

Les Cahiers de droit



Réflexions sur la fonction du droit du travail dans la formation de la politique de l'emploi socialiste à la lumière des projets d'amendements du *Code du travail* de mai 1987 et janvier 1988

Andrzej Swiatkowski

Volume 30, Number 1, 1989

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042934ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042934ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Article abstract

Will the various proposals of the current reform of Polish labour law bring about and maintain a high level of professional activity among workers, while respecting their fundamental rights, as well as the principle of socialized ownership of the means of production? Dealing with such precise matters as, for instance, the function of the initial contract of employment, the status of the head of the undertaking and its relationship with self-management institutions, the worker's obligation to accomplish work not originally set forth in the contract of employment, or his faculty to pursue a side occupation, the author, in a more fundamental and global manner, discusses the role of labour law in defining and implementing a policy of employment in a socialist society. What is its specific contribution, taking into account the place of other fields of law? What is the influence of labour courts? Above all, are not juridical norms called upon to play but a limited part here?

Cite this article

Swiatkowski, A. (1989). Réflexions sur la fonction du droit du travail dans la formation de la politique de l'emploi socialiste à la lumière des projets d'amendements du *Code du travail* de mai 1987 et janvier 1988. *Les Cahiers de droit*, 30(1), 25–43. <https://doi.org/10.7202/042934ar>

Réflexions sur la fonction du droit du travail dans la formation de la politique de l'emploi socialiste à la lumière des projets d'amendements du Code du travail de mai 1987 et janvier 1988

Andrzej SWIATKOWSKI *

Les différents éléments de la réforme proposée du droit du travail polonais sont-ils de nature à établir et à maintenir à un niveau élevé l'activité professionnelle des travailleurs, tout en étant conformes au principe de la propriété socialisée des moyens de production et aux droits fondamentaux des travailleurs? Des questions aussi précises que, par exemple, le sens du contrat de travail préliminaire, la position du chef de l'entreprise et ses relations avec l'auto-gestion, son pouvoir d'affecter le travailleur à des tâches différentes de celles établies dans le contrat de travail, ou encore, la possibilité pour ce travailleur de se livrer à un travail accessoire, conduisent à une interrogation globale et fondamentale sur le rôle du droit du travail dans la mise en œuvre d'une politique de l'emploi dans une société socialiste. Quelle est la fonction spécifique de ce droit par rapport à d'autres branches du droit? Quel est le rôle des juridictions du travail? Surtout, quelles sont les limites des normes juridiques dans la formation des rapports d'emploi?

Will the various proposals of the current reform of Polish labour law bring about and maintain a high level of professional activity among workers, while respecting their fundamental rights, as well as the principle of socialized ownership of the means of production? Dealing with such precise matters as, for instance, the function of the initial contract of employment, the status of

* Professeur, Université Jagellonne, Cracovie.

the head of the undertaking and its relationship with self-management institutions, the worker's obligation to accomplish work not originally set forth in the contract of employment, or his faculty to pursue a side-occupation, the author, in a more fundamental and global manner, discusses the role of labour law in defining and implementing a policy of employment in a socialist society. What is its specific contribution, taking into account the place of other fields of law? What is the influence of labour courts? Above all, are not juridical norms called upon to play but a limited part here?

Le sujet proposé intéresse actuellement les spécialistes du droit du travail, les représentants d'autres sciences sociales, surtout de la politique sociale. L'attitude de ces spécialistes, surtout du domaine du droit du travail, est ambivalente. Car, d'un côté, ils se prononcent clairement pour la modification du droit du travail, qui permettra d'en faire un utile instrument de formation des rapports sociaux et un moyen servant à stimuler l'envie de travailler chez les employés; d'autre part, ils craignent, non sans raison, que les normes du droit du travail traitées d'une façon instrumentale et visant des objectifs économiques provisoires, à l'exclusion de la réalisation de la fonction organisatrice¹, ne servent pas au développement de la politique socio-économique. Le droit du travail sert, comme nous le savons, non seulement à régler les rapports sociaux, mais il a été conçu en vue de protéger les droits des travailleurs.

On discute donc vivement en Pologne, dans la situation de la réforme économique, du rôle du droit du travail, non seulement dans la politique de l'emploi, mais aussi dans la politique des salaires, des assurances sociales, de la protection de la santé, de l'organisation du temps du travail, de la réaction à des phénomènes pathologiques sur le marché du travail et dans les rapports de travail. Le droit du travail, le droit collectif du travail en particulier, est traité comme un instrument et, en même temps, comme une garantie du maintien et du perfectionnement de la démocratisation des rapports de travail. Les normes du droit du travail déclarent, rendent possible et assurent aux groupes de travailleurs l'influence sur les décisions concernant la gestion des établissements.

1. Sur la notion et l'essentiel de la fonction organisatrice du droit du travail, v. Z. SALWA, « Organizacyjna funkcja prawa pracy » (La fonction organisatrice du droit du travail), in: *Studia Prawnicze*, f. 3-4, 1986, p. 113 s.

En me décidant à réfléchir sur ce sujet, je n'ai pas envisagé uniquement le côté usage. Bien qu'en mai 1987 le projet de loi sur la modification du *Code du travail* ait été présenté à la discussion publique, peu nombreuses sont dans la littérature du droit du travail les opinions sur les nouvelles solutions proposées dans ce projet².

En janvier 1988, nous avons pris connaissance de la nouvelle version des propositions visant l'amendement du *Code du travail*. L'Équipe du droit du travail et de la Sécurité Sociale du Conseil Législatif créé pour exprimer les opinions sur les projets de lois dans le domaine du droit du travail, continue intensivement ses travaux. Elle doit aussi préparer la réforme du droit du travail³. Tout cela témoigne de la vive discussion qui a lieu de nos jours dans le droit du travail et m'engage à réfléchir sur le rôle du droit du travail dans de nouvelles conditions sociales, économiques et politiques en Pologne.

