

**FACE A LA CRISE ECONOMIQUE, LES TRANSFORMATIONS DU
DROIT DU TRAVAIL GREC INSPIREES PAR LES INSTITUTIONS
EUROPEENNES ET INTERNATIONALES**

***IN THE FACE OF THE ECONOMIC CRISIS, TRANSFORMATIONS OF
GREEK LABOUR LAW INSPIRED BY EUROPEAN AND
INTERNATIONAL INSTITUTIONS***

COSTAS PAPADIMITRIOU

*Professeur de Droit du Travail
Université Nationale et Kapodistriaque d'Athènes*

Artículo recibido el 11 de mayo de 2018

Artículo aceptado el 21 de mayo de 2018

RESUME

Face à la crise économique le droit du travail grec a été marqué par certaines modifications. Les modifications concernant le droit du travail individuel sont particulièrement importantes et elles sont, toutes, orientées vers la déréglementation. De cette façon on peut parler d'une déconstruction des relations collectives de travail. Quand on essaie de comprendre les réformes liées à la crise, on constate qu'elles sont le fruit de pressions provenant de l'étranger et plus particulièrement des créanciers. Ce qui est pourtant choquant est que si l'influence d'une instance extra-communautaire d'ordre économique (FMI) s'avère déterminante, celle d'autres instances de caractère social, comme le BIT ou des organes du Conseil d'Europe, apparaîtra comme n'ayant aucune valeur.

On est ainsi en droit de se demander sur l'orientation sociale de l'Union Européenne.

MOTS-CLES: Grèce, Principe de faveur, Conventions collectives, Droit du travail européen

ABSTRACT

This In the face of the economic crisis, Greek labour law has been marked by several changes. The amendments made to individual labour law are particularly important. They are moving towards deregulation. Concerning collective labour law these amendments appear to alter its nature. One can speak of a deconstruction of the collective labour relations. When we try to understand the reforms related to the crisis, we see that they are the result of pressure from abroad and more particularly from the part of creditors. What is shocking, however, is that whereas the influence of a non-Community body of economic order (IMF) proves decisive, that of other social institutions, such as the ILO or organs of the Council of Europe, appears as having no value. One is thus entitled to ask about the social orientation of the European Union.

KEY WORDS: Greece, Crisis, Principle of favour, Collective agreements, European labour law

SOMMAIRE

A. Les réformes

B. Les caractéristiques des transformations

La crise économique a provoqué en Grèce l'intervention du FMI et de l'Union Européenne qui ont poussé vers des modifications concernant l'ensemble du droit du travail.

Certes, le droit du travail – discipline singulièrement sensible aux évolutions économiques – ne pouvait pas rester inerte face aux récentes mutations induites par la situation de crise. Toutefois, si les premières mesures adoptées consistaient essentiellement en un renforcement des règles protectrices en faveur des salariés les plus vulnérables, particulièrement affectés par la crise, le bilan social que l'on est tenté de dresser à ce jour est loin d'être ambigu. En effet, la perspective et l'objectif des interventions législatives ont rapidement pris une toute autre tournure tendant

uniquement et invariablement vers l'abaissement du coût de la main-d'œuvre et l'accroissement de la flexibilité du travail.

Il convient dès à présent de préciser à quel point les changements dont il est question ne constituent pas de simples transformations « régulières » du droit du travail visant à affronter la crise économique, dans la mesure où celles-ci en modifient son fondement et sa physionomie. Les transformations sont vastes concernant tant le droit individuel que le droit collectif de travail. Elles visent essentiellement à envoyer un message fort spécifiant un renversement définitif des normes de droit du travail¹.

Après avoir examiné les réformes(A), nous analyserons leurs caractéristiques (B).

A. Les réformes

Les réformes adoptées pendant la crise tournent autour de trois axes. Elles visent la réduction du coût et la flexibilité de la force de travail et même temps elles visent les relations collectives, c'est-à-dire le régime des conventions collectives et celui de l'exercice du droit syndical.

