

*LE NOUVEAU DROIT DES CONVENTIONS COLLECTIVES
DE TRAVAIL*

Ludwik Florek

I. En Pologne, les conventions collectives sont une institution empruntée à l'économie fondée sur la propriété privée¹. Dans les trois premières décennies de l'après-guerre, elles étaient réglées par la Loi du 14 avril 1937 sur les conventions collectives de travail². Bien que son ancienne forme juridique soit maintenue, le caractère et le contenu de la convention collective ont changé, sous l'influence des facteurs tels que la nationalisation des établissements de travail, la limitation du jeu des mécanismes de marché au profit de la gestion centrale de l'économie ou encore la subordination de la négociation collective aux prévisions du plan. Cependant le rôle et l'importance des conventions collectives ont varié avec le temps. On observe à ce propos une nette interdépendance de la situation politique et le champ de la liberté des conventions. Dans les quelques premières années après la guerre les conventions collectives étaient passées de façon relativement libre et concernaient tous les groupes importants de travailleurs dans le secteur socialisé de l'économie. Elles ont contribué à l'accroissement des droits des travailleurs³. De 1949 à 1956 le droit de conclure les conventions collectives a été suspendu et les conventions antérieurement passées ont cessé d'être respectées⁴. On leur a substitué des accords collectifs d'entreprise qui n'avaient pas de caractère normatif (ils ne réglaient pas les conditions de contrat de travail) et étaient appelés à jouer un rôle d'instrument mobilisant les travailleurs à une plus grande productivité.

Après 1956 les conventions collectives ont été restituées et conclues

¹ Cf. L. Nagy, *The Socialiste Collective Agreement*, Budapest 1984, p. 16 et suiv.

² J. des L. n° 31, texte 242.

³ Cela concernait en particulier la prolongation des congés payés, l'incorporation des allocations familiales au salaire ou l'extension des droits des femmes enceintes, cf. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy [Conventions collectives de travail]*, Varsovie 1960, p. 60.

⁴ M. Święcicki, *Prawo pracy [Droit du travail]*, Varsovie 1968, p. 67.

à nouveau dans toutes les branches essentielles de l'économie. Elles ont contribué à l'accroissement des droits des travailleurs, et notamment des salaires. Cependant, dans les années suivantes, le rôle des conventions collectives a été restreint en raison du système de gestion par injonction et répartition. Dans la pratique elles représentaient avant tout un instrument de la politique gouvernementale des salaires, en concrétisant les directives du gouvernement. Cela du reste restait en liaison étroite avec les faiblesses du mouvement syndical organisé dans une seule centrale syndicale monopoliste. La modification et l'insertion dans le Code du travail de 1974 des dispositions sur les conventions collectives n'ont pas sérieusement changé cette situation⁵. Du reste le Code du travail a restreint l'objet des conventions collectives^{5 6} et imposé aux parties l'obligation expresse d'en établir le contenu d'entente avec le ministre du Travail, des Salaires et des Affaires Sociales (lors même que l'une des parties soit un autre ministre). En somme, dans toute cette période les conventions collectives étaient une source secondaire du droit⁷. Après 1980, on ne passait plus de conventions collectives. Primitivement, les syndicats nouvellement formés se servaient de l'institution des accords sociaux modelée sur les accords connus de Gdańsk et de Szczecin. Après l'instauration de l'état de siège en décembre 1981, les syndicats ont été d'abord suspendus et ensuite dissolus (par retrait de l'enregistrement). Les nouveaux syndicats créés après 1982 n'avaient pas primitivement de structures nationales (fédérations) qui eussent pu être parties aux conventions sur la base des dispositions antérieures.

II. La modification des bases juridiques des conventions collectives a été accomplie par amendement de la Partie XI du Code du Travail⁸. Ainsi fut maintenue l'insertion faite en 1974 de la matière conventionnelle au Code du Travail. On peut discuter le point de savoir si c'est juste car le Code du Travail règle avant tout le rapport individuel de travail⁹. La convention collective fait partie du droit collectif du travail

⁵ Loi du 26 juin 1974 (J. des L. n° 24, texte 141 avec amendements postérieurs).

⁶ En particulier, à la différence de la loi de 1937 il ne pouvait pas régler toutes les conditions de travail mais seulement celles liées aux particularités de la branche ou de la profession données.

⁷ Cf. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys, systemu [Droit du travail. Précis d'un système]*, vol. I, Varsovie — Cracovie 1986, p. 76.

⁸ Loi du 24 novembre 1986 modifiant la loi. Code du Travail (J. des L. n° 42, texte 201).

⁹ Il convient toutefois de faire remarquer que le Code du Travail règle en partie la problématique des sources du droit du travail. Il ne semble pas toutefois que ce soit un argument décisif en faveur du maintien de la régulation des conventions dans le Code car de toute façon ses dispositions ne comprennent pas toutes les sources.

et reste en liaison étroite avec les autres parties du Code réglées avant tout par la loi sur les syndicats ¹⁰. Ce qui témoigne également de la particularité de la problématique conventionnelle par rapport au droit individuel du travail, c'est le fait que l'amendement en question du Code du Travail a été préparé indépendamment des travaux de modification des autres parties du Code, menés depuis 1985. La loi sur les conventions collectives et les accords d'entreprise est un des actes juridiques le plus longtemps préparés, parce que la querelle à ce sujet entre le gouvernement et les syndicats avait traîné plus de deux ans. A comparer les principes primitifs présentés par les deux parties on voit que la loi est un compromis.

La nouvelle régulation juridique des conventions collectives est très développée tant en comparaison avec les dispositions du Code du Travail que les dispositions régissant des conventions collectives dans les autres pays socialistes¹¹. Cependant elle se caractérise par un degré inégal du détail, car certaines questions sont réglées de façon détaillée voire minutieuse, d'autres de façon assez générale, et il y en a qui sont omises ce que nous allons exposer plus loin.