Il a été généralement admis jusqu'à maintenant que le droit du travail ne peut qu'en partie former la politique de l'emploi, car les décisions prises dans cette matière par les agents de la politique sociale étaient directement liées aux décisions concernant les salaires. C'est la politique de salaires qui décidait de la situation sur le marché du travail. Celle-ci influençait à son tour la politique de formation du droit du travail. Il était difficile de prétendre d'une façon univoque si c'était le droit du travail qui influençait la politique de l'emploi ou la politique de l'emploi qui, par l'intermédiaire de la politique des salaires, exerçait une influence sur la forme du droit du travail.

Dans la sphère de la réflexion théorique, le schéma présenté a été utile parce qu'il fournissait des arguments aussi bien à l'hypothèse de l'interdépendance des rapports sociaux et du droit du travail qu'à celle voulant que seuls les rapports sociaux évoluent réellement tandis que le droit du travail peut être au plus modifié dans les cadres limités par les principes du régime.

L'opinion sur le rôle du droit dans la politique de l'emploi se fondait sur les espoirs d'efficacité, d'utilité et sur le caractère économique des institutions du droit du travail⁴.

En prenant en considération l'efficacité évaluée par un rapport entre les objectifs et les effets des normes du droit du travail, il faut dire que nombre

2. Cf. A. SWIATKOWSKI, « Uwagi de projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks pracy » « Quelques remarques sur le projet de l'amendement du code du travail » in : *Palestra*, f. 1-2, 1988.

3. Cf. *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Les prémisses et les directions de la réforme du droit du travail et de la sécurité sociale)*, Z. SALWA, M. MATEY, (ed.) Ossolineum, 1987.

4. Cf. « Prawo a podstawowe reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w latach 80 » « Le droit et les réformes fondamentales politiques et socio-économiques dans les années 80 » in : *Raport o stanie prawa (Le rapport sur l'état du droit)*, Warszawa, 1985, p. 32.

d'institutions de ce droit n'ont pas répondu à l'attente du législateur. Les données sur la pathologie sociale dans les rapports de travail accentuent le rendement insuffisant du travail, l'aversion pour la fabrication des produits et les services conformément au standard déterminé⁵. On observe de plus en plus dans les établissements la non-adaptation des travailleurs au travail dont ils ont été chargés et au travail en équipe; ainsi qu'à l'observation de la discipline du travail, du respect des formes de la résolution des contrats de travail, prévues par les dispositions du *Code du travail*.

On a décidé déclaré comme inefficace le contrat de travail pour une période préliminaire, car il ne réalise pas l'objectif visé, qui était l'adaptation des travailleurs, employés pour la première fois dans les établissements socialisés, au milieu du travail. Le contrat de travail constitue un fondement juridique permettant d'introduire un travailleur dans une équipe; il en fait formellement un membre du personnel de l'établissement. L'essentiel du rapport de travail s'exprime dans la relation entre la situation d'un travailleur en tant que partie du contrat de travail et membre d'une collectivité de travailleurs, donc partie d'un rapport collectif de travail. Ce mélange dans le rapport de travail d'éléments individuels et collectifs est une propriété caractéristique du rapport de travail actuel.

Ont été déclarées inefficaces les dispositions réglant l'institution d'abandon de poste. L'usage prouve que les éléments de construction de cette institution ne sont pas évidents. Deux hypothèses formulées dans l'art. 65 du *Code du travail* sont souvent confondues, ce qui fait qu'au tribunal, dans les procès visant l'établissement du rapport de travail et la possibilité de la prestation du travail, gagnent les travailleurs qui, au sens familier du mot, ont « abandonné » le poste, tandis que, du point de vue juridique, ils ne sont accusés que d'avoir violé les devoirs fondamentaux des travailleurs en « s'accordant » d'une façon tout à fait arbitraire un congé payé ou non payé.

Parlant techniquement, du point de vue juridique, ils doivent être toujours considérés comme travailleurs bien qu'ils aient été rayés de la liste du personnel.

L'exemple cité sert d'argument à l'effet que certaines dispositions du droit du travail ne sont pas utiles. Il en va de même de celles qui, tenant compte de la situation de famille des travailleurs, atténuent les effets négatifs

5. « Ocena sytuacji w społecznych stosunkach pracy (występujące w nich negatywne zjawiska i sposoby ich rozwiązywania) » (« L'évaluation de la situation dans les rapports sociaux de travail (phénomènes négatifs et leurs solutions) ») in : *Przesłanki i kierunki reformy...*, *supra*, note 3, p. 133; W. SANETRA, « Pojęcie patologii społecznej a prawo pracy i stosunki pracy » (« La notion de pathologie sociale et le droit du travail et les rapports du travail ») in : *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, f. 11-12, 1982, p. 27.

de la situation où les travailleurs ne s'acquittent pas de leurs devoirs fondamentaux pour des raisons familiales. Les charges de famille doivent, dans notre régime aussi, stimuler un travail productif et ne pas servir à justifier des infractions évidentes à la discipline du travail.

Le présent travail n'a pas pour but de présenter les effets positifs, du point de vue social, de l'introduction en Pologne, il y a plus de dix ans, du *Code du travail*, ni de présenter des travaux visant le développement de cette institution. Cette présentation n'aurait pas été complète car, au cours de cette période, l'importance du *Code du travail*, comme ensemble des lois relatives à l'organisation des rapports sociaux de travail, a nettement diminué. On peut dire, en toute responsabilité, que le *Code du travail* n'est pas un ensemble de dispositions du droit du travail actuel. Il ne règle qu'en fragments la matière du droit du rapport de travail. Les rapports sociaux antérieurs à l'établissement des rapports de travail (placement de la main-d'œuvre), les relations entre les syndicats et les organes de l'administration économique, les problèmes relatifs à la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, sont en dehors des dispositions du *Code du travail*. Je ne mentionne même pas le fait que le *Code du travail* ne réglemente pas les rapports sociaux pendant la période d'incapacité temporaire et totale de travail ; ceux-ci sont réglementés par le droit des assurances sociales, qui constitue toujours une partie du droit du travail. Si nous voulons redonner au *Code du travail* le rang qu'il mérite, celui d'acte juridique central parmi les sources du droit du travail, il est nécessaire, à mon avis, de rendre au droit des assurances sociales le statut d'autonomie et d'entreprendre les travaux sur le Code de la sécurité sociale. Ces codes (celui du travail et de la sécurité sociale, ou comme l'appelleraient certains, le Code social) pourraient jouer un rôle prépondérant dans la politique de l'emploi en créant des cadres juridiques pour toute activité des agents spécialisés de la politique sociale d'État dont le but est d'assurer et de maintenir à quiconque veut travailler, et en est capable, un travail utile du point de vue social et profitable.

