



N^{OS} 2571 et 2572

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à étendre la **modernisation du dialogue social** aux **propositions de loi** (n° 2499) ET LA PROPOSITION DE RÉOLUTION *tendant à réviser le **Règlement de l'Assemblée nationale** (n° 2491),**

PAR M. GÉRARD CHERPION,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE AUTONOMIE DES PARTENAIRES SOCIAUX QUI A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT ACTÉE ET PROMUE PAR LE LÉGISLATEUR	7
A. QUELQUES JALONS HISTORIQUES.....	7
B. LA LOI DU 31 JANVIER 2007, CONSÉCRATION DU RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX NATIONAUX	9
1. Le principe d'une concertation préalable obligatoire avec les partenaires sociaux nationaux.....	9
2. L'organisation de rendez-vous annuels	10
II.- TROIS ANS APRÈS, UN PREMIER BILAN TRÈS POSITIF DE LA LOI DU 31 JANVIER 2007	11
A. UNE LIMITE INTRINSÈQUE : LA PRIMAUTÉ DU POLITIQUE	11
B. DES RÉSULTATS INCONTESTABLES : TROIS RÉFORMES MAJEURES ACTÉES PAR LE LÉGISLATEUR	13
1. La modernisation du marché du travail.....	13
2. La réforme de la représentativité syndicale.....	14
3. La réforme de la formation professionnelle	14
C. POURQUOI LA LOI DE 2007 PERMET-ELLE DE MIEUX LÉGIFÉRER ?	14
III.- ÉTENDRE L'OBLIGATION DE CONCERTATION PRÉALABLE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX AUX INITIATIVES PARLEMENTAIRES ?	17
A. UNE PREMIÈRE RÉPONSE : LES PROTOCOLES EXPÉRIMENTAUX MIS EN ŒUVRE DANS LES DEUX ASSEMBLÉES.....	17
1. Le protocole adopté au Sénat.....	17
2. Le protocole adopté à l'Assemblée nationale.....	18
B. LES PROPOSITIONS DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL, CITOYEN ET DIVERS GAUCHE.....	19
1. La proposition de loi n° 2499.....	19
a) <i>L'article 1^{er}</i>	19
b) <i>L'article 2</i>	20

2. La proposition de résolution tendant à réviser le Règlement de l'Assemblée nationale n° 2491	20
C. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR CES PROPOSITIONS	21
1. Des options divergentes entre la proposition de loi et celle de résolution	21
2. Le parallélisme ambigu établi par la proposition de loi n° 2499 entre « projet de réforme » gouvernemental et initiative parlementaire	22
3. Un doute sérieux quant à la conformité de la proposition de résolution n° 2491 à l'article 48 de la Constitution	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	27
II.- EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI VISANT À ÉTENDRE LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL AUX PROPOSITIONS DE LOI (N° 2499)	33
<i>Article 1^{er}</i> : Extension aux propositions de loi de la procédure de concertation prévue à l'article L. 1 du code du travail	33
<i>Article 2</i> : Modalités d'application	35
III.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À RÉVISER LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (N° 2491)	35
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	37
ANNEXES	39
Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adopté par le Bureau du Sénat le 16 décembre 2009	39
Protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de lois à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, adopté par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 16 février 2010	41

INTRODUCTION

Le 16 février dernier, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a adopté, à titre expérimental, un « *protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de lois à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* ». Peu auparavant, un texte analogue avait été adopté au Sénat. Il s'agit de transposer au cas des propositions de loi l'obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux qui a été formalisée par la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 pour ce qui est des projets de réforme du Gouvernement, quand ils portent sur le droit du travail et sont susceptibles de faire l'objet d'une négociation sociale nationale et interprofessionnelle.

Trois ans après le vote de cette loi, et malgré les doutes sur sa portée qui avaient été exprimés à l'origine, force est de constater qu'elle a été appliquée avec bonne foi et bonne volonté tant par les Gouvernements que par les partenaires sociaux et qu'elle a conduit, par la négociation suivie de transposition législative, à l'élaboration de plusieurs grandes réformes à la fois audacieuses, consensuelles et efficaces.

Dans le contexte présent de revalorisation du rôle du Parlement et de promotion de la co-production législative, il est légitime que les initiatives des parlementaires soient également soumises à concertation préalable quand elles portent sur des matières sur lesquelles les partenaires sociaux nationaux sont compétents pour négocier, et c'est l'objet des protocoles susmentionnés.

Il nous est aujourd'hui proposé d'inscrire cette obligation de concertation préalable sur les propositions de loi, d'une part dans la loi, d'autre part dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Cependant, la proposition de loi n° 2499 et la proposition de résolution révisant le Règlement n° 2491 posent plusieurs problèmes ; certains sont rédactionnels, mais d'autres rendent compte des différentes options possibles dans le cadre de la nouvelle procédure de concertation, des choix retenus dans les deux textes apparaissant contradictoires ; enfin et surtout, la conformité de ces choix à notre ordre constitutionnel doit absolument être vérifiée.

Par ailleurs, on peut s'étonner qu'il soit demandé à l'Assemblée nationale d'adopter le même jour une proposition de loi, qui n'entrera en vigueur qu'une fois adoptée dans les mêmes termes par le Sénat, et une révision de son Règlement immédiatement applicable. Une révision du Règlement ne devrait logiquement être envisagée qu'après l'adoption définitive par le Parlement d'une nouvelle loi, dont elle constituerait la mesure d'application à l'Assemblée nationale. Si, sous réserve d'aménagements, la démarche contenue dans la proposition de loi n° 2499 apparaît donc légitime et aura le mérite de poser le même cadre général pour les deux assemblées, une révision du Règlement est, en l'état, prématurée.

I.- UNE AUTONOMIE DES PARTENAIRES SOCIAUX QUI A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT ACTÉE ET PROMUE PAR LE LÉGISLATEUR

Le rôle des pouvoirs publics dans la reconnaissance et la promotion de la négociation sociale a toujours été déterminant en France, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup d'autres démocraties.

Dans de nombreux pays, en effet, l'accord collectif reste un contrat de droit privé de droit commun ou proche du droit commun. Cela n'empêche pas ce contrat collectif, lorsqu'il existe, de bénéficier d'une large autonomie pour fixer les règles applicables dans son champ : en Allemagne et en Italie, pas exemple, certaines matières sont réservés par priorité à la négociation, la loi ne pouvant y intervenir qu'à titre supplétif ou pour protéger des droits fondamentaux.

La France se caractérise au contraire tout à la fois par un droit du travail législatif (le code du travail) très développé et une intervention récurrente des pouvoirs publics – législateur et exécutif – pour encadrer mais aussi promouvoir et doter d'une plus grande portée la négociation collective.

A. QUELQUES JALONS HISTORIQUES

A cet égard, les trois grandes lois qui ont défini le régime des accords collectifs de travail en 1919, 1936 et 1950 ont organisé un dispositif fortement encadré qui implique l'intervention régulière des pouvoirs publics :

– Selon le *principe de faveur*, le code du travail reste souverain en toute matière et la négociation collective n'a vocation qu'à apporter des avantages complémentaires aux salariés. Depuis la loi du 13 novembre 1982 (une des lois « Auroux »), un certain nombre de lois ont toutefois amodié ce principe en autorisant des accords collectifs dérogoratoires dans les cas délimités par le code du travail.

– Le principe qui veut que les accords collectifs s'appliquent à tous les salariés du champ concerné (*validité erga omnes*) et non aux seuls syndiqués imposait que la légitimité des syndicats signataire soit acquise. C'est ainsi qu'a due être dégagée la notion de *représentativité*, fondée sur des critères définis par la loi, appliquée par les tribunaux et déclinée, le cas échéant, par des textes réglementaires comme le fameux arrêté du 31 mars 1966 qui a fixé – et figé pour plus de quarante ans – la liste des cinq syndicats de salariés réputés représentatifs au plan national et interprofessionnel. Comme l'observait il y a quelques années une étude de droit comparé du Sénat, cette notion de représentativité définie par la loi ne va pas de soi et n'existe avec une acception comparable que dans quelques pays, comme l'Espagne et la Belgique.

– Le système français repose aussi sur la notion d'*extension* ; les signataires d'accords collectifs comptent sur le ministre en charge du travail pour étendre par arrêté les accords qu'ils signent à l'ensemble des entreprises du champ concerné, indépendamment de leur appartenance ou non aux organisations patronales signataires.

– Au niveau des branches, cette extension est en principe subordonnée à la présence dans la convention de branches de *clauses obligatoires* définies par la loi. Le système a été structuré autour de la négociation de *branche*, conçue comme l'outil d'élaboration des réglementations professionnelles, tandis que le code du travail a longtemps été perçu comme prédominant pour ce qui est de la réglementation nationale.

