

# Portugal

## La réforme du code du travail

*Jean-Marie PERNOT*

**A**u lendemain du 25 avril 1974 et de la chute du régime de Caetano, un certain nombre de lois sociales ont été promulguées, qui ont accompagné la révolution des œillets. La plupart d'entre elles abrogeaient ou corrigeaient les lois de l'ancien régime, inspirées du corporatisme et du paternalisme de l'Etat fasciste. Toutes les dispositions antérieures n'ont pas disparu cependant, l'ensemble entraînant un marché du travail en apparence peu flexible et donnant surtout le sentiment d'un empilement de règles relevant de logiques et d'époques diverses.

Ces lois éparses n'ont en rien empêché, à partir des années quatre-vingt, un bond en avant de la précarité, des contrats à terme voire des tickets verts, sorte de carnets à souche permettant de rémunérer à la tâche des emplois les plus divers. Les pratiques « en marge » sont à ce point devenues banales que l'Etat lui-même en est venu à rémunérer par de tels moyens de larges fractions de ses employés. Au total, les obligations des employeurs se sont révélées peu contraignantes d'autant que nombre d'aspects du droit du travail ne sont guère respectés dans le large tissu d'entreprises portugaises où domine un archipel de PME.

Au nom de cette dispersion des lois sociales et des rigidités présumées du marché du travail, il était prévu, dès l'accord stratégique signé entre le gouvernement, l'UGT et les organisations patronales en 1996, qu'une commission se pencherait sur la réécriture des textes législatifs du travail, ce que les syndicats appellent depuis lors le « paquet du travail ». De premiers échanges ont eu lieu dans ce cadre et, en 2000, le gouvernement socialiste a mis en place une commission de juristes de 11 membres choisis en concertation avec les organisations syndicales et patronales et des partis politiques. Le travail de cette commission a été remis au nouveau gouvernement lors de son entrée en fonction au printemps 2002.

Un nouveau groupe de travail a été mis en place, qui n'a pas perdu de temps : il s'est appuyé sur l'état du chantier transmis par son prédécesseur, non sans apporter sa propre lecture des relations sociales. Un projet de réforme a donc été présenté en juillet 2002 par Bagao Felix, le ministre de la Sécurité sociale et du Travail du nouveau gouvernement. Il visait à regrouper et à « moderniser » les textes sous la forme d'un « code du tra-

## PORTUGAL

vail » destiné à remplacer quelque soixante textes législatifs antérieurs.

### Un accueil mouvementé

L'avant-projet rendu public en juillet 2002 a provoqué un tollé du côté des syndicats et des partis d'opposition. En dehors de quelques dispositions d'amélioration de la situation des familles (congés paternels en cas de décès de la mère, temps partiel pour élever des enfants etc.), ceux-ci ont jugé l'essentiel des dispositions envisagées dans l'avant-projet comme convergeant vers un affaiblissement des droits des salariés au profit d'une liberté accrue des employeurs.

En réalité, le projet de réforme n'est pas un « code » dans le sens où on l'entend en France : il ne s'agissait pas en effet de produire une « bible » rassemblant la totalité des textes relatifs aux conditions d'exercice du travail mais d'ordonner un ensemble jusque-là disparate de textes législatifs, sans prétendre embrasser la totalité des dimensions du droit du travail.

Après les réactions enregistrées au mois de juillet, le projet a été soumis à l'automne au Conseil permanent de concertation sociale (CPCS) pour un round de deux mois d'ajustement avec les syndicats. Le 30 octobre, la CGTP-In, principale centrale portugaise, appelait à une « journée nationale de lutte » pour protester contre l'ensemble de la politique du nouveau gouvernement dont, en bonne place, le « paquet » des lois du travail. Le 10 décembre, elle renouvelait sa pression en appelant à une journée de grève générale. Le relatif succès de ce mouvement a été mis au compte d'un mécontentement plus général de la population face à la politique du gouvernement.

L'UGT, se détournant de cette action, a préféré jouer la carte de la concertation au sein du CPCS en misant sur la bonne foi du gouvernement. En fin d'année, un certain nombre de modifications ont été enregistrées dans certaines dispositions du projet et un nouveau texte a été déposé à la séance du CPCS du 8 janvier 2003. L'accueil fut à nouveau houleux, y compris de la part de l'UGT. Mais le gouvernement a pu tirer avantage de la division du mouvement syndical survenue au cours du processus de concertation. Un débat public d'une rare intensité s'est alors développé autour du projet. L'Assemblée nationale a adopté le texte remanié en première lecture le 15 janvier 2003 en attendant un second passage prévu pour le mois de mars avant promulgation par le Président de la République. Entre temps, le texte est examiné en commission parlementaire du travail. Comme l'écrit la CGTP-In, la bataille est loin d'être achevée d'ici à l'entrée en vigueur des nouveaux textes prévue en janvier 2004.

