

N° 739

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2014

LETTRE RECTIFICATIVE

au projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes,

PRÉSENTÉE PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Envoyé à la commission des affaires sociales.)

et **PROJET DE LOI n° 423** rectifié (2013-2014)
relatif à la désignation des conseillers prud'hommes
(Rédaction résultant de la lettre rectificative)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 22 janvier 2014, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions permettant de mettre en place de nouvelles modalités de désignation des juges prud'homaux, s'appuyant sur la mesure de l'audience des organisations syndicales des salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

Il vise à conforter la légitimité de l'institution prud'homale en réformant le mode de désignation des conseillers prud'hommes désormais fondé sur la mesure de l'audience des organisations.

Celle-ci existe aujourd'hui du côté des organisations syndicales, depuis la mise en œuvre de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

En application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, cette mesure de l'audience pourra également être réalisée, du côté patronal, à compter de 2017.

À cette date, une désignation des conseillers prud'hommes fondée sur l'audience syndicale et patronale sera donc possible.

Dans la version initiale du projet de loi transmise au Parlement, le Gouvernement avait prévu une habilitation visant à aménager un dispositif transitoire pour la période allant de 2015 à 2017. Celui-ci aurait consisté, d'une part, en une désignation des conseillers du collège salariés en fonction des résultats des élections professionnelles de 2008 et, d'autre part, en une désignation des conseillers du collège employeurs selon des règles *ad hoc* valables de façon transitoire, dans l'attente de la première mesure de la représentativité patronale.

Au regard du nouveau cadre législatif résultant de la loi du 5 mars 2014 et compte tenu des concertations conduites depuis l'adoption

en conseil des ministres du projet de loi initial, le Gouvernement propose de proroger le mandat des conseillers de prud'hommes de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017.

Cette solution se justifie de plusieurs points de vue :

- du point de vue de l'équilibre et de la cohérence du dispositif, afin d'éviter pour les années 2016 et 2017 un hiatus difficile à justifier entre le mode de désignation applicable aux représentants des salariés (désignation en fonction de l'audience) et le mode de désignation applicable aux représentants des employeurs (désignation *ad hoc* et ne pouvant, par construction, être fondée sur l'audience) ;

- du point de vue opérationnel : la mise en place d'un mode de désignation *ad hoc* pour le collège employeurs aurait conduit, *in fine*, soit à se baser sur les résultats des élections de 2008 qui fondent les actuels mandats (ce qui rendait dès lors peu utile le choix de procéder au renouvellement des conseillers en place), soit à devoir procéder à une nouvelle forme de consultation occasionnant une procédure particulièrement lourde et dont le principe même aurait été contradictoire avec l'objectif de la réforme ;

- du point de vue pratique, les conseillers du collège salarié n'étant alors désignés et formés que pour une durée de deux ans avant le renouvellement des deux collèges devant intervenir en 2017.

Les modifications apportées au projet de loi se rapportent à cette prorogation du mandat prud'homal.

L'**article 1^{er}** ne prévoit plus d'habilitation à fixer un régime transitoire pour les années 2016 et 2017, celui-ci n'étant plus nécessaire du fait de l'allongement du mandat prud'homal introduit par la présente lettre rectificative.

L'**article 2** proroge le mandat des conseillers prud'hommes de deux années supplémentaires pour permettre le fonctionnement des conseils de prud'hommes pour les années 2016 et 2017. En cas de vacance de poste, et en l'absence d'autre solution, il sera toujours possible d'organiser des élections partielles.

Les dispositions relatives aux autorisations supplémentaires d'absence accordées au salarié par l'employeur au titre de la formation prud'homale, au titre des mandats exercés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015, sont complétées afin de tirer les conséquences de la

prorogation des mandats prud'homaux. Des autorisations supplémentaires d'absence sont donc aménagées au titre des mandats exercés entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017, dans la limite de six jours par an pouvant être fractionnés.

Afin de garantir une parfaite continuité de l'institution prud'homale dans ce contexte, le projet de loi est également complété par une disposition permettant de renforcer les mesures existantes prévues par le code du travail en cas de difficulté provisoire constatée de fonctionnement d'une section. Si, après la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 1442-4 du code du travail, les difficultés subsistent, en raison de la défaillance des suivants de liste, il est prévu, à titre dérogatoire, qu'un conseiller prud'homme d'une section puisse être affecté dans une autre section au sein du même conseil de prud'hommes sans que cette affectation ne soit limitée, comme le prévoit actuellement le code du travail, à deux renouvellements au maximum.

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI

relatif à la désignation des conseillers prud'hommes

Le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes est ainsi modifié :

1° L'article unique, qui devient l'article 1^{er}, est ainsi modifié :

a) La mention « I » est supprimée et le 10° de ce même I est abrogé ;

b) Au premier alinéa du I, les mots : « créé par le I de l'article 16 de la loi n° ... du ... relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale » sont supprimés ;

c) Le II est abrogé ;

2° Il est ajouté un article 2 ainsi rédigé :

« Art. 2. - I. - La date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes est fixée par décret et, au plus tard, au 31 décembre 2017. Le mandat des conseillers prud'hommes est prorogé jusqu'à cette date.