Le *Code du travail* est donc maintenant, et le sera probablement dans l'avenir, l'instrument de règlement des rapports d'emploi.

Le rôle du Code de la sécurité sociale, Code social, qui sera sûrement élaboré, sera différent dans la politique de l'emploi. Il ne sera pas moins important que celui du *Code du travail*. Bien que le futur Code de la sécurité sociale ne réglementera pas les rapports d'emploi, il servira d'appui à la réglementation du *Code du travail* réformé.

On s'imagine généralement, bien que cette vision soit entièrement erronée, que de nouveaux principes de gestion conduiront à déséquilibrer la

proportion entre l'offre et la demande pour le travail ⁶, qu'ils permettront aux chefs d'entreprise, motivés économiquement et autonomes dans leurs décisions, de se débarrasser du surplus, pourtant considérable, de la main-d'œuvre, ce qui mènera à des tensions sur le marché du travail et, en conséquence, à l'abandon de la pratique de l'emploi social observé jusqu'à maintenant. C'est cette vision qui a été le plus exploitée pour illustrer de nouveaux rapports entre les actes juridiques visant la réglementation des rapports de travail et des rapports sociaux pendant les périodes où le travail n'a pas été fourni ou après que la prestation du travail a été terminée.

Le *Code du travail* aurait toujours, d'après les mêmes conceptions, à mettre à la disposition du directeur de l'établissement des moyens juridiques lui permettant de mettre à la porte des travailleurs inutiles, tandis que celui de la sécurité sociale donnerait aux personnes sans emploi le droit de réclamer des prestations sociales.

La réforme économique étant déjà entrée dans sa seconde étape, la situation sur le marché du travail n'a pas changé. Il manque toujours des travailleurs dans certaines professions, dans certaines sections de l'économie et dans certaines régions du pays. La procédure d'attestation des postes d'emploi et la vérification des cadres n'ont pas divulgué le surplus de main-d'œuvre auquel on s'attendait. Passerait pour imprudent le directeur de l'établissement qui montrerait le surplus de main-d'œuvre et admettrait que le volume de l'emploi dans son établissement s'éloigne du modèle de l'emploi optimal, qu'il rappelle plutôt la situation d'emploi social non utile du point de vue des principes de l'administration économique de la main-d'œuvre.

Il en résulte que le *Code du travail* et d'autres dispositions du droit du travail n'ont pas servi à réglementer les rapports d'emploi. Ils ne peuvent donc être considérés comme des instruments efficaces, utiles et économiques de la politique de l'emploi.

Les dispositions du droit du travail ne faisaient que stabiliser un modèle d'administration de la main-d'œuvre ⁷ non adéquat par rapport aux transformations économiques et sociales en cours. Parmi quelques fonctions que le droit du travail peut remplir, à savoir celles de stimuler, freiner, stabiliser ou améliorer le système des rapports sociaux, les dispositions du droit du travail en vigueur ont sûrement eu des effets de stagnation et ont même freiné le progrès social.

6. A. SWIATKOWSKI, « Polityka pełnego i racjonalnego zatrudnienia » (« La politique de l'emploi plein et rationnel ») in : *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, f. 11-12, 1982, p. 27.

7. Cf. Z. SALWA, « Reforma gospodarcza a prawo pracy » (« La réforme économique et le droit du travail ») in : *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, f. 10-11, 1987, p. 7.

Le changement du système d'administration entraîne le besoin de modifier le droit du travail. En premier lieu, le *Code du travail* renouvelé et ensuite le droit du travail réformé, veut rendre plus faciles les décisions dans le domaine de la politique de l'emploi, c'est-à-dire celles relatives à la recherche du travail pour des candidats et, pour ceux qui travaillent déjà, celles de travaux plus convenables.

Il m'est néanmoins nécessaire, avant de formuler les principes d'un modèle du droit du travail adéquat par rapport à la situation actuelle, de réfléchir pour savoir si la substance sociale que nous allons former à l'aide de dispositions du droit du travail comme instrument efficace de la politique de l'emploi — les rapports d'emploi — peut être entièrement formée par les normes juridiques.

On observe ces dernières années en Pologne un phénomène social surprenant pour un juriste : l'intensification de la conviction — il s'agit presque d'une certitude — et de l'efficacité du droit du travail. Elle peut réveiller certains espoirs parmi les membres de la société non familiarisés avec les principes de l'effet social du droit ; elle peut rendre plus fiers des juristes peu expérimentés et peut élargir le champ d'activités de juristes engagés dans le processus de codification. En même temps, elle peut s'inquiéter des juristes plus expérimentés et des chercheurs scrupuleux du fonctionnement des normes juridiques dans la société. Il semble que nous soyons déjà sortis de la période où la foi en l'omnipotence du droit remplaçait un jugement rationnel des phénomènes sociaux qu'on comptait régler à l'aide de normes juridiques. On se trouvait dans des situations paradoxales : dans le pays qui avait une des meilleures lois au monde relative à la qualité, la qualité du travail et des produits du travail était très mauvaise.

L'autre danger auquel se heurte toute personne qui a trop de confiance dans le droit du travail et y attribue des possibilités trop grandes dans la résolution des problèmes d'emploi est la conviction du caractère automatique du fonctionnement du droit. Jusqu'à nos jours, nous n'avons pas élaboré dans notre doctrine du droit du travail une conception généralement admise dans les pays anglo-saxons et qui divise toutes les normes juridiques selon le critère de leur applicabilité en normes inscrites dans les codes (*law in books*) et en normes fonctionnant dans la pratique (*law in action*). En dehors des revues systématiques de la jurisprudence de la Cour Suprême, il n'existe dans la littérature polonaise aucun travail qu'on puisse situer dans le droit judiciaire, si populaire dans d'autres systèmes de droit du travail, surtout occidentaux.