### Le projet du gouvernement

L'enjeu est de taille puisque le nouveau code, riche de près de 700 articles, remodèle en profondeur de nombreux aspects des relations du travail portugaises. Le code est organisé en sections. Le premier titre traite du contrat de travail. Il est de loin le plus volumineux puisqu'il occupe 412 des 687 articles de l'ensemble. La partie consacrée aux droits collectifs occupe environ 140 articles, celle relative aux règles collectives du travail en couvre 150. 23 articles traitent des conflits, les quelque 80 derniers étant réservés aux sanctions en cas de violation de la législation<sup>1</sup>. Les syndicats ont formulé des ob-

1. Código do Trabalho (Anteprojecto) Ministério da Segurança Social e do Trabalho, [www.Portugal.gov.pt](http://www.Portugal.gov.pt)

servations et propositions détaillées par article mais ils ont concentré leur pressions sur quelques aspects les plus saillants du texte gouvernemental.

Parmi ces dispositions phares, la réglementation du contrat à terme est considérée comme emblématique d'une institutionnalisation de la précarité. Le nouveau texte permet d'élargir le recours à l'emploi à durée déterminée. Les contrats de trois ans deviendraient renouvelables deux fois (au lieu d'une fois antérieurement) dans les cas autorisés à recourir à ces formes d'emplois : ne relèveraient pas de cet élargissement les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les chômeurs de longue durée. Cette partie du projet est de loin la plus contestée par les syndicats qui la jugent significative des facilités excessives accordées aux employeurs au détriment de l'emploi et de la compétitivité.

Les mesures prévues en faveur de la liberté de licencier relèvent de cette même logique : le texte adopté par le Parlement prévoit un élargissement des règles du licenciement à des cas de fautes avérées, de retards répétés : 12 retards de plus de 30 minutes injustifiés sur une année vaudraient juste cause de licenciement. Le contrôle des congés maladie serait renforcé, il pourrait être assuré par des médecins attachés à l'entreprise. Globalement, les employeurs verraient étendue leur possibilité de contrôle des absences.

Plusieurs mesures prévues assouplissent les règles de flexibilité du temps de travail : la période prise en compte pour la modulation des horaires serait élargie, les congés annuels calculés en relation avec l'absentéisme. Une clause très contestée a trait à la modification de la plage horaire considérée (et rémunérée) comme travail

de nuit : la plage de travail désormais prise en compte comme effectuée de nuit irait de 23 heures (contre 20 heures antérieurement) à 7 heures du matin ce qui entraînerait des baisses de salaires importantes dans les métiers déjà peu rémunérés qui ont recours à ce type de travail.

En matière de négociation collective, le changement le plus important serait induit par la possibilité désormais accordée aux parties de dénoncer une convention collective, passé le délai de deux années d'exercice et si elle n'est pas renégociée (article 568). Etant donnée la faiblesse du tissu contractuel portugais, beaucoup de conventions en effet n'étaient pas renégociées, dans des entreprises, des bassins d'emplois, voire certaines branches, faute de continuité syndicale ou pour toute autre raison. Jusqu'à présent leur effet pouvait courir même si leur respect tombait souvent en désuétude. Cette mesure introduirait donc une possibilité de discontinuité des mesures protectrices issues des conventions collectives, là où le point de vue du gouvernement y voit une incitation à la récurrence des négociations. D'autres mesures présentées comme une aide à la négociation collective peuvent être lues comme limitatives du droit de grève. Outre des obligations de service minimum qui seraient introduites, une procédure d'arbitrage serait mise en œuvre dès la phase de négociation et non, comme aujourd'hui, lors de conflits dans l'impasse. Une clause de « paix sociale » serait assortie aux contrats collectifs, limitant la possibilité de recours à la grève pendant leur durée de validité. Le système serait garanti par l'établissement d'une responsabilité des syndicats dans des grèves devenues de ce fait illégales.