Avant de passer à commenter et à apprécier certains principes de la convention il faut faire remarquer que plusieurs éléments extrajuridiques décideront dans une grande mesure de son importance. Car, pareillement aux autres parties du droit collectif du travail, les conventions collectives dépendent de l'évolution des rapports collectifs de travail¹², lesquels à leur tour sont déterminés avant tout par la situation dans le mouvement syndical (en particulier par son indépendance et sa capacité de protéger les intérêts de ses adhérents et autres travailleurs). L'application des dispositions sur les conventions collectives dépend aussi de l'évolution de la situation économique et du modèle de gestion de l'économie nationale. La régulation juridique des conventions collectives n'est toutefois pas sans importance pour ces matières, car elle trace les limites dans lesquelles s'affrontent les divers intérêts des parties à la con-

¹⁰ Lois du 8 octobre 1982 sur les syndicats (Texte unique : J. des L. de 1985, n° 54, texte 277).

¹¹Cf. § 14 Code du Travail de la RDA, art. 8-10 CT hongrois, art. 6 et 7 des Principes de la législation du travail d'U.R.S.S.

¹²La notion des « Rapports collectifs de travail » correspond à « industrial relations » ou à « relations professionnelles », notions utilisées par les auteurs anglais et français pour désigner les rapports du droit collectif du travail. Elle englobe cependant aussi les aspects extrajuridiques de ces rapports (économiques, sociologiques voire psychologiques). Cf. J. Schregle, *Gedanken zur internationalen Rechtsvergleichung im Arbeitsrecht*, (dans:) *Festschrift für Friedrich Siizler*, Stuttgart 1956, p. 372.

vention, et par cela même détermine le degré auquel la convention pourra remplir sa fonction liée à la protection des intérêts des travailleurs¹³.

La loi apporte des solutions nouvelles non appliquées jusque-là dans la pratique, ce qui concerne notamment le modèle développé à deux échelons d'aménagement des conditions de travail et de salaire dans les entreprises nationales.

III. La loi sur les conventions collectives contient une réglementation spéciale du contenu de la convention. Il s'agit aussi bien de la limitation de son objet que du montant des prestations prévues. S'agissant de la limitation de l'objet, la loi reproduit, sauf modifications peu importantes, la réglementation du Code du Travail aux termes duquel la convention détermine les conditions de la rémunération et de l'octroi d'autres prestations dues aux caractères particuliers de la branche d'activité ou de la rémunération données (art. 239, al. 1 et 2). Il n'est pas possible d'établir d'une façon univoque quelles conditions de travail ont ce caractère. Cela concerne notamment les conditions de travail qui dépendent des particularités de la branche donnée du travail, car d'abord la notion même de la branche de travail n'est pas tout à fait claire, et puis dans les différentes branches sont accomplis les travaux ayant des particularités qui leur sont propres. C'est donc la pratique qui décidera de l'objet des conventions. Rien n'empêche que les conventions collectives règlent les conditions de travail réglées jusque-là par les dispositions d'Etat pour les différentes branches de leurs sections, ce qui concerne par exemple les congés payés supplémentaires, la durée du travail, la sécurité et l'hygiène du travail. D'une façon générale il faut se prononcer pour une telle interprétation des dispositions en question qui ne restreignent pas de façon injustifiée les conditions de travail réglées par la convention. En faveur de cette solution milite la nécessité de garantir aux syndicats une influence sur l'amélioration de ces conditions, ce qui permettra de mieux appliquer la règle formulée à l'art. 6 de la loi sur les syndicats aux termes duquel les syndicats représentent et défendent les droits et intérêts des travailleurs avant tout dans le domaine des conditions de travail. Cela ouvre aussi, partiellement, une voie naturelle de développement du droit du travail pour lequel les conventions collectives offraient souvent l'occasion de créer de nouvelles institutions juridiques ou d'élargir les droits existants du travailleur^{13 14} qui allaient être étendus au monde

¹³ Cette fonction est à juste titre mise en relief par L. Nagy, op. cit., p. 40 et suiv.

¹⁴Cf. la critique des règles en vigueur Z. Salwa, *Refleksje nad modelem układów zbiorowych pracy [Réflexions sur le modèle des conventions collectives]*, « Praca i Zabezpieczenie Społeczne » 1985 n° 1, p. 7.

du travail tout entier (dans les premières années de l'après-guerre, vers la fin des années cinquante ¹⁵). L'élargissement de l'objet des conventions collectives est aussi conforme à la tendance mondiale à englober par la convention des matières toujours plus nombreuses, même celles qui auparavant n'étaient pas considérées comme propres à être réglées par les conventions ¹⁶.

La loi restitue la faculté qui avait existé avant 1975 ¹⁷ d'insérer dans la convention des dispositions obligatoires. Cependant elles sont limitées aux obligations mutuelles des parties, concernant leur « coopération » dans l'application de la convention (art. 239, al. 4 du Code du Travail). Par cela même a été écartée la possibilité de régler par la convention les autres aspects des rapports collectifs de travail, par exemple les droits supplémentaires des syndicats ou le règlement des conflits collectifs sans rapport avec la convention ¹⁸. Il est vrai que le législateur a réglé lui-même les plus importantes de ces matières, notamment l'obligation de s'abstenir de grève concernant le contenu de la convention tant que celle-ci est en vigueur (art. 45, al. 5 de la loi sur les syndicats) sans que toutefois cela comporte sans doute toutes les questions qui peuvent surgir entre les parties à la convention.