Le rôle des partenaires sociaux nationaux, les organisations dites représentatives au *plan national et interprofessionnel*, a toutefois été lui aussi reconnu progressivement par le législateur. Au fil des ans, un certain nombre de grandes lois du travail, par exemple celles sur la formation professionnelle en 1971, la mensualisation en 1978 ou le contrat à durée déterminée en 1990 ont traduit des accords nationaux interprofessionnels (ANI). Sur certains sujets, on peut même parler de « dialogue » entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux : ainsi, la création de l'assurance chômage, en 1958, s'est-elle faite par accord sous l'impulsion du général De Gaulle ; le législateur a ensuite donné une base légale à ce régime, tout en renvoyant les modalités aux partenaires sociaux, qui depuis lors passent régulièrement des conventions d'assurance chômage.

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a marqué une nouvelle étape. Par son contenu d'abord, puisque cette loi a notamment autorisé les accords d'entreprise à déroger aux conventions de branche en contrepartie d'une généralisation du droit d'opposition des syndicats majoritaires. Mais aussi par son mode d'élaboration : cette loi transposait un accord et une « position commune » des partenaires sociaux ; elle a donné au Gouvernement d'alors l'occasion d'affirmer, dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, une nouvelle vision des choses : « *Un droit du travail négocié, et non imposé, est plus protecteur des salariés tout en étant mieux adapté aux évolutions de l'emploi. L'autonomie des partenaires sociaux, à tous les niveaux de négociation, doit être, par conséquent, pleinement respectée en veillant à une bonne articulation entre leurs initiatives et le rôle de garant de l'ordre public du législateur. [En conséquence,] la volonté du Gouvernement [est] de respecter les accords conclus par les partenaires sociaux, d'en assurer la transposition législative nécessaire et de relancer le dialogue social (...). Le Gouvernement prend l'engagement solennel de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail. Par conséquent, il saisira officiellement les partenaires sociaux, avant l'élaboration de tout projet de loi portant réforme du droit du travail, afin de savoir s'ils souhaitent engager un processus de négociation sur le sujet évoqué par le Gouvernement* ».

B. LA LOI DU 31 JANVIER 2007, CONSÉCRATION DU RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX NATIONAUX

La loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a permis d'inscrire dans le code du travail les principes avancés en 2004, consacrant ainsi le rôle de la négociation sociale menée au niveau national et interprofessionnel.

1. Le principe d'une concertation préalable obligatoire avec les partenaires sociaux nationaux

L'article L. 1 du code du travail, issu de cette loi, institue une obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux nationaux avant certaines réformes initiées par le Gouvernement. Il dispose :

« Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. »

« A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. »

« Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. »

« Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en oeuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence. »

Cette rédaction appelle plusieurs commentaires :

- Il s'agit bien de *concertation*, ce qui va au-delà de la simple information ou consultation (demande d'avis), mais n'impose pas une *négociation* entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. C'est pour une négociation entre partenaires sociaux qu'un délai doit éventuellement être laissé, pas pour une négociation avec le Gouvernement. L'exécutif garde donc, juridiquement, la totale maîtrise du contenu de la réforme qu'il proposera, quand bien même les partenaires sociaux auront passé un accord les engageant.

- L'objet de la concertation obligatoire, ce sont les seules initiatives du Gouvernement, pas celles du Parlement, et ce lorsqu'elles constituent des projets de *réforme* – et pas encore des projets de loi ou de décret. Cela place la concertation très en amont du processus d'élaboration de ces réformes et amène par ailleurs à s'interroger sur ce qu'est une « *réforme* ». Ainsi que l'a indiqué Mme Yannick Moreau, présidente de la section sociale du Conseil d'État, lors des *Entretiens du Conseil d'État* du 5 février 2010 ⁽¹⁾, cette institution a admis, dans le cadre de son rôle consultatif sur les projets de loi, que des mesures concernant les mécanismes de participation des salariés aux bénéfices fussent prévues sans passage préalable par la procédure de l'article L. 1 du code précité, au motif que ces mesures, étant d'application limitée dans le temps, ne constituaient donc pas une « *réforme* » au sens de cet article (ces mesures ont été inscrites dans la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat).

- Le champ de la concertation obligatoire couvre plus ou moins celui traité par le code du travail, mais ne comprend pas la protection sociale. Par ailleurs, puisque cette concertation est organisée avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, elle ne porte logiquement que sur ce qui relève du niveau national et interprofessionnel, ce qui laisse de côté les sujets sectoriels.

- Il est enfin à noter qu'une dérogation à l'obligation de concertation a été réservée « *en cas d'urgence* ».

2. L'organisation de rendez-vous annuels

Suite à la loi de 2007, l'article L. 2 du code du travail rappelle que les projets de textes législatifs et réglementaires dans le champ du code du travail doivent être soumis à diverses instances consultatives (préexistantes à la loi de 2007), comme la Commission nationale de la négociation collective et le Conseil national de l'emploi.

Enfin, l'article L. 3 du même code inscrit la concertation du Gouvernement avec les partenaires sociaux sur les orientations de sa politique dans un cadre annuel, désormais décliné dans la notion d'*agenda social* et les « sommets sociaux ».

(1) *Droit social de mai 2010 : actes des Entretiens du Conseil d'État du 5 février 2010.*

II.- TROIS ANS APRÈS, UN PREMIER BILAN TRÈS POSITIF DE LA LOI DU 31 JANVIER 2007

Notamment lors des débats parlementaires qui ont conduit à son adoption, la loi du 31 janvier 2007 a été l'objet de nombreuses critiques. On lui a reproché : un certain flou, particulièrement sur les modalités selon lesquelles, dans le cadre de la concertation préalable, les partenaires sociaux ont à faire connaître leur intention d'engager une négociation ; un champ limité, car il ne couvre pas la protection sociale ; un contournement qui serait trop facile à travers la notion d'urgence ; le fait qu'une loi simple a une portée limitée puisque n'importe quelle loi ultérieure peut y déroger (il aurait donc fallu une révision constitutionnelle)... Bref, cette loi était, selon certains, trop peu contraignante pour être autre chose qu'une déclaration de bonnes intentions.

Trois ans plus tard, on se doit d'observer qu'aussi bien les acteurs politiques, Gouvernement et Parlement, que les partenaires sociaux ont « joué le jeu » et su mettre en œuvre la nouvelle loi, avec des résultats très intéressants. Certaines craintes de contournement se sont avérées dépourvues de fondement, comme celle de l'abus de la notion d'urgence, cette dernière n'ayant jamais été invoquée jusqu'à présent par les Gouvernements successifs.

Il reste une limite à la portée de la loi de 2007, limite qui doit être rappelée avant d'évoquer les fruits du nouveau dispositif de concertation. Cette limite est incontournable, car elle tient aux fondements de notre système politique : la souveraineté est exercée par les élus du peuple.

A. UNE LIMITE INTRINSÈQUE : LA PRIMAUTÉ DU POLITIQUE

La primauté des élus du peuple, Président de la République et parlementaires, ainsi que du Gouvernement nommé par le premier et contrôlé par les seconds, constitue une limite intrinsèque à la portée de la loi du 31 janvier 2007. La loi impose une concertation avec les partenaires sociaux, mais le Gouvernement et le Parlement ne sont pas tenus, juridiquement, par le résultat de celle-ci et par un éventuel accord des partenaires sociaux entre eux. Comme l'a rappelé lors des Entretiens du Conseil d'État du 5 février 2010 le professeur Jean-Emmanuel Ray⁽¹⁾, d'un point de vue constitutionnel, il n'y a aucun doute sur le fait que des organisations sociales, aussi légitimes soient-elles, ne peuvent « faire la loi » : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* » (article 3 de la Constitution).

(1) *Droit social de mai 2010 : actes des Entretiens du Conseil d'État du 5 février 2010.*

D'un point de vue juridique, la seule nuance qu'il faut sans doute apporter à l'affirmation de la primauté du législateur tient à une forme d'obligation de bonne foi que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de mettre en exergue lorsqu'il a examiné en 1999 la seconde loi, dite « Aubry II », de réduction du temps de travail. On se souvient que la loi dite « Aubry I », adoptée dix-huit mois plus tôt, avait pour l'essentiel renvoyé la réduction du temps de travail à la négociation dans les branches et les entreprises. Beaucoup plus normative, la loi Aubry II prétendait invalider certaines stipulations d'accords collectifs passés pour appliquer la loi précédente, notamment celles d'accords d'annualisation prévoyant une durée annuelle du travail excédant 1 600 heures.

