

Document de réflexion de l'UEL au sujet de la proposition émanant de Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi en vue de l'élaboration d'un projet de loi concernant les relations collectives de travail, le règlement des conflits collectifs de travail et l'Office national de conciliation

L'UEL tient d'emblée à remercier Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi de la consulter au sujet des pistes de réflexion qu'il a engagées en vue de la réforme mentionnée sous rubrique.

L'UEL voudrait limiter dans la présente note son analyse aux traits caractéristiques de la réforme projetée et réserver son examen plus détaillé du « document de travail ministériel établi sous forme de texte de loi » pour le communiquer dans un deuxième stade.

I. Les « fondements de la réforme »

L'UEL note que l'auteur s'est inspiré de l'avis du CES, des arrêts récents de la Cour administrative, des recommandations du BIT ainsi que de certaines dispositions du traité d'Amsterdam pour réformer la législation sur les conventions collectives afin de l'adapter aux obligations et recommandations résultant de certains de ces documents d'un côté, et de réagir par rapport aux décisions de justice, de l'autre.

L'UEL approuve que Monsieur le Ministre souscrive à un moyen important de la jurisprudence ALEBA-ABBL c/ Ministère du Travail et de l'Emploi à savoir que l'interprétation de la Cour doit « *respecter à la fois rigoureusement le texte de la loi, ne pas heurter la Constitution et être compatible avec les conventions internationales que le Grand-Duché a signées et ratifiées.* » L'UEL salue expressément que la démarche adoptée par la Cour inspirera partant aussi l'œuvre du législateur.

Il est constant que toute réforme en la matière doit garantir le bon fonctionnement de notre économie et la paix sociale, qualifiés à juste titre comme étant des attraits importants du Luxembourg en tant que lieu d'activités économiques, d'un côté, et permettre aux partenaires sociaux de mener un dialogue constructif afin qu'ils puissent pleinement assumer leurs prérogatives, de l'autre. Celles-ci englobent tant leurs responsabilités traditionnelles en matière de négociation des conditions de travail et de rémunération que les nouvelles attributions inscrites dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam ainsi que celles découlant du processus de Luxembourg.

II. La finalité de la réforme - la notion de syndicat et la classification des syndicats en plusieurs types

L'UEL souscrit pleinement à la finalité affichée par l'auteur du texte tendant à éviter un morcellement du paysage syndical préjudiciable à l'économie. En ce qui concerne les négociations en vue de la conclusion de conventions collectives, il importe néanmoins que les entreprises aient un interlocuteur qui soit véritablement représentatif des intérêts des salariés qu'ils emploient. A défaut, le dialogue social risque d'être vidé de son objet et partant dévié de sa finalité. L'UEL voudrait renvoyer à cet endroit à la 2^e partie du moyen de la Cour évoqué ci-

avant, à savoir que « l'interprétation de la loi ne saurait être telle qu'elle aurait pour effet d'empêcher un syndicat qui représente la majorité des travailleurs d'une certaine catégorie de s'occuper de la sauvegarde des intérêts de ses membres ».

III. Le contenu de la réforme

a) Le critère de puissance sociale et la reconnaissance de la qualité de syndicat

Le critère de puissance sociale adopté pour distinguer les syndicats à représentativité nationale, sectorielle et autres syndicats des organisations de défense des intérêts des travailleurs, tel que préconisé doit être critiqué dans la mesure où notamment la capacité de supporter une grève, la diversification matérielle et géographique ne doivent pas servir comme références à un syndicat pour mener à bien son action, mais plutôt la représentativité de ceux dont il défend les intérêts et sa capacité de ce faire en connaissance de cause.

Aussi l'UEL critique-t-elle ces conditions posées par l'auteur, qui ne sont d'ailleurs pas autrement précisées, pour qu'une organisation de défense des intérêts des travailleurs soit reconnue comme syndicat au sens de la présente loi. Cette approche trop théorique semble être trop restrictive pour correspondre au monde syndical tel qu'il se présente actuellement au Luxembourg. L'UEL conteste par ailleurs que l'indépendance d'un syndicat n'est garantie que si le personnel dirigeant est employé par le syndicat alors qu'il est souhaitable que ceux-ci bénéficient au moins d'une certaine expérience vécue sur le terrain par des contacts professionnels avec le monde des entreprises. En effet, le droit du travail apporte les garanties requises en la matière aux dirigeants syndicaux ayant une occupation professionnelle au sein du monde des entreprises.

