

ELEMENTS POUR UNE HISTOIRE DES TEXTES CONCERNANT LE PLACEMENT ET L'EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS.

(article L.311-1 à L.321-12 et L.330-1 à L.330-9 du Code du travail)

Pierre FOURNIER^(*)

(extraits des Cahiers du Chatefp n° 2-3, janvier 2000)

Si l'on remonte à l'Ancien Régime antérieur à la Révolution, les textes ont évolué de manière contrastée. A certaines périodes, l'embauchage et le licenciement ont été strictement contrôlés ou entièrement libres, tandis que le placement évoluait d'une activité privée et payante vers le service public gratuit. On envisage ici les textes législatifs, et exceptionnellement des textes réglementaires. L'organisation des services est évoquée au passage, surtout pour le XX^{ème} siècle. On s'arrête au moment où les textes prennent leur forme actuelle, supposée connue des lecteurs..

Tout ce qui concerne l'indemnisation du chômage et les actions de formation professionnelle et de reclassement des chômeurs est renvoyé à d'autres notes.⁽¹⁾

1° - Le régime antérieur à la Révolution

L'emploi dans les professions qualifiées est régi par les corporations, maîtrises et jurandes. L'emploi des ouvriers fait l'objet de textes destinés à interdire les rassemblements ou coalitions d'ouvriers qui pourraient faire pression sur les patrons en matière d'embauche et aussi de salaires. La législation, ici, rejoint celle qui sera évoquée par ailleurs à propos du droit de coalition et de grève ou la constitution de syndicats ou de mutuelles.

Les textes tendent à réglementer le droit pour un ouvrier de se séparer de son patron. On veut à la fois empêcher l'ouvrier de partir sans avoir terminé son travail et interdire au patron de laisser son ouvrier sans occupation et sans salaire.

On citera ici deux textes :

- les Lettres patentes du 2 janvier 1749 (Louis XV) qui réglementent les conditions de résiliation du « contrat de travail », et interdisent les coalitions et cabales des ouvriers (annexe 1) ;

- les Lettres patentes du 12 septembre 1781 (Louis XVI) qui instituent une première forme de livret ouvrier (annexe 2).

2° - La Révolution

La loi D'Allarde des 2 et 17 mars 1791, supprime les brevets de maîtrise et les jurandes. L'exercice de tous métiers et l'accès aux emplois sont désormais entièrement libres. Cela implique la liberté d'embauchage et de licenciement, mais aussi la liberté d'exercer l'activité de placement (annexe 3).

La loi Le Chapelier, des 14 et 17 juin 1791, relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, interdit toutes les coalitions ouvrières, et en particulier tout mouvement collectif des ouvriers pour imposer aux patrons des conditions sur les salaires à l'embauche.

^(*) Inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien directeur au ministère du travail.

¹ Un récent ouvrage fait le point sur la réglementation du chômage : « L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours ». Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER – 1999.

Cette loi implique aussi l'interdiction de la grève. Rappelons que le droit de coalition n'a été reconnu que par la loi du 25 mai 1864 (annexe 4).

3° - Le livret ouvrier

Le livret ouvrier a constitué pendant presque tout le XIX^{ème} siècle un instrument de contrôle de l'emploi, surtout destiné à contrôler les déplacements et la mobilité des ouvriers. Il a été institué par la loi du 22 germinal an XI (12 avril 1803), complété par les arrêtés des 9 frimaire an XII et 10 ventôse an XII (annexe 5).

La législation a été renouvelée par la loi des 25 avril, 8 et 14 mai 1851 sur les avances aux ouvriers, ainsi que par la loi du 22 juin 1854. (Annexe 6 et 7)

Ces textes, tout en contrôlant l'emploi, avaient un intérêt pour la protection des ouvriers : le livret permettait l'octroi d'un crédit.