« II. - Dans les conditions fixées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 1442-2 du code du travail, les employeurs accordent aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil de prud'hommes, sur leur demande et pour les besoins de leur formation, des autorisations d'absence :

« 1° Dans la limite de six jours par an au titre de la prolongation du mandat, prévue à l'article 7 de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010, qu'ils exercent entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015 ;

« 2° Dans la limite de six jours par an au titre de la prolongation du mandat qu'ils exercent entre le 1^{er} janvier 2016 et la date fixée par le décret pris en application du I du présent article et au plus tard lors du prochain renouvellement général.

« III. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 1423-10 du code du travail, s'il n'est pas possible de pourvoir aux vacances dans les conditions fixées par l'article L. 1442-4 du code du travail, et jusqu'à la date du prochain renouvellement général, il peut être recouru aux affectations prévues en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une

section, qui peuvent être renouvelées au-delà de deux fois, dans les conditions et selon les modalités prévues au premier alinéa de l'article L. 1423-10. »

TEXTE DU PROJET DE LOI N° 423 RECTIFIÉ (2013-2014)

(Rédaction résultant de la lettre rectificative n° 739 (2013-2014))

Article 1^{er}

- ① Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi prévoyant la désignation des conseillers prud'hommes en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés définie au 5° de l'article L. 2121-1 du code du travail et de celle des organisations professionnelles d'employeurs définie au 6° de l'article L. 2151-1 du même code. Ces dispositions déterminent, dans le respect de l'indépendance, de l'impartialité et du caractère paritaire de la juridiction :
- ② 1° Le mode de désignation des conseillers prud'hommes ;
- ③ 2° Les modalités de répartition des sièges par organisation dans les sections, collèges et conseils ;
- ④ 3° Les conditions des candidatures et leurs modalités de recueil et de contrôle ;
- ⑤ 4° Les modalités d'établissement de la liste de candidats ;
- ⑥ 5° La procédure de nomination des conseillers prud'hommes ;
- ⑦ 6° Les modalités de remplacement en cas de vacance ;
- ⑧ 7° La durée du mandat des conseillers prud'hommes ;
- ⑨ 8° Le régime des autorisations d'absence des salariés pour leur formation à l'exercice de la fonction prud'homale ;
- ⑩ 9° Le cas échéant, les adaptations nécessaires en matière de définition des collèges et sections.
- ⑪ Le projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant sa publication.

Article 2

- ① I. – La date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes est fixée par décret et, au plus tard, au 31 décembre 2017. Le mandat des conseillers prud'hommes est prorogé jusqu'à cette date.
- ② II. – Dans les conditions fixées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 1442-2 du code du travail, les employeurs accordent aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil de prud'hommes, sur leur demande et pour les besoins de leur formation, des autorisations d'absence :
 - ③ 1° Dans la limite de six jours par an au titre de la prolongation du mandat, prévue à l'article 7 de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010, qu'ils exercent entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015 ;
 - ④ 2° Dans la limite de six jours par an au titre de la prolongation du mandat qu'ils exercent entre le 1^{er} janvier 2016 et la date fixée par le décret pris en application du I du présent article et au plus tard lors du prochain renouvellement général.
- ⑤ III. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 1423-10 du code du travail, s'il n'est pas possible de pourvoir aux vacances dans les conditions fixées par l'article L. 1442-4 du code du travail, et jusqu'à la date du prochain renouvellement général, il peut être recouru aux affectations prévues en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section, qui peuvent être renouvelées au-delà de deux fois, dans les conditions et selon les modalités prévues au premier alinéa de l'article L. 1423-10.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI

relatif à la désignation des conseillers prud'hommes

NOR : ETSX1412001L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

13 juin 2014

SOMMAIRE

1. Situation de référence	3
1.1. La juridiction prud'homale est une institution originale dans le système judiciaire français et européen.....	3
1.2. Le cadre juridique actuel prévoit la tenue d'élections pour assurer le renouvellement des conseillers prud'hommes tous les cinq ans	3
2. Le diagnostic : le renouvellement des conseillers prud'hommes par voie élective connaît des limites, au détriment de la légitimité de l'institution prud'homale.....	3
2.1. Le taux de participation est en constante baisse depuis 1979 malgré la mise en place de mesures d'amélioration à chaque scrutin	3
2.2. L'évolution du paysage de la démocratie sociale avec les réformes de la représentativité syndicale et patronale	6
3. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer :.....	6
4. Options possibles	8
5. Impact des dispositions du projet de loi.....	9
5.1. Impacts sociaux	9
5.2. Impacts économiques et financiers.....	9
5.2.1. Conséquences sur le budget de l'Etat.....	9
5.2.2. Conséquences sur les entreprises	10
5.3. Impacts environnementaux.....	10
5.4. Impacts administratifs	10
5.5. Impacts juridiques	10
5.6. Impacts sur le fonctionnement de la justice	11
5.7. Impacts sur les collectivités locales.....	11
5.8. Impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes.....	11
5.9. Impact sur les personnes en situation de handicap.....	11
6. Conditions d'application.....	11
6.1. Mesures réglementaires d'application.....	11
6.2. Conditions d'application dans le temps.....	11
6.3. Conditions d'application en métropole et en outre-mer	12
7. Consultations obligatoires menées avant l'examen en CE	12