#### **La division des syndicats**

## PORTUGAL

Rappelant ses engagements en faveur d'une refonte de l'économie générale du droit du travail, l'UGT a réaffirmé en janvier 2003 les principes qu'elle a défendus depuis 1996 sur cette question : 1. clarifier le cadre juridique en mettant l'accent sur le renforcement de la négociation collective ; 2. faire respecter le droit, les violations du droit étant la plaie des relations de travail (l'usage des contrats temporaires, les dépassements d'horaire, le travail non payé ...) ; 3. renforcer « l'adaptabilité de l'emploi » : l'UGT ne nie pas la nécessité de réorganiser le travail et les temps travaillés mais demande que tout ceci soit négocié en tenant compte des contraintes personnelles des salariés ; 4. « Rééquilibrer la précarité » : l'UGT distingue précarité légale qui offre souplesse et adaptabilité au marché du travail et précarité illégale qui touche notamment les jeunes et les femmes et qui les condamne à diverses formes de travail informel ; 5. combattre les accidents du travail, autre point noir du marché du travail portugais devenu problème de santé publique ; 6. l'UGT estime enfin que la législation du travail doit se préoccuper des problèmes de productivité en dissuadant les salariés du recours à « l'absentéisme frauduleux », en favorisant la valorisation professionnelle etc. .

A la lumière de ces principes, la centrale avait jugé que l'avant-projet gouvernemental était inspiré par une volonté de dérégulation sans vision stratégique des problèmes de l'emploi. Néanmoins, l'UGT est restée sur une ligne de contre-propositions en défendant une batterie d'amendements dans le cadre du conseil permanent de la concertation sociale. Étirée au fil des mois, la négociation a connu plusieurs retraits : à la fin du cycle de concertation, au début de 2003,

il ne restait que la confédération de l'industrie portugaise CIP du côté patronal et l'UGT du côté syndical. Bien que rien n'ait été officiellement signé à l'issue de cette phase de concertation, le gouvernement a pu annoncer le renouvellement d'un « accord » tripartite avec les partenaires sociaux. Non satisfaite de l'état final du projet de réforme, l'UGT a pourtant refusé de s'associer aux manifestations organisées dans le même temps par la CGTP-In.

Celle-ci, de son côté, n'a pas eu de mots assez durs pour qualifier le texte gouvernemental et le « paquet » des lois du travail. Elle a estimé que la philosophie du projet subvertissait le concept même de droit du travail dont la fonction essentielle doit être de protéger les travailleurs et non les employeurs : « La plupart des mesures préconisées vise un déplacement structurel des lois du travail en faveur des employeurs ». La CGTP-In a relevé principalement le risque de fragilisation des salariés lié, selon elle, à un affaiblissement des procédures collectives *via* la restriction des droits des syndicats et des commissions de travailleurs (le temps mis à disposition des membres des commissions de travailleurs, par exemple, serait réduit si le nouveau texte entrait en application). Elle a dénoncé les assouplissements des régimes horaires et l'accroissement des facilités laissées aux employeurs dans l'usage des contrats à durée déterminée, la mobilité fonctionnelle (le droit de l'employeur de déplacer un travailleur dès lors que cela ne nuit pas à ce dernier). Elle a également condamné la limitation du droit de grève qui découlerait de la nouvelle réglementation et le recul plus que probable, selon elle, de la négociation collective.

La CGTP-In n'a pas renoncé à interrompre le cours du projet de loi. Tout en appelant à une nouvelle journée d'action le 21 mars, dans le cadre de la mobilisation européenne pour la défense des droits sociaux, elle incite les groupes parlementaires de l'opposition, unis pour l'occasion, à utiliser tous les recours possibles contre le texte gouvernemental, jusqu'à s'adresser au Président de la République, le socialiste Jorge Sampaio qui devra, *in fine*, promulguer la nouvelle loi.

La position de la CGTP tranche donc fortement sur celle de l'UGT et les deux confédérations n'ont pu s'accorder sur une démarche commune, ni pendant, ni après le processus de concertation. L'UGT reproche à la CGTP-In de se contenter du registre protestataire sans avoir cherché à déplacer le projet par des propositions : elle jugeait non justifié en octobre l'appel à une journée de protestation dès lors que les ressources de la négociation n'avaient pas été toutes utilisées. Elle soulignait début janvier que la CGTP-In n'avait pas été au bout du processus de concertation, que la forme précipitée de l'action conduite deux mois plus tôt « n'avait pas renforcé la lutte des travailleurs ». A l'issue du processus concerté, l'UGT mettait en avant, pour justifier son acceptation du compromis, les améliorations dans le texte qu'elle a pu introduire (76 modifications selon la centrale) : « Les travailleurs ont plus à gagner de ces modifications que d'une grève générale » a alors déclaré Joao Proença, le secrétaire général de la confédération. Mais si elle insiste sur sa cohésion interne dans cette affaire, l'UGT se trouve cependant dans une situation délicate. Si les améliorations qu'elle a pu apporter aux textes sont réelles, la CGTP-In fait remarquer qu'elles se situent aux

marges du code et n'en modifient pas une logique d'ensemble qu'elle juge défavorable. Le bilan global n'est d'ailleurs pas contesté par l'UGT qui déclare accepter le compromis dans la seule mesure où elle a pu modifier à la marge le texte initial et non parce que le résultat final lui agréé. La position est difficile à tenir car l'équilibre global du texte gouvernemental, même amendé, reste favorable aux employeurs ou est perçu comme tel par une grande partie de l'opinion (y compris au parti socialiste) ; d'autre part, le contexte d'ensemble est marqué par l'impopularité grandissante du gouvernement contraint par l'évolution économique à prendre des mesures de rigueur mal perçues par la population.

