

## EDO ESHET

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DU COLLÈGE SAPIR

## LA CONCURRENCE ENTRE LES ORGANISATIONS PATRONALES FAÏTIÈRES (*UMBRELLA ORGANIZATIONS*) EN ISRAËL

En juillet 2023, le Tribunal national du travail israélien (*Israeli National Labor Court*) a rendu sa décision dans une affaire qui traitait d'une structure juridique étrange et négligée dans le droit du travail israélien - l'organisation patronale et son statut juridique<sup>1</sup>. Le Tribunal national du travail s'est penché sur la nécessité de réglementer la concurrence entre les organisations patronales faïtières (*Umbrella organizations*) et de clarifier le modèle de représentation de l'organisation patronale dans le cadre du droit du travail israélien. Nous procéderons à un bref rappel du contexte historique juridique (I) avant d'examiner plus en détails cette affaire (II).

### I - LE RAPPEL DU CONTEXTE HISTORIQUE JURIDIQUE

Selon la loi israélienne sur les conventions collectives, deux types de conventions collectives peuvent être signées entre les parties aux relations de travail ou par leurs organisations<sup>2</sup>. La première est une convention collective spéciale, qui doit être signée par un syndicat représentatif et l'employeur. La seconde est une convention collective générale, qui doit être signée par un syndicat représentatif et par une organisation d'employeurs. Ces deux types de conventions collectives reflètent le modèle mixte de négociation collective en Israël, qui implique des négociations décentralisées au niveau de l'entreprise, au moyen de conventions collectives spéciales, parallèlement à certains secteurs traditionnels dans lesquels les négociations centralisées et multi-employeurs continuent de prévaloir<sup>3</sup>.

L'un des principes du droit collectif du travail en Israël est celui de la représentation exclusive : un et un seul syndicat peut représenter les salariés d'une unité de négociation considérée. Ce principe a été importé dans les années 1950, avec quelques modifications, du modèle nord-américain de représentation des travailleurs, par les fondateurs du droit du travail en Israël. Dans le même temps, des techniques européennes, telle que la procédure d'extension, ont également été adoptées par le régime israélien du droit du travail<sup>4</sup>.

Pour devenir exclusif, un syndicat doit être considéré comme une organisation représentative. Les conditions de représentativité dépendent du type de convention collective et sont régies par la loi. Pour qu'un syndicat soit considéré comme représentatif

1 Voir la loi sur les conventions collectives de 1957 ; E. Eshet, « Labor Law », *Israeli Legal System* Walter, Medina, Scholz, Wabnitz (eds.). 2018.

2 Voir la Loi sur les conventions collectives de 1957, art. 3.

3 Voir G. Mundlak, « Fading Corporatism », *Israel's Labor Law and Industrial Relations in Transition*, 2007 ; J. Preminger, « Labor in Israel », *Beyond Nationalism and Neoliberalism*, 2018.

4 Pour le modèle de représentation exclusive en vigueur en Israël, voir E. Eshet, « Coercion and Freedom in Labor Law: American, Canadian, and Israeli Perspectives », *International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations*, vol. 33, n°4, 2017, p. 489.

dans le cadre d'une convention collective spéciale, il faut qu'au moins un tiers des salariés de l'unité de négociation soient membres du syndicat. Pour qu'une convention collective générale soit représentative, elle doit avoir plus de membres que les autres syndicats. La loi oblige également l'employeur à négocier avec le syndicat représentatif pour la signature d'une convention collective spéciale dans une organisation initiale<sup>5</sup>. En Israël, les conventions collectives sont renforcées par des arrêtés d'extension<sup>6</sup>.

La loi israélienne sur les conventions collectives définit la représentativité des syndicats, mais ne précise ni le statut juridique de l'organisation patronale, ni ses caractéristiques juridiques, ce qui crée un vide juridique. Conformément à la tradition de *common law* en Israël, le Tribunal national du travail est chargé de développer et de façonner le droit du travail collectif. Au cours des 50 dernières années, la Knesset s'est montrée réticente à remodeler et à développer le droit du travail collectif. Ainsi, compte tenu des changements intervenus dans le paysage du travail depuis lors, le Tribunal national du travail israélien a été à l'avant-garde de la refonte et de l'élaboration de nouvelles règles juridiques pour réglementer les conventions collectives de travail face à de nouveaux défis, tels que la concurrence croissante entre les syndicats et le statut juridique des principaux acteurs collectifs, y compris les organisations d'employeurs.

