



N° 2326

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2005.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à supprimer la journée de travail non rémunéré,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,  
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus  
par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. JEAN-MARC AYRAULT, FRANÇOIS HOLLANDE, JEAN LE GARREC, Mmes PAULETTE GUINCHARD-KUNSTLER, DANIELE HOFFMAN-RISPAL, M. PHILIPPE MARTIN, Mme MARTINE DAVID, MM. ALAIN VIDALIES, GAËTAN GORCE, ALAIN NÉRI, MICHEL LIEBGOTT, JEAN-MARIE LE GUEN, GERARD BAPT, ALAIN CLAEYS, Mme CATHERINE GÉNISSON, MM. CLAUDE EVIN, PASCAL TERRASSE, JEAN-YVES LE BOUILLONNEC, JEAN-PAUL BACQUET, SERGE BLISKO, Mme PATRICIA ADAM, MM. JEAN-MARIE AUBRON, JEAN-PIERRE BALLIGAND, CLAUDE BARTOLONE, JACQUES BASCOU, CHRISTIAN BATAILLE, JEAN-CLAUDE BATEUX, JEAN-CLAUDE BEAUCHAUD, JEAN-LOUIS BIANCO, JEAN-PIERRE BLAZY, PATRICK BLOCHE, JEAN-CLAUDE BOIS, DANIEL BOISSERIE, MAXIME BONO, AUGUSTIN BONREPAUX, PIERRE BOURGUIGNON, Mme DANIELLE BOUSQUET, MM. FRANÇOIS BROTTES, THIERRY CARCENAC, Mme MARTINE CARRILLON-COUVREUR, MM. JEAN-PAUL CHANTEGUET, MICHEL CHARZAT, Mme MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU, M. PIERRE COHEN, Mme CLAUDE DARCIAUX, MM. MICHEL DASSEUX, MARCEL DEHOUX, MICHEL DELEBARRE, BERNARD DEROSIER, MICHEL DESTOT, MARC DOLEZ, PIERRE DUCOUT, JEAN-PIERRE DUFAU, WILLIAM DUMAS, JEAN-LOUIS DUMONT, JEAN-PAUL DUPRÉ, YVES DURAND, Mme ODETTE DURIEZ, MM. HENRI EMMANUELLI, ALBERT FACON, JACQUES FLOCH, PIERRE FORGUES, MICHEL FRANÇAIX, JEAN GAUBERT, Mme NATHALIE GAUTIER, MM. JOËL GIRAUD, JEAN GLAVANY,

ALAIN GOURIOU, DAVID HABIB, JEAN-LOUIS IDIART, Mme FRANÇOISE IMBERT, MM. SERGE JANQUIN, JEAN-PIERRE KUCHEIDA, Mme CONCHITA LACUEY, MM. FRANÇOIS LAMY, JACK LANG, JEAN LAUNAY, GILBERT LE BRIS, JEAN-YVES LE DÉAUT, JEAN-YVES LE DRIAN, MICHEL LEFAIT, PATRICK LEMASLE, GUY LENGAGNE, Mme ANNICK LEPETIT, MM. JEAN-CLAUDE LEROY, BRUNO LE ROUX, Mme MARTINE LIGNIÈRES-CASSOU, MM. FRANÇOIS LONCLE, BERNARD MADRELLE, LOUIS-JOSEPH MANSCOUR, DIDIER MATHUS, KLEBER MESQUIDA, DIDIER MIGAUD, Mme HELENE MIGNON, MM. ARNAUD MONTEBOURG, HENRI NAYROU, Mme MARIE-RENEE OGET, MM. MICHEL PAJON, CHRISTIAN PAUL, JEAN-CLAUDE PEREZ, Mmes MARIE-FRANÇOISE PÉROL-DUMONT, GENEVIEVE PERRIN-GAILLARD, CHANTAL ROBIN-RODRIGO, MM. ALAIN RODET, RENE ROUQUET, PATRICK ROY, MICHEL SAINTE-MARIE, Mme ODILE SAUGUES, MM. HENRI SICRE, DOMINIQUE STRAUSS-KAHN, DANIEL VAILLANT, ANDRE VALLINI, MICHEL VERGNIER

et les membres du groupe socialiste <sup>(1)</sup> et apparentés <sup>(2)</sup>

Députés.