Dans la décision qu'il a alors rendue⁽¹⁾, le juge constitutionnel fonde la considération que le législateur doit aux accords collectifs sur la notion de liberté contractuelle et sur le principe de participation des salariés posé par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (« *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.* »). Il pose ensuite le principe général selon lequel il est « *loisible au législateur de tirer les enseignements des accords collectifs conclus à son instigation en décidant, au vu de la teneur desdits accords, soit de maintenir les dispositions législatives existantes, soit de les modifier dans un sens conforme ou non aux accords* »⁽²⁾ : la primauté du législateur est claire. Toutefois, aux regards des « *exigences constitutionnelles* » de respect de la liberté contractuelle et du principe de participation des travailleurs, la remise en cause par le loi Aubry II d'accords collectifs passés pour mettre en œuvre la loi antérieure n'aurait été admissible que « *si celle-ci trouvait sa justification dans la méconnaissance par les accords des conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail inscrite à l'article 1^{er} de la loi susvisée du 13 juin 1998 ou dans leur contrariété avec des dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion* » ; les dispositions en cause sont donc censurées.

Lorsque les partenaires sociaux négocient des accords en application d'une loi qui les y invite, cette négociation étant menée de bonne foi, en tenant compte des conséquences prévisibles de ladite loi, ces accords doivent donc être respectés. Mais la loi de 2007 ne dispose nullement que les accords éventuellement passés dans son cadre devraient obligatoirement être repris par une loi⁽³⁾, disposition qui, au demeurant, serait vraisemblablement contraire à l'article 3 précité de la Constitution (sauf à être jugée inopérante). Dans ces conditions, le respect des

(1) *Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.*

(2) *Cette position de principe sur la liberté absolue du législateur par rapport aux productions des partenaires sociaux avait déjà été posée dans d'autres décisions du Conseil constitutionnel, notamment celle sur la loi Aubry I : « ni les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (...), ni aucune autre règle de valeur constitutionnelle n'obligent le Gouvernement à faire précéder la présentation au Parlement d'un projet de loi comportant des dispositions touchant aux principes fondamentaux du droit du travail d'une négociation entre les partenaires sociaux » (décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998).*

(3) *A fortiori, la loi de 2007 n'indique pas les conséquences à tirer d'un échec de la négociation sociale engagée éventuellement dans son cadre ou d'un accord seulement partiel ou minoritaire.*

réalisations des partenaires sociaux constitue avant tout une obligation politique, alors que sont confrontées deux légitimités qui sont d'ordres différents, celle des élus politiques et celle des partenaires conventionnels mandatés par les employeurs et les salariés.

D'ailleurs, dans l'autre sens, les partenaires sociaux ne sont nullement tenus de négocier sur les points de l'« agenda social » du Gouvernement, ni de reprendre dans leurs éventuelles négociations les axes des « *documents d'orientation* » du Gouvernement. Et les partenaires sociaux eux-mêmes ne sont pas nécessairement défavorables au principe de primauté de la loi, si l'on en croit par exemple les propos tenus, lors des Entretiens précités du Conseil d'État, par Mme Maryse Dumas au nom de la Confédération générale du travail (CGT) : « *la loi est essentielle dans une démocratie, pour favoriser l'égalité et la liberté. Certes il faut faire progresser la légitimité des acteurs à négocier et à conclure (...), mais en aucun cas la loi ne doit devenir subsidiaire à l'accord* »⁽¹⁾.

B. DES RÉSULTATS INCONTESTABLES : TROIS RÉFORMES MAJEURES ACTÉES PAR LE LÉGISLATEUR

Une fois rappelée la primauté du politique, il convient de saluer la bonne foi et la bonne volonté avec lesquelles aussi bien l'exécutif que les partenaires sociaux ont mis en œuvre la loi du 31 janvier 2007, qui ont déjà permis à trois réformes majeures de voir le jour et d'être transposées dans la loi. Ces réformes comportent des avancées très novatrices dont, en toute honnêteté, on ne peut garantir qu'un Gouvernement aurait pris l'initiative si elles n'avaient pas d'abord été dégagées par la délibération et la négociation sociales.

1. La modernisation du marché du travail

La loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, consécutive à un accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, propose des ouvertures à la fois consensuelles et pratiques sur des questions pourtant très sensibles telles que la rupture de la relation de travail. Évitant de toucher à la réglementation du licenciement économique, elle comprend ainsi :

– un encadrement national de la durée des périodes d'essai, qui jusque là relevait des seules conventions de branche ou d'entreprise, ainsi que la création de délais de prévenance en cas de rupture de l'essai ;

– la création d'une procédure de rupture du contrat de travail d'un commun accord, dite « rupture conventionnelle », qui répondait à un vrai besoin si l'on en croit son succès. Sur les douze derniers mois dont les statistiques sont connues, d'avril 2009 à mars 2010, on a en effet dénombré près de 214 000

(1) *Droit social de mai 2010 : actes des Entretiens du Conseil d'État du 5 février 2010.*

ruptures homologuées par l'administration ; il y en aura donc bientôt autant voire plus que de licenciements économiques ;

– des progrès en matière de droits des salariés et de portabilité de ces droits : amélioration des indemnités légales de licenciement, abaissement de l'ancienneté requise pour bénéficier des indemnités complémentaires de maladie...

2. La réforme de la représentativité syndicale

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, laquelle transpose une position commune de quatre organisations datée du 9 avril 2008, a notamment réalisé une réforme très substantielle des règles de représentativité syndicale en y introduisant le critère des résultats aux élections professionnelles et en actant un pas important vers le principe selon lequel un accord collectif doit être majoritaire pour être valide. C'est un paysage syndical figé depuis le fameux arrêté de 1966 qui va ainsi se trouver renouvelé d'ici quelques années.

Il est d'ailleurs significatif de constater que lors de l'examen par l'Assemblée nationale, en décembre 2006, du projet de loi qui a donné la loi du 31 janvier 2007, l'un des principaux arguments des orateurs socialistes qui dénonçaient la prétendue faiblesse de ce projet tenait au fait qu'il n'actait pas le passage à la représentativité fondée sur l'élection et à l'accord majoritaire. Trois ans plus tard, on voit que la loi de 2007, sans les prévoir explicitement, a permis à ces réformes de déboucher rapidement.

3. La réforme de la formation professionnelle

Enfin, la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, issue de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, rend compte d'un véritable changement d'orientation des partenaires sociaux : ils ont su dépasser la logique des branches pour la gestion des fonds de la formation professionnelle en acceptant la mutualisation de 13 % (au plus) de la collecte de ces fonds, soit près d'un milliard d'euros en 2010, au bénéfice des demandeurs d'emploi et des salariés qui, tout à la fois, accèdent aujourd'hui le moins à la formation professionnelle et en ont le plus besoin (salariés des petites entreprises, peu qualifiés, précaires...).

C. POURQUOI LA LOI DE 2007 PERMET-ELLE DE MIEUX LÉGIFÉRER ?

L'application de la concertation préalable avec les partenaires sociaux nationaux conduit donc à mieux légiférer. Plusieurs facteurs l'expliquent, si l'on en croit notamment des participants aux Entretiens du Conseil d'État du 5 février

2010, tels que le professeur Jean-Emmanuel Ray ou M. Marcel Grignard, secrétaire général adjoint de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) :

- Même si le fonctionnement de l'« agenda social », parfois embouteillé par trop de sujets et où les organisations syndicales ont du mal à imposer leurs priorités, devrait être amélioré, le fait est que les acteurs sont responsabilisés. D'une part, l'exécutif est désormais obligé de formaliser en avance ses pistes de réforme ; d'autre part, les organisations syndicales ont donné un rythme plus régulier et plus tendu à leurs rencontres. La crainte, pour certaines, de voir le Gouvernement imposer ses solutions en cas d'absence d'accord négocié à transposer dans la loi constitue certes une pression, mais la pression est aussi un élément positif quand elle débouche sur l'invention de solutions novatrices.

- L'obligation de concertation préalable impose que l'on prenne le temps d'écouter les experts, de réfléchir à la faisabilité des choses ; elle interdit de céder à l'emballement médiatique...

- Aussi bien dans les débats parlementaires que sur le terrain, une législation ayant aussi la légitimité de s'appuyer sur un accord des partenaires sociaux suscitera peut-être moins de contestations. Elle peut contribuer de manière générale à un apaisement des tensions qui peut rassurer des investisseurs et contribuer ainsi à la reprise économique.

- Comme le montre l'exemple souvent cité de la réglementation du contrat à durée déterminée, inchangée depuis 1990, on peut penser qu'une législation qui reprend un accord des partenaires sociaux sera plus stable. Puisque des organisations de salariés et d'employeurs se sont engagées, le législateur hésitera à la remettre en cause.

III.- ÉTENDRE L'OBLIGATION DE CONCERTATION PRÉALABLE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX AUX INITIATIVES PARLEMENTAIRES ?