En ce qui concerne la notion de secteur important, la condition quantitative de 10% est surfaite. En guise d'alternative, il est suggéré d'abandonner la notion de secteur et de considérer comme entité par rapport à laquelle l'évaluation de la représentativité d'un syndicat ou d'une commission de négociation est faite, le cercle des entreprises poursuivant des activités identiques ou analogues et qui se sont mises ensemble pour négocier en vue de la conclusion d'une convention collective. Cette approche semble par ailleurs être plus respectueuse des recommandations du BIT et plus proche des réalités vécues actuellement au Luxembourg. En tout état de cause, le code NACE ne peut pas utilement trouver application en la matière alors que la distinction des activités y reproduites ne correspond pas aux regroupements des activités économiques couvertes par une convention de branche ou de secteur.

b) La procédure de reconnaissance, de refus et de retrait de la représentativité sectorielle d'un syndicat ou de la qualité de syndicat

Cette procédure dans la mesure où elle est déliée de la signature d'une convention collective est superfétatoire. La procédure de reconnaissance fait, en effet, double emploi avec le fonctionnement de la commission de négociation qui prévoit qu'en tout état de cause une convention ne peut être valablement signée par un ou plusieurs syndicats que si l'Office National de Conciliation (ONC) constate, le cas échéant, que ceux-ci disposent d'un mandat direct ou indirect de 50% des salariés entrant dans le champ d'application de la convention.

La reconnaissance, dans le contexte préconisé, doit encore être critiquée alors que la représentativité est une notion qui n'est ni abstraite et ni absolue, mais qui évolue dans le temps et qui se rapporte nécessairement à un objet ou à un cercle de salariés précis, défini, le cas échéant, par le champ d'application d'une convention collective de travail.

c) La commission de négociation

L'UEL approuve en revanche l'introduction de la notion de la commission de négociation. Elle approuve pareillement le principe qu'un ou plusieurs syndicats puissent signer seuls la convention négociée au sein de la commission dans la mesure où ils ont obtenu 50% des suffrages lors des élections sociales par le personnel en question ou, à défaut, si le personnel couvert approuve majoritairement le contenu de la convention par voie de référendum. L'UEL estime par contre que le droit de contestation de la convention collective de travail quant à sa forme et quant à son contenu - et qui peut aussi aboutir à un référendum - est superfétatoire et contraire à l'esprit de la procédure régissant le fonctionnement de la commission de négociation et la signature de la convention.

L'UEL conteste également la faculté réservée aux syndicats à représentativité nationale ou sectorielle d'exclure, en dépit du recours auprès de l'ONC, un autre syndicat de la commission de négociation, un acteur non représentatif du personnel concerné ne pouvant de toute façon pas signer seul la convention.

d) Le dépôt de la convention

Si l'UEL peut comprendre les raisons qui militent en faveur de l'institution d'une procédure d'acceptation formelle du dépôt d'une convention, il n'en reste pas moins que le formalisme et le délai de mise en application maximal de trente jours semblent surfaits alors qu'il ne s'agit que de vérifier si les parties signataires ont qualité pour signer la convention en question.

L'UEL se doit de réfuter également la faculté de recours réservée aux syndicats non signataires de la convention, qui sont forcément minoritaires en terme d'adhérents couverts par la convention, contre la validité et le contenu de la convention auprès de l'ONC. Ce droit de contestation constituerait non seulement un formalisme excessif et inutile, mais conduirait inévitablement à une situation d'insécurité et d'instabilité sociale dans les entreprises, et ce à un moment où un litige collectif potentiel a déjà été vidé par la signature d'une convention dans le respect des conditions de l'article 14, paragraphe 2, de la proposition de texte ministérielle.

e) Le champ d'application de la convention et la notion de « cadre supérieur »