---

<sup>(1)</sup> *Ce groupe est composé de :* Mmes Patricia Adam, Sylvie Andrieux, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayraut, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, M. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Mme Odette Duriez, MM. Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mme s Elisabeth Guigou, Paulette Guinchard-Kunstler, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Guy Lengagne, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

<sup>(2)</sup> MM. Jean-Pierre Defontaine, Paul Giacobbi, Joël Giraud, François Huwart, Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Roger-Gérard Schwartzenberg, Mme Christiane Taubira.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les vingt premiers jours du mois d'août 2003 ont été le théâtre d'un drame sanitaire et social inimaginable. Plus de 15 000 personnes sont décédées des effets d'une vague de chaleur inédite dans notre pays.

Pendant que la France subissait des températures d'un niveau anormalement élevé, le 7 août 2003, un afflux inhabituel de patients âgés a débuté dans les services d'urgences hospitalières d'Ile-de-France. Ce phénomène n'a cessé de croître jusqu'à la mise en place du « plan blanc » hospitalier le mercredi 13 août à 20 h 30.

Entre ces deux dates, le Gouvernement a multiplié les hésitations et les négligences dans la gestion d'une des crises sanitaires les plus graves que notre pays ait connu. Malgré les signaux alarmistes d'un certain nombre d'acteurs du monde médical et médico-social, le Gouvernement n'a pas su mettre en œuvre les moyens curatifs et de prévention détenus par les pouvoirs publics responsables de la sécurité sanitaire placés sous sa tutelle.

La mission régalienne de sécurité sanitaire a failli. Jamais le ministre de la santé, le Premier ministre ou le Président de la République n'ont paru en capacité d'agir face à ce drame que la vacance du pouvoir a contribué à aggraver. La litanie des annonces n'a alors pas cessé de s'aggraver. Ainsi, le 17 août, les services du ministère estimaient le nombre de victimes dans une fourchette de 1 600 à 3 000 ; le 21 août, 10 000 morts étaient annoncés ; le 30 août, le ministre annonçait 11 500 morts pour les quinze premiers jours d'août après que, le 23 août, le Premier ministre ait dit sa colère de ne pas obtenir de chiffres fiables sur le bilan humain de la vague de chaleur.

Au plus fort de la canicule le Gouvernement n'a pas su réagir comme il le fallait. Pour se défausser de sa responsabilité dans l'absence de pilotage politique dans la gestion de la canicule, démontré par le rapport de la commission d'enquête parlementaire déposé le 25 février 2004 : *Le drame de la canicule : une gestion déficiente révélatrice d'une crise structurelle*, le Gouvernement a immédiatement choisi de culpabiliser les Français.

En mettant en cause l'organisation de la permanence des soins et l'implication des médecins de ville dans le traitement de la canicule, et niant par là même les dysfonctionnements au sein de ses services et de son cabinet, le ministre de la santé, Jean-François Mattéi, a mis l'accent sur la responsabilité des Français.

Cette tactique a notamment été l'occasion de mettre une nouvelle fois en cause les 35 heures, l'abandon supposé de l'esprit de solidarité de nos concitoyens au profit d'un supposé égoïsme qui leur aurait fait perdre de vue les véritables priorités sociales.

Pour le Gouvernement, la responsabilité de chacun devait donc se substituer à la responsabilité politique non assumée.

Ainsi a été instituée une journée dite de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Cette journée est définie comme une journée de travail non rémunéré.

Elle est censée assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées par le biais de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Nul ne conteste la nécessité de trouver des moyens supplémentaires pour financer les dépenses liées à la prise en charge de la dépendance de ces personnes à condition qu'il s'agisse d'un financement solidaire.

Malheureusement en dénonçant dès l'été 2002, l'allocation personnalisée à l'autonomie, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a commencé par créer un climat de suspicion à l'égard des personnes âgées pour mieux justifier la réduction de l'effort de solidarité nationale.

Cet effort est indispensable. Il doit être équitable. Il doit résulter d'un débat avec tous les Français que le Gouvernement n'a pas su ou n'a pas voulu mener.

Le mardi 4 mai 2004, en présentant à l'Assemblée nationale les mesures avancées par le Gouvernement pour résoudre les questions de financement de la politique de solidarité nécessaire à l'égard des personnes âgées et des personnes handicapées, le ministre délégué aux personnes âgées a pu expliquer que « la solidarité des Français sera équitablement répartie : les salariés et les fonctionnaires y participeront ; les travailleurs indépendants et les agriculteurs aussi, qui s'acquitteront de la contribution dès lors qu'ils emploient au moins un salarié. »

La solution retenue démontre une perception inacceptable de l'équité et de l'égalité entre les Français. Le financement de la dépendance par le biais d'une caisse particulière et spécifique revient à marginaliser une partie de la population et à créer finalement une rupture entre les générations et entre les Français. Les réactions des associations de personnes âgées ou de personnes handicapées à l'encontre de la journée dite de solidarité l'illustrent parfaitement.