Jusqu'à récemment, les organisations d'employeurs en Israël ne faisaient pas l'objet d'une grande attention juridique. Depuis la création de l'État d'Israël, la plupart des organisations d'employeurs étaient regroupées au sein d'une organisation faïtière unique appelée Présidence des secteurs d'activité (plus tard, Présidence des secteurs d'activité en Israël)<sup>7</sup>. Mais en 2020, certaines grandes organisations d'employeurs, dont l'organisation des fabricants (l'une des plus importantes du secteur industriel), se sont retirées de cette organisation faïtière et ont créé une organisation concurrente, appelée *Présidence des employeurs et des entreprises (Presidency of the Employers and Businesses)* en Israël<sup>8</sup>.

## II - L'AFFAIRE DE L'ORGANISATION PATRONALE FAÏTIÈRE

Le 9 juillet 2023, le Tribunal national du travail a rendu sa décision en vertu d'une disposition légale selon laquelle les conflits collectifs de travail impliquant des conventions collectives générales sont jugés par le Tribunal national du travail en première et dernière instance<sup>9</sup>.

5 Voir la loi sur les conventions collectives de 1957, sec. 33h1.

6 Voir Conventions collectives : *Extending Labour Protection* (édité par S. Hayter et J. Visser), OIT (2018).

7 Voir <https://bizisrael.org>. Selon son site web, l'organisation patronale se compose de 12 organisations d'employeurs qui représentent quelque 600 000 entreprises et emploient environ 2000 000 de travailleurs.

8 Parmi ses principaux membres, figure l'Association des fabricants d'Israël (*Manufacturers Association of Israel*), qui est le seul et unique représentant de tous les secteurs industriels en Israël, selon son site web, et qui représente 1 500 entreprises employant 400 000 personnes. Voir <https://industry.org.il/presidency>

9 Voir NLC 20716-04-22 *Presidency of The Employers and Businesses in Israel v. General Histadrut and Others* (2023) (ci-après : l'affaire). La décision du tribunal a été rendue par le juge Davidov-Motola, auquel se sont associés le président, le juge Wirth-Livne, le vice-président, le juge Ilan Itah, les juges non professionnels Haya Shachar et Sara-Zilberstein-Hipsh (salariés) et Avraham Hocman et Dubbi Ram (employeurs).

L'affaire a été introduite par la *Présidence des employeurs et des entreprises en Israël* (le requérant), l'organisation patronale nouvellement créée, contre la *New General Histadrut* (le syndicat dominant en Israël) (en tant que défendeur n°1) et contre l'organisation traditionnelle des employeurs, la *Présidence des secteurs d'activité en Israël* (en tant que défendeur n°2).

Le requérant demandait une décision de justice obligeant la *Histadrut* à négocier avec lui pour signer des conventions collectives générales couvrant l'ensemble de l'État. Il demandait également une déclaration selon laquelle le refus de la *Histadrut* de le faire devait être illégal et considéré comme une préférence interdite pour une autre organisation patronale, et comme une violation de la liberté d'organisation des employeurs membres.

Le demandeur a utilisé deux arguments juridiques principaux. Le premier était fondé sur la liberté d'organisation du requérant. Faisant un parallèle avec l'obligation légale de mener des négociations collectives imposée à un employeur avec le syndicat représentatif, le requérant a affirmé que, pour exercer le droit de l'employeur, la *Histadrut* était obligée de mener des négociations collectives avec le requérant en vue de la signature d'une convention collective générale<sup>10</sup>. Le second argument était fondé sur l'exigence générale de bonne foi qui, selon le requérant, imposait à la *Histadrut*, en tant que syndicat dominant, de ne pas accorder de traitement préférentiel à une organisation patronale plutôt qu'à une autre<sup>11</sup>.

Le tribunal a reconnu qu'il s'agissait d'une affaire inhabituelle et assez rare en ce sens qu'elle l'obligeait à se prononcer sur la concurrence entre des organisations patronales<sup>12</sup>. Le tribunal a présenté les principales caractéristiques de la convention collective générale. Il a précisé que pour signer une convention collective générale, un syndicat doit être représentatif, mais qu'aucune exigence de ce type n'était formulée pour l'association d'employeurs<sup>13</sup>. Il a également souligné le fait que, bien que l'on puisse trouver le terme « organisation patronale représentative » dans le droit commun du travail, il n'y a pas d'exclusivité du côté des employeurs dans la négociation collective. Par conséquent, en théorie, un syndicat représentatif peut signer une convention collective générale avec plus d'une organisation patronale dans le même secteur<sup>14</sup>.