En comparaison avec les dispositions précédentes la loi cherche davantage à limiter l'étendue des droits accordés par les conventions. Le principal élément de cette limitation c'est la règle de la conformité des conventions avec les plans socio-économiques. De cette manière on essaie

¹⁵ Cf. J. Sulej, *Uwagi o nowych układach zbiorowych [Remarques sur les nouvelles conventions collectives]*, « Przegląd Zagadnień Socjalnych » 1958 n° 1, p. 27 et suiv.

¹⁶ *Promotion de la négociation collective*, Conférence internationale du travail, 65e session 1980, Rapport V (1), BIT Genève 1979, *Collective Bargaining. A Workers' Educational Manual*, ILO Genève 1986, p. 5 et 39 et suiv. Parfois, comme le fait remarquer un rapport de VOIT, cf. World Labour Report (2). ILO Genève 1985, p. 37, l'objet des conventions collectives comporte aussi les questions non liées directement au rapport de travail, p.ex. la politique des investissements de l'entreprise, l'organisation du travail à l'entreprise, et même, comme cela se produit dans les pays du Tiers Monde, la promotion du planning ou la lutte contre l'analphabétisme. D'autre part, les conventions englobent des systèmes d'assurances supplémentaires ou la réadaptation professionnelle.

¹⁷ Cf. art. 1, al. 1 - 2° de la loi de 1937 sur les conventions collectives, aux termes duquel la convention détermine « les obligations mutuelles des parties,, liées au travail ».

¹⁸ Cependant les parties peuvent insérer dans la convention des dispositions concernant les litiges d'interprétation de la convention, sans que toutefois il soit clair quelles seraient leur relation aux dispositions sur les conflits collectifs que contient la loi sur les syndicats, puisque l'art. 2417, § 7 écarte l'application de ces dispositions aux conventions.

de régler un des grands problèmes des conventions collectives dans les pays socialistes. Cependant l'adoption de cette règle ne tranche pas les nombreux doutes concernant la relation entre le plan et la convention collective. Il semble en effet que ces deux instruments juridiques divergent et ne sont pas facilement compatibles, tant en ce qui concerne le mode de leur création que leur contenu. Le plan est un instrument du pouvoir central servant à fixer à l'avance certaines proportions dans l'économie et la vie sociale, ce qui concerne également les salaires et les autres droits des travailleurs. La convention collective, elle, est un moyen de formation partiellement spontanée des mêmes proportions par les intéressés eux-mêmes. Alors même si l'on reconnaît que, dans le système où domine la propriété d'Etat et qui manque de mécanismes du marché appropriés, le plan est un élément indispensable de l'économie socialiste, on peut imaginer que les plans successifs tiennent compte des résultats des négociations collectives antérieures. Mais la loi adopte une règle inverse, celle de la primauté du pouvoir central d'Etat sur l'autonomie de l'entreprise, primauté qui consiste non seulement en conformité obligatoire de la convention avec le plan antérieur (art. 240, § 1 du Code du Travail) mais aussi en obligation de mettre la convention déjà conclue en accord avec le nouveau plan socio-économique (art. 241⁴, § 4 du Code du Travail) qui peut, par exemple, prévoir une augmentation moindre des salaires. Le désaccord entre le plan et la convention est lié également au fait que le plan contient des valeurs globales et la convention les taux concrets du salaire, dont le total seulement peut être comparé avec le plan¹⁹. Même en prévoyant l'augmentation à un niveau déterminé des salaires ou d'autres droits des travailleurs, le plan ne définit pas cette augmentation pour les différents groupes de travailleurs. Le législateur se rendait compte, semble-t-il, de cette incomparabilité des plans et des conventions et autorise pour cette raison le Conseil des Ministres à concrétiser une politique planifiée des salaires et d'autres prestations en définissant les règles y relatives dans les conventions (art. 240, § 2 du Code du Travail). Cela fait naître toutefois le danger de limiter davantage la liberté des conventions en subordonnant celles-ci non seulement au plan mais aussi à la politique économique courante du gouvernement.

La limitation de l'objet des conventions et de l'étendue des prestations prévues par elles se manifeste aussi dans l'art. 2 de la loi²⁰ qui interdit d'accorder de nouveaux droits aux travailleurs, aux retraités et

Cela se manifeste indirectement aussi par ce que jusqu'à présent une augmentation des salaires (planifiés) est finalement supérieure à celle qui était prévue.

²⁰ Cette disposition doit être temporaire puisqu'elle est placée en dehors du Code du Travail. Mais la loi ne dit pas combien de temps il restera en vigueur.

pensionnés ainsi qu'aux membres de leurs familles, et aussi d'introduire de nouvelles prestations sectorielles ou d'augmenter le taux des droits et prestations existants (al. 1 et 2)²¹.

Cette réglementation ne peut donner lieu à une appréciation unique. Elle a pour cause directe la crainte d'une augmentation des salaires qui n'est pas suffisamment motivée par les effets de la production ou des services, et qui a pour origine la tendance perceptible chez les travailleurs et leurs syndicats à relever les salaires « à tout prix » et à multiplier les privilèges sectoriels par un alignement au niveau supérieur. Cela témoigne du reste indirectement de ce que la réforme économique ne donne pas jusqu'à présent d'effets suffisants en ce qui concerne les salaires²².