En réalité, le Gouvernement montre qu'il reste très attaché à attaquer les fondements de notre droit du travail.

Si le droit du travail connaissait classiquement le congé non rémunéré, l'instauration d'un jour de travail supplémentaire non rémunéré, imposé aux seuls salariés et fonctionnaires, à l'exclusion des autres formes juridiques de travail, se traduit par une nouveauté inacceptable : l'inscription de la notion de travail non rémunéré dans notre droit.

La forme de cette solidarité dont se réclame le Gouvernement à travers l'instauration d'« une journée supplémentaire de travail non rémunéré pour les salariés » est contraire aux droits fondamentaux de l'Union européenne et aux fondements du droit du travail.

Tout d'abord, il faut s'interroger sur la compatibilité de l'obligation de travailler faite aux salariés et fonctionnaires par la loi du 30 juin 2004 au regard de l'article 5.2 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne signée et proclamée le 7 décembre 2000 à Nice et posant que « nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire ». Ce principe

n'est pas nouveau. Il reprend entièrement l'article 4.2 de la Convention européenne des droits de l'Homme sur laquelle se fonde notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Ensuite, il faut s'interroger sur la compatibilité de cette mesure avec les fondements du droit du travail et notamment le droit à rétribution du travail fourni qui est la « question clef du droit du travail » construit autour de la question du salaire.

L'introduction dans le droit d'un temps de travail non rémunéré constitue une réelle remise en cause du contrat de travail à laquelle s'ajoute l'instauration d'une imposition supplémentaire des salariés et fonctionnaires : l'impôt du temps de travail.

Par ce biais, le Gouvernement permet le retour de pratiques disparues avec l'ancien régime d'une imposition en nature par le biais du travail. La journée de solidarité « qui prend la forme d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée » renvoie ainsi historiquement à la pratique romaine des *munera sordida* (corvée des ouvriers) et *munera personalia* (travail de fonctionnariat, réquisition des personnes) ou encore à la pratique féodale de la corvée.

Dans cette perspective historique et juridique, l'instauration de la journée de solidarité par l'article 2 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées doit être analysée comme la mise en avant de modalités d'imposition des salariés et fonctionnaires en rupture avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques issu de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui pose : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

Ce nouvel impôt repose une fois encore essentiellement sur les salariés et fonctionnaires, tandis que le Gouvernement a multiplié depuis juin 2002 les baisses d'impôts des Français les plus favorisés. La baisse directe du barème de l'impôt sur le revenu mise en œuvre depuis trois ans est d'abord concentrée sur les tranches les plus élevées. Elle représente un montant de 4,8 à 5 milliards d'euros. A cela, il faut ajouter les niches fiscales et la diminution de l'impôt de solidarité sur la fortune, encore plus concentrées, pour un total supérieur à un milliard d'euros.

10 % des ménages captent 75 % d'une baisse de l'impôt sur le revenu de ce type, ce qui conduirait à une baisse d'impôt de 3,7 milliards d'euros pour 10 % des ménages (3,2 millions de foyers, sur 32 millions de foyers au total).

La journée dite de solidarité est exigée de tous les foyers de salariés du public comme du privé, même non soumis à l'impôt sur le revenu, et ce pour un rendement attendu de 2 milliards d'euros. Ces ménages voient donc la création d'un nouvel impôt qu'ils doivent acquitter. La cotisation de 0,3 % réclamée aux entreprises au titre de cette journée de solidarité n'est que la contrepartie de la création de richesses des salariés contraints, sans concertation des partenaires sociaux, de travailler sans rémunération.

Au regard du dialogue social, il faut remarquer que cette absence de concertation est d'abord clairement en contradiction avec les engagements pris par le Gouvernement envers les partenaires sociaux. Dans son exposé des motifs du projet de loi relatif au dialogue social,

le Gouvernement s'engageait en effet solennellement à renvoyer à la négociation toute réforme relative au droit du travail : *« 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. »*

Mais le Gouvernement pouvait-il faire avaliser par les partenaires sociaux représentants des salariés et fonctionnaires une telle mesure reposant sur le travail non rémunéré ?

