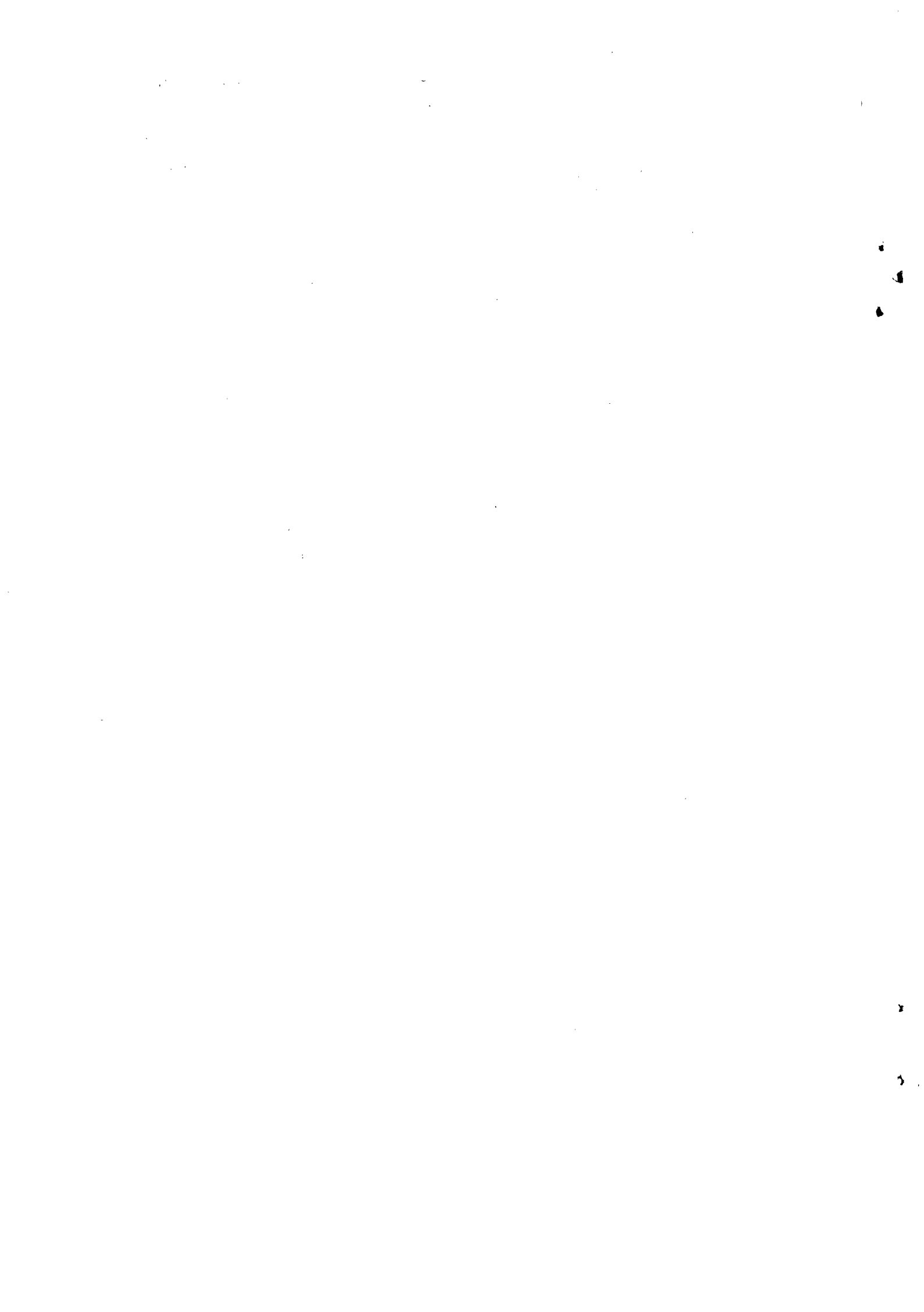
Cela n'exclut pas, selon la Commission, que ses recommandations concernant la garantie institutionnelle d'une coopération entre la direction de l'entreprise et le conseil d'établissement ou le conseil commun des établissements soient appliquées à la société de personnes et à l'entreprise individuelle dans la mesure où elles sont compatibles avec la position juridique particulière des propriétaires. En outre, le fait que les sociétés de personnes et les entreprises individuelles soient englobées dans la concurrence, le marché du travail et le marché des capitaux permet, selon la Commission d'espérer qu'il n'y aura pas de disparités importantes entre la société de personnes et la société de capitaux au détriment des travailleurs.