IV. La loi instaure pour les entreprises nationales et certains autres établissements un système de détermination des conditions de travail et de salaire à deux degrés : la convention collective conclue au niveau de la branche donnée et l'accord d'entreprise définissant les conditions spéciales de l'emploi, conclu à l'entreprise. Cette solution est une tentative de concilier la gestion centrale de l'économie et l'aménagement central des conditions de l'emploi avec les exigences de la réforme économique (l'autonomie des entreprises)²³. En ce qui concerne la délimitation de l'objet de la convention collective et de l'accord d'entreprise la loi contient des formules assez générales. En particulier, la convention collective fixe les taux minima du salaire de base et les règles de leur application. Elle peut aussi définir de la même manière d'autres éléments du salaire, par exemple les primes à l'ancienneté ou les gratifications à l'occasion de tant d'années d'exercice (art. 241, § 1 du Code du Travail). S'agissant de l'accord entreprise il réglera en détail les conditions du salaire et des autres prestations liées au travail (art. 241¹¹ du Code du Travail). La loi ne précise pas quels éléments des conditions de travail seront réglés par la convention collective. Indirectement on peut le déduire de la définition de l'objet de l'accord d'entreprise qui doit comprendre « les règles détaillées concernant les conditions de travail » fixées sur la base et dans les limites de l'autorisation donnée par la convention. La question de la délimitation de la convention et de l'accord d'entreprise a été largement

²¹ Une augmentation ou une extension de l'Objet de prestations sectorielles dépendent de la décision du Conseil des Ministres, qui évalue tous les deux ans la situation à cet égard (art. 2, al. 3 de la loi).

²² Cf. W. Krencik, *Placa w 1985 roku* [Les salaires en 1985] PiZS 1986 n° 9, p. 41, fait remarquer que dans le quinquennat 1981 - 1985 les salaires réels ont baissé de près de 20 % dans toute l'économie ce qui n'est pas en proportion avec la baisse du revenu national tant produit que distribué.

²³ Cf. l'art. 1, al. 2 de la loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat (texte français dans D.P.C. 1982 n° 1-2, p. 89).

discutée pendant les travaux préparatoires du projet de la loi. C'était en relation avec les systèmes (accords) salariaux d'entreprise, institués en 1984²⁴, conclus à l'entreprise entre son chef et le syndicat au sujet de la fixation de la rémunération du travail. La loi conserve cette institution²⁵, en prévoyant que la convention fixera seulement les taux minima du salaire et les règles générales concernant les conditions de travail. Cette solution doit contribuer à ce que les droits du travailleur soient le fruit d'une « élaboration », c'est-à-dire que leur niveau s'élève en relation avec l'accroissement de la productivité et de l'effectivité du travail, et non fixés indépendamment de ces facteurs à l'échelon de la branche (ce qui est lié à l'autonomie financière de l'entreprise et ce à quoi sert la faculté de ne pas tenir compte dans un accord d'entreprise des dispositions de la convention).

En relation avec ce qui précède c'est également le caractère juridique de la convention collective qui a changé. Aux termes de la loi, ses dispositions se substituent le jour de l'entrée en vigueur de l'accord d'entreprise aux conditions des contrats de travail découlant des dispositions antérieurement en vigueur (at. 241⁷ § 6). Mais cela est vrai également des dispositions de l'accord d'entreprise (cf. l'art. 241¹⁶ § 1). Comme la loi attribue à cet accord la possibilité de concrétiser et de modifier les dispositions de la convention, il faut reconnaître que ce sont les dispositions de l'accord qui auront un caractère normatif, c'est-à-dire définissant les conditions du contrat de travail²⁶. C'est dire qu'il faut admettre que dans la partie où l'accord concrétise ou modifie les dispositions de la convention, il a un caractère de cadre et concerne non pas les conditions d'un contrat individuel de travail mais le contenu de l'accord d'entreprise. On ne peut exclure toutefois que certaines dispositions de la convention conservent leur caractère normatif, ne serait-ce que du fait que l'accord d'entreprise ne les concrétise ou ne les modifie pas, ou parce que la convention règle exhaustivement certaines matières. Cette conclusion résulte également du § 6 précité, car dans le cas contraire, sa partie finale (concernant l'entrée en vigueur de la convention dans les entreprises où entre en application un accord d'entreprise) serait sans objet, puisque la convention entière serait « absorbée » par l'accord. Dans ce cas toutefois, conformément à la disposition précitée les dispositions normatives de la convention

²⁴ Cf. la loi du 26 janvier 1984 sur les règles relatives aux accords salariaux d'entreprise (J. des L. n° 5, texte 25).

²⁵ Elles feront partie des accords d'entreprise (cf. l'art. 241ⁿ, § 1 - 2°).

²⁶ Le caractère normatif de la convention ou de l'accord signifie qu'ils concernent non seulement les accords passés avant leur entrée en vigueur, comme en statue expressément la loi, mais aussi les accords passés ultérieurement, ce qui résulte de l'art. 18 du Code du Travail.

entrent en vigueur seulement avec l'entrée en vigueur de l'accord d'entreprise²⁷. C'est du reste sans doute l'unique solution possible car il est difficile de prévoir à l'avance quelles dispositions de la convention concernent leur caractère normatif (notamment quand on fait dépendre la faculté d'appliquer ses dispositions des ressources financières de l'entreprise).

C'est le principe de l'autofinancement des prestations prévues par la convention (art. 241¹¹ § 2) qui mérite une attention particulière, d'autant qu'il ne se prête à une appréciation unique. La loi part du principe juste que les entreprises doivent se faire elles-mêmes des ressources affectées au paiement des rémunérations et d'autres prestations, et non les recevoir de l'extérieur, p.ex. du budget de l'Etat ou de l'organe fondateur. Le respect de ce principe dans la pratique est évidemment une question en dehors de la loi, mais celle-ci règle les conséquences du manque de ressources financières sous forme de la faculté de ne pas tenir compte des dispositions de la convention dans l'accord d'entreprise (conclusion tirée a contrario de l'art. 241¹¹ § 2). Il est difficile de dire combien fréquente sera une telle situation dans la pratique, car cela dépend de plusieurs conditions objectives (en particulier des mécanismes du marché) et subjectives (p.ex. les décisions des organes fiscaux) déterminant la situation financière de l'entreprise. Pour ces raisons il ne sera pas facile d'évaluer si l'entreprise disposera à l'avenir de ressources suffisantes pour payer les prestations prévues par la convention. Il convient également d'attirer l'attention sur ce que le niveau des droits du travailleur dans la convention collective est fixé en tenant compte de la situation économique des différentes entreprises groupées dans la branche donnée. Cela est garanti par la procédure compliquée de la préparation du projet de la convention (nous en parlons plus loin), et notamment par l'obligation d'obtenir le consentement (« avis positif » des organes de toutes les entreprises concernées par la convention. Dans le cas donc où une entreprise n'est pas ensuite en état d'appliquer les dispositions de la convention, cela signifie que sa situation économique s'est dégradée. Dans ce cas cependant il ne semble pas justifié d'autoriser des dérogations à la convention au détriment des travailleurs. Car la nature de la convention collective est de garantir aux travailleurs un niveau déterminé des prestations indépendamment de l'évolution de la situation économique de l'entreprise (de l'employeur). Une dégradation de cette situation peut conduire à la dénonciation de la convention, et s'il s'agit d'un trop petit nombre d'entreprises pour que toute la branche soit concernée, les plus faibles tombent

