

N° 2461

N° 472

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2004-2005

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

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER
UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
*habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence
pour l'emploi,*

PAR M. CLAUDE GAILLARD,

Rapporteur,

Député.

PAR M. ALAIN GOURNAC,

Rapporteur,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Michel Dubernard, député, président ; M. Nicolas About, sénateur, vice-président ; M. Claude Gaillard, député, M. Alain Gournac, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Guy Geoffroy, Hervé Mariton, Patrick Beaudouin, Jean Le Garrec, Simon Renucci, députés, Mme Françoise Henneron, M. André Lardeux, Mme Janine Rozier, MM. Jean-Pierre Godefroy, Roland Muzeau, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Valérie Pecresse, MM. Jean-Marie Rolland, Christian Kert, Bernard Perrut, Claude Leteurtre, Mme Danièle Hoffman-Rispal, députés, M. Paul Blanc, Mme Isabelle Debré, M. Guy Fischer, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Gisèle Printz, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **2403, 2412**, et T.A. **467**
2^e lecture : **2458**

Sénat : 1^{ère} lecture : **454, 457** et T.A. **133** (2004-2005)

TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi, s'est réunie le lundi 11 juillet 2005 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean-Michel Dubernard, député, président ;
- M. Nicolas About, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Claude Gaillard, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Alain Gournac, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

M. Alain Gournac, sénateur, rapporteur pour le Sénat, a souhaité passer directement à l'examen des amendements, et en particulier à l'examen de l'amendement déposé en commun avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Claude Gaillard, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait observer que sur le fond il y a peu de différences d'approche du projet de loi entre les deux assemblées. Toutefois, quelques petites modifications seront proposées à la commission par les deux rapporteurs.

M. Jean Le Garrec, député, a remercié le Sénat pour ses efforts tendant à corriger un texte qui ne peut pas être corrigé. La volonté d'apporter des garanties est louable, mais cela ne changera rien à l'effet pervers du projet de loi.

Sur la forme, légiférer par ordonnances n'est pas de bonne méthode. Comparer le projet de loi avec ceux adoptés en 1982 est erroné, car à l'époque il s'agissait de faire entrer dans le droit des engagements approuvés par le vote des citoyens, sur un programme électoral précis.

Certes, un gouvernement peut rechercher toutes les solutions possibles pour lutter contre le chômage, mais on peut douter de l'efficacité du projet de loi présenté, d'autant, qu'une fois encore, aucune évaluation des mesures proposées n'est prévue. Dans les petites et moyennes entreprises, le projet de loi ne changera rien sauf qu'il apportera encore plus de précarité aux salariés. L'absence de décompte des nouveaux salariés de moins de 26 ans est, à ce titre, une énormité ; elle aboutira à un résultat contraire à celui recherché. Depuis deux ans, il se construit, en fait, une individualisation des rapports entre le salarié et l'entreprise. M. Jean-Pierre Soisson l'a d'ailleurs constaté et déclaré clairement en séance publique lors d'un débat récent.

M. Jean Le Garrec a conclu en indiquant avoir une vision complètement opposée de l'évolution souhaitable du droit du travail. C'est pourquoi plusieurs amendements ont été déposés pour exprimer le désaccord total du groupe socialiste avec le texte discuté en commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen de l'article restant en discussion.

EXAMEN DE L'ARTICLE RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

Champ de l'habilitation

Suivant l'avis défavorable des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire a *rejeté* deux amendements de M. Jean Le Garrec, député, tendant à supprimer l'article 1^{er} puis le 1^o de l'article 1^{er}.

M. Jean Le Garrec, député, a ensuite présenté un amendement tendant à prévoir la motivation de la rupture du contrat de travail prévu au 1^o de l'article 1^{er}.

Les deux rapporteurs ont exprimé un avis défavorable sur l'amendement.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, s'est interrogé sur les raisons de cet avis défavorable puisque le gouvernement a indiqué lors de la discussion au Sénat que la rupture du contrat se fera par courrier adressé en recommandé aux salariés.

M. Claude Gaillard, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait valoir que cette précision porte sur la procédure de notification et non sur la motivation de la rupture du contrat.