Dans son arrêt, la Cour explique que la différence provient du principe d'exclusivité, que la loi israélienne a adopté à partir de la loi nord-américaine sur la représentation des salariés<sup>15</sup>. Comme on l'a vu, le syndicat israélien représente non seulement ses membres, mais aussi tous les salariés d'une unité de négociation donnée. En revanche, l'organisation patronale ne représente que ses membres : les employeurs qui ont choisi d'adhérer à l'organisation<sup>16</sup>.

10 Voir sec. 15 de l'affaire.

11 Voir sec. 27 de l'affaire.

12 Voir sec. 27 de l'affaire.

13 Voir sec. 30 de l'affaire.

14 Voir également E. Eshet, « The Employers' Organization and The Dominant Employers' Organization in Israel's Collective Labor Law », *Mishpatim*, n°49, 2019 (en hébreu).

15 E. Eshet, « Coercion and Freedom in Labor Law: American, Canadian, and Israeli Perspectives », *op. cit.*

16 Voir sec. 31 et 32 de l'affaire.

La Cour a également établi que les pères fondateurs du droit du travail israélien étaient conscients de la situation problématique selon laquelle, dans un même secteur, certains employeurs étaient couverts par une convention collective générale, alors que d'autres ne l'étaient pas. Leur solution a consisté à adopter le mécanisme de l'arrêté d'extension de type européen, pratiquement inconnu de la pensée juridique nord-américaine, comme évoqué ci-dessus<sup>17</sup>. En utilisant l'arrêté d'extension, le Ministre du travail peut étendre la convention collective générale à d'autres employeurs du même secteur qui ont choisi de ne pas adhérer à l'organisation patronale<sup>18</sup>. Le mécanisme de l'arrêté d'extension a renforcé le système traditionnel de négociation collective multi-employeurs centralisé à l'échelle nationale en Israël, ce qui a conduit à la couverture de la convention collective à l'échelle nationale sur divers sujets généraux tels que le droit à la retraite.

Sur la base de ce qui précède, la Cour a défini trois piliers pour l'application des conventions collectives en Israël. Le premier est une convention collective spéciale signée entre un syndicat représentatif et un seul employeur, qui détermine les conditions de travail chez cet employeur. Le deuxième est une convention collective générale signée entre un syndicat représentatif et une organisation d'employeurs qui concerne un secteur ou une zone géographique (et qui est souvent étendue par le Ministre du travail pour s'appliquer à l'ensemble du secteur ou de la zone géographique). Le dernier pilier est une convention collective générale signée à l'origine pour devenir une convention nationale, créant une norme nationale uniforme sur des sujets tels que le temps de travail et les droits à pension. Les accords nationaux sont traditionnellement signés entre le syndicat dominant en Israël (la *Histadrout*) et l'organisation patronale dominante (jusqu'en 2020, la *Présidence des secteurs d'activité en Israël*), ce qui permet de consolider le système centralisé de négociation collective en Israël<sup>19</sup>.

Dans sa décision, le Tribunal national du travail a tout d'abord précisé qu'il n'y avait pas d'exigence de représentativité du côté de l'organisation patronale pour pouvoir signer une convention collective générale. Le tribunal a expliqué qu'il existait une asymétrie entre le modèle de représentation des salariés et celui des employeurs. Alors que le premier implique la coercition mais exige la représentativité et l'exclusivité, le second ne représente que ses membres, sans exiger parallèlement la représentativité et l'exclusivité<sup>20</sup>.

En ce qui concerne le premier argument relatif à l'allégation de violation du droit d'organisation des employeurs, la Cour a noté l'importance du droit d'organisation des employeurs, mais a établi une distinction entre les dimensions collective et personnelle de ce droit<sup>21</sup>. La Cour a précisé que l'affaire ne concernait pas les restrictions à l'adhésion ou au départ de l'organisation patronale, mais la dimension collective du droit d'organisation des employeurs : les droits et obligations juridiques des parties à la relation collective.

La Cour a également rejeté l'argument selon lequel il existe une symétrie entre le droit d'un syndicat et le droit d'une organisation d'employeurs de mener des négociations

17 Dans certaines provinces du Canada, la législation utilise le mécanisme juridique de l'organisation patronale agréée pour parvenir à des résultats similaires. Par exemple, voir la loi sur les relations de travail de l'Ontario, 1995, SO 1995, c 1, Sch A.