L'auteur se propose de préciser cette notion, qui a été introduite par l'article 5 de la loi de 1965 sur les conventions collectives, en se basant sur les critères jurisprudentiels retenus par les tribunaux pour déterminer le cercle des employés privés qui sont exclus des dispositions protectrices concernant la durée de travail. Les critères jurisprudentiels cernent pour des raisons évidentes les personnes exclues par les susdites dispositions de la loi modifiée de 1937 concernant le statut de l'employé privé en question de façon plus restrictive que la loi de 1965 dans la mesure où les critères définissent non seulement la notion de « cadre supérieur » mais également celle de « personnel occupant un poste de direction effective ».

Il s'ensuit que la notion telle que définie par le document de travail risque de réduire sensiblement le cercle des personnes exclus du champ d'application d'une CCT.

Ceci doit être critiqué dans la mesure où la politique des entreprises en matière de hiérarchie, de structure de salaire etc. se trouverait inutilement bousculée par les dispositions préconisées. Aussi est-il suggéré de ne pas appliquer les critères jurisprudentiels de façon cumulative.

L'UEL suggère par ailleurs de ne pas régler les conditions de stage et d'apprentissage par voie de convention collective de travail alors que les rapports collectifs entre stagiaires et apprentis et patrons de stage et d'apprentissage se distinguent fondamentalement de ceux existant entre salariés et employeurs.

f) La durée, l'expiration d'une convention collective de travail

L'UEL voudrait suggérer de prévoir la possibilité d'instituer des conventions dépassant la durée de trois ans (p.ex. 4 ans). Il s'est en effet avéré dans le passé que cette possibilité peut contribuer à débloquer des positions de négociation qui semblent à priori difficilement conciliables.

Le document de travail se réfère par ailleurs à la jurisprudence qui a estimé dans un cas d'espèce que l'ancienne convention reste en vigueur jusqu'à l'échec des négociations pour son renouvellement.

Ce cas d'espèce, basé sur une clause spécifique, est repris par l'auteur pour allonger dans tous les cas de figure, donc même en l'absence d'une pareille clause, la convention au-delà de sa durée conventionnelle. Ceci est contraire à l'esprit du texte même proposé quant au délai maximal d'une convention et par ailleurs contraire aux principes régissant le droit contractuel.

Il est donc préconisé de ne pas innover en la matière en ce qui concerne ce dernier aspect.

g) La convention-cadre

L'UEL approuve expressément la possibilité réservée aux partenaires sociaux de conclure des conventions-cadre qui instituent les grands traits des conditions de travail et de rémunération, tout en laissant la possibilité aux acteurs situés à un niveau inférieur - à savoir la branche pour la convention-cadre conclue au niveau du secteur, ou l'entreprise pour la convention-cadre de branche ou de secteur - de préciser les règles instituées par la convention-cadre en fonction des spécificités de l'unité économique à laquelle s'adresse la convention et des besoins rencontrés sur le terrain et par les entreprises et par les salariés.

Comme les solutions spécifiques se rapportent à l'unité économique la plus petite qui est l'entreprise, voire une partie d'entreprise, il faut que celles-ci puissent être discutées aux niveaux appropriés. Dans cette hypothèse, il importe que ces conditions puissent être négociées par les acteurs directement concernés et ce indépendamment de leur adhésion à un syndicat donné ou non. Aussi les conditions de l'article 19, paragraphes 2 et 3, de la proposition ministérielle sont-elles à amender en ce sens.

h) Le dialogue interprofessionnel

L'UEL accueille favorablement la possibilité réservée aux partenaires sociaux de transposer des accords signés au niveau communautaire ou des directives résultant de tels accords par des conventions conclues au niveau national et qui sont, sous réserve de leur conformité avec la législation en place, déclarés d'obligation générale par le Conseil de Gouvernement. Ce faisant, l'auteur comble une lacune dans la législation nationale concernant les rapports collectifs du travail, lacune qui est une conséquence directe de la ratification du traité d'Amsterdam.