M. Jean Le Garrec, député, s'est inquiété des arguments présentés dans la mesure où une notification sans motivation, c'est-à-dire sans présentation des justifications de la décision notifiée, n'a pas de sens et est même aberrante. Notifier, et le faire par lettre recommandée, c'est vraiment la moindre des choses, mais cela ne suffit pas : la rupture d'un contrat, quel qu'il soit, doit être justifiée.

Cette mesure accroîtra la précarité des travailleurs à un point inimaginable. Il s'agit d'une disposition totalement dérogatoire au droit du travail. Les juridictions prud'homales auront à en juger et pourront alors s'inspirer des travaux préparatoires du Parlement, notamment de ce débat en commission mixte paritaire.

M. Jean-Michel Dubernard, président, a rappelé que les dispositions sur lesquelles porte l'amendement de M. Jean Le Garrec, député, indiquent clairement que les règles de rupture du contrat et le régime indemnitaire sont « *spécifiques* ».

La commission mixte paritaire a ensuite *rejeté* l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable des **deux rapporteurs**, elle a *rejeté* un amendement de M. Jean Le Garrec, député, tendant à mentionner la garantie des droits de recours du salarié dans la loi d'habilitation.

La commission mixte paritaire a examiné un amendement conjoint de MM. Alain Gournac, sénateur, et Claude Gaillard, député, de rédaction globale du 2^o de l'article 1^{er}.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a précisé que l'objectif de l'amendement est d'une part de clarifier le dispositif voté au Sénat, d'autre part de permettre la mise en place d'un revenu de remplacement spécifique pour toutes les personnes dont le contrat nouvelles embauches aurait été rompu, et non pas seulement pour celles qui n'auront pas été affiliées pendant les six mois ouvrant droit à l'assurance chômage de droit commun.

M. Nicolas About, vice-président, s'est déclaré favorable à l'amendement, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

M. Jean Le Garrec, député, a vivement protesté contre cette logique qui implique l'acceptation de la rupture d'un contrat sans motivation. Par ailleurs, l'indication selon laquelle la contribution spécifique à la charge de l'employeur serait versée « *le cas échéant* » suggère que le plus souvent cette contribution sera à la charge des finances publiques.

M. Claude Gaillard, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que l'expression « *le cas échéant* » renvoie aux négociations à mener entre les partenaires sociaux, dont le résultat ne doit pas être présumé. Plus généralement, le contrat nouvelles embauches, destiné à devenir un contrat à durée indéterminée (CDI) classique au bout de deux ans, est dans une première phase un contrat d'un nouveau genre dans lequel un nouvel équilibre est recherché entre les obligations et les facultés de l'employeur.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a ajouté que les négociations en vue de la mise en œuvre des dispositions des ordonnances sont déjà en cours.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a considéré que l'expression « *le cas échéant* » n'a pas de sens en matière législative. Peut-on s'en remettre à des négociations dont on ignore les résultats tout en laissant entendre que, si elles n'aboutissent pas, on aura recours à l'argent public pour financer la flexibilité ? Le Parlement ne saurait ainsi se démettre totalement de son pouvoir de contrôle, notamment en matière de finances publiques.

M. Jean Le Garrec, député, a ajouté que, les négociations intervenant après le vote de la loi d'habilitation, les partenaires sociaux auront « le revolver sur la tempe » ; c'est avant qu'il fallait négocier ! Il est appréciable que le rapporteur ait enfin reconnu, à propos de ce nouveau contrat, qu'il s'agit bien d'un « *CDI de deux ans* » auquel aucune des garanties de droit commun ne s'applique. Enfin, la mention d'une éventuelle contribution des entreprises apparaît un peu étonnante quand, par ailleurs, le gouvernement veut supprimer ou atténuer de nombreux autres financements à la charge des employeurs, avec sa mesure sur les seuils. Si l'on avait vraiment voulu alléger les charges, il aurait été plus opportun de revenir sur la contribution due au titre de la journée de solidarité.

M. Claude Gaillard, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que le renvoi à la négociation sociale par un texte de loi n'est pas nouveau, il a été

procédé de la même façon dans la loi de programmation pour la cohésion sociale en ce qui concerne la convention de reclassement personnalisé, et c'est une réussite. Pour ce qui est du présent texte, l'idée directrice est de faciliter l'embauche par les entreprises grâce à un nouveau type de contrat. C'est un pari intelligent et qui répond à l'urgence.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement.

La commission mixte paritaire a examiné quatre amendements de M. Jean Le Garrec, député, visant respectivement à supprimer les paragraphes 3°, 4°, 6° et 8° de l'article 1^{er}.

