



N° 4397

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE EN VUE DE LA LECTURE DÉFINITIVE DE LA PROPOSITION DE LOI (N° 4367) *relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives,*

PAR M. ÉTIENNE BLANC,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale :

1^{re} lecture : 3706, 3724, 3726, 3766, 3787 et T.A. 750.

CMP : 4185.

Nouvelle lecture: 4153, 4217 et T.A. 836.

Sénat :

1^{re} lecture : 33, 214, 223, 224, 225, 227 et T.A. 43 (2011-2012).

CMP : 266 (2011-2012).

Nouvelle lecture : 320 et 366 et T.A. 77 (2011-2012).

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est invitée à statuer définitivement, en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion sur ce projet de loi, réunie le 18 janvier 2012, n'étant pas parvenue à élaborer un texte commun, l'Assemblée nationale a examiné en nouvelle lecture, le 31 janvier dernier, le texte issu de ses délibérations en première lecture, texte auquel elle n'a apporté que peu de modifications.

Le 20 février dernier, saisi de la proposition de loi en nouvelle lecture, le Sénat qui, le 10 janvier, avait déjà rejeté la proposition de loi en première lecture en adoptant une question préalable présentée par son rapporteur, M. Jean-Pierre Michel, a de nouveau rejeté l'ensemble de la proposition de loi, par la même voie.

Le désaccord entre les deux assemblées ne peut donc être tranché que par le recours au dernier mot de l'Assemblée nationale, le Sénat ayant opposé une fin de non-recevoir à toute possibilité de poursuivre le débat de manière constructive. Le Gouvernement a ainsi demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

À ce stade de la procédure, en raison de l'échec de la commission mixte paritaire et du fait du rejet du texte par le Sénat en nouvelle lecture, les contraintes fixées par le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution sont précises : l'Assemblée nationale ne peut que reprendre le dernier texte voté par elle, sans possibilité d'examiner le moindre amendement.

*
* *

La Commission examine, le mercredi 22 février 2012, en vue de la lecture définitive, la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

M. le Président Jean-Luc Warsmann, rapporteur suppléant. Je voudrais tout d'abord excuser M. Étienne Blanc, qui m'a demandé de le suppléer.

Une nouvelle fois, le Sénat a refusé de s'associer à la démarche de simplification du droit.

Plutôt que de contribuer à enrichir la présente proposition de loi en l'amendant, la majorité sénatoriale a choisi, en nouvelle lecture, d'adopter la question préalable présentée en séance publique par M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des Lois, et de rejeter ainsi le texte dans son ensemble sans l'examiner.

Dans le rapport qu'il a produit pour l'examen du texte en nouvelle lecture, M. Jean-Pierre Michel se contente de réitérer de façon peu persuasive les critiques incohérentes et infondées qui avaient été émises par certains de nos collègues sénateurs au stade de la première lecture, sans apporter de réponse constructive aux objections que notre collègue Étienne Blanc avait soulevées dans son rapport de janvier dernier.

Lors de l'examen en commission, le 15 février dernier, le président de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Pierre Sueur, a lui-même reconnu qu'il aurait « eu plaisir à discuter de certains articles » pour « supprimer certaines mesures et en ajouter d'autres ». Mais le Sénat a préféré couper court à la discussion en rejetant le texte.

La majorité sénatoriale n'ayant pu venir à bout de ses propres contradictions, nous ne pouvons que faire usage du dernier mot que le Gouvernement a souhaité donner à l'Assemblée nationale, conformément au dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, pour surmonter le désaccord entre les deux assemblées. Je vous propose donc que nous adoptions le texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

M. Alain Vidalies. Je concentrerai mon propos sur l'article 40 de ce texte, qui pose une question politique majeure.

Cet article dispose que « la mise en place d'une répartition des horaires sur une période supérieure à la semaine (...) par un accord collectif ne constitue pas une modification du contrat de travail ». Cette rédaction, a priori anodine, recouvre en réalité une modification profonde des principes et du fonctionnement des relations sociales dans l'entreprise. On a là, non une simplification du droit, mais un antidote à une décision de la Cour de cassation, qui a appliqué encore récemment le principe général selon lequel, lorsqu'un accord collectif est signé, il doit être suivi de l'accord individuel du salarié, dans la mesure où des décisions collectives peuvent être incompatibles avec son mode de vie.