A la fin du XIX^{ème} siècle, le livret ouvrier était partiellement tombé en désuétude. Il fut supprimé par la loi du 2 juillet 1890. Cependant, après cette date, des formes de livrets ou registre ont subsisté pour certains emplois (tissage à domicile, enfants et filles mineures, étrangers).

4° - Les bureaux de placement

La profession de placeur étant libre depuis les lois révolutionnaires, un long processus s'est engagé pour la réglementation de cette activité, puis pour la suppression des bureaux de placement payants et leur remplacement par des bureaux publics gratuits, dont la forme finale est l'actuelle Agence nationale pour l'emploi.

a) sous le Consulat

La loi du 12 avril 1803 (22 germinal an XI), déjà citée, soumettait les bureaux de placement à une tutelle administrative et à une réglementation tendant à limiter les tarifs à payer par les ouvriers. Ainsi, des ordonnances des 12 germinal, 6 floréal, 25 prairial, et 29 messidor an XII fixèrent les tarifs pour les « garçons » perruquiers, marchands de vin, limonadiers, orfèvres et ciseleurs, cordonniers, terrassiers, serruriers, potiers d'étain, etc... Un arrêté du préfet de police du 20 pluviôse an XII prévoyait un monopole au profit de bureaux parisiens.

b) sous la II^{ème} République

Dès les premiers jours de la Révolution de 1848, le Gouvernement provisoire de la République a voulu donner aux ouvriers des garanties en matière de placement :

- un décret du 8 mars 1848 prévoyait dans chaque mairie de Paris un bureau gratuit de renseignements pour les offres et demandes de travail, ainsi que la tenue de statistiques et de registres des demandes et offres d'emploi (Annexe 8) ;

-des arrêtés du Préfet de police des 21 mars, 29 mars, 29 avril 1848 suppriment les bureaux payants pour une série de professions (cuisiniers, garçons restaurateurs et limonadiers, garçons marchands de vin, garçon-coiffeurs, ouvriers cordonniers-bottiers) et confient le placement à des personnes désignées ou à des sociétés mutuelles (annexe 9) ;

-le décret du 25 mars 1852 (on est encore en République, mais sous le gouvernement du Prince-Président, après le coup d'Etat) soumet les bureaux de placement à autorisation et contrôle des autorités municipales. Pour Paris et Lyon c'est le Préfet de police et le Préfet du Rhône qui exercent ce contrôle (cette disposition subsiste à l'article L. 312-23 du code actuel !) Voir ci-après le tableau de correspondance des articles.

c) sous la III^{ème} République

C'est à la fin du siècle que le problème de la suppression des bureaux payants a pris une plus grande acuité et a fait l'objet de débats aussi bien au Parlement qu'au Conseil municipal de Paris. Le problème était de mettre fin à des abus des propriétaires de bureaux et de les indemniser.

Il y avait, en effet, en 1901 1455 agences recensées.

D'autre part, la loi 21 mars 1884 sur les syndicats édictait (art. 6) « qu'ils pourront librement créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail ».

Enfin, plusieurs villes, Paris, Lyon, Marseille, Saint Etienne, et d'autres avaient à partir de 1888 ouvert des Bourses du travail. Il y en avait 114 au 1^{er} janvier 1905. Ces bourses étaient à l'époque conçues comme des locaux servant à accueillir les ouvriers réunis pour l'embauchage.

Le débat sur le placement a abouti au vote de la Loi du 14 mars 1904 « relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions » (annexe 10).

Ce texte a été codifié par la loi du 28 décembre 1910, et a constitué le Titre IV-« Du placement des travailleurs » (articles 79 à 98, et 102 du livre 1^{er} de l'ancien Code du travail) plusieurs articles subsistent dans le code actuel (voir le tableau de correspondance).

La loi de 1904, pour l'essentiel, prévoyait :

-la suppression progressive des bureaux payants, avec une indemnisation des tenanciers ; ---la gratuité du placement ;

- la création de bureaux gratuits par les municipalités ou par les syndicats, bourses du travail, compagnonnages ou sociétés de secours mutuels.