1. Situation de référence

1.1. La juridiction prud'homale est une institution originale dans le système judiciaire français et européen

La juridiction prud'homale est spécialisée dans le règlement des litiges entre employeurs et salariés, qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail, avec des règles de procédure spécifiques, faisant une place particulière à la conciliation.

Il s'agit d'une juridiction ancrée dans le monde du travail, composée de magistrats non professionnels employeurs et salariés regroupés en sections. L'institution prud'homale compte 14 512 conseillers prud'hommes répartis dans 210 conseils de prud'hommes.

1.2. Le cadre juridique actuel prévoit la tenue d'élections pour assurer le renouvellement des conseillers prud'hommes tous les cinq ans

Les dispositions régissant l'organisation des élections des conseillers prud'hommes sont issues des lois n° 79-44 du 18 janvier 1979 et n° 82-372 du 6 mai 1982 désormais codifiées. Depuis 1979, les conseillers prud'hommes sont ainsi élus tous les cinq ans par leurs pairs dans le cadre d'une élection générale au suffrage universel direct, organisée pendant le temps de travail des salariés, le même jour sur tout le territoire.

L'organisation de cette élection, dont le ministère du travail a la responsabilité, est techniquement complexe et particulièrement coûteuse, notamment du fait de la nécessité de reconstituer le corps électoral (à la fois les salariés et les employeurs, soit plus de 19 millions d'électeurs inscrits) à chaque élection.

La dernière élection générale s'est déroulée le 3 décembre 2008. L'élection des nouveaux conseillers prud'hommes devait se tenir en décembre 2013, mais la loi n°2010-1215 du 15 octobre 2010 a prorogé le mandat des conseillers jusqu'à une date fixée par décret, au plus tard le 31 décembre 2015.

2. Le diagnostic : le renouvellement des conseillers prud'hommes par voie électorale connaît des limites, au détriment de la légitimité de l'institution prud'homale

Le taux d'abstention étant de plus en plus élevé, la légitimité de la juridiction prud'homale doit être renforcée par l'instauration de nouvelles modalités de désignation des juges prud'homaux.

2.1. Le taux de participation est en constante baisse depuis 1979 malgré la mise en place de mesures d'amélioration à chaque scrutin

Les élections prud'homales connaissent une baisse constante du taux de participation malgré la mise en place de nombreuses mesures permettant d'améliorer l'accès au scrutin, la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, partenaires sociaux, collectivités locales) et l'engagement financier de l'Etat de plus en plus conséquent.

**Tableau : Evolution du taux de participation aux élections prud'homales de 1979 à 2008
(métropole-DOM-St-Pierre et Miquelon)**

Années	1979	1982	1987	1992	1997	2002	2008
Taux de participation	62,07 %	57,80 %	45,12 %	39,57 %	33,61 %	32,35 %	25,63 %

De nombreuses mesures ont été prises pour favoriser la participation et améliorer l'accès au scrutin entre l'élection de 2002 et celle de 2008 :

Les acteurs du scrutin se sont efforcés de mettre en place de nombreuses voies d'amélioration, tant en amont, dans la préparation de l'élection, que dans l'organisation des opérations de vote. Ces améliorations ont notamment porté sur :

- la constitution de la liste électorale (inscription automatique des salariés notamment),
- l'envoi du matériel de vote (envoi plus précoce et centralisé des cartes d'électeur),
- la mise en place d'une campagne de communication et de sensibilisation significative (pour un coût de 7 millions d'euros), s'appuyant sur des canaux différents et cherchant à cibler des publics particuliers. En 2008, à titre d'exemple, il a été organisé :

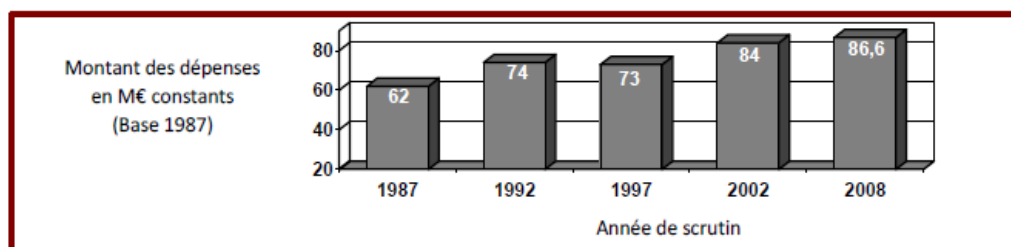
- o une campagne spécifique en direction des employeurs au printemps 2008 ;
- o une campagne grand public (télévision et presse) en novembre 2008 ;
- o une campagne à destination des jeunes (radio et internet) en novembre 2008 ;
- o une campagne spécifique pour Paris (presse et internet)

- les modalités de vote qui ont été diversifiées afin de rendre le scrutin accessible à tout un chacun : vote à l'urne, vote par correspondance généralisé en 2008 et mise en place à titre expérimental du vote électronique sur Paris. Plusieurs bureaux de vote ont également été positionnés au plus près des électeurs et installés en entreprise ainsi que, pour certains bureaux de vote interentreprises, dans des espaces collectifs (restaurants interentreprises, centres commerciaux, organismes).