La loi du 31 janvier 2007 n'impose la concertation préalable qu'au seul Gouvernement. Les initiatives des membres du Parlement en restent dispensées. Alors que la revalorisation du rôle du Parlement est engagée et que la co-production législative est prônée, il apparaît légitime de prévoir, pour ces initiatives, une procédure analogue, sous réserve qu'elle puisse s'adapter aux contraintes temporelles très fortes qui pèsent sur les assemblées, lieux du temps court. A cet égard, il semble peu aisé d'envisager une procédure formalisée applicable aux amendements parlementaires, vus les délais brefs qui séparent le dépôt des textes qu'ils amendent de leur examen en séance. En revanche, traiter des propositions de loi doit être possible.

A. UNE PREMIÈRE RÉPONSE : LES PROTOCOLES EXPÉRIMENTAUX MIS EN ŒUVRE DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

Les deux assemblées ont récemment apporté une première réponse à travers l'adoption de mesures expérimentales.

1. Le protocole adopté au Sénat

Le 16 décembre 2009, le Bureau du Sénat a adopté, à l'initiative de son Président, un « *protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle* ».

Le préambule de ce document indique très clairement qu'il s'agit de mettre en place, pour les propositions de loi, une procédure « *analogue* » à celle de l'article L. 1 du code du travail. Cette procédure est mise en place à titre expérimental et doit faire l'objet d'une évaluation d'ici le 30 septembre 2011.

Le champ visé est calqué aussi exactement que possible sur l'article L. 1 : il s'agit des « *propositions de loi portant réforme, au sens du premier alinéa de l'article L. 1 du code du travail, des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui relèvent du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* ».

La procédure prévue ne s'applique pas systématiquement à toutes les propositions de loi déposées dans le champ susmentionné, mais seulement à celles

dont l'inscription à l'ordre du jour est « *envisagée (sic) par la Conférence des présidents* ».

La procédure repose alors sur le président de la Commission des affaires sociales, qui doit en informer les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur la proposition de loi ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle. Ces organisations disposent alors de quinze jours pour répondre, en l'absence de quoi la proposition de loi en cause peut être inscrite à l'ordre du jour. Si ces organisations souhaitent donner leur avis sans solliciter l'ouverture d'une négociation, l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi doit recevoir leurs observations, puis modifier, le cas échéant, son texte. Lorsque ces organisations représentatives font connaître leur intention d'engager une négociation, le président de la Commission des affaires sociales leur accorde un délai raisonnable pour sa conduite, susceptible de prolongation.

Les auditions de la Commission des affaires sociales où les organisations syndicales font connaître leur avis ainsi qu'un éventuel accord interprofessionnel passé suite à l'ouverture de la procédure doivent être annexés au rapport de cette commission.

Enfin, une exception est admise en cas d'urgence reconnue par le Président du Sénat : la procédure de concertation n'est pas applicable.

2. Le protocole adopté à l'Assemblée nationale

A son tour, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a adopté le 16 février 2010 un « *protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de lois à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* ». Comme celui du Sénat, ce protocole est expérimental et devra être évalué d'ici le 30 septembre 2011. Il établit une procédure très voisine à quelques nuances près :

– Le champ visé couvre « *toute proposition de loi portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* », ce qui reprend la formulation de l'article L. 1 du code du travail. A la différence du texte du protocole du Sénat, il ne semble pas y avoir en revanche à se préoccuper de savoir si les propositions de loi considérées portent « *réforme* » dans ce domaine (on a vu que la notion de « *réforme* » tirée de l'article L. 1 pouvait donner lieu à débat).

– La procédure est déclenchée « *lorsqu'un président de groupe ou un président de commission envisage de proposer l'inscription à l'ordre du jour* »

d'une proposition de loi relevant du champ prédéfini. Ce sont effectivement les présidents de groupe et de commission qui peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour d'un texte en Conférence des présidents. Cette formule est plus précise et opérationnelle que celle du Sénat évoquant le cas ou cette conférence « envisage » une inscription à l'ordre du jour.

– Comme au Sénat, la suite de la procédure repose sur le président de la Commission des affaires sociales, qui saisit les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, lesquelles disposent également d'un délai de quinze jours pour faire part de leurs observations et de leur intention éventuelle de négocier. L'Assemblée nationale a ensuite été un peu plus précise que le Sénat en distinguant le cas où l'ensemble des organisations saisies font connaître leur intention d'engager une négociation – l'octroi d'un délai de négociation, éventuellement prolongeable, est alors de droit –, et celui où certaines seulement le font – l'octroi de ce délai est alors facultatif. En outre, le refus d'accorder un délai pour la négociation ou le refus de prolonger le délai initial doit être motivé. Pour le reste, les dispositions prévues à l'Assemblée reprennent celles du Sénat. Une exception est également prévue en cas d'urgence.

B. LES PROPOSITIONS DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL, CITOYEN ET DIVERS GAUCHE

Les propositions qui sont l'objet du présent avis ⁽¹⁾ visent à dépasser le stade de l'expérimentation pour :

– d'une part, inscrire dans la loi l'obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux sur les propositions de loi portant sur le champ visé par la concertation obligatoire sur les projets de réforme gouvernementaux ;

– d'autre part, fixer dans le Règlement de l'Assemblée nationale la procédure à appliquer.

1. La proposition de loi n° 2499

La proposition de loi n° 2499 telle qu'elle a été déposée comporte deux articles.

a) L'article 1^{er}

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article L. 1 du code du travail.

(1) Il est rappelé que la présentation et les commentaires qui suivent portent sur ces textes tels que déposés par leurs auteurs, non sur les textes éventuellement modifiés issus des travaux de la Commission des lois, saisie au fond.

L'**alinéa 2** modifie, dans l'article L.1 précité, la phrase qui définit le champ de la concertation préalable obligatoire avec les partenaires sociaux, soit « *tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* ». Il s'agit de viser également le cas où un tel projet de réforme est « *proposé par le Parlement* ».

L'**alinéa 3** prévoit la communication des propositions de loi concernées aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. Cette communication serait à la charge des auteurs de ces propositions.

L'**alinéa 4** dispose en retour que les organisations syndicales, lorsqu'elles ont l'intention d'engager une négociation interprofessionnelle, indiquent à l'auteur de la proposition de loi, comme elles le font au Gouvernement lorsqu'il est à l'initiative de la réforme, le délai qu'elles estiment nécessaire pour négocier.

b) L'article 2

L'article 2 de la proposition de loi, non codifié, renvoie aux règlements respectifs des deux assemblées les modalités de mise en œuvre de la concertation avec les partenaires sociaux sur les propositions de loi, tout en en fixant quelques principes :

– cette concertation trouvera place « *avant leur inscription à l'ordre du jour* » ;

– un « *délai suffisant* » devra être laissé pour que chaque organisation syndicale se prononce sur l'ouverture d'une éventuelle négociation et puisse apporter des « *observations assez argumentées pour éclairer le législateur* ».

2. La proposition de résolution tendant à réviser le Règlement de l'Assemblée nationale n° 2491

La proposition de résolution tendant à réviser le Règlement n° 2491 comporte un article unique qui insère dans ce Règlement un nouvel article 85-1 et complète donc les dispositions réglementaires relatives au dépôt des projets et propositions.

La procédure proposée est très proche de celle inscrite dans le protocole expérimental adopté par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 16 février 2010, qui a été présenté *supra*. On n'y reviendra donc pas dans le détail sauf pour signaler deux différences principales par rapport au texte de ce protocole :

– le délai laissé aux organisations syndicales pour faire part de leurs observations sur les propositions de loi transmises et de leur éventuelle intention de négocier serait d'un mois (et non de quinze jours comme le prévoit le protocole) ;

– l'exception permettant de se dispenser de l'obligation de concertation préalable en cas d'urgence est supprimée.

La différence essentielle entre les deux textes tient donc à leur nature : d'un côté un protocole expérimental ; de l'autre, l'insertion d'une nouvelle disposition dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Logiquement, la proposition de résolution ne reprend donc pas une précaution significative du préambule du protocole du 16 février 2010, selon laquelle ce dernier « *s'applique sans préjudice des dispositions de la Constitution et du Règlement de l'Assemblée nationale, relatives au droit d'initiative des députés et à la fixation de l'ordre du jour* ». Comme on va y revenir, l'une des principales difficultés réside sans doute là.

C. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR CES PROPOSITIONS

Les propositions soumises à la Commission des affaires sociales soulèvent cependant de vraies difficultés techniques et juridiques.

1. Des options divergentes entre la proposition de loi et celle de résolution

On relève d'abord que certains éléments des deux propositions en examen apparaissent contradictoires.

La proposition de loi met ainsi à la charge de l'*auteur* d'une proposition de loi en matière de droit du travail la charge de communiquer son texte aux organisations syndicales (**alinéa 3** de son article 1^{er}), alors que la proposition de résolution révisant le Règlement confie cette mission au *président de la Commission des affaires sociales* de l'Assemblée nationale (**alinéa 3** de son article unique).