5°- L'organisation systématique de services publics

La loi de 1904 a été complétée entre les deux guerres par divers textes, dont les plus importants sont :

- la loi du 2 février' 1925, relative au placement des travailleurs, qui introduit dans le code les articles 85a à 85e et modifie l'article 85 du livre 1^{er}.

-le règlement d'administration publique du 9 mars 1926 concernant les bureaux publics de placement (annexe 11) ;

- la loi du 19 juillet 1928.

Ces textes, outre divers aménagements du régime général des bureaux de placement, prévoient la création des organismes suivants :

-des bureaux municipaux de placement, obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants ;

- des offices départementaux de placement, à la charge du département ;

- des offices régionaux chargés pour le compte du ministre du travail de vérifier les bureaux de placement municipaux et départementaux. Ces « Offices régionaux de la main d'œuvre » furent en fait confiés aux Inspecteurs divisionnaires du travail et de la main d'œuvre. (Art 2 et 13 du décret du 9 mars 1926).

-un Office central de la main d'œuvre nationale (art 13).

Cet office fut très vite intégré à l'administration centrale du ministère du travail (1935).

6° - Les dispositions pour le temps de guerre

L'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre avait fait l'objet d'une loi du 11 juillet 1938. Entre autres dispositions, ce texte prévoyait les mesures à prendre pour l'utilisation des ressources en main d'œuvre, en fonction des besoins du pays. En particulier, la loi fixait le régime juridique et administratif des réquisitions et affectations des personnels aux administrations, services ou entreprises fonctionnant « dans l'intérêt de la Nation », qu'il fussent

ou non, soumis aux obligations militaires. Un ministre devait être chargé de la répartition de la main-d'œuvre.

En 1939, en application de ces dispositions et sous la responsabilité du Ministre du travail, les règles concernant le placement furent modifiées par l'institution d'un contrôle des embauchages.

L'année 1939 a vu les règles concernant le placement modifiées par l'institution d'un contrôle des embauchages.

Les Offices départementaux de placement et les inspecteurs du travail étaient appelés à autoriser ou interdire les embauchages que les employeurs étaient tenus de déclarer.

Les textes sont :

- le décret-loi du 21 avril 1939 relatif à l'embauchage (annexe 12) ;
- le décret- du 1^{er} septembre 1939 relatif au placement des travailleurs ;
- le décret du 26 septembre 1939, qui modifie le précédent (annexe 13).

7) - Les mesures prises par le régime du Vichy

Les dispositions intervenues sous le régime de « l'Etat français » doivent être classées en deux catégories.

a) une loi du 11 octobre 1940, complétée par une autre du 30 janvier 1941 concernait le placement des travailleurs et l'aide aux travailleurs sans emploi. Cette loi a été validée par l'Ordonnance du 3 juillet 1944 (annexe 14).

Elle supprimait les offices départementaux et municipaux ainsi que les fonds publics de chômage. Elle leur substituait de nouveaux offices régionaux et départementaux dépendant directement du ministre du travail.

Ces offices seront, par l'ordonnance du 3 juillet 1944, convertis en « Services régionaux et départementaux de la main d'œuvre ».

b) L'ampleur des problèmes de reclassement des chômeurs au lendemain du désastre de 1940, et par la suite les exigences de la puissance occupante ont amené le gouvernement de Vichy à mettre en place des institutions et une législation à la fois confuse et largement condamnable, mais qu'il est nécessaire de rappeler puisque les services du ministère du travail ont été impliqués, les attitudes allant de la collaboration imprudente avec l'occupant à la résistance.