La foi dans le fonctionnement automatique du droit du travail s'est manifestée au moment où l'on définissait les effets de l'abandon de poste, entre autres en ce qui concernait le montant de la rémunération chez un nouvel employeur. La pratique prouve que les travailleurs abandonnent les

postes et sont ensuite engagés pour un meilleur salaire, ce qui constitue une omission évidente des dispositions du droit du travail élaborées en vue de réagir contre de telles pratiques.

Le dédain vis-à-vis des décisions des tribunaux du travail manifesté par les directeurs de certains établissements est inquiétant, surtout à la lumière des règlements juridiques en vigueur, selon lesquels l'unique sanction prévue pour contraindre un chef d'entreprise est une procédure engagée par un inspecteur de travail. Le changement des principes de gestion, l'autonomie des établissements, ont sérieusement limité l'applicabilité, dans les rapports de travail, de l'art. 1065 par. 1 du *Code de procédure civile*, disposition traitant de l'exécution des obligations imposées à l'établissement par le juge.

En entreprenant une réforme du droit du travail, il ne faut pas oublier que l'efficacité du nouveau modèle dépend de plusieurs facteurs; si nous voulons que le modèle du droit du travail joue le rôle prévu dans la politique de l'emploi, il faut surtout aspirer à ce que ce modèle soit réel. Admettant que la politique de l'emploi soit un art d'administration, utile du point de vue social et justifié par la main-d'œuvre disponible, il faut viser une construction des dispositions du droit du travail telle que celles-ci rendent possible toutes les décisions par les agents de la politique sociale, surtout celles qui concernent le fait d'envoyer au travail un nouveau travailleur ou d'affecter des travailleurs déjà engagés à un travail correspondant aux besoins actuels.

On pourrait croire que, dans la situation de la réforme économique, il n'y a aucune restriction lorsqu'il s'agit de former des dispositions du droit du travail. L'unique critère d'évaluation de ces dispositions serait leur efficacité, leur utilité et leur efficience. Même si l'on admettait pour un moment que le droit du travail soit l'unique facteur dont dépend notre économie, au motif qu'il n'y a que les normes du droit du travail qui peuvent former l'attitude des travailleurs envers le travail — mais il n'en est pas ainsi — il ne faudrait pas oublier que les systèmes juridique et économique sont directement conditionnés par les facteurs politiques. Il faut donc considérer comme marques indélébiles de la réforme du droit du travail et de la réforme économique les principes suivants, déclarés dans notre constitution: le système socialiste basé sur les moyens de production socialisés et sur les rapports de production socialistes, de même que le droit général à l'emploi selon la quantité et la qualité du travail. Ce droit est garanti par le système économique socialiste. La réalisation correcte du droit est assurée par la législation du travail socialiste. En élaborant le système du droit du travail, il faut s'inspirer des principes fondamentaux du régime, inscrits dans l'art. 11 et 68 de la Constitution.

Il ne faut pas oublier non plus que les agents de la politique sociale d'État disposent, en dehors de moyens juridiques, d'autres possibilités économiques, politiques, administratives, d'influencer les rapports sociaux liés au travail.

En définissant la politique de l'emploi comme une activité consciente visant à former les rapports sociaux, il faut prendre en considération que le droit du travail n'est pas tout simplement un effet de ces rapports, mais aussi un des instruments qui servent aux agents de la politique sociale d'État à créer ces rapports. Le droit du travail constitue donc toujours un des moyens exploités par ces agents pour transformer des rapports sociaux de travail de façon qu'ils contribuent le plus à libérer la volonté du travail potentielle de la société.

Le rôle du droit du travail dans la politique de l'emploi est de stimuler le progrès social et de perfectionner les moyens qui font dégager l'énergie, l'initiative, la capacité de travailler et d'inviter à un travail efficace dont dépend le niveau des salaires et, en conséquence, le niveau de vie des familles des travailleurs et de toute la société dans laquelle les membres doués et laborieux occupent un travail utile pour cette société, fournissant des moyens proportionnels à leur participation dans la production.

Donc, ce n'est pas le principe « à chacun selon ses besoins », mais celui « à chacun selon la quantité et la qualité », qui doit être le fondement de la nouvelle construction du modèle du droit du travail socialiste.

Mais l'intérêt économique au sens strict ne doit pas servir tout seul à l'élaboration des solutions juridiques. Lors des travaux sur les dispositions du droit du travail et de ses institutions ont été élaborées certaines solutions. On les a jugées optimales, car elles doivent protéger les droits des travailleurs contre leur exploitation excessive de la part des employeurs, contre les tentatives de faire passer sur le travailleur le risque lié à la gestion de l'entreprise et de trouver les moyens permettant de restreindre la liberté de la décision concernant le choix du lieu du travail, de la continuation ou du refus de l'emploi.

L'importance des droits de l'homme dans les rapports de travail est reconnue par le législateur polonais; il leur donne un rang approprié, admettant, à juste titre, que ces droits et leur observation sont essentiels, car les sujets et les objets des rapports sociaux sont les hommes: groupes de travailleurs et individus.

C'est pourquoi la discussion sur la réforme du droit du travail a commencé par les questions relatives au droit collectif du travail; ensuite, on a travaillé les problèmes de la procédure du droit du travail et, actuellement, on discute les problèmes du droit individuel du travail (le droit du rapport de travail).

On ne peut accepter de façon générale l'opinion assez répandue ces derniers temps voulant que, dans le régime socialiste, l'économie l'emporte