Défendant la suppression du 4° de l'article 1^{er}, **M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur**, a critiqué une disposition qui fait perdre à un jeune de moins de 26 ans ses droits de citoyen lorsqu'il entre dans une entreprise. Il est singulier que l'on puisse être élu local, voire député, à vingt-cinq ans mais rester au même âge un sous-citoyen dans l'entreprise. L'effet de cette disposition sera nul sur l'emploi et ne contribuera pas à renforcer la présence syndicale en entreprise, notamment dans certaines enseignes commerciales qui emploient beaucoup de jeunes, où la représentation des salariés est déjà difficile à mettre en place.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a protesté de son attachement au développement de la représentation syndicale, exprimé notamment lors des débats au Sénat. Mais le fait est que l'effet de seuil bloque l'embauche, de nombreuses entreprises préférant rester en dessous du seuil de dix salariés. La situation de l'emploi, avec plus de 10 % de chômage et près d'un jeune sur quatre sans travail, justifie de prendre des mesures exceptionnelles : entre un jeune qui ne va pas « compter » dans l'entreprise et un jeune qui reste à la porte, il faut préférer la première situation.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, ayant fait observer que des délais et des dérogations existent déjà dans le code du travail, **M. Claude Gaillard, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé que l'objectif est de pérenniser le contrat à statut particulier qui au-delà des vingt-quatre premiers mois devient un CDI classique.

M. Nicolas About, vice-président, a fait observer que la clause visant les salariés de moins de 26 ans ne s'applique pas seulement aux contrats nouvelles embauches, mais à tous les types de contrats de travail. Il a demandé ce qui arrivera quand le jeune dépassera l'âge de 26 ans.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a répondu qu'à partir du moment où le salarié atteint l'âge de 26 ans, le droit commun devrait s'appliquer, ainsi que l'a indiqué le gouvernement.

La commission mixte paritaire a *rejeté* les quatre amendements.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'article 1^{er} ainsi rédigé.

*

La commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré et figurant ci-après.

TEXTE ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE, PAR ORDONNANCE, DES MESURES D'URGENCE POUR L'EMPLOI

Article 1^{er}

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure visant à :

1° Favoriser l'embauche dans les entreprises et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail et n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés, par l'institution d'un contrat de travail sans limitation de durée comportant pendant une période déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques, garantissant au salarié, pendant cette période, une indemnité en cas de rupture à l'initiative de l'employeur supérieure à celle résultant de l'application des règles de l'article L. 122-9 du même code ;

1° *bis* Evaluer le dispositif prévu au 1° ;

2° Prévoir, pour les salariés dont le contrat mentionné au 1° a été rompu, en particulier ceux qui n'ont pas encore acquis de droits à l'assurance chômage, un revenu de remplacement adapté à leur situation, ainsi qu'un accompagnement renforcé et personnalisé en vue de leur retour à l'emploi, assuré par le service public de l'emploi, comportant des possibilités de formation et financé, le cas échéant, par une contribution spécifique à la charge de leur employeur ;

3° Alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés ou atteignant ou dépassant cet effectif, les effets financiers résultant de l'application des articles L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale, L. 951-1 du code du travail et 235 *ter* EA du code général des impôts, moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des ressources pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés ;

4° Aménager les règles de décompte des effectifs utilisées pour la mise en œuvre de dispositions relatives au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, pour favoriser, à compter du 22 juin 2005, l'embauche par les entreprises de salariés âgés de moins de 26 ans ;

5° Mettre en place dans les institutions de la défense, par aménagement des textes législatifs appropriés, notamment le code de la défense, le code du service national, la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des

militaires et la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, et en s'inspirant du modèle relatif à la formation professionnelle des volontaires stagiaires du service militaire adapté en vigueur outre-mer, un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté leur permettant l'obtention de diplômes ou titres professionnels et assorti d'un statut adapté aux exigences particulières de cette formation ;

6° Permettre aux très petites entreprises d'utiliser un dispositif simplifié pour leurs déclarations d'embauche ainsi que pour leurs déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales de leurs salariés, et pouvant, le cas échéant, tenir lieu de contrat de travail et de bulletin de paie et servir de titre de paiement ;