1. Le premier axe des réformes : la réduction directe du coût du travail et la flexibilité

Lorsque la crise s'accroît, la fonction protectrice du droit du travail est mise de côté, l'accent étant mis sur la réduction du coût du travail. Cela concerne notamment le niveau du salaire minimum, la rémunération des heures supplémentaires, le travail à temps partiel, les licenciements et le recours au travail temporaire.

a. La réduction directe du coût du travail

En Grèce, nous disposons d'un système de convention collective nationale interprofessionnelle, signée par toutes les organisations syndicales et les organisations patronales. Cette convention nationale était susceptible d'être appliquée à l'ensemble des travailleurs du pays. Les créanciers se sont opposés à ce système, considérant que le niveau des salaires devait être réduit, pour des raisons liées à la compétitivité de l'économie grecque. Une convention nationale avait été signée en 2010, pour une durée de trois ans, mais une loi, en 2012², a imposé la baisse des salaires prévus dans cette convention interprofessionnelle. C'est une mesure très austère, contraire aux principes constitutionnels de l'autonomie collective.

Certes, par le passé, dans les années 80, nous avons également connu une intervention du législateur concernant l'activité des partenaires sociaux. Un gel des salaires (et non une baisse) avait été imposé, prévoyant une interdiction d'augmentation face à l'inflation. Dans le cas présent, il s'agissait d'une baisse des rémunérations. La loi de

¹ I. Koukiadis, Droit de la crise, droit de révision ou droit de dissolution de droit du travail (en grec), EErgD 2012, p. 648. C. Papadimitriou, Le droit du travail face à la crise. Un passage dangereux vers une nouvelle physionomie juridique, - Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2012/2, p. 6 etc.

² Loi 4046/2012

2012 a prévu une baisse de 20 % du salaire minimum interprofessionnel, qui est ainsi passé de 750 à 580 euros. Quant à la question de la conformité de cette mesure avec la Constitution, le Conseil d'Etat³ a affirmé que, face à l'intérêt général, le législateur peut prendre toutes les mesures pour assurer la compétitivité de l'économie. Le Conseil considère qu'il n'est pas possible de contrôler le choix du législateur, hormis en cas de mesure extrême ou arbitraire.

Le Comité de la liberté syndicale⁴ de l'OIT a pourtant exprimé son scepticisme à l'égard des mesures législatives imposant une baisse des salaires prévus par la convention nationale de 2010. Il a demandé qu'un « dialogue social permanent et approfondi soit établi sur toutes les questions soulevées afin d'élaborer une vision globale commune des relations professionnelles dans le pays, en pleine conformité avec les principes établis concernant la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective».

De surcroît, une autre mesure a été prévue dans le cadre de la même loi, portant sur une baisse plus importante pour le salaire des jeunes, puisqu'elle pouvait atteindre 30 % pour les travailleurs de moins de 25 ans. Cette initiative a été présentée comme une mesure positive pour inciter les employeurs à embaucher des jeunes⁵. Il faut pourtant signaler que le Comité européen des droits sociaux a considéré qu'une telle réduction de salaire minimum ne devrait aller en deçà du seuil de pauvreté et que l'importance de la réduction du salaire minimum et la façon dont elle était appliquée à tous les travailleurs de moins de 25 ans, sont disproportionnées et constituent une violation au regard de la règle de non discrimination.⁶

Outre les mesures relatives au coût régulier du travail, une baisse du coût des heures supplémentaires a été consentie, ce qui constitue une mesure de flexibilité du temps de travail. L'entreprise dispose ainsi d'une force de travail adaptée aux circonstances. Les différents niveaux de majoration qui existaient, ont été ainsi réduits de 25 à 20 %, de 60 à 40 % et de 100 à 80 %.

b. La flexibilité

La flexibilité de la force de travail a constitué une préoccupation majeure des inspirateurs des réformes dont beaucoup tournent autour d'un tel axe.