Les efforts constants ont permis un élargissement du corps électoral (19,2 millions en 2008 contre 14,8 millions en 1992), notamment par une meilleure inclusion des salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat d'intérim.

Ces mesures ont nécessité à la fois un engagement conséquent de la part des nombreux acteurs du scrutin et une augmentation des coûts liés à l'organisation des élections prud'homales qui sont passés de 62 millions d'euros en 1987 à 86,6 millions d'euros, en euros constants, pour 2008.

Graphique : Evolution des dépenses consacrées à l'organisation du scrutin depuis 1987



Comparée à l'organisation des principales élections politiques de référence, celle des élections prud'homales apparaît relativement coûteuse, notamment lorsque l'on rapporte le montant des coûts de l'élection au nombre d'électeurs inscrits.

Tableau : Comparaison du coût d'organisation de plusieurs scrutins

Election	Elections prud'homales 2008	Election présidentielle 2007	Référendum sur le projet de traité européen 2005	Elections municipales 2008	Référendum sur le quinquennat 2000
<i>Coût du scrutin</i>	91 596 000 €	207 749 086 €	119 298 733 €	107 999 318 €	27 880 453 €
<i>Nombre d'électeurs inscrits</i>	19 202 659	43 939 249	41 789 202	42 704 017	39 941 943
<i>Coût par électeur inscrit</i>	4,77 €	4,73 €	2,85 €	2,53 €	0,70 €

Les résultats de l'élection de 2008 montrent les limites atteintes :

Malgré la mise en place de ces mesures, le scrutin de 2008 a confirmé la tendance générale de baisse continue du taux de participation aux élections prud'homales (25,63 % pour les 2 collèges).

Tableau : Comparaison de la participation au scrutin de 2008 par rapport aux trois derniers scrutins

Collèges	Données	1992	1997	2002	2008
Collège salariés	<i>Inscrits</i>	14 067 211	14 805 961	16 603 187	18 683 971
	<i>Votants</i>	5 666 958	5 094 378	5 414 649	4 760 754
	<i>Taux de participation</i>	40,28%	34,41%	32,61%	25,48%
	<i>Taux d'abstention</i>	59,72%	65,59%	67,39%	74,52%
Collège employeurs	<i>Inscrits</i>	719 775	928 042	763 437	518 688
	<i>Votants</i>	184 398	193 818	202 981	161 646
	<i>Taux de participation</i>	25,62%	20,88%	26,59%	31,16%
	<i>Taux d'abstention</i>	74,38%	79,12%	73,41%	68,84%
Total des deux collèges	<i>Inscrits</i>	14 786 986	15 734 003	17 366 624	19 202 659
	<i>Votants</i>	5 851 356	5 288 196	5 617 630	4 922 400
	<i>Taux de participation</i>	39,57%	33,61%	32,35%	25,63%
	<i>Taux d'abstention</i>	60,43%	66,39%	67,65%	74,37%

Au-delà du seul taux de participation, en partie déterminé par l'augmentation du nombre des inscrits du fait de l'inscription automatique des salariés, les résultats de 2008 montrent que le nombre d'électeurs ayant voté a baissé en 2008 par rapport à 2002 et est même inférieur à celui des scrutins de 1992 et de 1997. **Entre 1992 et 2008, le nombre des votants a en effet diminué de près de 930 000, dont 906 000 salariés.**

Ainsi, malgré les améliorations mises en œuvre pour favoriser la participation des électeurs, le taux de participation de l'élection a atteint en 2008 son plus bas niveau en 30 ans.

Maintenir une élection pour procéder à la nomination des juges prud'hommes a fait la preuve de ses limites. Cette situation atteint désormais la légitimité même de l'institution, rendue d'autant plus nécessaire que les élus sont amenés à exercer des fonctions juridictionnelles.

2.2. L'évolution du paysage de la démocratie sociale avec les réformes de la représentativité syndicale et patronale

Depuis 1979, les élections prud'homales avaient une double finalité. L'une, officielle et explicite, était de désigner les juges prud'homaux. La seconde était implicite, mais essentielle : les élections prud'homales étaient la seule consultation organisée au niveau national qui constituait, en fait, le « thermomètre » régulier de l'audience des syndicats.