²⁷ Cela conduit à diversifier les dates à partir desquelles ces dispositions seront en vigueur dans les différentes entreprises.

en faillite. En revanche cela ne peut pas faire réduire les droits des travailleurs, car ce serait faire retomber le risque économique de l'entreprise sur les travailleurs²⁸. On ne peut pas oublier non plus que conformément à la loi la convention collective (cadre) fixe avant tout les taux les plus bas du salaire de base et d'autres éléments du salaire, ce qui implique qu'ils peuvent être augmentés dans les accords d'entreprise. Dans le cas où même ces taux ne seraient pas appliqués cela conduirait à un écart exceptionnellement important entre les salaires des travailleurs de la même branche, donc exécutant des travaux d'un genre semblable ou d'une quantité et qualité rapprochées, ce qui remet en cause le principe fondamental du droit du travail de la rémunération en fonction du travail (art. 13 du Code du Travail).

V. S'agissant des parties à la convention la loi prévoit, comme les dispositions antérieures, que la convention collective est conclue pour les travailleurs employés dans les entreprises faisant partie de la branche donnée du travail ou de la profession²⁹ (art. 238, § 1). Comme précédemment, elle situe le droit de conclure les conventions collectives au niveau central (le ministre ou un autre organe compétent et l'organisation syndicale nationale). La centralisation des conventions collectives offre une plus grande possibilité de contrôler leur contenu et renforce la position des organes centraux de l'administration et des organisations syndicales nationales (aussi ces organisations se sont-elles dès le début prononcées pour cette solution). Elle a cependant des causes plus profondes et se rattache à un autre dilemme difficile de l'institution des conventions collectives dans le système socialiste. Il consiste en ce que dans nos conditions il n'y a pas d'« employeur réel », soit d'un sujet qui s'identifierait aux intérêts de l'entreprise comme l'employeur privé. Un tel employeur (ou son représentant), agissant comme partie aux négociations collectives cherche à ne pas laisser les droits du travailleur être excessif car c'est contraire à l'intérêt de l'entreprise. Cependant chez nous, les chefs d'entreprise sont en partie intéressés au relèvement de ces droits. Un niveau plus élevé des salaires et des autres prestations dans l'entreprise donnée facilite l'exercice des fonctions de direction³⁰ (moindre fluctuation

²⁸Cf. C. Jackowiak, *Podstawowe problemy rekodyfikacji prawa pracy PRL* [Problèmes fondamentaux de la récodification du droit du travail de la R.P.P.], « Państwo i Prawo » 1986 n° 10, p. 37.

²⁹En ce qui concerne les conventions collectives pour différentes professions elles ont été conclues p.ex. pour les journalistes, les pêcheurs ou les marins.

³⁰En Pologne, malgré la possibilité théorique d'accorder au travailleur des droits plus avantageux que ceux prévus par les dispositions légales (cf. l'art 18 du Code du Travail) les chefs du personnel usent rarement de cette faculté, en traitant les dispositions (dont celles de la convention) comme normes de compétence

du personnel, une discipline plus marquée, etc.). Ce niveau se répercute également dans une certaine mesure sur le montant des rémunérations des hauts cadres, qui est aussi partiellement défini dans les conventions collectives. Cela se rattache à l'absence susmentionnée de mécanismes économiques appropriés qui empêcheraient les salaires monter sans motifs valables. Voilà ce qui semble sans doute expliquer pourquoi le droit de conclure des conventions collectives est attribué au ministre, bien que, comme le montre la pratique, lui aussi cherche à relever les prestations aux travailleurs, car c'est une politique qui sert les intérêts de la branche ou de l'administration qu'il dirige.

Cependant le fait de situer le droit de conclure les conventions collectives au niveau central ne se laisse pas concilier avec l'autonomie de l'entreprise. Aussi la loi leur garantit-elle une influence sur le contenu du projet de la convention (cf. l'art. 241², § 2, al. 1). Cela permet de mieux connaître les revendications des travailleurs et accroît la possibilité de les satisfaire dans les différentes entreprises. Malheureusement la loi adopte ici une procédure exceptionnellement compliquée consistant en ce que le projet de convention est d'abord concerté par une représentation des organes des entreprises³¹ ³² * avec une représentation des syndicats, et qu'ensuite il exige un « avis positif »³² des organes de toutes les entreprises concernées par la convention. On imagine facilement ici le manque d'unanimité, étant donné les différentes conditions de fonctionnement des entreprises, et il y a lieu de croire qu'il en sera de même en ce qui concerne trop élevé ou trop bas des droits⁸⁵.

A la lumière des dispositions de la loi il n'est pas bien clair dans quelle mesure le ministre est lié — en tant que partie à la convention représentant l'entreprise nationale — par le projet concerté de convention. La procédure développée des concertations laisserait croire qu'il ne peut modifier le projet, mais de l'autre côté reste encore la « concertation » avec l'organisation syndicale nationale, sans parler de ce que le ministre lui-même doit veiller à la conformité de la convention avec le droit et avec la politique sociale et économique de l'Etat.

³¹ En droit polonais sont organes de l'entreprise le directeur et l'autogestion ouvrière (assemblée générale des travailleurs et le conseil de travailleurs) cf. l'art. 31 de la loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat.

³² En fait il s'agit donc du consentement des entreprises pour le contenu de la convention.

³³ Ce sera dans la pratique la première phase des négociations collectives à laquelle succéderont trois autres : II — les négociations proprement dites, III — l'enregistrement de la convention (où on ne peut exclure des tractations entre les parties et l'organe enregistreur, comportant même des modifications du contenu), IV — les négociations au niveau de l'entreprise.

Comme les organes de l'entreprise et ses représentants ont des attributions en matière de concertation du projet (art. 241², § 2 — 1), l'autogestion ouvrière (le conseil de travailleurs et l'assemblée générale des travailleurs) participent à ce processus³⁴ * *. En faveur de la participation de l'autogestion milite le fait que, étant un organe de l'entreprise, il ne doit pas être privé d'influence sur les questions aussi importantes que, les obligations de l'entreprise à l'égard du personnel, d'autant plus que e reste en relation étroite avec les autres aspects de l'activité de l'entreprise, où l'autogestion possède des attributions statutaires³⁵. Par ailleurs, en faveur de la compétence de l'autogestion en cette matière milite sa plus grande représentativité en comparaison des syndicats (qui représentent une partie du personnel seulement). D'un autre côté il est à craindre que l'autogestion ne soit guidé avant tout par les intérêts des travailleurs, en doublant en quelque sorte à cet égard l'activité des syndicats. On ne peut non plus exclure une concurrence spécifique quant aux revendications concernant le contenu de la convention

La définition de l'autre partie à la convention collective, c'est-à-dire de la représentation des travailleurs suscite d'autres remarques. La loi est très laconique à cet égard et déclare seulement que c'est l'organisation syndicale nationale (art. 241², § 1) et que, si dans une branche du travail ou profession déterminées fonctionnent plusieurs organisations nationales, elles peuvent instituer une représentation commune en vue de signer la convention (art. 241², § 3). Il en ressort que le droit de conclure la convention appartient seulement à la fédération de syndicats ou à leur représentation compétente. Par cela même la loi prive de ce droit les syndicats qui ne font pas partie de l'organisation syndicale nationale. Cela contraint indirectement les syndicats à créer des structures nationales et à y adhérer. D'un autre côté la disposition précitée sur la possibilité de créer une représentation commune ne tranche pas les nombreux doutes qui peuvent surgir si du côté des travailleurs il y a plus un syndicat. Cette question, qui occupe beaucoup de place dans la régulation des conventions dans les pays occidentaux³⁷ a été traitée chez nous de

³⁴ Cf. l'art. 31 précité de la loi sur les entreprises d'Etat.

³⁵ Cf. Z. Salwa, op. cit., p. 10.

³⁶ Les travailleurs des entreprises dont les organisations syndicales ne font pas partie des fédérations et de celles où les syndicats n'ont pas été constitués seront cependant concernés par la convention collective passée pour une branche ou une profession données. Dans le second cas il n'est pas possible de passer un accord d'entreprise car il a pour partie l'organisation syndicale locale (art. 241 du Code du Travail); cf. S. Babel, *Nowe przepisy w sprawie układów zbiorowych pracy [Nouvelles dispositions sur les conventions collectives]*, « Służba Pracownicza » 1987

³⁷ Cf. *Promotion de la négociation collective*, op. cit., p. 15 et suiv.

telle manière comme si le législateur admettait a priori la création en commun d'une représentation syndicale où tous les syndicats seraient unanimes dans leur appréciation du projet de convention. Voilà pourquoi la régulation juridique de cette question est incomplète. Car alors que la convention collective devrait englober les travailleurs groupés dans plus d'une organisation syndicale nationale, elles devraient toutes être invitées à des négociations sur le contenu de la convention et elles ont le droit de participation directe à la conclusion de la convention³⁸. C'est alors seulement qu'ils peuvent — s'ils ne veulent pas profiter de ce droit — créer une représentation commune à laquelle ils délègueront leurs droits en cette matière.

Deuxièmement, la loi ne répond pas à la question de savoir s'il faut, pour la conclusion de la convention, il suffit qu'à son contenu consentent les syndicats représentant la majorité des travailleurs concernés par la convention. Il serait souhaitable bien entendu qu'avant d'aborder les négociations les syndicats eux-mêmes définissent les principes sur la base desquels seront tranchées les divergences au sein de la représentation syndicale³⁹. Cependant il ne faut pas prévoir qu'il en sera ainsi et, de ce fait, il n'y a pas de disposition qui à défaut d'entente appropriée trancherait la question de savoir qui du côté des syndicats est habilité à la conclusion de la convention.

VI. Outre la réglementation concernant le contenu et les parties aux conventions collectives, la loi règle leur troisième élément le plus important, à savoir la conclusion et l'enregistrement des conventions. Voilà encore une question où se reflète l'inégalité à des dispositions particulières de la loi, ce qui est illustré notamment par l'omission totale des négociations collectives qui dans de nombreux pays constituent une partie essentielle de la problématique des conventions⁴⁰. Or la loi non seulement ne règle pas cette question mais évite même d'employer l'expression « négociations collectives » en y substituant des expressions telles que « l'établissement du contenu de la nouvelle convention » (art. 241⁴, § 3) ou bien « la concertation par les parties du projet de convention » (art. 241⁷, § 7). L'absence dans la loi de règles quelconques des négociations collectives ne facilitera pas la concertation des projets de conventions en cas de divergences entre les parties.