La chronologie des mesures prises est la suivante¹ :

- octobre 1940 : création du Commissariat à la lutte contre le chômage (Terray, puis Heilmann ont été Commissaires) ;

- mars 1942 : création du Service de la main d'œuvre française en Allemagne ;

- septembre 1942 : mise en œuvre de « la relève » ;

- la loi du 4 septembre 1942 sur l'utilisation et l'orientation de la main d'œuvre :

- possibilité de réquisitionner les hommes de 18 à 50 ans , ;

- interdiction de licencier, obligation pour les hommes de 18 à 50 ans d'avoir un emploi,

- soumission des embauches à l'inspection du travail.

- loi du 6 février 1943 : création du Commissariat général à la main d'œuvre française en Allemagne et de l'Office pour le reclassement professionnel de la main d'œuvre (ce dernier office sera dissous le 1^{er} mai 1943.

- Loi du 16 février 1943 : service du travail obligatoire (S.T.O.) .

- Loi du 18 août 1943 : création du Commissariat interministériel à la main d'œuvre.

- Loi du 16 novembre 1943 : création du Commissariat général à la main d'œuvre qui fusionne le commissariat à la lutte contre le chômage, le commissariat à la main d'œuvre

¹ Ces indications comportent des incertitudes sur la réalité des mesures prises. Leurs extrême confusion sous les ministères d'Hubert Lagardelle (avril 1942 à fin novembre 1943) et de Jean Bichelonne (23 novembre 1943 au 17 mars 1944) traduit une situation de panique devant les exigences de l'occupant qui avait provoqué le départ de Lagardelle à qui il était reproché l'insuffisance de son zèle.

française en Allemagne, le service du S.T.O. et la direction de la main d'œuvre François Chasseigne, Commissaire général,
- 1^{er} janvier 1944 : création du Commissariat général à l'action sociale pour les français travaillant en Allemagne).

8) - Les mesures prises après la Libération

Outre la validation, déjà mentionnée, de la loi du 11 octobre 1940 du régime de Vichy, et le changement de dénomination des offices régionaux et départementaux du travail, devenant Services régionaux et départementaux de la main d'œuvre, le premier gouvernement provisoire présidé par le Général de Gaulle a pris une mesure importante avec l'Ordonnance du 24 mai 1945 relative au placement des travailleurs et au contrôle de l'emploi (annexe 15).

Ce texte législatif a été complété par un décret du 23 août et un arrêté du 6 octobre 1945. On peut en résumer ainsi les dispositions :

- monopole du placement donné aux services régionaux et départementaux de la main d'œuvre ;
 - suppression des bureaux de placement payants (cela renouvelle les dispositions prises dès 1904 !)
 - réglementation du placement privé gratuit, destiné à être supprimé également ;
 - organisation du placement public ;
- institution d'un contrôle de l'emploi : dans l'industrie et le commerce, les embauchages et les licenciements sont soumis à autorisation du service départemental de la main d'œuvre ; dans les professions autres que l'agriculture et les services domestiques une simple information des services est requise.

Par la suite, on mentionnera la réorganisation des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre effectuée par le décret du 27 avril 1946¹ ; la création de l'Agence nationale pour l'emploi par l'Ordonnance du 13 juillet 1967, et la loi du 3 janvier 1975 relative aux licenciements pour cause économique.

Ces textes ont pris place dans la codification résultant de la loi du 2 janvier 1973. Les lois du 3 janvier 1975 puis du 30 décembre 1986 ont ultérieurement modifié les procédures de licenciement. Les dispositions actuelles ont été introduites par les lois des 2 août 1989, 29 juillet 1992 et 20 décembre 1993.

Une nouvelle forme de contrôle de l'emploi a été institué par les lois des 31 décembre 1991 et 31 décembre 1992 relatives à la déclaration unique d'embauche. Les articles concernant l'Agence nationale pour l'emploi ont été modifiés et « transportés » d'un chapitre à un autre par une ordonnance du 20 décembre 1986

NB : les annexes ne sont pas reproduites. Elles peuvent être demandées au Chatefp.

¹ le décret du 27 avril 1947 a été abrogé et remplacé successivement par le décret du 24 novembre 1977 puis celui du 28 décembre 1994 organisant les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle