

102

NUMÉRO

MARDI 14 MAI 2002

NOTE DE PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS

LE DROIT DU TRAVAIL : LES DANGERS DE SON IGNORANCE

RAPPORTEUR
FRANÇOIS GRANDAZZI
AU NOM
DE LA SECTION
DU TRAVAIL

« *Nul n'est censé ignorer la loi* ».

L'adage éveille un intérêt tout particulier dans le champ du social et pour ses acteurs : le droit du travail concerne de façon concrète tout au long de leur vie professionnelle, un million et demi d'employeurs et quinze millions de salariés.

Comment ses usagers peuvent-ils aujourd'hui correctement appréhender et mettre en œuvre la législation sociale, au regard de son volume, de la multiplicité de ses sources, des évolutions et parfois de la complexité des solutions qu'elle dessine ?

Quels sont les enjeux d'une bonne connaissance du droit du travail par ses utilisateurs ? Le risque croissant de méconnaissance et d'inexacte application par ses usagers ne met-il pas en cause son effectivité même ?

**Assemblée
plénière
14 et 15
mai 2002**

C'est sous les différents angles de la question de l'accès à ce « droit du quotidien », et dans le but d'en améliorer les conditions d'usage, que le Conseil économique et social a choisi d'aborder la problématique du droit du travail, d'avancer des solutions et d'esquisser une série d'orientations pour une réflexion prospective élargie.

LES ENJEUX D'UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU DROIT DU TRAVAIL POUR SES USAGERS

Le droit du travail, droit quotidien aux implications concrètes pour les employeurs et les salariés, semble largement méconnu, voire totalement ignoré par une partie de ses usagers.

■ **La diversité des modes de construction du droit du travail**, la multiplicité des sources et des normes qui le composent et l'évolution de l'environnement économique et du monde du travail, expliquent pour partie que son approche et son appréhension ne soient pas aisées. Le droit du travail, marqué par l'histoire de son édification, par ses strates successives, la nature des rapports sociaux et les luttes sociales, constitue une somme de solutions originales, dont le code du travail constitue le principal recueil, élaborées par une multitude d'acteurs. La construction de normes prenant en compte la spécificité du monde du travail et des relations individuelles et collectives qui s'y nouent, a en effet conduit à dégager progressivement ce droit d'une approche civiliste, et à lui assurer la reconnaissance et la large autonomie dont il jouit aujourd'hui.

■ **Les normes qui en résultent inspirent, par ailleurs, de plus en plus le corps de règles applicable aux trois fonctions publiques.** Cette pénétration du code du travail dans la sphère publique, plus fréquente dans la dernière décennie, joue par le biais de l'application directe de règles issues du code du travail aux agents contractuels de droit public mais aussi par l'énonciation de grands principes généraux du droit, pour l'essentiel issus du droit du travail. La distinction entre le droit privé et le droit public tend, à la faveur de ce phénomène, à se faire moins claire.

■ **L'analyse du degré de connaissance ou d'ignorance du droit du travail par les employeurs fait apparaître une situation contrastée, selon la taille des entreprises et le secteur d'activité considéré.** Les grandes sociétés sont dotées de services spécialisés, ce qui ne les met pas toujours à l'abri de difficultés d'application et d'interprétation des textes. De leur côté, les PME, les entreprises artisanales, les créateurs d'entreprises ou encore les employeurs particuliers, qui ne disposent pas de spécialistes permanents, peuvent être plus souvent affectés par les effets de leur méconnaissance.

Les difficultés d'appropriation de ce savoir et le niveau de connaissance que peuvent en avoir les divers acteurs diffèrent selon la formation et l'expérience des salariés et des organisations qui les représentent. La présence syndicale, liée à la taille des entreprises, rend possible une meilleure connaissance et compréhension des ressorts et des dispositions du droit du travail, favorisant et garantissant son application.

■ **Les raisons de l'ignorance totale ou partielle du cadre juridique applicable aux relations individuelles et collectives de travail sont plurielles.**

La diversification du salariat, la multiplicité des structures productives et le développement de formes atypiques de contrats de travail par les entreprises constituent l'un des facteurs d'explication.

Les organisations, patronales ou syndicales, éprouvent des difficultés pour assurer la formation et le conseil en matière de droit du travail auprès de leurs adhérents et au-delà du large public qui les consultent.