sur les intérêts de l'individu⁸. L'orientation des travaux législatifs en cours ne justifie pas une telle observation. Le règlement de la partie du droit du travail collectif, dans lequel on essaie de concilier les intérêts du groupe et de l'individu et où on a introduit des garanties à l'effet que les intérêts des individus et leurs droits seront protégés, entre autres, par les instruments dont disposent les institutions représentant les intérêts des travailleurs et désignées à la protection de leurs droits (syndicats, autogestion), prouve que le législateur a tenu compte de la protection des intérêts individuels et des droits des travailleurs. Le vote de deux lois, le 18 avril 1985, a changé décidément les principes des solutions des différends du droit du travail⁹. La réforme de la procédure du droit du travail a rendu réel le principe inscrit dans la Constitution, selon lequel l'administration de la justice est propre aux tribunaux. Les tribunaux du travail garantissent donc la protection des droits des travailleurs. Ils peuvent connaître de toutes les causes concernant les prétentions relatives au rapport de travail, à l'exception de différends portant sur la détermination de nouvelles conditions du travail et de la rémunération, sur l'application des normes du travail, sur la distribution des appartements de fonction et des places dans les hôtels pour travailleurs. Toute décision du chef d'entreprise, motivée économiquement, compte tenu de la situation de son établissement et du bien d'une partie du personnel, à l'effet de résilier le rapport de travail avec ceux qu'il considère moins utiles doit être justifiée (et elle l'est toujours) sur demande d'un travailleur qui prétend à l'inefficacité de la dénonciation du contrat ou à sa réintégration au travail; elle est soumise au contrôle du tribunal du travail. Même de ce point de vue, on ne peut partager l'opinion voulant que l'intérêt économique actuel de l'établissement conçu au sens strict prédominera, dans la situation de la réforme économique, sur le juste intérêt d'un travailleur individuel.

Le niveau des droits des travailleurs et des avantages sociaux garantis par la Constitution, qui reflète l'étendue des droits déclarés dans les sources internationales du droit du travail, définit, avec les principes du régime, les limites de l'activité réformatrice de la commission qui élabore le projet de réforme du droit du travail.

Quelles sont donc les propositions de la réforme du droit du travail qui pourraient établir et maintenir à un niveau élevé, sans avoir recours à des moyens de contrainte administrative, l'activité professionnelle des travailleurs,

8. Cf. T. ZIELINSKI, *Podstawy rozwoju prawa pracy (Les fondements du développement du droit du travail)*, ZN UJ, Krakow, 1988, p. 155.

9. Cf. A. SWIAKOWSKI, «Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych» («La voie judiciaire dans les affaires du droit du travail et de la sécurité sociale») in: *Palestre*, t. 5-6, 1986, p. 19.

tout en étant conformes aux principes du régime, c'est-à-dire, qui ne renonceraient pas à la propriété socialisée des moyens de production et qui ne viseraient pas à limiter les droits des travailleurs garantis par la loi ?

Les propositions mentionnées tendent au renforcement de la position juridique du chef d'entreprise. Elles essaient aussi d'élaborer un système qui faciliterait la recommandation des meilleurs candidats à des postes de chef d'entreprise, aussi bien celui de directeur général que ceux de chefs de niveau inférieur.

Sans aucun doute, la position du chef est importante pour la formation des rapports de travail dans l'établissement. Le directeur est responsable, entre autres, de la politique des cadres ; il réalise les conceptions de la politique de l'emploi dans l'établissement. Pour ma part, je serais néanmoins plus prudent que ceux qui proposent une nouvelle définition de la situation juridique du directeur. Je suis en effet d'avis que le chef d'établissement et celui d'une grande entreprise est tellement soumis à différentes institutions (organes d'administration de l'État, organisations politiques et sociales) au sens juridique, organisationnel et politique, que son influence sur la formation de la position de l'établissement par la politique de l'emploi déterminée sur le marché ne doit pas être surestimée.

En se prononçant pour le renforcement de la position juridique du chef d'établissement, il faut se demander surtout quelles seront ses relations avec l'autogestion. Des projets de réforme du droit du travail, publiés en janvier 1988, il résulte qu'il serait utile de renoncer à la dépendance du directeur de l'entreprise des organes d'administration. Il faut maintenir au contraire sa soumission à l'autogestion des travailleurs. À mon avis, la détermination des relations entre le directeur et l'autogestion n'est pas l'objet du droit du travail, mais du droit administratif économique. Il faut néanmoins décrire dans les dispositions du droit du travail la situation du directeur en tant que travailleur, tandis que dans les actes juridiques qui règlent la position juridique de l'établissement d'État et de son autogestion, doivent être définies d'une façon précise certaines questions de caractère juridique relatives à la position du directeur en tant qu'organe de l'établissement.

Je crois inutile la loi sur les chefs d'établissements ou les cadres. Un tel acte serait en réalité une donnée de plus ; il déprécierait le rôle du *Code du travail* comme loi essentielle des rapports de travail ; il mènerait à la répartition des travailleurs en cadres et employés simples.

Le projet d'amendement du *Code du travail* maintient la nomination, comme base d'emploi, du chef d'établissement. Je ne crois pas que ce soit une bonne idée. Si le *Code du travail* doit régler le statut de travailleur du chef d'établissement, il faut le traiter comme n'importe quel membre du personnel,

à cela près qu'il sera au poste de directeur. C'est donc le contrat de travail qui devrait être à la base de l'emploi du directeur. Il n'y aurait pas ainsi de problèmes juridiques si, une fois révoqué de son poste de directeur, il restait toujours employé dans l'établissement à un poste déterminé. Il n'y a pas de raison, à mon avis, de craindre de conclure un contrat de travail à durée indéterminée avec le directeur d'établissement, car, au cas où sa candidature ne serait pas acceptée à la suite de l'opposition faite par l'un des deux organes compétents (l'organe fondateur ou l'autogestion), il n'y aurait aucune conséquence pour le rapport de travail et le risque lié à la perte de l'emploi par le candidat au poste de directeur non accepté qui travaille dans l'établissement diminuerait nettement. Pour des raisons pratiques évidentes (aversion à révoquer le directeur), j'accepte la proposition d'engager le chef d'établissement sur la base du contrat de travail à durée déterminée (cinq ans). L'expérience nous prouve qu'il est beaucoup plus facile de s'abstenir de continuer d'employer un travailleur comme directeur de l'établissement que de le révoquer en présentant des motifs et en risquant la procédure judiciaire qui, sur demande du directeur révoqué, viserait la vérification des raisons de sa révocation.

La conclusion du contrat de travail, unique forme d'engagement du directeur, doit être précédée d'un concours. L'acte final de ce concours serait l'autorisation du travailleur qui l'a emporté, d'agir comme organe de l'administration économique pour l'établissement en question. Le processus lié à la procédure du concours sanctionné par l'autorisation à agir au nom de l'établissement ferait partie, selon moi, des activités qui entreraient dans la sphère du fonctionnement du droit administratif économique et non pas du droit du travail. En revanche, les normes du droit du travail devraient déterminer les types de prétentions auxquelles pourrait recourir un directeur dévoué de son poste d'une façon illicite et sans cause.