En outre, la saisine des organisations syndicales semble concerner, dans la proposition de loi, toutes les propositions de loi relevant des matières de l'article L. 1 du code du travail, alors que dans la proposition de résolution, ne sont visées que celles dont l'inscription à l'ordre du jour est envisagée par un président de groupe ou de commission. *A contrario*, seraient alors exonérées de l'obligation de concertation préalable :

– les propositions de loi non destinées à être inscrites à l'ordre du jour ;

– mais aussi celles dont le Gouvernement (et non un président de groupe ou de commission) demanderait l’inscription dans le cadre de l’ordre du jour prioritaire.

2. Le parallélisme ambigu établi par la proposition de loi n° 2499 entre « projet de réforme » gouvernemental et initiative parlementaire

Par ailleurs, la manière dont la proposition de loi n° 2499 se greffe, s’agissant des initiatives parlementaires, sur l’actuel article L. 1 du code du travail apparaît incertaine.

Il convient de rappeler que l’objet de la procédure de concertation de l’article L. 1 du code du travail est un « *projet de réforme envisagé par le Gouvernement* ». Un *projet de réforme* n’est pas un *projet de loi*. On se place bien en amont, comme le montre la procédure dite de l’*agenda social* établie en application de l’article L. 3 du code du travail : le Gouvernement communique une ou plusieurs fois par an des « *documents d’orientation* » aux partenaires sociaux pour les inviter à négocier sur tel ou tel sujet. Ces documents orientent la négociation, mais n’imposent pas les résultats sur lesquels elle doit déboucher le cas échéant.

Pour ne prendre qu’un exemple parmi d’autres, le « *document d’orientation sur la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels* » adressé le 18 juin 2007 aux organisations syndicales, qui a débouché sur un accord national interprofessionnel (ANI) le 11 janvier 2008, accord traduit ensuite par la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, ne disposait pas que la durée maximale des périodes d’essai devrait être de deux mois pour les ouvriers et employés et que leur rupture serait précédée d’un délai de prévenance, comme l’ANI et la loi en ont disposé ; le document d’orientation appelait simplement l’attention des partenaires sociaux sur des points qui devaient « *être approfondis en priorité* », dont « *le régime et la durée de la période d’essai* »...

La proposition de loi n° 2499 établit dans un premier temps un parallélisme entre la procédure décrite ci-dessus et la procédure parlementaire : selon l’**alinéa 2 de son article 1^{er}**, l’obligation de concertation préalable devrait porter également sur tout « *projet de réforme* » en droit du travail « *proposé par le Parlement* ». Mais qu’est-ce qu’un projet de réforme proposé par le Parlement ? Les *membres* du Parlement, ses groupes politiques, ont des projets de réforme, éventuellement concrétisés dans des propositions de loi, mais non *le* Parlement en lui-même : un texte ne devient l’expression *du* Parlement qu’une fois adopté et alors ce n’est plus un *projet* (mais une loi).

Dans la suite de la proposition n° 2499, on observe un glissement, puisque l'objet de la concertation avec les partenaires sociaux, aux **alinéas 3 et 4 de l'article 1^{er}**, puis à l'**article 2**, est désormais mieux défini : il s'agit des *propositions de loi* des parlementaires. Il faut alors bien voir qu'une proposition de loi, texte finalisé, est de nature très différente d'un projet de réforme évoqué dans l'agenda social du Gouvernement dans les conditions que l'on a décrites *supra*.

Cela entraîne plusieurs conséquences :

– sachant qu'en pratique de nombreuses propositions de loi visent à régler des problèmes très spécifiques, se posera inévitablement la question du degré de « substance », de contenu qui justifie qu'une proposition de loi soit assimilable à une *réforme* d'ampleur suffisante pour justifier une concertation préalable obligatoire avec les partenaires sociaux, qui ne souhaitent sans doute pas être sollicités sur des mesures d'enjeu très limité ;

– à partir du moment où la concertation obligatoire ne se situe plus *en amont*, avant même l'élaboration d'un éventuel projet de loi, mais beaucoup plus *en aval*, sur une proposition de loi déposée, voire – si l'on en croit la proposition de résolution n° 2491 – au moment où son inscription à l'ordre du jour est envisagée, cette concertation est inévitablement enserrée dans des délais assez courts, car l'examen parlementaire de la proposition de loi en cause doit pouvoir continuer, alors que la procédure en amont de l'article L. 1 du code du travail permet de laisser du temps aux partenaires sociaux (pour reprendre l'exemple de la modernisation du marché du travail susmentionné, sept mois entre le lancement de la concertation et la finalisation d'un accord des partenaires sociaux) ;

– enfin et surtout, on a une véritable difficulté par rapport aux prescriptions de la Constitution quant à la fixation de l'ordre du jour des assemblées.

3. Un doute sérieux quant à la conformité de la proposition de résolution n° 2491 à l'article 48 de la Constitution

L'article 48 de la Constitution fixe les règles relatives à l'établissement de l'ordre du jour des assemblées. Il dispose notamment que « *deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour* » (ordre du jour prioritaire) et qu'« *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* » (il s'agit de la base constitutionnelle des « niches » parlementaires). La mise en œuvre des prérogatives susmentionnées, fondamentales quant à l'équilibre entre Gouvernement et Parlement comme entre

majorité et opposition, ne paraît guère pouvoir être soumise à des conditions qui ne seraient pas également inscrites dans le texte constituant.

Au demeurant, lors de la révision constitutionnelle de 2008, le législateur, souhaitant se donner les moyens de refuser l'inscription à l'ordre du jour de projets de loi dont l'étude d'impact serait indigente, a pris la précaution de donner une base constitutionnelle à cette faculté : l'article 39 de la Constitution dispose désormais que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues* ».

Dans la décision ⁽¹⁾ qu'il a ensuite rendue sur la révision du Règlement de l'Assemblée nationale consécutive à la révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel, contrôlant la conformité à la Constitution de la nouvelle rédaction de l'article 48 de ce Règlement relatif à la fixation de l'ordre du jour par la Conférence des présidents, a pris le soin de relever, pour fonder son acceptation de cette rédaction :

– le fait qu'elle précise que la Conférence des présidents établit l'ordre du jour « *dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution* » ;

– la mention qui y est faite, à propos de l'information donnée en début de session parlementaire par le Gouvernement sur les semaines qu'il « *prévoit de réserver* » à son ordre du jour prioritaire, qu'elle est donnée « *à titre indicatif* ». Le Conseil en conclut que cette formulation permet au Gouvernement de décider ensuite (en cours de session) de modifier son choix initial.

Bref, le Conseil indique n'avoir validé la nouvelle rédaction du Règlement qu'après avoir vérifié qu'elle respectait rigoureusement les dispositions constitutionnelles relatives à l'ordre du jour.

Enfin, de manière plus générale, on peut penser que lors de la rédaction du projet de loi de modernisation du dialogue social dont est issu l'article L. 1 du code du travail, le choix de placer la procédure de concertation très en amont, sur des *projets de réforme* non encore finalisés, plutôt que sur des *projets* (ou avant-projets) *de loi*, a été en partie motivé par un souci de précaution juridique, dans la mesure où l'établissement d'une sorte de « contrôle » des partenaires sociaux sur des projets de loi finalisés aurait pu porter atteinte à des règles constitutionnelles bien connues : « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » ; « *les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres* », puis inscrits à l'ordre du jour des assemblées quand le Gouvernement le veut.

(1) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

Or, la proposition de résolution n° 2491 subordonne clairement (**alinéa 2 de son article unique**) l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale des propositions de loi entrant dans le champ de l'article L. 1 du code du travail à la tenue d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux. Le dispositif proposé accorde un premier délai (d'un mois) aux partenaires sociaux consultés pour faire savoir s'ils souhaitent éventuellement ouvrir une négociation sur la question en cause ; dans ce cas de figure, ils bénéficient d'un nouveau délai « *raisonnable* » pour conduire cette négociation ; durant tout ce temps, l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi en cause apparaît exclu (même si cela n'est pas dit explicitement dans le dispositif de la proposition de résolution). Au regard du contrôle strict exercé par le Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, en particulier quant à leur respect des dispositions de l'article 48 de la Constitution, la constitutionnalité d'une telle restriction dans l'établissement de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est tout à fait douteuse.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de M. Gérard Cherpion, la proposition de loi visant à étendre la modernisation du dialogue social aux propositions de loi (n° 2499) et la proposition de résolution tendant à réviser le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2491) au cours de sa deuxième séance du mercredi 2 juin 2010.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Jean Mallot. Monsieur le rapporteur pour avis, je vous remercie du travail que vous avez accompli dans un délai très court. Je n'ai guère eu plus de temps pour travailler en tant que rapporteur de la Commission des lois saisie au fond sur ces textes, qui visent à étendre aux propositions de loi le dispositif qui prévaut, en application de l'article L. 1 du code du travail, pour les projets de réforme d'initiative gouvernementale. Si nous avons préféré aux termes de « *projet de loi* » ceux de « *projet de réforme* », c'est que la dernière formule est plus vaste et plus vague : une réforme peut s'exprimer par exemple dans un décret.