Or depuis, le paysage de la démocratie sociale a changé. Deux grandes réformes ont eu lieu, fondant désormais la légitimité des organisations à représenter les salariés et les employeurs :

- d'une part, la réforme de la représentativité syndicale issue de la position commune et de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail qui mesurent cette représentativité sur d'autres bases, à savoir les élections des délégués du personnel et aux comités d'entreprises, complétée par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 organisant une élection spécifique pour les très petites entreprises ;
- d'autre part, la réforme de la représentativité patronale instituée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, qui instaure à compter de 2017 une mesure de la représentativité patronale.

La représentativité syndicale a déjà fait l'objet d'une première mesure en 2013. Le nombre de salariés inscrits sur les listes électorales pour l'élection des représentants du personnel (7,8 M) ajouté à celui des salariés inscrits sur les listes pour la mesure de l'audience dans les très petites entreprises (4,6 M) est de 12,4 millions. Le nombre de votants a été pour ces deux types de scrutin de 5,4 millions, soit un nombre supérieur à celui des salariés ayant voté aux dernières élections prud'homales (4,7 M). S'agissant du taux de participation, il s'établit en moyenne à 42,8% pour l'audience générale, avec 63% pour les élections professionnelles dans les entreprises dotées d'IRP, contre 25% pour les élections prud'homales du collège salariés.

Concernant la représentativité des organisations patronales, la loi n'en prévoit la première mise en œuvre qu'en 2017. Ses modalités d'application sont actuellement en cours d'élaboration en concertation avec les partenaires sociaux.

Ces nouvelles mesures d'audience et de représentativité syndicales et patronales vont permettre dorénavant de déterminer tous les quatre ans les forces sociales pouvant représenter les salariés et les employeurs dans le cadre du dialogue social.

Maintenir une élection prud'homale dans ce nouveau contexte **pourrait conduire à disposer de données concurrentes s'agissant de l'audience syndicale et patronale qui ne peut que desservir la légitimité des partenaires sociaux et fragiliser l'image de l'institution prud'homale.**

3. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer :

Le Gouvernement souhaite renforcer la légitimité de l'institution prud'homale tout en préservant sa spécificité.

La solution envisagée, dont il faut préciser les modalités en concertation étroite avec tous les acteurs, est de fonder la désignation des conseillers prud'hommes sur la base des résultats de la mesure de l'audience obtenus dans le cadre de la réforme de la représentativité syndicale et de la réforme de la représentativité patronale en cours. Loin d'être une remise en cause de l'institution prud'homale, cette réforme vise à la conforter.

Il sera désormais procédé à la désignation des juges prud'homaux en s'appuyant sur l'audience qui déterminera la répartition des sièges entre organisations. Cette désignation sera articulée au cycle quadriennal de la mesure d'audience.

Reposant sur une mesure d'audience syndicale déterminée à l'issue d'un cycle de quatre ans dont la prochaine échéance est en 2017, ainsi que sur une mesure de l'audience patronale dont les résultats seront publiés pour la première fois en 2017, cette réforme doit être menée dans un calendrier compatible avec ces échéances. Le nouveau mode de désignation des conseillers prud'hommes ne pourra être effectif qu'à partir de 2017, première année où les résultats de l'audience porteront à la fois sur le collège syndical et le collège patronal.

Il est donc nécessaire de proroger le mandat des conseillers prud'hommes de deux années supplémentaires, afin de permettre la continuité du fonctionnement de cette juridiction entre 2015, année initialement prévue pour le renouvellement, et 2017, année où le nouveau mode de désignation des conseillers prud'hommes sera appliqué pour la première fois.

Les dispositions relatives à la désignation des conseillers prud'hommes sont d'ordre législatif.

Quelles que soient les modalités retenues, cette réforme nécessite des dispositions législatives et réglementaires d'envergure pour définir et encadrer le nouveau dispositif, ainsi que la définition et la mise en œuvre des modalités d'organisation. Le choix a donc été fait de procéder par voie d'ordonnance du fait de la complexité et de la volumétrie de ces travaux, et de la nécessité de construire ce dispositif en étroite concertation avec les partenaires sociaux laquelle est menée en parallèle des travaux actuellement en cours sur la représentativité patronale.

Le projet de loi tire par ailleurs les conséquences en matière de formation prud'homale et d'organisation des conseils de prud'hommes de la prolongation de deux ans du mandat.

D'une part, il met en cohérence le droit à la formation des conseillers prud'hommes avec la durée du mandat. Le mandat en cours, qui devait expirer fin 2013, a été déjà prorogé jusqu'au 31 décembre 2015 au plus tard par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, et le sera jusqu'au 31 décembre 2017 au plus tard par le présent projet de loi, pour une durée totale maximale de neuf ans.

La disposition législative fixant le nombre d'autorisations d'absence accordé aux conseillers prud'hommes salariés est prévue pour couvrir un mandat de cinq ans. De ce fait, il est possible que certains conseillers salariés aient utilisé la totalité de leur droit à absence à fin 2013. Cela les empêcherait de participer à des formations au cours des quatre années à venir, alors que ces formations sont nécessaires, même en fin de mandat, notamment pour une actualisation de leurs connaissances du fait des changements législatifs et réglementaires.