Le droit administratif économique, par contre, devrait définir les prétentions que l'on pourrait faire valoir dans un acte juridique au nom de l'établissement en cas d'inaccomplissement du mandat accordé au travailleur qui a été élu directeur. Il doit aussi préciser les organes compétents à présenter de telles prétentions. À la lumière de la réglementation de l'art. 189 du *Code de procédure civile*, peut être un tel organe toute personne ayant un intérêt juridique à introduire une action de détermination : seraient organes compétents dans cette matière, selon les dispositions du droit administratif économique, les organes de l'autogestion du personnel, l'organe fondateur et le procureur chargé de veiller sur la légalité et les intérêts de l'État.

Actuellement, se répand une opinion voulant que le directeur de l'entreprise adopterait plus facilement des règles de calcul économique et prendrait des décisions dans le cadre du risque autorisé s'il jouissait de la protection juridique. Il ne peut être question de la protection renforcée de la stabilité du

rapport de travail du directeur, mais le projet de réforme de la loi sur les entreprises d'État contient une proposition à l'effet que le travailleur révoqué de son poste de directeur sans cause ait droit de demander une indemnité correspondant aux six salaires dernièrement reçus. L'efficacité de cette sanction est diminuée par une clause disant que l'on peut imputer sur ladite indemnité les salaires versés lors de la durée du préavis, qui remonte en général à trois mois. Je suis d'avis que l'indemnité toute seule, même assez importante (et on ne peut considérer comme telle l'équivalent de trois mois de salaires), ne pourrait pas compenser au directeur d'établissement des pertes causées par la révocation non justifiée de son poste, surtout dans le cas d'une personne qui remplissait la fonction de directeur professionnellement. On ne peut évidemment postuler l'introduction de la demande de réintégration au poste de directeur, mais il faudrait rendre au travailleur révoqué de son poste de directeur sans cause la satisfaction professionnelle en habilitant le tribunal du travail à préciser qu'il a été licencié sans cause ou en violation du droit.

La stabilisation de l'emploi des chefs doit être accompagnée de la nette détermination de leurs obligations et de leurs responsabilités. Actuellement, le *Code du travail* détermine les obligations de l'établissement sans préciser quel organe est responsable de leur réalisation. Dans le projet d'amendement du *Code du travail* de janvier 1988, on a décrit précisément le principe de la responsabilité individuelle du directeur, en déterminant les limites de ses compétences et en soulignant sa responsabilité pour non-exécution ou mauvaise exécution de ses fonctions. Ce qui manque dans notre code actuel, ce sont les fondements juridiques de l'application au directeur d'établissement des principes de responsabilité réglementaire. Le projet d'amendement du *Code du travail* n'apporte rien non plus dans cette matière. Il est vrai qu'on a renoncé dans la nouvelle version d'amendement du *Code du travail* à la proposition présentée dans le projet soumis à la discussion publique en mai 1987 et selon laquelle on aurait fait encourir la responsabilité au directeur en cas du non-accomplissement de ses devoirs ; mais face à la formule employée dans l'art. 68d, par. 3 du projet d'amendement de janvier 1988 «le chef d'établissement subit les responsabilités prévues par les dispositions de la loi». On ne peut s'imaginer actuellement les règles de cette responsabilité. Excluant la responsabilité réglementaire, dont le directeur n'est pas tenu, car le droit du travail ne connaît pas d'institution d'autopénalisation (elle diffère de l'institution de pénalisation volontaire connue dans la loi pénalo-fiscale), il faut souligner que le directeur peut être soumis à la responsabilité administrative pénale pour l'infraction des dispositions de la section III du *Code du travail*, à la responsabilité matérielle, conformément aux dispositions de la section V du *Code du travail* ; finalement, il peut être rappelé de son poste. À l'exception de la situation décrite dans l'art. 283 par. 1 du *Code du travail* (ladite disposition s'applique aussi à un travailleur agissant pour le chef d'entreprise),

les principes de la responsabilité mentionnés ci-dessus s'appliquent aux travailleurs employés comme chefs d'établissement, aux équipes de travailleurs ou aux autres ayant droit d'agir au nom de l'établissement. On ne peut donc tenter, ni de *lega lata*, ni de *lege ferenda*, de construire une thèse fondée sur un système actuel, ni de proposer l'élaboration d'un système distinct de responsabilités du chef d'établissement pour la mauvaise ou la non-exécution de ses devoirs, autrement dit pour la mauvaise réalisation des tâches de l'établissement qu'il dirige.

La suspension de ses fonctions pourrait être une sanction infligée au directeur de l'établissement de l'institution. Cette institution est connue de la loi sur le statut des fonctionnaires. On y recourt, non seulement au cas où le directeur ne peut agir efficacement, mais aussi dans la situation où l'on considère sa politique non conforme aux plans acceptés. En introduisant une telle institution, il faudrait élaborer les principes de son application par l'organe fondateur et l'autogestion ouvrière, l'adapter aux institutions réglées par le droit collectif du travail, en envisageant la possibilité de permettre au tribunal de se prononcer sur le bien-fondé de l'acte de suspension. Si la suspension du directeur de ses fonctions doit assumer le rôle d'une sanction, on ne peut régler les principes de la rémunération de directeur autrement que cela a été formulé dans l'art. 81 du *Code du travail*, c'est-à-dire, conformément à la rémunération afférente à son grade personnel. On devrait réfléchir à la question de savoir si le directeur suspendu sans fondement ou illégalement ne doit pas être compensé pour ses pertes matérielles et morales. Il faudrait indiquer dans ce cas-là l'organe compétent à juger de la légalité et du bien-fondé de la décision de suspension ; ce pourrait être le tribunal du travail ou le tribunal d'enregistrement (section civile du tribunal de droit commun compétent pour l'enregistrement d'un établissement d'État). En donnant le pouvoir de juger de la légalité et le bien-fondé de la décision de suspension à l'un de ces organes d'administration de la justice, il serait nécessaire de préciser d'une façon objective les conditions justifiant la décision de suspension. Il n'est pas simple de le faire, car le projet d'amendement du *Code du travail* ne dit pas précisément comment le directeur doit réaliser les tâches de l'établissement. Le législateur, en disant que le directeur est tenu d'atteindre par les moyens les plus efficaces les objectifs visés par l'établissement, semble ne pas prendre en considération le fait que le terme « directeur » sert à décrire un système cohérent d'actions ou de travaux visant à la production de services qui, satisfont des besoins déterminés. La fonction de directeur est, du point de vue sociologique, une profession. Il est donc évident que la décision de restreindre temporairement son exécution pour un comportement non-conforme aux principes qui régissent son exécution doit être contrôlée, car elle peut ainsi être vérifiée.