De la même façon, les médias, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de la presse audiovisuelle, n'assurent que très partiellement l'information et la mise à jour des connaissances du grand public en matière de droit du travail.

Dans un registre différent, le volume croissant et la complexité du droit du travail ainsi qu'un mode de production pour bonne part à distance de ses usagers directs contribuent à expliquer les difficultés de son appropriation par tous.

L'affaiblissement relatif de la pertinence de la loi, dans un contexte plus général de diversification des sources du droit et d'aspiration à plus d'autonomie et d'implication dans les processus de décision, mérite également d'être mentionné.

■ **L'ignorance d'un droit qui concerne directement près d'un million et demi d'employeurs et quinze millions de salariés, entraîne une série de conséquences néfastes.** A ce titre, on observe que la mauvaise application ou l'absence de mise en œuvre de ce droit porte préjudice à la collectivité, tant dans le fonctionnement de son économie que dans les fondements mêmes de sa cohésion sociale.

Il convient donc d'éviter autant que faire se peut le risque d'une inactivation progressive du droit du travail, du fait d'un accroissement continu de son volume et de la croissance de sa complexité et des difficultés qui s'attachent à sa diffusion en direction de ses utilisateurs.

DEUX AXES PRINCIPAUX POUR RAPPROCHER LE DROIT DU TRAVAIL DE SES USAGERS

Le constat d'une méconnaissance du droit du travail par les salariés et les employeurs, qui va de l'appropriation partielle de ses fondements juridiques et des règles qui en découlent à son ignorance totale, a conduit le Conseil économique et social à formuler une série de préconisations.

Les mesures préconisées visent à une meilleure information sur le contenu et les conditions d'application de ce droit du quotidien. Au-delà, il s'agit de poser, à l'attention de l'ensemble des acteurs du jeu social, une série d'éléments de réflexion, bases possibles d'une approche prospective et renouvelée du droit du travail, ainsi que de la place, du rôle et de l'articulation des acteurs qui concourent à sa construction.

Deux axes ont à ce titre été privilégiés : **agir sur les causes** en renforçant la lisibilité du droit ; **faciliter l'accès à la connaissance** en formant et informant mieux les usagers aux principes fondateurs et aux dispositions du droit du travail

AGIR SUR LES CAUSES :

RENDRE LE DROIT DU TRAVAIL PLUS INTELLIGIBLE

Il convient tout d'abord de chercher à agir, en amont du phénomène, pour **rendre le droit du travail plus intelligible** ou, pour employer un barbarisme, plus aisément " connaissable " par ses usagers directs que sont les salariés et les employeurs, mais également par l'ensemble de ses praticiens (organisations syndicales et patronales, cabinets d'avocats et de conseil).

Il s'agit, dans cet ordre d'idées, de traiter des causes structurelles de la méconnaissance du droit, en cherchant à **rapprocher la norme de ses utilisateurs**, en renforçant les échanges entre les lieux de production de la législation sociale et entre ces derniers et les usagers du droit. Il convient également de rendre le droit plus lisible et compréhensible et, par conséquent, plus facile à intégrer et à mettre en application. De cette série d'actions est attendu un renforcement de l'effectivité du droit du travail dans son champ d'intervention.

■ Maîtriser et accompagner la production de la législation sociale :

- consulter systématiquement les partenaires sociaux sur tout projet législatif et réglementaire, dans le cadre d'un dialogue structuré et régulier initié par les pouvoirs publics ;
- éviter que la production législative et réglementaire n'entre dans le détail des dispositions applicables et anticiper, par l'approfondissement et l'enrichissement des études d'impacts, les conséquences pratiques des nouvelles réglementations.

■ Repenser le rôle et l'articulation des acteurs et des niveaux dans la production de la législation du travail :

- engager une réflexion sur les rôles respectifs des acteurs et des niveaux de production du droit du travail, associant les pouvoirs publics, le parlement et les partenaires sociaux ;
- examiner les réflexions conduites par les États membres de l'Union ainsi qu'à l'échelon de l'Union européenne, sur la place respective de la loi et du contrat ainsi que sur leur contenu normatif et en tirer des éléments utiles pour la réflexion nationale.