Une mesure de flexibilité extrême a été d'abord imposée : la mise en alternance du travail. En cas de suppression de l'activité de l'Entreprise, ou même de baisse de la production, l'employeur est en droit d'employer alternativement les salariés. Il peut

³ Conseil d'Etat 2307/2014, DEN 2014, p. 905. Conseil d'Etat 668/2012, DEN 2012, 32.

⁴ 365^e Rapport du Comité de la liberté syndicale, 316^e réunion, OIT. V. M. Miné, Interventions d'instances non juridictionnelles internationales: brefs propos concernant la situation de la République hellénique, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2014/1, p. 28 et sq.

⁵ Le niveau de chômage des jeunes est arrivé en Grèce au niveau de 50 %.

⁶ Décision 66/2011

imposer donc, de façon unilatérale, un travail à temps partiel. Le salarié, qui travaillait cinq jours par semaine, peut ne plus travailler que deux ou trois jours pendant la semaine et subir une baisse analogue du salaire. Cette mesure peut durer jusqu'à neuf mois par an et elle n'est accompagnée d'aucune subvention des salariés de la part de l'Etat. Le salarié peut donc subir une baisse de salaire conséquente et ne pas bénéficier d'un revenu de remplacement à son profit. Cette mesure vise, certes, à éviter les licenciements. Elle est cependant accompagnée d'une forte baisse du revenu des salariés.

Ensuite, les règles relatives au licenciement constituent un facteur de flexibilité externe du travail. Il convenait de prévoir une baisse de l'indemnité de licenciement pour favoriser une telle flexibilité. En Grèce, le licenciement ne doit pas être en principe motivé. L'employeur n'est pas nécessaire d'invoquer une cause réelle et sérieuse. En contrepartie, le régime prévoyait que l'indemnité de licenciement pouvait atteindre 24 mois de salaire, pour une ancienneté de 30 ans. Le niveau de l'indemnité maximale est passé de 24 à 12 mois de salaire. De surcroît, il demeurait toujours la possibilité de réduire de moitié cette indemnité de licenciement, si cette mesure était prévue dans une notice de préavis spécifique. Le maximum de préavis est pourtant passé de vingt-quatre à quatre mois. Sur la base de ce préavis, devenu beaucoup plus court, le montant des indemnités des licenciements peut ainsi beaucoup plus facilement être divisé par deux.

De surcroît, les indemnités de licenciement sont supprimées pour les salariés dont l'ancienneté est inférieure à douze mois. Auparavant, une indemnité d'un mois était versée à ces salariés. La première année de travail est désormais considérée comme une période probatoire. Les employeurs embauchent souvent les salariés pour une période de dix mois, puis les licencient, sans obligation de le justifier et de verser une indemnité de licenciement. C'est une mesure extrême que l'on rencontre rarement. Des mesures analogues, concernant le licenciement, ont en effet été appliquées en Espagne. La période de douze mois y est également devenue une période de probation, ce qui conduit à une flexibilité extrême. Il est à signaler que le Comité européen des droits sociaux a affirmé que la suppression du délai de préavis et la prévision d'une période d'essai si longue constitue une violation de l'article 4 al. 4 de la Charte de 1961.⁷

Enfin, la modification du régime de licenciements collectifs contient une importance particulière. En Grèce, le régime était plutôt rigide. L'accord soit des organisations syndicales soit du Préfet était toujours nécessaire, mais il n'est quasiment jamais donné pour ces licenciements. Les employeurs licenciaient donc toujours en-deçà du seuil. Ce dernier a été d'abord en 2012 augmenté de 4 à 7 salariés par mois, pour éviter aux entreprises de passer par la procédure du licenciement collectif. Ensuite, en cas de licenciements collectifs, une nouvelle loi⁸ a aboli le veto des salariés et de l'autorité administrative, ce qui constitue l'innovation principale. Il y a, certes, des consultations, mais s'il n'y a pas d'accord, les licenciements prendront effet dans un délai déterminé.