Outre la création d'un impôt inéquitable, le Gouvernement utilise ce temps de travail non rémunéré supplémentaire comme moyen de remettre en cause l'application de la législation sur la réduction du temps de travail à 35 heures, acquis essentiel de la gauche. Le ministre a pu expliquer que cette mesure représentait un effort minime des salariés et fonctionnaires, équivalent à seulement 4 % des 175 heures libérées par la réduction du temps de travail, et 0,4 % du temps de travail total. Ainsi, cet effort minime ne représente, selon le Gouvernement que l'abandon par les salariés de 0,4 % de rémunération. Ce pourcentage est à mettre en relation avec les 0,5 % d'augmentation des traitements des fonctionnaires accordés dans un premier temps par l'Etat pour l'année 2005, et prouve que le slogan « travailler plus pour gagner plus » reste lettre morte. En l'espèce l'augmentation de la durée du travail n'est pas suivie d'une augmentation de salaire.

Dès lors, le rejet croissant par les citoyens, les salariés et fonctionnaires de la journée dite de solidarité apparaît comme une prise de conscience des injustices et des insuffisances de la mesure dont le ministre de la santé, M. Philippe Douste-Blazy a lui-même expliqué qu'elle « ne suffira pas » à l'avenir à payer les dépenses liées à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et des personnes handicapées en raison de l'augmentation de l'espérance de vie.

L'utilisation du vocable « solidarité » par le Gouvernement comme instrument marketing de cette augmentation obligatoire et gratuite du temps de travail ne porte pas ses fruits. En réalité, les Français ont pu découvrir que le Gouvernement cherche à utiliser un mot d'ordre politique et éthique pour faire admettre une obligation légale de travail non rémunéré pour une seule partie du monde du travail.

Le Gouvernement a travesti la notion de solidarité, qui repose d'abord sur le volontariat et le contrat social librement consenti par les partenaires sociaux. Identifier la journée dite de solidarité comme un devoir social revient à rapprocher la solidarité dont il est question de l'idée d'un rachat des indulgences, conséquence de la culpabilisation des citoyens que le Gouvernement a tenté d'opérer dès la fin de la canicule.

Travestir à ce point les principes républicains et l'idée de solidarité légitime la contestation des organisations syndicales et des salariés du public et du privé.

Aussi, le 28 avril 2005, la CFDT exprimait son mécontentement : « Le Premier ministre a confirmé la décision de faire du lundi de Pentecôte un jour travaillé et demandé que « la loi soit appliquée par tous ». La CFDT réitère quant à elle son opposition à cette mesure et demande que la nécessaire solidarité envers les personnes âgées et les personnes handicapées soit assurée par tous. »

La CGT, elle, « propose de faire du lundi de Pentecôte une journée de mobilisation unitaire avec arrêts de travail pour les salaires, l'emploi, la réduction du temps de travail, la protection sociale et les retraites. »

Déboutée de son action en référé devant le Conseil d'Etat par l'ordonnance de référé du 3 mai 2005 n° 279999, la CFTC a décidé de saisir le juge du fond et a dit sa volonté de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme pour lutter juridiquement contre ce qu'elle considère être du travail forcé.

Le syndicat Force Ouvrière, lui, dénonce la campagne de culpabilisation du Gouvernement et, par la voix de son secrétaire général, « une décision inacceptable, qui ne passe ni dans le privé ni dans le public ».

Pour l'UNSA, la journée dite de solidarité est inacceptable : « la véritable solidarité exige que le financement de la dépendance et la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées reposent sur l'ensemble des revenus. »

Ces positions syndicales trouvent écho dans le désaccord des associations de personnes âgées et des personnes handicapées, qui estiment inéquitable et impropre à régler la problématique du financement de la dépendance la mesure votée par la majorité.

Toutes ces positions viennent relayer les inquiétudes des citoyens devant la mise à bas de la tradition républicaine organisée par le Gouvernement et impose au législateur de revenir sur cette mesure.

La présente proposition de loi vise donc à abroger les dispositions du droit instaurant la journée de solidarité telle que définie à l'article 2 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

Les articles 2, 3, 4, 5, 6 et le I de l'article 19 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées sont abrogés.

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE  
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €  
ISBN : 2-11-119186-8  
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale  
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

-----

N° 2326 – Proposition de loi tendant à supprimer la journée de travail non rémunéré (M. Jean-Marc Ayrault)