Le rôle du droit du travail dans la politique de l'emploi ne doit pas être restreint à la création du confort psychique du chef d'entreprise grâce à la stabilisation plus grande du rapport de travail. Il faut le pourvoir d'instruments juridiques qui contribueront à la rationalisation de l'emploi et à l'administration plus efficace de la main-d'œuvre de l'établissement.

Les propositions du projet d'amendement du *Code du travail* se rapportent à l'activité du chef d'établissement dans les conditions normales et dans une situation extraordinaire (la période où est engagée la procédure visant l'assainissement de l'économie de l'établissement d'État). Ce projet d'amendement du *Code du travail* témoigne d'une tendance à renforcer les compétences du directeur, à concrétiser et compléter les devoirs des travailleurs par la voie d'ordres de service. C'est une modification très importante qui porte atteinte à la position traditionnelle des parties au contrat de travail. Jusqu'alors, le champ de subordination hiérarchique et l'étendue du pouvoir du chef envers son travailleur ont été déterminés par le type de travail accepté. Bien qu'on ait introduit à la définition du domaine des compétences de travailleur, laquelle facilitait la gestion de l'équipe par la description des activités les plus typiques d'un travailleur engagé pour une fonction ou un poste précis, une clause à l'effet que « le travailleur est tenu de réaliser d'autres activités désignées par le directeur », l'étendue des ordres données en vertu de cette clause n'a pu dépasser le type de travail accepté. Dans le projet d'amendement du *Code du travail*, on admet la possibilité de charger le travailleur d'activités supplémentaires si les devoirs essentiels prévus par le type de travail accepté ne remplissent pas entièrement le temps de travail déterminé.

Je ne serais pas contre une telle expansion des activités des travailleurs si elle était réalisée selon le principe de la bonne volonté. Mais le législateur fait de cette solution juridique une obligation dont il charge le travailleur. On ne peut exclure la possibilité que le refus d'accomplir certains travaux qui n'entrent pas dans le domaine du type de travail déterminé par le contrat de travail pourrait servir de prétexte à résilier le rapport de travail sans préavis par la faute du travailleur pour une violation grave par le travailleur de ses devoirs fondamentaux, c'est-à-dire, le refus d'exécuter l'ordre de la prestation du travail différent du type déclaré dans le contrat. Une détermination si élastique de la subordination hiérarchique du travailleur n'est pas loin de l'idée de le charger d'une obligation de remplir tous les ordres de travail du directeur.

En étendant le champ du pouvoir du chef d'établissement, on lui facilite la direction des cadres, mais on l'invite en même temps à enrichir les méthodes administratives de gestion et, ce qui est essentiel du point de vue du développement du droit du travail, on élimine l'un des éléments fondamentaux du contrat de travail qu'est le genre de travail.

L'abandon du principe exprimé dans l'art. 29 par. 1^a du *Code du travail* en vertu duquel on déterminait jusqu'alors dans le contrat de travail un seul genre de travail, est évident à la lumière de la rédaction de l'art. 29 par. 1^a du projet d'amendement du *Code du travail*. On n'y a pas déterminé d'une façon précise que les parties au contrat peuvent y préciser deux ou plusieurs genres de travail que le travailleur sera tenu d'exécuter, mais on y ordonne de rémunérer le travailleur qui s'est engagé à exécuter des travaux de genres différents, conformément aux rémunérations dues pour chaque genre de travail visé. Si pourtant une telle détermination de la rémunération n'est pas possible, le travailleur a droit à la rémunération afférente au grade personnel supérieur au sien.

Je n'ai pas d'objection contre une telle réglementation du domaine de la subordination hiérarchique du travailleur. Il sera tenu d'accomplir tous les ordres du chef d'établissement contenus dans le domaine de compétence que le travailleur a accepté de bonne volonté. On peut admettre théoriquement que ces activités ne rempliront pas entièrement le temps de travail fixé. Il n'y aura donc pas d'objection juridique interdisant au directeur d'établissement d'ordonner au travailleur engagé à des postes différents d'accomplir d'autres travaux qui ne seront pas mentionnés dans le domaine de compétence fixé par le contrat.

Ainsi, lentement, le devoir d'un travail accompli consciencieusement et avec soin sera remplacé par une responsabilité, de caractère plus général, du travailleur pour le bien de l'établissement. La nouvelle solution pourra entraîner que l'étendue de la subordination hiérarchique du travailleur, déterminée par le genre de travail, soit remplacée dans l'avenir par le devoir d'accomplir tous les ordres du chef d'établissement; elle sera donc de caractère complexe.

La proposition de la réglementation juridique des formes collectives de l'organisation du travail (art. 295^a du projet d'amendement du *Code du travail*) témoigne de cette tendance. Le groupe ou brigade fonctionne selon le contrat conclu avec l'établissement¹⁰. Il prend des décisions concernant la composition du personnel, le système de la durée du travail, les formes et principes de la rémunération¹¹. D'autres problèmes peuvent être résolus par les dispositions du droit du travail. Elles peuvent être appliquées librement, avec le consentement de tous les travailleurs membres de la brigade. Les seules dispositions de caractère obligatoire sont celles relatives à la sécurité et

10. Cf. Z. SALWA, « Reforma gospodarcza a prawo pracy » (« La réforme économique et le droit du travail »), II, in : *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, f. 12, 1987, p. 7.

11. Cf. S. BORKOWSKA, *Grupowe i zespołowe formy wynagrodzenia (Les formes de salaires de groupe et collectives)*, PWE, Warszawa, 1987.

à l'hygiène du travail, à la protection du travail des femmes et à l'emploi des adolescents.