7° Supprimer les limites d'âge applicables au recrutement dans la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, y instituer une nouvelle modalité de recrutement pour l'accès des jeunes de moins de 26 ans aux corps et cadres d'emploi de catégorie C par la voie d'une formation en alternance conduisant à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles, et prévoir une exonération de cotisations sociales pour les personnes recrutées par cette procédure ;

8° Instituer une mesure fiscale :

a) En faveur des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources, qui créent ou reprennent une entreprise, ou qui sont recrutées pour occuper un emploi dans une entreprise ;

b) Encourageant les jeunes de moins de 26 ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement ;

9° Adapter les ordonnances prises en application des 5°, 6° et 8° aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; rendre applicables à Mayotte, en les adaptant, les ordonnances prises en application des 1° à 7° appropriées à l'organisation particulière de cette collectivité.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture
Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi	Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure visant à :	Alinéa sans modification
1° Favoriser l'embauche dans les entreprises et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail et n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés, par l'institution d'un contrat de travail sans limitation de durée comportant pendant une période déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques ;	1° Favoriser ...
2° Prévoir, pour les salariés dont le contrat mentionné au 1° a été rompu, un revenu de remplacement adapté à leur situation ;	...spécifiques, <i>garantissant au salarié, pendant cette période, une indemnité en cas de rupture à l'initiative de l'employeur supérieure à celle résultant de l'application des règles de l'article L. 122-9 du même code ;</i>
3° Alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés ou atteignant ou dépassant cet effectif, les effets financiers résultant de l'application des articles <u>L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales</u> , L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale, L. 951-1 du code du travail et 235 <i>ter</i> EA du code général des impôts, moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des ressources pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés ;	1° bis (nouveau) <i>Evaluer le dispositif prévu au 1° ;</i> 2° Prévoir, pour les salariés qui n'ont pas encore acquis de droits à l'assurance chômage et dont le contrat mentionné au 1° a été rompu, un revenu de remplacement subordonné à une durée minimale de présence dans l'emploi ; ainsi qu'un parcours de réinsertion personnalisé défini par les services de l'emploi qui veilleront à offrir de larges possibilités de formation et un accompagnement renforcé en vue de leur retour à l'emploi financé, le cas échéant, par une contribution spécifique à la charge de leur employeur ;
4° Aménager les règles de décompte des effectifs utilisées pour la mise en œuvre de dispositions relatives au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, pour favoriser, à compter du 22 juin 2005, l'embauche par les entreprises de salariés âgés de moins de 26 ans ;	3° Alléger, ...
5° Mettre en place dans les institutions de la défense, par aménagement des textes législatifs appropriés,	... articles L. 313-1 du ...
	... susmentionnés ;
	4° Non modifié
	5° Non modifié

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

notamment le code de la défense, le code du service national, la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires et la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, et en s'inspirant du modèle relatif à la formation professionnelle des volontaires stagiaires du service militaire adapté en vigueur outre-mer, un dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté leur permettant l'obtention de diplômes ou titres professionnels et assorti d'un statut adapté aux exigences particulières de cette formation ;

6° Permettre aux très petites entreprises d'utiliser un dispositif simplifié pour leurs déclarations d'embauche ainsi que pour leurs déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales de leurs salariés, et pouvant, le cas échéant, servir de titre de paiement ;

7° Supprimer les limites d'âge applicables au recrutement dans la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, y instituer une nouvelle modalité de recrutement pour l'accès des jeunes de moins de 26 ans aux corps et cadres d'emploi de catégorie C par la voie d'une formation en alternance conduisant à la titularisation après vérification des aptitudes professionnelles, et prévoir une exonération de cotisations sociales pour les personnes recrutées par cette procédure ;

8° Instituer une mesure fiscale :

a) En faveur des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources, qui créent ou reprennent une entreprise, ou qui sont recrutées pour occuper un emploi dans une entreprise ;

b) Encourageant les jeunes de moins de 26 ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement ;

9° (*nouveau*) Adapter les ordonnances prises en application des 5°, 6° et 8° aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; rendre applicables à Mayotte, en les adaptant, les ordonnances prises en application des 1° à 7° appropriées à l'organisation particulière de cette collectivité.

6° Permettre ...

... échéant, *tenir lieu de contrat de travail et de bulletin de paie* et servir de titre de paiement ;

7° Non modifié

8° Non modifié

9° Non modifié

Article 2

Conf orme