Je ne reviendrai pas sur les applications dont a fait l'objet l'article L. 1 du code du travail, qui ne permet malheureusement pas de traiter les propositions de loi. Nous l'avons regretté lors de l'examen de la proposition de loi relative au travail dominical, inscrite à l'ordre du jour des assemblées, non à la faveur d'une niche parlementaire, mais au titre de l'ordre du jour prioritaire, ou de la proposition de loi destinée à favoriser le maintien et la création d'emplois. Son auteur, Jean-Frédéric Poisson, avait poussé la logique jusqu'à rédiger une proposition de loi n° 1872 n'ayant jamais été inscrite à l'ordre du jour, qui visait à saisir les partenaires sociaux pour leur demander leur avis sur les propositions de loi, comme nous le faisons régulièrement de manière informelle. Mais sa proposition restait en deçà de la nôtre : elle se situait après l'inscription des textes à l'ordre du jour, et non en amont ; en outre, elle ne prévoyait qu'une simple consultation.

Au cours des auditions que nous avons organisées, et auxquelles vous avez participé, nous avons entendu les représentants des partenaires sociaux se féliciter que l'on complète le dispositif en y incluant les propositions de loi, tout en regrettant que l'on ne puisse rien faire pour prendre en compte les amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale. Mais comment prévoir leur consultation dans ce cas de figure ? Le problème des délais est réel. En outre, il faut veiller à ne pas limiter le droit d'amendement des parlementaires, ce qui poserait un problème de constitutionnalité. Enfin, on doit prévoir le cas où une proposition de loi serait inscrite par le Gouvernement au titre de l'ordre du jour

prioritaire. Dans tous les cas, le problème posé est moins juridique que politique, et tient à ce que l'origine des textes peut paraître moins parlementaire que gouvernementale. Le cas échéant, les textes concernés pourraient rejoindre le cadre de l'article L. 1 du code du travail, car ils constitueraient en fait une réforme gouvernementale.

Bien que les deux textes qui nous sont soumis aujourd'hui s'inscrivent dans une chronologie, il nous a paru préférable de les présenter ensemble. Mieux vaut connaître la totalité du dispositif pour en débattre.

En présentant la proposition de résolution, Gérard Cherpion a rappelé que, le 16 février, la Conférence des présidents avait adopté un protocole. Reste qu'aucun député, à quelques exceptions près, ne connaît son existence. Il n'y a donc aucune chance pour qu'il soit jamais appliqué. La force et le statut d'un protocole adopté par la Conférence des présidents me semblent très incertains.

Si le dispositif prévu par la proposition de résolution s'inspire très largement de ce protocole, il existe entre eux trois différences. Tout d'abord, la proposition de résolution prévoit que la consultation des partenaires sociaux ne sera pas décidée par la Conférence des présidents, mais prévue par le Règlement de l'Assemblée. Ensuite, elle allonge de quinze jours à un mois le délai entre le moment où les partenaires sociaux sont saisis et celui où ils font connaître leur intention de procéder à des négociations – il importe de leur laisser le temps de se concerter pour savoir s'ils souhaitent engager une négociation. Enfin, la possibilité de décréter l'urgence est supprimée pour des textes de ce type. La procédure ne s'impose pas pour une proposition de loi portant, par exemple, sur la formation professionnelle. En outre, le président de l'Assemblée nationale a-t-il la légitimité pour juger de l'urgence d'un texte déposé par l'opposition ?

Pour finir, Gérard Cherpion a posé le problème de la constitutionnalité de ces propositions. Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit que *« le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose »*. Le président Accoyer ayant écrit à Jean-Marc Ayrault pour proposer de saisir le Conseil d'État, celui-ci et moi-même, en tant que modeste auteur des textes, lui avons évidemment donné notre accord. Nous nous sommes même engagés à diffuser cet avis – nous avons assez protesté quand le président de la Commission des lois, Jean-Luc Warsmann, a refusé de rendre public un avis du Conseil d'État, pour ne pas tomber dans le même travers. Quand le débat se poursuivra en Commission des lois mercredi prochain, l'opinion du Conseil d'État sera venue nourrir notre réflexion.

J'en viens à la constitutionnalité des textes. Sollicité à ce sujet, un constitutionnaliste a considéré que, si la proposition de loi n'était pas anticonstitutionnelle, la résolution, quant à elle, n'était peut-être pas irréprochable

à cet égard. Selon lui, l'article L. 1 du code du travail, qui ne résulte pas d'une disposition constitutionnelle explicite, n'aurait pas de véritable portée juridique, et le Conseil constitutionnel ne pourrait se fonder sur lui pour contester la constitutionnalité d'un texte qui ne l'aurait pas pris en compte. La proposition de résolution, qui introduit dans le circuit d'examen des propositions une contrainte supplémentaire, pourrait s'analyser comme une limitation de l'initiative parlementaire.

Pour ma part, je conteste cette analyse. On ne peut traiter différemment la proposition de loi et la proposition de résolution ! Si la première n'a pas de portée juridique suffisante pour fonder une contestation liée à la constitutionnalité d'un texte, il en va de même de la seconde. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais fondé sur le Règlement de l'Assemblée nationale pour déclarer une loi contraire à la Constitution.

D'autre part, la proposition de résolution n'entraîne aucune atteinte à l'initiative parlementaire, mais prévoit seulement de modifier les modalités de discussion de propositions de loi déjà déposées. Autant dire qu'elle ne retranchera rien à l'initiative parlementaire, qui restera pleine et entière. Si elle l'adopte, l'Assemblée inscrira seulement dans son Règlement une procédure de suivi et d'examen des propositions de loi.

M. Bernard Perrut. J'ai été rapporteur de la loi du 31 janvier 2007 pour la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Dans la première partie de mon rapport, j'avais souligné que la loi représentait une étape déterminante de l'histoire du dialogue social. J'avais intitulé la seconde : « *L'humilité d'une grande ambition : changer les pratiques* ». Le texte a tenu ses promesses. Le dispositif, qui était ambitieux, visait trois objectifs : concerter, consulter et informer, pour faire en sorte que le dialogue social s'exerce, conformément à un engagement que le Président de la République avait pris devant le Conseil économique et social. Contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne et l'Italie, dont le droit du travail se fonde sur la négociation et le contrat, la France dispose essentiellement de l'outil législatif et son code du travail est très développé. Le texte de 2007 est parvenu à inscrire le dialogue dans nos pratiques.

Nous voilà aujourd'hui parvenus à une nouvelle étape. Les réflexions développées par le rapporteur pour avis sont essentielles. Il a souligné, à juste titre, que nous devons éviter toute ambiguïté. Comme le Sénat, l'Assemblée nationale a pris ses responsabilités en instituant une procédure expérimentale. Il est légitime que nous écoutions les propositions actuelles, en partie inspirées par des dispositions que nous avons mises en place, et qui demandent peut-être à être gravées plus profondément dans le marbre de la loi. Je rappelle notre attachement au dialogue social. Cela dit, celui-ci ne peut pas se substituer à la souveraineté nationale, que le peuple exerce à travers ses représentants.

M. Guy Lefrand. Il est toujours agréable d'examiner une proposition de loi socialiste qui donne envie de la soutenir ! Nous sommes d'autant plus heureux de le faire, qu'elle reprend en grande partie un protocole expérimental adopté en Conférence des présidents à la demande du Premier ministre.

Nous avons, certes, quelques réserves, à commencer par le fait que des projets gouvernementaux, inscrits dans l'agenda social de l'année, soient placés au même niveau que des propositions de loi qui sont des initiatives strictement individuelles, portant généralement sur des points beaucoup plus spécifiques. Mais, nous pourrions adopter cette proposition de loi modifiée par les amendements du rapporteur pour avis.

La proposition de résolution pose davantage de problèmes. En effet, il existe déjà un protocole expérimental, qui doit être évalué d'ici à septembre 2011. Par ailleurs, la logique voudrait qu'elle ne précède pas l'adoption définitive de la proposition de loi. Surtout, elle diffère du protocole sur trois points importants

D'abord, elle prévoit l'examen par les partenaires sociaux de toutes les propositions de loi à caractère social avant même leur inscription à l'ordre du jour : considérant l'intensité de l'initiative législative de nos collègues, il semble difficile que toutes leurs propositions, même celles qui ne seront pas inscrites à l'ordre du jour, suivent cette procédure.