Le II de l'article 2 a pour objet d'attribuer des jours supplémentaires à ceux déjà prévus, dans la limite de six jours par an pouvant être fractionnés, pour les années 2014-2015 (1°) et 2016-2017 (2°). Les jours supplémentaires bénéficieront *de facto* aux conseillers prud'hommes salariés ayant déjà utilisé l'intégralité des trente-six jours prévus par l'article L. 1442-2 du code du travail.

Les autorisations d'absence entreront en vigueur de façon rétroactive, au 1^{er} janvier 2014 afin de couvrir les absences d'ores-et-déjà intervenues en début d'année.

L'institution prud'homale de ce fait continuera à bénéficier de juges mieux formés et plus aguerris car déjà en exercice depuis plusieurs années, assurant ainsi une justice de qualité au service du justiciable.

D'autre part, en cours de mandat, certains conseillers prud'hommes peuvent cesser leurs fonctions (démission, décès, etc.). Les mécanismes, prévus par le code du travail, sont alors mis en œuvre pour remplacer ces conseillers, que ce soit par l'affectation temporaire de conseillers d'une section à une autre au sein d'un même conseil de prud'hommes ou en dernière instance par l'organisation d'une élection complémentaire dans le ressort du conseil de prud'hommes, laquelle peut ne

concerne qu'une section et qu'un collège, le plus fréquemment le collège employeur. Ces mêmes mesures s'appliqueront pendant la période de la prorogation du mandat.

Pour faciliter et fluidifier le fonctionnement des conseils de prud'hommes et ainsi remédier aux effets que pourrait avoir la prorogation du mandat, le projet de texte prévoit d'assouplir les règles d'organisation à la disposition des présidents de juridiction. A cette fin, le III de l'article 2 supprime pendant la période qui court jusqu'en 2017 la limitation temporaire de l'affectation d'un conseiller prud'hommes d'une section à une autre section. Les affectations temporaires de conseiller d'une durée de six mois deviennent ainsi renouvelables sans limitation jusqu'au prochain renouvellement des conseillers, en 2017.

4. Options possibles

En 2009, le ministre chargé du travail avait confié à M. Jacky RICHARD, conseiller d'Etat, le soin de mener une réflexion en concertation avec les partenaires sociaux sur les enjeux et conditions de la désignation des conseillers prud'hommes.

Dans son rapport de mai 2010 « *pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ?* », dont sont issus une partie des éléments de diagnostic mentionnés ci-dessus, il retient trois pistes d'évolution du mode de désignation des juges prud'hommes :

- maintenir une élection générale avec des mesures destinées à améliorer le taux de participation ;
- maintenir une élection, mais sur une base électorale plus restreinte, composée de délégués du personnel et de représentants des très petites entreprises ;
- procéder à la nomination des conseillers prud'hommes, en fonction de la mesure de la représentativité, sur proposition des organisations syndicales et patronales.

La première piste d'évolution consistant à maintenir le dispositif actuellement en vigueur (élection générale) avec mise en place de mesures d'amélioration et de simplification, n'est pas retenue par le Gouvernement car elle ne garantit pas une réelle amélioration du taux de participation en dépit d'un investissement très important. Elle n'aurait en outre pas levé la difficulté de la « concurrence » possible des chiffres d'audience.

La deuxième proposition n'est pas non plus retenue car elle présuppose d'une part d'élargir les fonctions des élus du personnel pour constituer un collège d'électeurs intermédiaires et d'autre part de constituer un système électif ad hoc pour les salariés des petites entreprises. En tout état de cause, un tel système ne pourrait intervenir qu'à l'issue du cycle en cours (soit à partir de 2017). L'avantage d'un tel système comparé à un mode de désignation fondé sur la mesure de l'audience n'est pas évident.

S'agissant de la prorogation du mandat, le choix aurait pu être fait de mettre en place un dispositif transitoire entre 2015 et 2017, ce qui avait d'ailleurs initialement été envisagé par le Gouvernement dans le projet de loi initial présenté en Conseil des ministres le 22 janvier 2014. Mais cette option présente l'inconvénient majeur d'organiser un dispositif complexe et surtout asymétrique entre le collège des salariés et le collège des employeurs. Il conduit aussi à désigner pour une courte période (deux ans) des conseillers prud'hommes qui devraient s'investir et se former. S'agissant du collège employeurs, le dispositif qu'il aurait fallu mettre en place aurait présenté l'inconvénient, soit de recréer une élection pour la dernière fois, soit de construire un dispositif calé sur des données anciennes, celles de 2008. C'est pourquoi le Gouvernement a estimé que la meilleure solution était de proroger le mandat des conseillers jusqu'à la première date - assez proche - à laquelle pour les deux collèges, une mesure de la représentativité serait disponible.

5. Impact des dispositions du projet de loi

L'article 1^{er} du projet de loi prévoyait de demander l'autorisation de procéder par voie d'ordonnance pour réformer le mode de désignation des conseillers prud'hommes en fonction de l'audience.