Une autre question concerne l'obligation d'adhérer aux négociations et de conclure la convention. La loi statue que l'initiative de la conclusion

³⁸ Cette conclusion découle de Part. 24 de la loi sur les syndicats qui accorde le droit de passer des conventions aux syndicats et non à leurs représentations.

³⁹ Z. Salwa, op. cit., p. 11.

⁴⁰ Cf. Promotion de la négociation collective, op. cit., p. 28 et suiv.

de la convention peut être prise par chacune des parties (art. 241¹, § 4), ce qui semble insuffisant à défaut de l'obligation imposée à l'autre partie d'adhérer aux négociations. Une telle obligation existe cependant en cas de dénonciation ou de résiliation de la convention existante (art.

§ 3) ce qui a une plus grande signification pratique puisque la majorité des conventions sont conclues précisément dans cette situation. La loi ne tranche pas le point de savoir comment les parties, notamment les syndicats peuvent forcer la conclusion d'une nouvelle convention, et même inversement, par l'interdiction de la grève dans la période de la concertation de la convention affaiblit sensiblement la position des syndicats à cet égard (V. plus loin). Comme le montre la pratique des années 80, il y a le risque réel que l'administration économique refuse de passer les

La question des négociations collectives et de la contrainte forçant l'autre partie à reconnaître la convention collective reste en relation étroite avec la possibilité de soutenir un conflit collectif et une grève. Dans la pratique du reste il s'agit de questions indissolubles car souvent les négociations collectives sont en même temps un conflit collectif et l'on sort de l'impasse des négociations par le recours à la grève. La loi sépare ces deux questions en excluant l'application du chapitre cinq de la loi sur les syndicats (conflits collectifs et grèves) dans la période de la concertation par les parties du projet de convention et pendant la période de la procédure d'enregistrement (art. 241⁷, § 7). Cette disposition ne peut être interprétée comme une interdiction de grève en vue de contraindre aux négociations collectives (concertation du contenu de la convention).

En faveur de cette opinion milite également le fait que la loi ne contient pas comme nous l'avons fait remarquer plus haut, de moyens juridiques suffisants contraignant la partie représentant les entreprises à amorcer des négociations sur une convention collective. La question de l'admissibilité de la grève dans ce cas se complique cependant dans ce cas si les parties sont liées par la convention antérieure, car dans ce cas le conflit concernant la conclusion d'une nouvelle convention concernera alors en règle générale le contenu de la convention préexistante. Or dans ce cas la proclamation d'une grève ne peut se faire avant l'expiration du délai de dénonciation de la convention en vigueur (art. 45, al. 5 de la loi sur les syndicats). La grève donc serait admissible seulement dans la période entre la dénonciation de la convention en vigueur et l'amorce de la concertation du projet d'une nouvelle convention. Par la voie de conséquence cependant l'organe passant la convention du côté des entreprises (le ministre) peut empêcher la grève en procédant à la concertation du projet d'une nouvelle convention encore sous l'empire de la convention antérieure (d'autant plus que les dispositions ne disent pas en quoi con-

siste cette concertation). C'est une limitation sensible de la possibilité de défense des intérêts des travailleurs dans les questions aussi vitales que les salaires, car elles précisément composent avant tout le contenu des conventions collectives.

Plus compliquée est l'appréciation de l'exclusion de faculté d'un conflit collectif durant la période de la concertation du projet de convention. Car comme le montre l'expérience d'autres pays, le rapport entre les conflits et les négociations collectives prend des formes diverses et est avant tout une question de la tradition de l'Etat donné⁴¹. En Pologne une telle tradition existe car avant 1980 ces conflits étaient tranchés de façon informelle. Leur régulation par la loi sur les syndicats⁴² était plutôt une tentative d'instauration d'un modèle théorique déterminé d'examen de ces conflits, fondée sur des modèles étrangers plutôt que sur la pratique nationale. L'évolution de la situation socio-politique n'a permis que dans un degré restreint d'éprouver la pertinence et l'utilité de ce modèle dans les conditions polonaises, sans que cela ait trait aux négociations collectives, car à l'époque il n'y en avait presque pas. Dans cette situation il est difficile de répondre sans équivoque à la question de savoir si le modèle actuel de règlement des conflits collectifs pourrait être utile dans les négociations collectives.

La loi instaure un moyen original de concertation du texte et de son enregistrement. Il serait difficile d'unit ces deux procédures, car y prennent part partiellement d'autres sujets, et puis certains de leurs éléments s'exclueraient mutuellement (p.ex. la sentence d'un collège d'arbitrage social et la décision du tribunal dans un litige provoqué par le refus d'enregistrement). A ce point de vue ne suscite pas de réserves la séparation des négociations et des conflits collectifs ; en faveur de cette solution milite également le fait que les négociations collectives constituent en quelque sorte un élément permanent des rapports collectifs de travail (à la différence des conflits qui ont un caractère incident) et en raison de leur importance pour ces rapports elles doivent avoir leur propre procédure⁴². Cependant dans la pratique on n'arrive pas toujours à séparer

⁴¹ Cf. *Conciliation and Arbitration Procedures in Labour Disputes. A Comparative Study*, ILO Genève 1980, p. 24 et suiv.

⁴² La loi prévoit trois stades de règlement du conflit collectif : négociations des parties, procédure de conciliation conduite par une commission composée de représentants des parties et procédure arbitrale conduite devant le collège d'arbitrage social composé de représentants des parties avec participation d'un juge au tribunal de travail ou à la Cour Suprême (art. 40 - 42 de la loi).

⁴³ Cela ne signifie pas une dégradation de la procédure de règlement des conflits collectifs, dont le manque était si sensiblement ressenti dans les années 1980 - 81.

un conflit collectif des négociations collectives, d'autant plus que certaines questions peuvent constituer à la fois l'objet de litige et de négociations collectives, par exemple la revendication par un groupe de travailleurs qu'une autre convention collective soit étendue à eux.

