

HUGO BARRETTO GHIONE

PROFESSEUR DE DROIT DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, UNIVERSITÉ DE LA RÉPUBLIQUE*

L'ENREGISTREMENT DES ORGANISATIONS SYNDICALES EN URUGUAY

La récente loi n°20.127 du 21 avril 2023 met en place le « registre du statut juridique des organisations de travailleurs et d'employeurs », une initiative qui, bien qu'attendue, soulève certaines interrogations quant à son fondement et à *la nature supposée facultative* de l'enregistrement des organisations syndicales. La nouvelle loi uruguayenne s'inscrit dans un système juridique du travail marqué par une forte tradition d'« abstentionnisme législatif » en matière de liberté syndicale. Ainsi, contrairement aux systèmes en vigueur dans d'autres pays d'Amérique latine, une grande marge de manœuvre est laissée à l'autonomie des syndicats, la création des organisations de travailleurs ou l'exercice de l'activité syndicale n'étant pas soumis à une réglementation hétéronome. Cette culture juridique profondément ancrée dans l'histoire du pays, est empreinte de liberté et d'autonomie ; jamais il n'y a eu de règles imposant un nombre minimum de travailleurs affiliés ou un contrôle externe pour l'adoption de décisions syndicales (comme le recours à la grève, par exemple), ou exigeant la reconnaissance du statut de syndicat pour permettre la négociation collective. La mise en place de cette modeste réglementation hétéronome par la création l'existence d'un registre syndical nécessite quelques explications pour en comprendre la portée et l'importance.

L'adoption attendue de la loi fait suite à une plainte adressée par les chambres de commerce au Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'OIT en 2009 (Affaire 2699) et à l'avis formulé à cet égard par l'organe de contrôle dans son rapport présenté lors de la 365^e session, dans lequel figure une série de recommandations au gouvernement uruguayen afin de modifier certains aspects de la loi n°18.566 du 11 septembre 2009 sur la négociation collective¹. Les conclusions du CLS ont ensuite été adoptées et mises en œuvre par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT, qui a examiné le traitement de cette question par le gouvernement dans ses rapports de 2010, 2011, 2012, 2015, 2018, 2019, 2020 et 2022².

De toutes les observations formulées par les organismes internationaux sur la loi relative à la négociation collective précitée, on retiendra celle concernant l'article 4 sur le « devoir d'information » mutuelle incombant aux parties lors de la conclusion d'une convention collective. Plus précisément, l'OIT a déclaré à que selon les organisations plaignantes (« plaignantes » désigne les Chambres d'industrie et de commerce et de services), « cette

* ORCID : 0000-0002-1925-8322

1 Le texte est disponible ici : <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18566-2009>

2 Voir notre point de vue critique sur le contenu des observations faites par la CEACR sur la loi n° 18.566: H. Barreto, « Las Observaciones de la OIT sobre el modelo de negociación colectiva en Uruguay : tensiones, inconsistencias y márgenes del cambio », Actes des XXX Jornadas de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, publié dans le livre consacré à l'événement par FCU (2019). Également dans l'ouvrage *Teoría y Método en Derecho del Trabajo*, FCU, 2018.

disposition ne garantit pas de sanction en cas d'éventuels manquements des représentants syndicaux, et toutes les parties aux négociations, qu'elles aient ou non un statut juridique, devraient être responsables des éventuelles violations du droit à la confidentialité des informations qu'elles reçoivent dans le cadre de la négociation collective. Le Comité demande au gouvernement de garantir ce principe ».

Depuis 2010 aucun des gouvernements successifs n'a réussi à trouver un consensus avec les partenaires sociaux pour convenir d'un projet de loi qui harmoniserait les positions divergentes des employeurs et des travailleurs sur la manière de répondre aux observations de l'OIT, notamment en prévoyant des garanties suffisantes pour l'employeur concernant les informations confidentielles qu'il communique à l'organisation syndicale lors de la négociation d'une convention collective ou dans le cadre des conseils salariaux.

L'enregistrement des organisations syndicales prévu dans la loi n°20.127, objet de cet article, est proposé pour sortir de l'impasse de la situation résultant des plaintes déposées par les employeurs au sujet des garanties qu'ils ont exigées pour protéger la confidentialité des informations qu'ils dévoilent lors des négociations collectives.

Structurellement, la loi crée un registre des organisations de travailleurs et d'employeurs au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (article 1) ; ce registre est facultatif (article 2) ; il établit des exigences formelles normatives (articles 3 et 5), une procédure d'enregistrement très simplifiée (article 4) et a des effets spécifiques dans la sphère civile et professionnelle (article 7). L'enregistrement concerne les organisations qui n'avaient pas de statut juridique auparavant (article 2). Mais celles ayant déjà un statut juridique reconnu par le ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC) ou par tout registre public compétent peuvent également procéder à l'enregistrement (article 2, paragraphe 2)³. La raison pour laquelle les organisations qui ont déjà un statut juridique peuvent s'enregistrer à nouveau, cette fois auprès du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS), n'est pas claire. Cette duplication des registres génère des doutes interprétatifs quant aux conséquences juridiques de l'absence d'inscription au registre du MTSS pour les organisations qui avaient déjà un statut juridique reconnu par la MEC.

En ce qui concerne les conditions formelles d'inscription au MTSS (article 3), il a été noté que la solution légale implique de rendre publique la liste des représentants syndicaux, ce qui peut conduire à l'utilisation inappropriée des données personnelles des travailleurs à des fins discriminatoires dans le cadre d'un emploi futur. Cette critique du texte approuvé est importante, mais nous nous concentrerons ici sur les paragraphes E) et F) de l'article 3, qui disposent que les statuts doivent indiquer le « *niveau d'activité* et le champ d'application territorial de l'organisation » et « *l'objet de l'organisation conformément aux statuts* », ce qui semble excessif au regard de l'autonomie syndicale.

Le « *niveau d'action* et le champ territorial » d'un syndicat sont des éléments avant tout dynamiques, variables et même provisoires dus à la nature changeante de l'organisation de la production, par exemple en raison des processus d'externalisation ou des défis que pose l'économie de plateforme, autant de phénomènes qui ont déstructuré les syndicats, nuisant à leur pouvoir et à leur influence. Loin de s'avouer vaincus, les syndicats luttent pour regagner du terrain et se recomposer sous des formes créatives d'organisation et d'action.

3 Jusqu'à la promulgation de la loi n°20.127, les organisations syndicales pouvaient demander l'enregistrement et la reconnaissance de leur statut juridique en tant qu'« association civile ».

Aussi, toute cristallisation du niveau d'action serait un obstacle pour la lutte syndicale dans des contextes changeants.

Quant à l'exigence d'indiquer « l'objet de l'organisation », il ne semble pas opportun de le préciser aux fins de l'enregistrement. Une telle affirmation remet au premier plan l'éternel débat sur l'objet des organisations syndicales entre ceux qui ne conçoivent l'action « professionnelle » des syndicats que dans le contexte de la négociation collective et ceux qui comprennent que les syndicats ont des objectifs plus vastes, liés aux aspects économiques, sociaux et culturels dans la mesure où ils ont un impact sur la vie et les conditions de vie des travailleurs et de leurs familles. Il s'agit du syndicalisme dit « sociopolitique ».

En ce qui concerne les effets de l'inscription au registre du MTSS, la loi n°20.127 reconnaît qu'en aucun cas celle-ci n'équivaut à l'octroi d'une autorisation préalable ou d'une permission pour l'activité syndicale (article 4, paragraphe 5), conformément aux critères du Comité de la liberté syndicale de l'OIT. Les principaux effets de l'enregistrement sont de nature civile (droits et obligations découlant de la personnalité juridique) et professionnelle (article 7). Concernant les questions strictement liées au travail, l'article 7, paragraphe 2, est rédigé au sens négatif, orienté vers le non-respect des obligations : les organisations de travailleurs qui « *n'ont pas* achevé la procédure de reconnaissance (...) *n'ont pas* le droit de prélever de cotisations syndicales ».

La formulation de la loi n°20.127 ne reconnaît pas de droits, mais établit plutôt les conséquences négatives du non-respect des obligations d'enregistrement formel. Cette formulation, sur le fond et sur la forme, est critiquable à la lumière : a) des principes de la liberté syndicale ; b) de la Recommandation n°143 de l'OIT ; et c) de l'article 57 de la Constitution, qui exige du législateur qu'il encourage l'activité syndicale. La règle est également préjudiciable à la liberté des individus de disposer comme ils l'entendent des contributions qu'ils versent à leurs organisations.

L'inscription au registre des organisations de travailleurs a également pour effet d'imposer à l'employeur de fournir des informations dans le cadre des négociations collectives. En effet, l'article 7, paragraphe 3 de la loi n°20.127 établit que l'obligation d'enregistrement s'applique aux fins de l'article 4 de la loi n°18.566 du 11 septembre 2009 sur la négociation collective. Cette disposition énonce que : « Les parties devront échanger les informations nécessaires pour faciliter le déroulement normal du processus de négociation collective. Concernant les informations confidentielles, la communication implique une obligation de confidentialité dont la méconnaissance engage la responsabilité de ceux qui ne la respectent pas ».

Si l'article 4 de la loi n°18.566 et l'article 7 de la loi n°20.127 sont lus ensemble, le droit à l'information de l'organisation syndicale sera fortement conditionné par la vérification de son inscription au registre, au point que son omission rendra ce droit inapplicable. Il est toutefois possible d'opérer une distinction concernant l'obligation d'information. Comme nous l'avons vu, l'article 4 de la loi sur les conventions collectives distingue les informations « nécessaires » des informations « confidentielles », et l'on peut en déduire que la condition d'inscription au registre ne s'applique qu'aux informations « dont la confidentialité est exigée » et non aux informations simplement « nécessaires ». L'interprétation ci-dessus suppose, pour éviter toute confusion, d'identifier clairement les informations nécessaires mais non confidentielles.

Enfin, il convient de se demander, en dehors de toute analyse exégétique, si l'enregistrement des organisations syndicales et ses effets sur l'emploi n'impliquent pas

une forme de régulation de la liberté syndicale. La question est tout à fait pertinente, mais la réponse à l'heure actuelle est inévitablement conjecturale car tout dépendra de la pratique juridique à l'avenir.

Si nous nous concentrons sur les trois piliers du droit du travail collectif identifiés par Mario de la Cueva, Oscar Ermida Uriarte et d'autres auteurs latino-américains, on peut constater qu'ils ont été affectés par les réformes législatives du gouvernement de centre-droit au pouvoir depuis mars 2020.

Ainsi, le droit de grève a été partiellement réglé par l'article 392 de la loi n°19.889 (dite « de considération urgente ») et le décret n°281/20 ; l'organisation syndicale a été fortement incitée à s'inscrire sur un registre public par la loi n°20.127 (objet de cette analyse) ; et enfin, la négociation collective a été légèrement ajustée par la loi n°20.145 qui a modifié certaines dispositions de la loi n°18.566.

Dans l'ensemble, et avec quelques réserves qui ne peuvent être développées ici, on assiste à un certain glissement de la frontière toujours contestée entre l'intervention du législateur et l'autonomie dans les relations de travail, en faveur de la première⁴. Précisément, en droit uruguayen, au sein du trio « organisation syndicale/grève/négociation collective », le premier des piliers est le plus autonome, avec un fort attachement au contenu général de la Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, et une position défendue avec ténacité par les organisations de travailleurs, réfractaires à tout type d'intervention de l'État. Cependant, on doit dire qu'il existe une évolution, bien que discrète, vers plus d'hétéronomie dans les relations collectives de travail à travers la possibilité donnée aux organisations de s'enregistrer auprès du MTSS. Le paradoxe étant que, même si l'enregistrement des organisations de travailleurs est présenté comme « facultatif » - et que les syndicats peuvent donc ne pas y adhérer - le fait est que, en réalité, l'enregistrement est décisif pour l'activité syndicale (réception des cotisations syndicales) et pour l'exercice du droit à la négociation collective (droit à l'information).

En conclusion, il est important de noter le type de langage utilisé par la loi n°20.127. Cette dernière a recours à une sémantique euphémique selon trois strates d'écriture : (a) elle ne reconnaît pas de droits aux organisations syndicales qui procèdent à leur enregistrement ; (b) en revanche, elle énonce les conséquences négatives en cas d'omission d'un tel enregistrement ; et enfin, (c) bien qu'elle considère cet enregistrement comme facultatif, elle prévoit des conséquences si lourdes en cas d'omission qu'au niveau de la pragmatique juridique, cela se traduit par la mise en œuvre d'obligations indirectes qui sont résolument prescriptives.

4 Le glissement de la frontière vers une plus grande intervention a fait l'objet de notre analyse au moment de l'adoption de la loi sur les conventions collectives. Voir : « Innovación y tradición en la ley 18566 : un corrimiento de las fronteras del intervencionismo », *Revue Derecho Laboral*, n°235.