D'autres dispositions sont de caractère non-obligatoire. On peut donc concrétiser les devoirs des travailleurs par un accord commun avec les membres de la brigade. Il n'y aura donc pas d'obstacles juridiques à ce que le domaine traditionnel des compétences soit remplacé par une clause disant que les travailleurs membres de la brigade sont tenus d'accomplir tous les travaux imposés par le chef de brigade. Un tel ordre peut être dans l'intérêt de la brigade.

Une certaine atténuation des rigueurs comprises dans les dispositions du *Code du travail* présentement en vigueur se fait voir aussi dans les propositions qui prévoient la possibilité de désistement, avec l'accord d'un travailleur, de l'obligation de l'employeur dans l'établissement avec lequel il a conclu le contrat de travail. L'institution de traitance de travailleurs pourra être appliquée à certaines catégories de travailleurs dont la spécialisation très restreinte ne permettra pas à l'établissement principal de leur offrir un travail à plein temps. La proposition d'amendement admet la possibilité d'accorder à un tel travailleur un congé non payé pour l'exécution d'un travail déterminé dans un ou plusieurs autres établissements.

La libéralisation s'étendra aussi à des principes relatifs à l'emploi accessoire. On n'exigera plus d'autorisation de l'entreprise-mère pour l'exécution d'un travail accessoire. Sera traité comme un témoignage de loyauté envers son employeur la notification du chef d'établissement de l'intention de prendre un travail accessoire. L'absence d'opposition dans le délai de sept jours à partir de la notification sera considérée comme l'autorisation de prendre et exécuter un travail accessoire.

Toutes ces facilités mentionnées visent non seulement l'expansion des possibilités de gagner de l'argent et d'enrichir le budget des familles des travailleurs. Elles ont aussi comme objectif l'atténuation des mesures prises envers les travailleurs employés dans un établissement auquel on appliquera la procédure d'assainissement de l'économie. Les propositions prévoient la possibilité d'abréger de moitié le délai de préavis dans le cas du contrat de travail à durée indéterminée. La proposition susmentionnée concerne les contrats de travail qui peuvent être résiliés moyennant un préavis de trois mois ou d'un mois (art. 36^a du projet d'amendement) de même que l'exclusion des interdictions et du contrôle de la résiliation du contrat de travail. L'exclusion ne pourra pas se rapporter aux femmes enceintes et aux travailleurs qui, dans les deux ans ou plus doivent atteindre l'âge donnant droit à une pension de retraite (art. 39, par. 4 du *Code du travail*), aux membres de la direction des organisations syndicales de l'établissement, aux membres de l'autogestion et aux inspecteurs du travail de l'établissement.

Le changement des conditions d'emploi et de salaire sera admis, après que sera entré en vigueur l'amendement du *Code du travail*, pour la période de la réalisation du programme de l'assainissement de l'économie de l'établissement d'État, si la mutation du travailleur à un autre emploi pour une période de six mois d'une durée civile se révèle nécessaire pour la réalisation de ce programme. Les droits du travailleur seront garantis par une disposition déclarant que ce changement ne peut impliquer aucune réduction de salaire et qu'il doit correspondre aux qualifications du travailleur.

Le changement de conditions de salaire sera déterminé par les principes des systèmes de rémunération d'établissement. Ce changement se formera donc différemment dans les divers établissements de Pologne.

Les propositions présentées ci-dessus tendent à exploiter d'une façon plus efficace que jusqu'ici le droit du travail comme instrument de la politique de l'emploi. Cela sera possible si les agents de la politique sociale d'État traitent sérieusement l'hypothèse du champ limité de l'influence du droit du travail sur les rapports sociaux. Limité en ce sens qu'il existe encore, en dehors des moyens juridiques, d'autres instruments (économiques, administratifs, organisationnels) à la disposition des agents de la politique sociale.

Une proportion correcte entre les moyens juridiques et autres, disponibles pour les agents de la politique sociale, constitue une condition *sine qua non* de formation efficace des rapports de travail. Les moyens juridiques sont aussi limités car il faut tenir compte, en les appliquant, qu'il existe actuellement certains standards de réglementation juridique au-dessous desquels on ne peut tenter, sans risquer la réprobation de la société internationale, de régler la position juridique des travailleurs simples et de ceux qui assument des fonctions de chef, dans le rapport de travail.

On a présenté dans ce travail deux tentatives de détermination du domaine de la subordination hiérarchique du travailleur et de précision du pouvoir de directeur des travailleurs agissant pour l'établissement. Les propositions présentées, datant de mai 1987 et janvier 1988, ont été jugées insatisfaisantes par les organisations syndicales. Vu que les critiques semblent diminuer, on peut admettre que sera une solution juridique optimale celle qui sera acceptée par un accord des parties intéressées : les organes centraux de l'administration d'État, les syndicats. Une telle constatation témoigne aussi du fait que les moyens d'influence du droit sur la formation des rapports d'emploi (et, dans une perspective plus large, sur celle des rapports sociaux) sont limités en ce sens que le droit du travail doit tenir compte du changement continu des contextes social, politique et économique.

Le rôle du droit du travail dans la politique de l'emploi consiste donc en l'élaboration de cadres juridiques qui reflètent le système actuel des rapports et qui lui permettront de contribuer plus fortement à une gestion efficace. Le

droit du travail doit aussi fournir des instruments juridiques qui feront dégager la volonté de travail dans les groupes de travailleurs et les individus. La difficulté d'atteindre cet objectif à l'aide du droit du travail semble découler de ce que les réformes économiques que le droit du travail doit soutenir et réaliser ont des cadres déterminés. Les intérêts des travailleurs de longue et de brève durée sont protégés par les principes du régime, exprimés dans la constitution : propriété socialisée des moyens de production, rapports socialistes de production et droit général à l'emploi contre une rémunération conforme à la quantité et à la qualité du travail. Les garanties sus-mentionnées de protection des droits fondamentaux de l'homme sont nécessaires, car, lors de la profonde restructuration du système de gestion de l'économie, il peut arriver que l'on oublie que ce sont les hommes dépersonnalisés par le terme « main d'oeuvre » qui sont l'objet de la politique de l'emploi.