La loi fait dépendre l'entrée en vigueur de la convention de son enregistrement (art. 241⁷, § 1 du Code du Travail) par le ministre du Travail, des Salaires et des Affaires Sociales. Cet enregistrement est lié à un contrôle de fond de la convention sous l'angle de sa conformité avec les dispositions de la loi et la politique sociale et économique de l'Etat. Par cela même la compétence du ministre a été restreinte par rapport à l'état juridique précédent, car jusqu'à présent la conclusion d'une convention dépendait du consentement arbitraire du ministre (ancien art. 240, § 2 du Code du Travail). L'affaiblissement de la position du ministre du Travail, des Salaires et des Affaires Sociales est lié aussi à l'instauration d'une procédure de recours déterminé en cas de refus d'enregistrement de la convention par le ministre. En particulier, en cas de ce refus, en raison de la non-conformité de la convention avec la loi, chacune des parties peut demander le règlement du litige à la Cour Suprême (art. 241⁷, § 3). Si le refus est fondé sur la non-conformité de la convention avec le plan et avec les règles fixées à cet égard par le gouvernement, le conflit est réglé par une commission convoquée par moitié, par le gouvernement et par la centrale syndicale nationale (art. 241⁷, § 4). Indépendamment de cela on peut se demander s'il est utile de contrôler le contenu ⁴⁴ de la convention collective par le ministre du Travail, des Salaires et des Affaires Sociales. En ce qui concerne les entreprises nationales, l'Etat est de toute façon, à travers son organe qu'est le ministre, partie à la convention ayant une influence sur son contenu. Indépendamment du fait que chaque ministre est tenu d'office de veiller à la conformité de la convention avec le droit et la politique de l'Etat, il existe plusieurs moyens de coordination à cet égard (p.ex. les concertations au sein du gouvernement ou l'instruction de négociations).

VII. L'appréciation de la nouvelle régulation juridique de conventions collectives s'accompagne de la réflexion que la procédure, à beaucoup d'égards démocratique, de préparation de la loi n'a pas trouvé de reflet dans sa correction juridique. Et inversement, le compromis réalisé entre le gouvernement et les syndicats a été payé en partie par complication voire embrouillement de l'institution juridique des conventions collectives. Par ailleurs il y a lieu de conclure que la nouvelle régulation juri-

⁴⁴ En revanche l'enregistrement des conventions ne suscite pas de réserves car il est indispensable ne serait-ce que du point de vue de la sécurité des rapports juridiques.

dique prévoit une liberté restreinte des conventions consistant en une réglementation poussée du contenu, des parties et de la procédure de formation des conventions collectives. Etant donné les lacunes et les points obscurs signalés plus haut de la régulation juridique c'est l'interprétation qui aura un grand rôle à jouer et qui peut conduire à élargir ou bien à restreindre davantage la liberté conventionnelle. Celle-ci subira également les dispositions d'application de la loi, concernant aussi bien le contenu des conventions que la procédure de leur formation et leur enregistrement⁴⁵.

Tant du point de vue historique que présent la convention collective est une institution de protection des intérêts des travailleurs qui leur offre la possibilité d'exercer une influence sur leurs droits. Il est vrai que dans l'économie planifiée les conventions sont également un instrument de la politique des salaires et des conditions de l'emploi, mais cette deuxième fonction ne saurait annuler la première. Car sans garantir une liberté conventionnelle déterminée, entendue comme la possibilité pour les parties elles-mêmes d'aménager les conditions de travail et de salaire, la convention n'a plus de raison d'être et peut être remplacée par une régulation unilatérale de ces conditions par l'Etat.

Ensuite, la convention collective est un instrument d'action indispensable des syndicats⁴⁶, sans lequel ils ne peuvent pas remplir leur fonction de protection des intérêts des travailleurs. Il leur offre en effet la faculté de former des revendications au cours des négociations collectives (concertation de la convention) et aussi de consolider leurs conquêtes dans un acte qui est une source du droit. A la différence aussi de l'avis qu'ils donnent de la législation du travail, il leur garantit une influence décisive sur les conditions de travail et de salaire.

Enfin la convention collective est un instrument indispensable de diversification du droit du travail. On ne saurait surestimer son importance à cet égard, car elle offre de plus grandes chances d'une diversification juste et socialement acceptable des conditions de travail et de salaire qu'une régulation unilatérale⁴⁷.

Il résulte de ce qui précède une réflexion plus générale. L'institution de la convention collective est née et s'est développée dans le système de la propriété privée des moyens de production et de la contradiction inhérente à ce système entre le travail et le capital. Là fonctionne le

⁴⁵ Le Conseil des Ministres qui est autorisé à rendre des dispositions réglant ces matières (art. 241⁹ du Code du Travail) n'a pas encore profité de cette autorisation.

⁴⁶ Cf. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy, op. cit.*, p. 120.

« *Op. cit.*, p. 121.

modèle contemporain de convention, très diversifié dans ses formes mais ayant des traits communs fondés sur la liberté conventionnelle (autonomie des parties) qui est un prolongement de la liberté syndicale. La nationalisation des moyens de production liquide la contradiction entre le travail et le capital, mais conduit à la gestion centralisée et planifiée de l'économie, en laissant beaucoup moins de place à la liberté des parties en ce qui concerne les conditions de travail et de salaire. Cela contraint à chercher des formes nouvelles de la convention qui, sans renoncer à sa nature et à ses fonctions exposées ci-dessus, se laisseraient concilier avec les conditions économiques et sociales qui diffèrent de celles où cette institution est née. Il semble qu'à cet égard son évolution en Pologne n'est pas encore achevée.