⁷ Décision 65/2011

⁸ Loi 4472/2017

Enfin, la dernière mesure de flexibilisation concerne le travail temporaire. Cette forme de travail a été réglementée pour la première fois en 2001. La loi prévoyait que, le recours au travail temporaire était libre, c'est-à-dire qu'il ne devait être pas lié à un motif particulier. Pour protéger les salariés face à l'essor du travail temporaire, une modification a été apportée en 2010 à la loi, prévoyant que pour avoir recours au travail temporaire, il convenait d'invoquer une raison liée au fonctionnement de l'Entreprise. Cette issue, positive, ne jouait pas en faveur de la flexibilité du travail. Après quatre années, ce système a toutefois été en 2014 supprimé. Nous sommes revenus, après les pressions exercées par la troïka combinées avec la nécessité invoquée de respecter la nouvelle Directive 2008/104, au système antérieur. En effet, l'article 4 de la Directive européenne faisait obligation aux Etats membres d'examiner toutes les mesures empêchant le développement du travail temporaire et éventuellement les supprimer. Parmi ces mesures était comprise, selon les adversaires de ce régime, la prévision d'un motif pour un tel recours. Cet article a ainsi servi de prétexte pour rendre plus flexible le recours au travail temporaire

2. Le deuxième axe : la modification du régime des conventions collectives et la décentralisation de la négociation

Les modifications concernant le régime de la négociation collective sont si profondes qu'on peut affirmer que sa physionomie change.

Pour ce qui est de la hiérarchie des conventions collectives, le régime avant crise fonctionnait selon le principe de faveur. Désormais, tout a changé. Il convient de donner la priorité à la convention collective d'entreprise par rapport à la convention collective de branche, qui ne prend pas en compte la réalité de l'Entreprise. C'est donc au sein de l'Entreprise qu'il convient de déterminer le niveau de salaire et toutes les autres conditions de travail. La convention collective d'Entreprise sera appliquée, même si elle est moins favorable que la convention de branche. La convention collective interprofessionnelle nationale continue pourtant à fixer toujours un minimum. Il faut signaler que le Comité de la liberté syndicale⁹, a affirmé que « la mise en place de procédures favorisant systématiquement la négociation décentralisée de dispositions dérogatoires dans un sens moins favorable que les dispositions de niveau supérieur peut conduire à déstabiliser globalement les mécanismes de négociation collective »

Toutefois, cette mesure n'a pas paru suffisante. Il était en effet nécessaire d'obtenir une convention collective d'entreprise. Auparavant, pour obtenir une convention d'entreprise, l'entreprise devait accueillir plus de 50 salariés et s'appuyer sur une organisation syndicale pour la signer. C'est ainsi que, d'une part, possibilité a été donnée à toutes les entreprises d'avoir une convention collective, y compris les entreprises de cinq ou six salariés. D'autre part, il est devenu inutile de s'appuyer sur

⁹ 365e rapport, 316^e réunion

des syndicats. Une « union de personnes » peut être créée au sein de l'Entreprise, qui doit accueillir au moins le 2/3 des salariés de l'Entreprise. Il leur suffit de déposer une déclaration au tribunal. C'est ainsi que la convention collective d'entreprise peut sans difficultés être signée, toujours moins favorable par rapport à la convention collective de branche. Le système de convention collective de branche a ainsi perdu sa valeur, puisque la convention collective d'entreprise prévaut désormais.

Une étude réalisée¹⁰ a permis de constater une hausse du nombre de conventions collectives d'entreprise après l'adoption du nouveau régime. Nous en recensons 150 en 2010, contre 900 en 2012. Le nombre a réellement explosé, alors que le nombre de conventions collectives de branche est, dans le même temps, passé de 100 à 5. Il est devenu apparemment inutile de signer une convention collective de branche.

Il faut en outre noter l'abrogation de l'application étendue de la convention collective de branche. Cette possibilité n'existe plus de façon que cette convention collective ne soit plus applicable qu'aux membres des associations signataires. Il est à signaler que non seulement les organisations syndicales s'opposent à cette mesure, mais également les organisations patronales.