18 Voir la sec. 25 de la loi sur les conventions collectives de 1957.

19 Voir sec. 34-36 de l'affaire.

20 Voir les sec. 28 à 31 de l'affaire.

21 Voir sec. 37 de l'affaire.

collectives. La différence provient d'objectifs non équivalents qui entraînent des obligations inégales. En Israël, le syndicat représente exclusivement tous les salariés d'une unité de négociation désignée. Le droit étendu du syndicat de mener des négociations collectives et ses obligations naturelles vis-à-vis de l'employeur constituent un outil essentiel pour atteindre son objectif, qui est de surmonter l'asymétrie de pouvoir bien connue entre le salarié et l'employeur. En revanche, le droit d'organisation des employeurs sert des objectifs distincts et devrait être défini différemment.

La Cour a reconnu que les organisations patronales ont le droit de mener des négociations collectives avec le syndicat représentatif, mais ce droit ne reflète pas celui du syndicat représentatif, et sa signification juridique comme son champ d'application dépendent du contexte et des circonstances<sup>22</sup>. Bien que la Cour ait renvoyé à un examen ultérieur les contours exacts du droit à la négociation collective de l'organisation patronale, elle a décidé que rien dans ce droit n'obligeait la *Histadrut* à mener des négociations collectives en vue d'un accord national avec le requérant, comme cela avait été soutenu.

En ce qui concerne le second argument de la « bonne foi », le tribunal a reconnu l'exigence générale selon laquelle toutes les parties impliquées dans le droit du travail collectif agissent de bonne foi. Toutefois, la Cour n'a pas voulu reconnaître, sur la base de l'exigence de bonne foi, l'obligation de la *Histadrut* de mener des négociations collectives en vue d'un accord national avec le demandeur et non avec d'autres organisations patronales faitières. Le tribunal a expliqué que les parties collectives devraient jouir d'une autonomie dans la définition du modèle des relations collectives, et qu'il n'y avait donc aucune raison d'interférer avec la décision de la *Histadrut* de continuer à négocier des conventions collectives générales à l'échelle nationale avec l'organisation patronale traditionnelle, la *Présidence des secteurs d'activité en Israël* (en tant que défendeur n°2)<sup>23</sup>. Par conséquent, le tribunal a rejeté les arguments du requérant et a conclu que le requérant n'avait pas réussi à prouver que la décision de la *Histadrut* de continuer à négocier avec le défendeur n°2 une convention collective générale nationale portait atteinte au droit d'organisation du requérant ou de ses employeurs membres, ou pouvait être considérée comme un acte de mauvaise foi<sup>24</sup>.

### Conclusion : vers un nouveau droit de la concurrence industrielle

L'affaire de l'organisation patronale faitière n'a pas été plaidée dans le vide. Au cours des dix dernières années, le Tribunal national du travail a dû se prononcer sur la concurrence entre les syndicats, dans le cadre des processus de décentralisation de la négociation collective en cours en Israël. Le Tribunal a élaboré, étape par étape, des normes de *common law* destinées à réglementer la concurrence syndicale naissante, tout en sauvegardant le droit des salariés à s'organiser et, dans le même temps, à stabiliser les relations collectives, compte tenu de la concurrence acharnée.

22 Voir sec. 45 de l'affaire.

23 Voir, sec. 52-57 de l'affaire.

24 Voir sec. 58 de l'affaire.

Pour atteindre ces objectifs, la Cour a adopté diverses règles de représentation dans les domaines des contrats, de la négociation collective de bonne foi et du remplacement des syndicats<sup>25</sup>. La Cour a également commencé récemment à élaborer des normes de *common law* intra-syndicales, exigeant par exemple que les syndicats agissent de bonne foi à l'égard des autres syndicats<sup>26</sup>.

Ce n'était qu'une question de temps avant que les questions relatives à la concurrence entre les organisations d'employeurs et les *umbrella organizations* ne fassent surface. Dans le cas des organisations patronales faitières, la Cour a posé les premières pierres de la réglementation de la concurrence entre les organisations patronales en Israël et a clarifié les contours du droit des organisations patronales à s'organiser et à négocier collectivement. Il se peut que ce soit le prélude d'une loi nouvelle sur la concurrence patronale en Israël.

---

25 Pour un résumé de ces barres de représentation, voir : NCL 59397-12-21 *Power to The Workers - National Histadrut et Tnofa Transportation Solutions* (2022).

26 Voir NLC 53086-05-23 *National Histadrut - General Histadrut* (2023) ; NCL 58922-12-18 *General Histadrut V. National Histadrut et Maadanot* (2019) ; NCL 52997-08-18 *Power for The Workers v. General Histadrut et Dan South Transportation* (2019).