---

**Une réforme peu convaincante  
dans un contexte tendu**

La position de la CGTP-In est appuyée par de nombreux experts qui relèvent les risques d'affaiblissement des protections collectives au profit de contractualisations individuelles renforçant la vulnérabilité des salariés. L'Église catholique s'en est émue, jusqu'à la conférence épiscopale portugaise qui a jugé « immorales » certaines dispositions du code installant l'instabilité sociale au cœur des rapports de travail. Bien que le secrétaire d'État au Travail, Luis Pais Antunes, ait jugé le nouveau code « clair et sans équivoque » sur ce point, la confédération nationale d'action contre le travail des enfants a jugé les nouveaux textes comme un recul par rapport à la situation présente. Les arguments publiquement échangés sur ce point montrent, à tout le moins, que si le recul n'est pas avéré, le problème n'est pas véritablement pris à bras le corps par le nouveau texte.

## PORTUGAL

Enfin, certains juristes relèvent que quelques articles pèchent par inconstitutionnalité tandis que d'autres se situent hors de l'esprit des textes communautaires. L'affaire n'est donc pas classée après le premier round parlementaire de janvier. Convaincus que le nouveau texte ne rompt pas avec les rigidités du marché du travail, plusieurs économistes libéraux montrent un scepticisme, tandis que d'autres attirent l'attention sur les fondamentaux de l'économie portugaise dont les faiblesses structurelles ne seraient en aucune manière modifiées par les nouvelles règles du travail : la productivité, le niveau de formation des travailleurs, la création d'emplois qualifiés et stables, la spécialisation industrielle, la faiblesse des salaires, le marché informel, etc. Dans le pays d'Europe où les coûts salariaux sont de loin les plus faibles et les prélèvements fiscaux et sociaux fort éloignés des moyennes communautaires, l'antienne sur le niveau élevé des contraintes imposées aux entreprises est servie comme ailleurs pour justifier des mesures de régression sociale. Les mesures prises contournent pudiquement les problèmes structurels de développement du Portugal laissés en dehors du débat. La précarité, qui ne conforte assurément pas une recherche de qualification de la main d'œuvre, s'est installée comme un facteur majeur de segmentation du marché du travail : déjà très élevée, elle a encore augmenté de près de 7,2 % en 2002 pour atteindre 17 % de l'emploi salarié total. Cette même année a vu reculer le nombre d'emplois à durée indéterminée (-0,9 %), l'emploi total ne progressant que de 0,7 %.

L'économie portugaise traverse une situation difficile. Elle est montrée du doigt par Bruxelles comme un mauvais

élève, en compagnie de la France et de l'Allemagne, en matière de déficit budgétaire : la remontée du taux de chômage officiel de 4,1 à 5,1 % de la population active entre 2001 et 2002, la baisse du pouvoir d'achat découlant d'une hausse de deux points de la TVA, la perspective d'une diminution des fonds structurels européens liée à l'élargissement communautaire, tout cela indique une conjoncture à venir délicate pour le gouvernement alors même que des problèmes de fond, en matière de santé par exemple, restent non réglés. Le gouvernement de centre-droit dispose d'une majorité parlementaire suffisante pour passer l'épreuve du « code du travail » et la division des syndicats est pour l'instant un atout non négligeable. Il reste des obstacles sur le chemin : juridiques (les recours en inconstitutionnalité) ou politiques (la promulgation par le Président de la République). Il y a aussi l'opinion publique auprès de laquelle la bataille n'est, semble-t-il, pas gagnée. La popularité du gouvernement, déjà largement affectée par sa politique économique, pourrait bien ne pas sortir indemne de la bataille du code du travail.

### Sources :

Diaro de Noticias : <http://www.dn.pt>

Publico : <http://www.publico.pt>

CGTP-IN : <http://www.cgtp.pt>

UGT : <http://www.ugt.pt>

OERI : <http://www.eurofound.ie>

*LA REFORME DU CODE DU TRAVAIL*