Le périmètre de l'habilitation était le suivant :

- le mode de désignation des conseillers prud'hommes ;
- les modalités de répartition des sièges par organisation dans les sections, collèges et conseils ;
- les conditions des candidatures et leurs modalités de recueil et de contrôle ;
- les modalités d'établissement de la liste de candidats ;
- la procédure de nomination des conseillers prud'hommes ;
- les modalités de remplacement en cas de vacance ;
- la durée du mandat des conseillers prud'hommes ;
- le régime des autorisations d'absence des salariés pour leur formation à l'exercice de la fonction prud'homale ;
- le cas échéant, les adaptations nécessaires en matière de définition des collèges et des sections.

L'article 1^{er} ne prévoit plus l'habilitation à fixer un régime transitoire pour les années 2016 et 2017, inutile du fait de l'allongement du mandat prud'homal.

L'article 2 du projet de loi institue la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes de deux années supplémentaires.

5.1. Impacts sociaux

La majorité des conseillers prud'hommes sont réélus d'une mandature sur l'autre (2/3 d'entre eux selon une enquête réalisée en 2006 par le CURAPP-CNRS pour l'organisation du colloque « Prud'hommes, actualité d'une justice du travail » qui s'est tenu les 7 et 8 novembre 2006 au Conseil économique et social). Compte-tenu du faible taux de candidatures nouvelles régulièrement observé lors des élections, les conseillers prud'hommes désignés selon le nouveau dispositif pourraient donc être sensiblement les mêmes.

Les organisations syndicales et professionnelles jouaient un grand rôle dans l'organisation des élections prud'homales (constitution des listes de candidats, organisation et déroulement de leur campagne électorale...). Cela impliquait pour elles de disposer de moyens humains et financiers importants. La modification des modalités de désignation devrait amener à une diminution de leurs frais, notamment au titre de la campagne électorale (avec un redéploiement potentiel sur les campagnes liées aux élections professionnelles).

S'agissant des impacts de la prorogation du mandat, on observe un nombre limité d'élections complémentaires. Pour la période 2009-2012, seules 6 élections complémentaires ont été organisées du fait de démission de conseillers. En 2013, 19 élections complémentaires ont été organisées qui concernent principalement le collège employeurs. Les données pour l'année en cours ne montrent pas de demande d'élections complémentaires en nombre inhabituel, puisqu'une seule est en cours d'organisation.

5.2. Impacts économiques et financiers

5.2.1. Conséquences sur le budget de l'Etat

Le coût du renouvellement des conseillers prud'hommes sur la base d'un dispositif de désignation est très sensiblement inférieur aux coûts liés à l'organisation d'une élection générale. On peut estimer un coût global des opérations environ quinze fois moindre que le processus électoral

global. Le budget d'une élection générale est estimé à 106 M€, le coût du nouveau système de désignation devrait s'établir autour de 6 M€.

La prorogation du mandat permet d'économiser le coût de mise en place d'un dispositif transitoire, dont le coût était estimé à 17 M€, pour des juges qui ne seraient nommés que pour un mandat de deux ans ainsi que les coûts de formation plus élevés s'agissant de conseillers nouvellement nommés. Ainsi, le coût de la formation prud'homale pour les deux années de mandat (2015 et 2016) étaient estimés à 21,6 M€. Du fait de la prolongation du mandat, seulement 13,6 M€ seront consacrés à la formation prud'homale sur ces deux années.

L'assouplissement de la règle d'affectation temporaire des conseillers d'une section à une autre, telle que prévue à l'article L.1423-10 du code du travail, est de nature à limiter le recours à des élections complémentaires.

5.2.2. Conséquences sur les entreprises

Le changement du mode de désignation, comme l'ensemble des dispositions du projet de loi, est sans impact sur les entreprises. On relèvera toutefois que la suppression du vote à l'urne peut constituer un allègement organisationnel pour celles-ci.

5.3. Impacts environnementaux

Le passage d'une élection à un mode de désignation, ainsi que la suppression d'une période transitoire par la prorogation du mandat, permettent de réaliser des économies environnementales. En effet, il n'y aura plus besoin de production et d'envois de documents (propagande électorale en particulier) impliquant l'utilisation de plus de 2000 tonnes de papier et leur acheminement.

5.4. Impacts administratifs

Le fait de ne plus organiser d'élection prud'homale réduit significativement la charge de travail des services de l'Etat et des collectivités locales qui assument cette organisation : administration centrale, et surtout les préfetures et les mairies (cf. infra) en tant qu'acteurs opérationnels. A titre d'illustration, les acteurs locaux se sont vu rembourser environ 25 M€ (dont 5M€ pour le titre 2) pour l'organisation de l'élection générale de 2008.

Les mairies demandent régulièrement à ne plus avoir la charge de cette élection.

La prorogation du mandat dispense de mettre en place un dispositif transitoire dont la charge aurait reposé sur l'Etat et les collectivités locales.