Ensuite, elle allonge les procédures en portant le délai de réponse des organisations syndicales de quinze jours à un mois. Si la volonté de nos collègues, tout autant que la nôtre, d'améliorer le processus n'était pas si flagrante, ces deux dispositions cumulées pourraient donner des idées d'obstruction...

M. Jean Mallot. Vous n'avez pas lu le texte ! Seules les propositions inscrites à l'ordre du jour seront concernées.

M. Guy Lefrand. Enfin, la procédure d'urgence doit à notre sens bien sûr être maintenue.

M. Michel Issindou. Ces textes sont positifs et je remercie tous ceux qui ont exprimé leur soutien. Je ne reprendrai pas d'arguments juridiques : le simple bon sens indique que projet et proposition de loi ne sont pas si différents, et qu'on peut sentir la patte du Gouvernement derrière certaines des propositions de loi de l'UMP. Ainsi, le travail du dimanche n'était-il sans doute pas une idée exclusive de Richard Mallié... Le parallélisme des formes devrait donc s'imposer. Une fois votée, la proposition de loi a la même force que les textes concernés par la loi du 31 janvier 2007, même si elle est souvent moins lourde. Elle aboutit à modifier le droit du travail, et les partenaires sociaux doivent donc être consultés. À défaut, il ne faudra pas s'étonner d'une contestation de leur part.

Certes, le but n'est pas l'unanimité : les partenaires sociaux ne tomberont pas totalement d'accord, et le législateur tranchera au final. Mais, une bonne loi doit avoir été discutée à l'avance, avoir recueilli le consensus le plus large possible. Ce moment de dialogue indispensable doit avoir lieu de la même façon pour une proposition que pour un projet de loi.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je voudrais en préalable saluer le travail de notre rapporteur. Grâce aux amendements qu'il a proposés, le texte qui étend les dispositions de la loi de modernisation du dialogue social aux propositions de loi me semble correspondre à l'attente à la fois des parlementaires et de nos concitoyens – le sujet est dans l'air du temps : une proposition de loi sur le dialogue social dans les très petites entreprises sera d'ailleurs bientôt étudiée.

En revanche, la proposition de résolution qui supprime notamment la procédure d'urgence semble dangereuse. Ainsi qu'on l'a vu dans le cadre du plan de relance, le recours à la procédure d'urgence, est parfois nécessaire pour faire preuve de réactivité. Si nos collègues socialistes avaient voté le Règlement de notre Assemblée, ils auraient pu proposer de l'amender. En l'occurrence, leur initiative me semble quelque peu prématurée.

M. Pierre Morange. Nous sommes unanimes, autant pour saluer le travail qu'a accompli notre rapporteur dans un délai particulièrement serré, que pour défendre l'objectif de promotion du dialogue social : le texte de 2007 prévoyant une négociation préalable pour les projets de loi, le parallélisme des formes impose de le décliner aux initiatives parlementaires.

Je ne suis pas favorable à la proposition de résolution, qui s'inscrit dans un temps opérationnel contradictoire avec celui de la proposition de loi. Celle-ci, en revanche, défend notre objectif partagé. Nous pouvons dépasser les discussions constitutionnelles, parce que nous savons que ce consensus existe et aussi, grâce au protocole expérimental signé par les présidents des deux assemblées, que le dispositif fonctionne. Les amendements du rapporteur remédient à quelques fragilités rédactionnelles du texte et lui donnent toute sa substance.

M. Jean Mallot. Qu'il soit bien clair que la proposition de résolution ne vise pas à soumettre toutes les propositions de loi aux partenaires sociaux. Il s'agit simplement, lorsque l'inscription à l'ordre du jour est demandée, de vérifier que la procédure de consultation a été suivie – c'est l'alinéa 11 de l'article unique de la proposition de résolution. Cela n'aboutit ni à limiter l'initiative parlementaire, ni à engorger le système.

Quant à la procédure d'urgence, je rappellerai que l'article L. 1 du code du travail, qu'il est proposé d'étendre aux propositions de loi, concerne les textes portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et relevant du champ de la négociation nationale et

interprofessionnelle. Je ne vois pas bien quel besoin d'urgence pourrait apparaître dans ce cadre. L'exemple du plan de relance ne tient pas.

Enfin, il y a une contradiction à ne pas vouloir allonger les délais pour éviter l'engorgement tout en plaçant pour une procédure d'urgence qui permettrait d'éviter la négociation sociale.

M. le rapporteur pour avis. L'article L. 1 du code du travail vise « *tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement* ». Pourquoi ce terme ? Parce que la concertation avec les partenaires sociaux ne porte pas sur le projet de loi lui-même : le Gouvernement leur demande d'abord de réfléchir sur de grands thèmes, sur des éventualités de réformes. C'est seulement après cette étape que le projet de loi est présenté aux partenaires sociaux, puis discuté au Parlement. La proposition de loi ne se situe pas dans la même échelle de temps : lorsqu'elle est déposée, elle est déjà finalisée. Il n'y a pas de négociation en amont. C'est pourquoi la rédaction de l'article L. 1 que vous proposez ne me semble pas correcte.

Par ailleurs, puisque nous disposons d'un protocole expérimental, il faut s'en servir. Et, si ce protocole a été adopté, c'est bien parce que notre Règlement est soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. Le protocole nous permet, jusqu'à son évaluation en septembre 2011, d'agir sans craindre un recours devant le Conseil.

L'intervention de Bernard Perrut fait bien apparaître la différence entre démocratie sociale et politique. La démocratie sociale est une nécessité et l'évolution de tous les textes qui la promeuvent montre combien notre majorité y est attachée. Il n'y a jamais eu autant de dialogue social que depuis que nous sommes au pouvoir. Mais les partenaires sociaux eux-mêmes ont conscience de la limite de la démocratie sociale. Ils comprennent parfaitement qu'au final la responsabilité est de l'ordre du politique, qu'il revient au Parlement de trancher.

Guy Lefrand a insisté sur le parallélisme des formes : il n'y a effectivement pas de raison de réserver un traitement différencié aux projets et aux propositions de loi, hormis le fait qu'ils ne situent pas sur la même échelle de temps. Quant au délai de quinze jours ou d'un mois, je rappelle que l'ordre du jour est fixé par la Conférence des présidents pour quatre semaines – c'est le Règlement qui le veut. Si procédure de concertation il doit y avoir au stade de l'inscription à l'ordre du jour, elle doit évidemment être inférieure à quatre semaines.

Enfin, Pierre Morange a souligné la rigueur du délai qui nous a été imparti. Je me suis permis de dire au président de l'Assemblée combien il serait préférable de travailler dans d'autres conditions, en tout cas sur de tels sujets, et je profite de l'occasion pour remercier les services de la Commission pour le travail qu'ils ont accompli durant cette semaine.

II.- EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI VISANT À ÉTENDRE LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL AUX PROPOSITIONS DE LOI (N° 2499)

Article 1^{er}

Extension aux propositions de loi de la procédure de concertation prévue à l'article L. 1 du code du travail

La Commission est d'abord saisie de l'amendement AS 1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à résoudre certaines des difficultés soulevées par la rédaction proposée par le groupe SRC.

Tout d'abord, il indique clairement que ce sont les propositions de loi qui font l'objet de la concertation, pas les « *projets de réforme proposés par le Parlement* » qu'évoque le texte initial, une notion pour le moins incertaine, puisque les initiatives des parlementaires leur appartiennent et ne deviennent celles du Parlement qu'une fois adoptées, ce qui leur ôte la qualification de « *projet* ».

Ensuite, la réécriture que je propose évite de préciser si la concertation avec les partenaires sociaux est engagée par les auteurs de la proposition de loi ou, comme le dit le protocole du 16 février 2010, repris dans la proposition de révision du Règlement, par le président de la Commission des affaires sociales. Cette question relève en effet des modalités d'application que fixera chacune des deux assemblées.

Enfin, l'article 48 de la Constitution posant un droit inconditionnel d'inscription à l'ordre du jour, il me semble plus sage de placer l'obligation de concertation avant l'examen en commission plutôt qu'avant l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi – la formule est la même que pour le cas où le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat demande l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi.

Je ne suis pas certain que cette rédaction réponde à toutes les difficultés juridiques soulevées par ce texte, qui évoluera peut-être en Commission des lois, puis en séance publique. Elle constitue toutefois, à mon sens, le meilleur compromis entre notre volonté de mettre en œuvre la concertation préalable obligatoire avec les partenaires sociaux pour les textes relevant de leur domaine, et un souci nécessaire de précaution juridique.

(M. Pierre Morange, vice-président, remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence de la séance.)

M. Jean Mallot. Monsieur le rapporteur pour avis, je conteste à nouveau votre argument sémantique : une proposition de loi est un projet de réforme, sauf que ce projet de réforme – c’est le terme générique – ne peut exister au Parlement que sous la forme d’une proposition de loi. Je ne vois pas en quoi votre rédaction serait un progrès.