Le maintien des avantages acquis après l'expiration de la convention collective est aussi quasiment supprimé¹¹. Tout d'abord, l'extension de la validité de la convention a été réduite de six à trois mois. Ensuite, le maintien d'avantages, au-delà de cette période de trois mois, ne concerne plus la totalité des conditions de travail, comme par le passé, mais uniquement une partie du salaire. Ainsi, en cas de non renouvellement de la convention collective, la rémunération du salarié pourrait éventuellement être considérablement réduite et les autres termes, prévus déjà dans les conventions collectives, pourraient être considérés comme supprimés. Dès lors que le défaut de renouvellement d'une convention collective ne constitue plus, depuis 2012, une hypothèse d'école, mais une réalité, étant donné le rapport des forces défavorable à la partie ouvrière, l'importance de la modification législative est évidente

3. Le troisième axe : la désorganisation du syndicalisme

La modification du régime d'exercice des droits des organisations syndicales a également constitué une préoccupation majeure des créanciers. En Grèce un régime plutôt rigide de création et de fonctionnement des organisations syndicales existe visant leur unité et leur fonctionnement démocratique. En vue pourtant de créer une entorse au mouvement syndical traditionnel et faciliter les accords dérogatoires, une « union de personnes » peut être créée au sein de l'Entreprise, là où un syndicat d'entreprise n'existe pas. Cette union doit accueillir au moins le 2/3 des salariés de l'Entreprise. Pour créer une telle union il suffit de déposer une déclaration au tribunal. En l'occurrence, ce ne sont pas de véritables syndicats. On peut même les qualifier de syndicats « jaunes », puisque leur création est le plus souvent inspirée par la Direction.

¹⁰ C. Papadimitriou – Chr. Ioannou, « La négociation collective et ses effets en pratique pendant les années 2012-2014 », in *La négociation collective aujourd'hui*, NB, 2015 p.103 et sq.

¹¹ Art. 2 de l'Acte Cons. Min. (PYS) 6/28.2.2012

C'est ensuite la convention collective d'entreprise qui est signée par ces unions, toujours moins favorable par rapport à la convention collective de branche.

Et enfin une dernière modification a été adoptée concernant la prise de décision en matière de grève. La décision de la grève était auparavant prise par la voie de l'Assemblée Générale de l'association syndicale. Selon la troïka, et surtout selon le FMI, cette voie n'est pas démocratique. La décision devrait émaner de la majorité absolue des salariés de l'entreprise, à l'image de ce qui se fait en Grande Bretagne ou en Bulgarie. Le déclenchement de la grève devrait ainsi être revu en Grèce, ce qui avait provoqué une tension. Selon la nouvelle loi,¹² la décision de la grève continue à être prise par l'Assemblée Générale de l'association syndicale, mais un quorum de 50 % de ses membres est désormais nécessaire.

B. Les caractéristiques des transformations

Quand on essaie de comprendre les réformes liées à la crise, on constate qu'elles sont le fruit de pressions provenant de l'étranger et plus particulièrement des créanciers. Ce qui est pourtant choquant est que si l'influence d'une instance extra-communautaire d'ordre économique s'avère déterminante, celle d'autres instances de caractère social apparaîtra comme n'ayant aucune valeur. On est ainsi en droit de se demander sur l'orientation sociale de l'Union Européenne.

1. Des transformations imposées provenant de l'étranger

La perspective et l'objectif des interventions législatives précitées en matière de droit du travail ont tendu uniquement et invariablement vers l'abaissement du coût de la main-d'œuvre et l'accroissement de la flexibilité du travail. En pleine crise, les décisions alors adoptées semblent dictées par des institutions « extra-nationales » sans négociation préalable avec les partenaires sociaux grecs. Ces décisions prises en dehors du cadre national, provenant de l'extérieur, s'imposent de fait aux institutions nationales, gouvernement et parlement, conduisant certains juristes à qualifier la discipline de « droit du travail d'un pays occupé »¹³.