L'assouplissement de la règle d'affectation temporaire des conseillers d'une section à une autre, telle que prévue à l'article L.1423-10 du code du travail, est de nature à limiter le recours à des élections complémentaires.

5.5. Impacts juridiques

Ce projet de loi en tant que tel ne supprime pas des dispositions existantes et n'a pas d'incidences sur le droit européen ou international.

Pour un renouvellement à fin 2017, le calendrier de la réforme nécessite de consacrer l'ensemble de l'année 2016 à la procédure de désignation d'un maître d'œuvre et à la réalisation des systèmes d'information nécessaires (construction des algorithmes de calcul des sièges, modalités de recueil des candidatures).

Compte-tenu de cette échéance, l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, dont les rédactions sont étroitement articulées, devront être élaborés au cours de l'année 2015 en concertation étroite avec les partenaires sociaux.

Le projet de loi implique de prendre d'autres textes :

Un décret d'application en matière de formation prud'homale (prolongation des agréments des organismes de formation et prolongation de la durée des conventions de formation prud'homale).

D'autres travaux réglementaires seront nécessaires dans le cadre de l'ordonnance pour mettre en œuvre le nouveau système de désignation. Ils seront élaborés en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

5.6. Impacts sur le fonctionnement de la justice

Le changement des modalités de désignation des conseillers prud'hommes vise principalement à conforter la légitimité de la juridiction prud'homale.

Il ne devrait avoir aucune incidence sur la gestion et l'organisation des conseils de prud'hommes.

De plus, le nouveau mode de désignation, s'appliquant aussi en cours de mandat, permettra de pourvoir les postes vacants au fil de l'eau, et par conséquent d'assurer une plus grande fluidité et un fonctionnement sans rupture des conseils de prud'hommes.

Le report du renouvellement à 2017 permet d'assurer la continuité de l'institution prud'homale, avec des juges expérimentés.

S'agissant des autorisations d'absences, le projet de texte est de nature à préserver la capacité des juges à exercer leur fonction juridictionnelle en bénéficiant de formations, rendues nécessaires par les évolutions de la réglementation relatives au contrat de travail.

La disposition permettant l'affectation temporaire de conseillers d'une section à une autre est de nature à donner plus de souplesse au fonctionnement de la juridiction prud'homale.

5.7. Impacts sur les collectivités locales

Les mairies étaient mobilisées tous les cinq ans pour mettre en œuvre les élections prud'homales.

La prorogation du mandat et le passage à un système de désignation conduiront à supprimer cette charge.

5.8. Impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes

Ce projet de texte en tant que tel n'a pas d'incidences sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

5.9. Impact sur les personnes en situation de handicap

Ce projet de texte en tant que tel n'a pas d'incidences sur les personnes en situation de handicap.

6. Conditions d'application

6.1. Mesures réglementaires d'application

A l'exception des mesures réglementaires tirant les conséquences en matière de formation prud'homale de la prolongation du mandat, qui sont directement rendues nécessaires par le projet de loi, d'autres travaux réglementaires seront nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau système de désignation des conseillers.

6.2. Conditions d'application dans le temps

Ces dispositions s'appliquent dès la publication de la présente loi.

6.3. Conditions d'application en métropole et en outre-mer

Les dispositions du projet de loi relatives à la prorogation du mandat des conseillers de prud'hommes trouvent effet en métropole et dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Des conseils de prud'hommes sont établis dans les quatre départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le droit commun s'appliquant (articles L. 1511-1 du code du travail et suivants), les modalités de désignation des 330 conseillers prud'hommes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon seront modifiées comme pour les conseillers prud'hommes de métropole en décembre 2017.

C'est le conseil départemental des prud'hommes de Basse-Terre qui, à défaut de toute modification réglementaire, continue à connaître des litiges du travail concernant les salariés de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin. Le présent projet de loi n'apporte aucune évolution à cette organisation.

Les autres collectivités ultra-marines ne connaissent pas de conseils de prud'hommes, mais des tribunaux du travail régis par les dispositions de chacun des codes du travail qui s'y appliquent.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, il n'est pas nécessaire d'introduire un dispositif équivalent dans les textes applicables localement.

Concernant Mayotte à l'heure actuelle, les différends individuels relatifs au contrat de travail sont réglés par le tribunal du travail.

Au terme de l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte, un conseil de prud'hommes doit être normalement installé à la date de renouvellement des conseillers prud'hommes en 2015. La prorogation du mandat devra conduire à reporter l'installation de ce conseil de prud'hommes de deux ans par voie d'ordonnance.

Les premiers résultats de la mesure d'audience syndicale à Mayotte étant connus en 2017, le nouveau mode de désignation des conseillers prud'hommes s'appliquera à Mayotte dans les mêmes conditions que sur le territoire métropolitain.

7. Consultations obligatoires menées avant l'examen en CE

Le Conseil supérieur de la prud'homie s'est réuni le 17 décembre 2013 et le 10 juin 2014 pour donner son avis sur ce projet de loi et le rectificatif, comme le prévoit l'article R. 1431-3 du code du travail.