Il est évident que le non-aboutissement des négociations entre partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ne doit en aucun cas constituer un litige collectif au sens de la législation en question et qu'il reviendra partant en pareille hypothèse au législateur et non à l'ONC de suppléer, le cas échéant, à la carence des partenaires sociaux. Pour éviter toute confusion à cet égard et pour documenter le caractère extraordinaire de ces accords, il serait préférable de réserver un titre entier de la loi projetée à cette forme de dialogue qui est réservé aux organisations professionnelles syndicales représentatives au niveau national et qui diverge nettement de la négociation collective traditionnelle qui continuera à occuper principalement les organisations professionnelles.

L'UEL déplore néanmoins que cette procédure soit réservée aux seuls accords conclus en vertu du traité d'Amsterdam. Elle voudrait rappeler à cet endroit que les partenaires sociaux

sont en train de négocier deux accords portant l'un sur l'accès individuel à la formation professionnelle continue et l'autre sur la réforme du contrat de travail à temps partiel. Il serait hautement souhaitable que cet effort entrepris soit honoré et que ces accords puissent également bénéficier d'une procédure de déclaration d'obligation générale à l'instar de celle préconisée pour les accords dits « européens ».

i) La réorganisation de l'ONC et la procédure d'arbitrage

L'UEL se doit de critiquer que l'ONC peut désormais être saisi en raison d'un litige se rapportant « aux intérêts collectifs en matière de conditions de travail ». Il n'est pas concevable que ces questions, en l'occurrence des restructuration ou réorganisation d'entreprise, qui relèvent du pouvoir de direction de l'employeur soient désormais soumises à la compétence de l'ONC. Une délégation de pouvoir à cet organisme est contraire au principe énoncé ci-avant qui est le pendant à son tour de la responsabilité de l'employeur pour la bonne marche de son entreprise qui lui incombe notamment conformément aux dispositions du droit du travail.

L'UEL se doit de réfuter la possibilité de faire décréter de façon unilatérale le constat de la non-conciliation. Ceci est contraire à l'esprit de la législation en question qui essaie d'éviter des conclusions hâtives, irréfléchies et prises sous l'impulsion des événements entourant cette phase de négociation. Elle estime pareillement que l'accélération de la procédure, par voie d'instauration de délais trop rapprochés, ne doit pas être trop importante alors que la conciliation nécessite un certain recul des acteurs qui peut se traduire également par la révolution d'un laps de temps plus ou moins important. Afin d'alléger le côté administratif de la procédure, il est suggéré d'instituer 3 assesseurs permanents et 9 assesseurs suppléants. L'UEL voudrait renvoyer pour le surplus aux conclusions de l'avis du CES concernant l'organisation de l'ONC.

L'UEL conteste également qu'il est préconisé de rendre la procédure d'arbitrage contraignante. Ici encore, il importe de relever qu'une entreprise ne peut pas être forcée contre son gré, pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-avant, à instituer des conditions de travail ou de rémunération. Les dispositions relatives à la procédure d'arbitrage risquent dans ces conditions de rester lettre morte.

Pareillement, une majorité d'employeurs, au sein d'une commission de négociation, où les employeurs regroupent une majorité de salariés concernés par une convention collective ne peuvent pas forcer la main aux autres employeurs regroupés au sein de cette commission. Si une partie des employeurs est réticente pour signer une convention, la volonté des autres ne peut pas leur être imposée. Dans ce cas, la convention signée ne peut s'appliquer, sous réserve de la déclaration d'obligation générale, qu'aux entreprises signataires.

j) Les dispositions modificatives

L'UEL ne peut accepter que ce texte porte également réforme des élections des délégués du personnel dans la mesure où il préconise d'abaisser le seuil déterminant le mode de scrutin des délégations du personnel de 100 à 50. Le système de la majorité relative convient en effet parfaitement aux entreprises présentant la taille définie par les textes de 1979 en la matière en ce qu'il évite tant aux entreprises qu'aux salariés un formalisme démesuré.

Il permet par ailleurs, tout comme le système de la représentation proportionnelle, d'identifier, le cas échéant, les candidats et les délégués quant à leur appartenance à un syndicat donné.

UEL, le 29 janvier 2002