■ Limiter les effets rétroactifs de la jurisprudence :

- limiter l'effet rétroactif des décisions jurisprudentielles pesant sur les salariés et les employeurs, notamment dans le domaine des licenciements collectifs ;
- confier aux partenaires sociaux la capacité juridique d'interpréter les conventions qu'ils concluent, et inviter le juge à consulter les commissions de suivi ainsi que les signataires des conventions mises en cause avant d'arrêter leurs décisions.

■ Engager un nouveau chantier de codification :

- creuser la piste d'une nouvelle codification, en repartant des finalités du droit du travail et en déterminant sur longue période de nouveaux axes structurants prenant notamment en considération l'évolution des enjeux de la relation salariale ;

- ouvrir la réflexion nationale relative au droit du travail, dans le cadre d'une fonction de veille, à la dimension sociale de la construction européenne

FACILITER L'ACCÈS A LA CONNAISSANCE : FORMER ET MIEUX INFORMER LES USAGERS

Les propositions visent, dans un second temps, à faciliter l'accès de la diversité de ses utilisateurs potentiels à sa connaissance, et donc également à rapprocher la norme de son usager.

Les moyens de l'amélioration de cette connaissance passent par une mobilisation plus efficace des possibilités d'information sur les lieux de travail ainsi que dans d'autres types d'espaces collectifs sociaux, par une réflexion sur les contenus de la formation initiale et continue, et par une optimisation de l'usage des nouvelles technologies et des médias.

Ces dispositions visant à la diffusion de la connaissance des normes doivent permettre de faciliter la mise en œuvre du droit et d'éviter une partie des conflits générés par une ignorance des règles.

Elles participent enfin d'une démarche de développement de la citoyenneté, notamment par un meilleur accès des citoyens au droit et à la justice.

■ Mobiliser la formation initiale et continue, les lieux de travail et de vie sociale :

- permettre à tout jeune de bénéficier d'une formation au droit du travail dans le cadre de sa scolarité, dans des formats adaptés aux différents niveaux d'enseignement ;
- fournir aux jeunes des outils de connaissance de la législation sociale favorisant leur entrée dans la vie active (guides pratiques, fiches thématiques...) ;
- s'assurer que chacun, dans la vie active, ait une maîtrise suffisante de la langue française écrite pour comprendre les règles élémentaires ;
- sensibiliser, informer et former les salariés et les employeurs, à des moments clés de leur vie active : entrée dans le monde du travail, arrivée dans une nouvelle entreprise, création ou reprise d'entreprise, en rendant notamment obligatoire la remise à chaque salarié de la convention collective applicable dans son entreprise.

■ Renforcer les moyens des acteurs du droit du travail :

- renforcer les moyens financiers des organisations syndicales et professionnelles, de façon à leur permettre de mieux assurer leurs fonctions d'information et de conseil des usagers, et de poursuivre le développement de modalités diversifiées d'accès à la connaissance (formations, journées d'études, guides, fiches pratiques...) ;
- optimiser les missions de l'inspection du travail, par un renforcement des moyens consacrés à la fonction d'information et de conseil des usagers et du droit ainsi que par l'engagement d'une réflexion sur les modalités d'octroi et de contrôle de l'usage des aides publiques aux entreprises

■ Améliorer l'information des usagers :

- généraliser l'usage des nouvelles technologies (NTIC) dans l'information du public en matière de droit du travail, après s'être assuré d'une large diffusion de ces nouvelles technologies, afin qu'elles rencontrent effectivement leur public ;
- développer et valoriser l'information sociale, par un accès plus important des acteurs sociaux aux médias et la diffusion, sous la forme de rendez-vous réguliers, de clips informatifs télévisés sur le droit du travail.

■ Faciliter l'accès au droit et à la justice :

- favoriser l'accès de tous au droit et à la justice par l'utilisation des NTIC, la poursuite du développement d'un réseau judiciaire de proximité et la garantie offerte d'une assistance judiciaire de qualité ;
- reconnaître davantage les défenseurs syndicaux, en clarifiant leur rôle et en les dotant d'un véritable statut offrant toutes les garanties nécessaires à l'exercice de leurs missions ;

□ faciliter l'information sur la législation prud'homale, ses règles de fonctionnement, par le biais de la diffusion d'une plaquette explicative, incluant les renseignements pratiques sur le conseil des prud'hommes.