Chacun peut comprendre en effet qu'une extension des horaires d'ouverture d'une entreprise peut être inconciliable avec le mode de garde des enfants ou avec les modes de transport.

Nous avons soulevé ce problème dès l'origine. Le plus singulier est que cette disposition répond en fait à la question juridique de la portée des accords de compétitivité-emploi que le Président de la République appelle de ses vœux et qui ont fait l'objet d'une lettre aux partenaires sociaux – lesquels ont engagé des négociations la semaine dernière sur ce point.

Au stade de la nouvelle lecture du texte par notre Assemblée, je vous avais déjà indiqué qu'au-delà de la question juridique, cette disposition posait une question politique majeure, qui allait entraîner des réactions. Même si elle était au départ passée inaperçue, elle constituait en effet une sorte de provocation vis-à-vis des partenaires sociaux, qui ne pouvaient que constater qu'on les mettait devant le fait accompli avant même que la négociation ne s'engage. Vous ne pouvez ignorer que, depuis, l'ensemble des organisations syndicales ont découvert ce texte et que des lettres ont été adressées au Premier ministre par au moins deux secrétaires généraux de grandes organisations syndicales françaises, pour dire qu'il n'était pas normal de traiter ainsi les partenaires sociaux.

Nous partageons tout à fait cet avis. Non seulement nous désapprouvons sur le fond cet article, mais nous pensons qu'il constitue une erreur politique en raison de la nature des négociations engagées et dans la mesure où il donne à la proposition de loi une coloration politique qu'elle n'avait pas au départ.

Telle est la principale raison de notre opposition à ce texte.

M. Michel Hunault. Ma position sur ce texte demeure celle que j'ai exposée en séance publique, particulièrement s'agissant de l'article 59.

M. le Président Jean-Luc Warsmann, rapporteur suppléant. Concernant l'article 40, je souhaiterais apporter plusieurs éléments de réponse.

Premièrement, cet article est sans rapport avec la conclusion d'accords de compétitivité et avec les négociations ouvertes à ce sujet. J'en veux pour preuve le fait que cette disposition figurait dans le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale dès juillet 2011 alors que l'initiative prise par le Président de la République ne remonte qu'à quelques semaines. Elle ne résulte donc d'aucun ajout auquel on aurait procédé ou d'aucun amendement voté au cours de la navette parlementaire. De plus, elle n'empiète pas sur les négociations que les partenaires sociaux ont entreprises puisque les accords de modulation du temps de travail ne portent que sur la répartition des heures travaillées sur une période donnée et sont, par conséquent, sans lien avec les conditions de rémunération.

J'ajoute que l'un des dirigeants nationaux d'un syndicat que j'ai eu au téléphone cet automne – au moment où nous examinions le texte en première lecture – n'a, à aucun moment, parmi les observations dont il souhaitait me faire part, abordé la question de l'article 40.

Deuxièmement, cet article n'introduit aucune disposition nouvelle. Il clarifie un point de droit : il ne fait que rétablir le droit tel que le législateur l'a souhaité en votant la loi du 20 août 2008, en l'occurrence l'article L. 3122-2 du code du travail, sur

lequel il y avait une divergence d'appréciation à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2010.

Enfin et surtout, cette disposition tend à défendre les droits des salariés, et non à les remettre en cause ! Il ne s'agit pas d'accorder à l'employeur un pouvoir unilatéral de modifier les horaires de travail mais de permettre à un accord négocié entre les partenaires sociaux de le prévoir, les représentants du personnel étant précisément là pour défendre les intérêts des salariés. C'est pourquoi je pense que cette possibilité, que nous confirmons, selon laquelle de tels accords négociés par les partenaires sociaux pourront prévoir des modulations d'horaires – à la condition évidemment de ne pas porter une atteinte disproportionnée à la vie du salarié ni à l'équilibre du contrat de travail – est quelque chose d'extrêmement positif.

Pour le reste, le président de l'Assemblée nationale m'a transmis la copie de lettres de deux dirigeants syndicaux disant qu'ils auraient préféré que cet article n'existe pas, compte tenu des nouvelles négociations qui venaient d'être engagées.