En effet, presque toutes les décisions de modification du droit du travail ont été commandées par la troïka. Aucune espace n'est laissée à la négociation des partenaires sociaux et à la prérogative des institutions nationales.

Pour donner un exemple, il y a longtemps, que la législation grecque prévoyait un système d'extension de la validité de la convention collective au-delà de son expiration. Elle continuait à produire ses effets jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective s'y substitue. En juillet 2015, le nouveau Gouvernement a décidé, sans prévenir la troïka, de restaurer ce système de maintien des avantages acquis qui avait été annulé en 2012. Deux semaines après, le Gouvernement a été obligé en raison de la réaction des

¹² Loi 4512/2018.

¹³ I. Koukiadis, *Journal Eleftherotypia*, 19 juin 2010, p. 12.

institutions extraterritoriales et de manière plutôt humiliante, de rétablir l'ancienne situation, alors que le Parlement avait voté ce dispositif à 90 %.

Il n'est pas alors difficile de constater un transfert du pouvoir de prendre une décision des institutions nationales vers les institutions des créanciers.

2. L'influence déterminante du FMI et l'influence pas décisive des instances internationales des droits de l'homme

Des négociations se sont déroulées et se déroulent encore entre le gouvernement grec et les créanciers composant la troïka. La troïka est principalement composée de trois acteurs. Deux de provenance européenne, c'est à dire la Commission, la Banque Centrale Européenne et un d'envergure internationale, c'est à dire le FMI. Dans les journaux, on évoque parfois de divergences entre les membres de la troïka ou du FMI, mais en termes de résultat, il n'y a pas de différences entre ces institutions. Les représentants du FMI semblent plus s'inscrire dans la volonté d'imposer que dans celle de négocier, mais à la fin, il n'y a qu'une seule voix de trois acteurs. En plus, les propositions des créanciers semblent se trouver plus dans l'agenda du FMI que dans les autres institutions. La flexibilisation du droit du travail, la baisse du coût de la main d'œuvre sans s'intéresser aux répercussions sociales, la destruction des relations collectives au niveau de la branche et la décentralisation des décisions, et enfin l'affaiblissement du syndicalisme constituent certaines de préoccupations des inspireurs des réformes.

Par contre les décisions tant du Comité de la liberté syndicale que du Comité européen des droits sociaux n'ont eu aucune influence. Ces institutions ont à plusieurs instances affirmé que les réformes du droit du travail grec ne sont pas conformes aux conventions internationales, mais aucune de ces décisions n'a été respectée. Une telle indifférence ne concerne pas uniquement le FMI, mais également les instances de l'Union Européenne, qui est censée respecter cet ensemble normatif.

3. Un changement d'orientation de l'Union Européenne ?

Les réformes précitées confirment le triomphe du néolibéralisme et de l'économique face au social. Sur la base de ces constatations on est en droit de se demander sur la conception que l'Union Européenne adopte en matière de droit du travail.

La crise économique a, ainsi, été le moteur principal des politiques d'austérité visant tant la réduction des dépenses publiques que le coût de la main d'œuvre. La réglementation du travail n'a été conçue que comme un coût et comme un obstacle pour la compétitivité de l'économie. Le dialogue social n'a pas été considéré comme une procédure souhaitable, mais comme un luxe et comme une voie à éviter. Les conséquences sociales de ces réformes n'ont été non plus prises en considération

Une série de questions peut ainsi se poser. Comment ces conceptions, absolument conformes à la philosophie néolibérale du FMI, sont elles compatibles avec l'Europe

Sociale ? Ces développements ne provoquent pas un déséquilibre entre les dimensions, économique et sociale, de l'intégration européenne surtout quand ils ne concernent pas uniquement la Grèce, mais ils constituent une recette pour faire face à la crise économique dans presque tous les pays européens dans la même situation ? Et enfin quelle sera l'influence du socle social européen à l'égard des politiques pareilles? Constitue-t-il un vrai changement de cap ou un feu d'artifice face à une économie mondialisée exerçant des pressions importantes ?