49. En ce qui concerne le champ d'application de ses recommandations, la Commission a également examiné l'objection générale selon laquelle l'extension de la cogestion au-delà du cadre de la loi sur le statut de l'établissement risquerait à l'avenir d'entraver pour longtemps la croissance de certaines entreprises et de faire ainsi obstacle à la croissance de l'économie. A cet égard, la Commission a d'abord examiné la question, déjà posée au point 43, de savoir si, pour de petites sociétés de capitaux, le fait d'arrêter artificiellement la progression du nombre des personnes qu'elles emploient au-delà du chiffre critique de 1.000 ou 2.000 collaborateurs et de transférer à l'étranger par exemple la croissance ultérieure de l'entreprise, risquait d'entraver l'expansion. La Commission s'est en outre demandé s'il y avait lieu de craindre que de grandes sociétés de personnes qui ont atteint les limites de leurs propres possibilités de financement et dont la croissance ultérieure ne peut être financée que par une transfor-

formation en société de capitaux, puissent renoncer à cette transformation du fait de la cogestion prévue pour les sociétés de capitaux.

La Commission n'ignore pas que l'application de la cogestion institutionnelle bien au-delà des limites de la loi sur le statut de l'établissement, peut présenter des dangers de cet ordre pour les petites sociétés de capitaux ou pour les sociétés de personnes assez importantes. Elle pense toutefois que ces craintes ne se concrétiseront pas si ses recommandations sont adoptées. La Commission espère de la réalisation de ses recommandations un tel effet de détente sur le plan social, aussi et précisément pour l'entreprise individuelle, qu'il paraît invraisemblable que les intéressés se laissent aller en majorité à adopter du fait de la cogestion un comportement qui nuirait à leur expansion.

50. La Commission a renoncé à formuler des recommandations spéciales pour les coopératives enregistrées et les fondations (eingetragene Genossenschaften und Stiftungen). De même, elle a renoncé à étendre ses considérations aux collectivités de droit public.



Termes techniques importants

Accord d'établissement	:	Betriebsvereinbarung
Assemblée générale	:	Hauptversammlung
Assemblée générale du personnel d'établissement	:	Betriebsversammlung
Autonomie tarifaire	:	Tarifautonomie
Cogestion	:	Mitbestimmung
Comité économique	:	Wirtschaftsausschuss
Conseil d'établissement	:	Betriebsrat
Conseil commun des établissements	:	Gesamtbetriebsrat
Conseil des établissements du groupe	:	Konzernbetriebsrat
Conseil de surveillance	:	Aufsichtsrat
Démocratie au sein de l'économie	:	Wirtschaftsdemokratie
Devoir d'assistance	:	Fürsorgepflicht
Directeur du travail	:	Arbeitsdirektor
Directoire	:	Vorstand
Droit de cogestion	:	Mitbestimmungsrecht
Droit de nomination	:	Nominationsrecht
Droit de présentation	:	Vorschlagsrecht
Droit des sociétés	:	Gesellschaftsrecht
Entreprise	:	Unternehmen
Etablissement	:	Betrieb
Fondation	:	Stiftung
Groupe	:	Konzern
Groupement économique à but déterminé	:	Wirtschaftlicher Zweckverband

Industrie minière et sidérurgique	:	Montanindustrie
Loi fondamentale	:	Grundgesetz
Loi sur le statut de l'établissement	:	Betriebsverfassungsgesetz
Organisation	:	Leitung
Pouvoir de direction	:	Direktionsbefugnis
Pouvoir d'organisation	:	Leitungsbefugnis
Principe de non-présence d'adversaires au sein d'un groupement tarifaire	:	Gegnerfreiheit
Société dépendante	:	abhängige Gesellschaft
Société mère	:	Obergesellschaft
Téléguidage	:	Fernsteuerung