Quant au délai, vous vous demandez s’il doit être décompté à partir du travail en commission ou à partir de l’intention d’inscrire le texte à l’ordre du jour. C’est oublier un autre délai, qui me paraît largement aussi pertinent : les six semaines au minimum qui doivent séparer le dépôt d’une proposition de loi et son inscription à l’ordre du jour d’initiative parlementaire. Même porté à un mois, le délai de réponse des partenaires sociaux reste compatible avec cette obligation de six semaines ! Et il n’est pas incohérent avec le délai de saisine du Conseil d’État. Il serait donc dommage d’en rester à quinze jours. Vous ne parlez d’ailleurs pas de ce délai dans l’amendement – ce serait paradoxal, puisque vous avez expliqué qu’il doit être fixé en dernier lieu par la Conférence des présidents.

Pour finir, je suis très heureux d’avoir permis aux députés de cette Commission de prendre connaissance de l’existence du protocole du 16 février, dont la plupart ignoraient l’existence avant ce débat.

M. le rapporteur pour avis. Nous sommes pour notre part très heureux que le groupe SRC contribue à l’action que nous menons depuis plusieurs années en matière de droit du travail.

Pour ce qui est des délais, il est vrai que les modalités sont à fixer ultérieurement. Mais je voudrais en revenir à la question de la procédure d’urgence : il est des cas qui exigent une réponse quasi immédiate. Si le ministre avait souhaité déposer un projet de loi pour régler le problème des chômeurs en fin de droits, par exemple, des délais longs auraient été très gênants, et il en aurait été exactement de même pour une proposition de loi.

M. Jean Mallot. Mais le délai de six semaines aurait perduré !

La Commission adopte l’amendement AS 1.

Par ce vote, la Commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 1^{er} ainsi rédigé.

Article 2

Modalités d'application

*La Commission **adopte** l'amendement AS 2 du rapporteur pour avis, qui tend à supprimer l'article 2 en conséquence de la réécriture de l'article 1^{er}.*

*Par ce vote, la Commission émet un **avis favorable à la suppression** de l'article 2.*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi ainsi **modifiée**.*

**III.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE
RÉSOLUTION TENDANT À RÉVISER LE RÈGLEMENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (N° 2491)**

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission émet un **avis défavorable à l'adoption** de l'article unique de la proposition de résolution.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

*Proposition de loi visant à étendre la modernisation du dialogue social
aux propositions de loi (n° 2499)*

Amendement n° AS 1 présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis

Article 1^{er}

Rédiger ainsi cet article :

« L'article L. 1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Avant leur examen en commission en première lecture dans l'assemblée à laquelle appartient leur auteur, les propositions de loi des membres du Parlement qui entrent dans le champ défini au premier alinéa font également l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation entre ces organisations. Les modalités de mise en œuvre de cette concertation sont définies par chaque assemblée. »

Amendement n° AS 2 présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis

Article 2

Supprimer cet article.

ANNEXES

Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adopté par le Bureau du Sénat le 16 décembre 2009

« L'article L. 1 du code du travail prévoit que tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement, qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation.

« Le présent protocole se propose de mettre en place, à titre expérimental, une procédure analogue destinée à garantir le dialogue social pour les propositions de loi traitant des mêmes matières, dans le respect du droit d'initiative et d'amendement des sénateurs tel qu'il est garanti par la Constitution et le Règlement du Sénat, et sans préjudice des compétences de la Conférence des Présidents en matière de fixation de l'ordre du jour. Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation d'ici au 30 septembre 2011.

« Art. 1 – Le présent protocole s'applique aux propositions de loi portant réforme, au sens du premier alinéa de l'article L. 1 du code du travail, des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui relèvent du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

« Art. 2 – Lorsque l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une proposition de loi entrant dans le champ du présent protocole est envisagée par la Conférence des Présidents, le Président de la commission des affaires sociales informe par écrit les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur la proposition de loi ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation. Une copie du présent protocole est jointe à cet envoi.

« Art. 3 – Les organisations représentatives ont quinze jours pour faire part de leurs intentions.

« Art. 4 – En l'absence de réponse dans le délai fixé à l'article 3, la proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents.

« Si les organisations représentatives souhaitent donner leur avis sans solliciter l'ouverture d'une négociation, l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi reçoit leurs observations, puis modifie, le cas échéant, son texte. La proposition de loi, éventuellement corrigée, est ensuite instruite par la commission des affaires sociales selon la procédure habituelle, en vue de son examen en séance publique.

« Lorsque les organisations représentatives font connaître leur intention d'engager une négociation, le Président de la commission des affaires sociales leur accorde un délai

raisonnable pour sa conduite. Le cas échéant, il accepte la prorogation de ce délai, à la demande des organisations représentatives, pour permettre l'aboutissement de la négociation. Dans ce cas, il en informe la Conférence des Présidents et l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi.

« Art. 5 – En cas de conclusion d'un accord national interprofessionnel, le Président de la commission des affaires sociales en informe l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi.

« En l'absence d'accord, chaque organisation représentative a la faculté de faire connaître son point de vue.

« Art. 6 – Les auditions de la commission visées au second alinéa de l'article 4, l'avis des organisations et, le cas échéant, le texte de l'accord national interprofessionnel sont annexés au rapport de la commission.

« Art. 7 – En cas d'urgence reconnue par le Président du Sénat en Conférence des Présidents, la procédure de concertation prévue aux articles précédents n'est pas applicable. La décision de déclarer l'urgence est communiquée aux organisations représentatives dans un document qui en expose les motifs. »

Protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de lois à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, adopté par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 16 février 2010

« Soucieuse de garantir l'effectivité du dialogue social, l'Assemblée nationale a décidé de mettre en place une procédure de concertation avec les partenaires sociaux avant l'inscription à son ordre du jour d'une proposition de loi entrant dans le champ décrit à l'article L. 1 du code du travail.

« Cette procédure concerne toute proposition de loi portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

« Cette procédure s'applique sans préjudice des dispositions de la Constitution et du Règlement de l'Assemblée nationale, relatives au droit d'initiative des députés et à la fixation de l'ordre du jour.

« Mise en place à titre expérimental, elle fera l'objet d'une évaluation avant le 30 septembre 2011.

« I. – Lorsqu'un président de groupe ou un président de commission envisage de proposer l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi relevant du champ décrit à l'article L. 1 du code du travail, il doit en informer sans délai le président de la commission des affaires sociales.

« Ce dernier transmet par écrit aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel le texte de la proposition de loi, afin de recueillir leurs observations sur son contenu et sur leur intention d'engager ou non une négociation nationale et interprofessionnelle.

« Les organisations consultées disposent d'un délai de quinze jours pour faire part de leurs observations et de leurs intentions.

« Dans le cas où l'ensemble des organisations consultées fait connaître son intention d'engager une négociation, le président de la commission des affaires sociales, après consultation du président de groupe ou de commission qui l'a saisi, leur accorde un délai raisonnable pour la conduite de cette négociation, délai qu'il peut exceptionnellement prolonger.

« Dans le cas où seulement certaines des organisations consultées font connaître leur intention d'engager une négociation, le président de la commission des affaires sociales, après consultation du président de groupe ou de commission qui l'a saisi, peut leur accorder un délai raisonnable pour la conduite de cette négociation, délai qu'il peut exceptionnellement prolonger. Le refus d'accorder un délai pour la négociation ou le refus de prolonger le délai initial est motivé.

« Dans le cas où les organisations consultées ne manifestent pas leur intention d'engager une négociation, elles adressent au président de la commission des affaires sociales leurs observations sur le contenu de la proposition de loi. Le président de la commission des affaires sociales transmet sans délai ces observations au président de groupe ou de commission qui l'a saisi.

« La procédure de concertation est réputée achevée et la proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, lorsque aucune organisation n'a fait part de ses observations ou de ses intentions dans le délai de 15 jours, lorsque le délai accordé pour la conduite de la négociation est dépassé ou lorsque le président de la commission a transmis les observations des organisations consultées au président de groupe ou de commission qui l'a saisi.

« Si la proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour, les observations adressées par les organisations consultées et, le cas échéant, le texte issu de la négociation sont annexés au rapport établi par la commission saisie au fond.

« II. – Lorsque la conférence des présidents est saisie d'une demande d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi relevant du champ décrit à l'article L. 1 du code du travail formulée par un président de groupe ou un président de commission, elle s'assure que la procédure de concertation avec les organisations syndicales, décrite au paragraphe I, est achevée.

« Ces dispositions ne sont pas applicables en cas d'urgence reconnue par le Président de l'Assemblée nationale, qui en informe les organisations syndicales en motivant sa décision. »