Mais, au stade du débat auquel nous étions, il n'y avait qu'une possibilité : que le Sénat adopte le texte de la proposition de loi en votant en séance publique un amendement supprimant l'article 40. J'ai répondu par écrit à ces deux dirigeants syndicaux que, tout en maintenant ma position sur le fond – et je pense que c'est une bonne chose, qu'il fallait rétablir le droit – si le Sénat procédait à cette suppression, je proposerais à l'Assemblée de l'accepter.

Or le Sénat n'a pas cru bon d'agir ainsi, c'est dire si la gauche n'y voit pas un point fondamental ! Nous ne pouvons donc aujourd'hui, à ce stade de la procédure parlementaire, que confirmer le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture sans y apporter le moindre amendement. Cela étant, j'ai pris l'engagement auprès des partenaires sociaux que, s'ils aboutissaient à un accord revenant à modifier la rédaction de l'article 40, nous nous rangerions à leur position, par respect pour ces négociations.

Mais, en l'état actuel des choses, pour toutes les raisons qui ont présidé à la rédaction initiale de cet article, auquel le Conseil d'État a donné un avis favorable, je vous propose de voter cette proposition de loi dans la version adoptée par l'Assemblée en nouvelle lecture.

M. Alain Vidalies. Il est vrai que l'article 40 n'avait au départ aucun lien fonctionnel avec la négociation qui a suivi mais, d'un point de vue idéologique, il a certainement joué un rôle précurseur !

Je vous remercie, monsieur le rapporteur suppléant, pour votre intéressante démonstration : après avoir expliqué que cette disposition n'a rien à voir avec la négociation en cours, vous en venez à conclure que, comme celle-ci porte sur le même sujet, si elle aboutissait, nous changerions le texte ! C'est précisément ce que je souhaitais vous entendre dire !

Il est déraisonnable de maintenir ce texte en l'état. On peut avoir une appréciation différente sur ce que disent les responsables syndicaux, mais je ne crois pas que l'Assemblée ait pour rôle de perturber une négociation de cette importance. Ce

que, nous, nous ne pouvons faire compte tenu de la procédure parlementaire, le Gouvernement ne peut-il le décider en déposant un amendement de suppression ?

M. le Président Jean-Luc Warsmann, rapporteur suppléant. Il n'y a que le Sénat qui aurait pu le faire en nouvelle lecture ! Monsieur Vidalies, d'abord, il ne s'agit pas d'idéologie, mais de permettre une modulation des horaires par un accord négocié dans une entreprise avec les représentants du personnel ! Préférez-vous que cela relève d'une décision unilatérale du chef d'entreprise ? N'est-ce pas plutôt un progrès que cela se fasse avec l'accord des représentants des salariés. Ce n'est nullement une question d'idéologie mais une question très pragmatique pour le fonctionnement de nos entreprises.

Deuxièmement, cet article n'entre pas dans le champ de la négociation qui s'est ouvert, puisqu'il ne comporte pas de lien avec les rémunérations. À cet égard, je vous remercie de reconnaître qu'il est bien antérieur à cette négociation – et qu'il n'a donc aucun rapport avec elle !

Enfin, je rappelle qu'à ce stade, le Gouvernement – pas plus que les députés – ne peut déposer aucun amendement, le Sénat ayant rejeté le texte en nouvelle lecture : il revenait donc au Sénat, s'il estimait qu'il s'agissait d'un point important, de faire son travail et de voter le texte en supprimant cet article, auquel cas nous aurions pu reprendre son amendement de suppression.

Cette disposition est, encore une fois, une mesure de clarification. Par la suite, si les partenaires sociaux parvenaient à un accord, nous aviserions et débattrions le cas échéant des dispositions législatives auxquelles il pourrait donner lieu.

M. Sébastien Huyghe, président. Je rappelle les termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution : lorsque, après l'échec d'une commission mixte paritaire et une nouvelle lecture dans chaque chambre, le Gouvernement demande à l'Assemblée de statuer définitivement, « l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

La Commission adopte la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

*

* *

En conséquence, en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 114, alinéa 3, du Règlement, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République demande à l'Assemblée nationale d'adopter le texte voté par elle en nouvelle lecture.