

N° 769

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Jacky LE MENN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, Mme Catherine Deroche, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, MM. Marc Laménie, Jean-Noël Cardoux, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Patricia Bordas, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Didier Robert, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 1722

**Sénat :** 423 rect., 739 et 770 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>9</b>
<b>I. L'ELECTION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SOUFFRE ESSENTIELLEMENT D'UNE ABSTENTION CROISSANTE .....</b>	<b>9</b>
A. LES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SONT ELUS PAR LEURS PAIRS.....	9
B. UN TAUX D'ABSTENTION CROISSANT DEPUIS 1979 ET QUI A DEPASSÉ 74 % EN 2008.....	10
C. UNE ELECTION COMPLEXE A ORGANISER.....	12
D. UN COÛT FINANCIER NON NÉGLIGEABLE .....	13
<b>II. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX DU REMPLACEMENT DE L'ÉLECTION PAR UNE DESIGNATION FONDÉE SUR L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES .....</b>	<b>14</b>
A. LES DEUX AUTRES SCÉNARIOS ALTERNATIFS ONT ÉTÉ ÉCARTÉS PAR LE GOUVERNEMENT.....	14
1. <i>L'aménagement du système actuel d'élection au suffrage universel direct .....</i>	<i>14</i>
2. <i>La création d'un système d'élection ad hoc au suffrage universel indirect .....</i>	<i>15</i>
3. <i>Le choix du Gouvernement en faveur d'une désignation fondée sur l'audience est arrêté depuis novembre 2013 .....</i>	<i>16</i>
B. LA DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES PRÉSENTE DES AVANTAGES CERTAINS.....	19
1. <i>L'audience des organisations syndicales est établie depuis mars dernier... ..</i>	<i>19</i>
2. <i>Tandis que celle des organisations professionnelles d'employeurs est prévue dès 2017 .....</i>	<i>20</i>
3. <i>La prolongation des mandats des conseillers jusqu'en 2017 est privilégiée par le Gouvernement .....</i>	<i>21</i>
<b>III. LE PROJET DE LOI AUTORISE LE GOUVERNEMENT A LEGIFERER PAR ORDONNANCE TOUT EN PROLONGEANT LES MANDATS DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES JUSQU'À 2017.....</b>	<b>22</b>
A. LE PROJET DE LOI INITIAL TEL QUE MODIFIÉ PAR LA LETTRE RECTIFICATIVE DU 16 JUILLET 2014 .....	22
B. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR.....	22
1. <i>Une réforme fondée, côté salariés, sur les élections professionnelles .....</i>	<i>22</i>
2. <i>L'engagement de prendre en compte les spécificités locales .....</i>	<i>23</i>
3. <i>Le vote des demandeurs d'emplois n'est pas indispensable .....</i>	<i>23</i>
4. <i>La constitutionnalité de la réforme semble garantie .....</i>	<i>24</i>
5. <i>La possibilité de mesurer l'audience de toutes les catégories d'employeurs .....</i>	<i>26</i>

---

EXAMEN DES ARTICLES .....	27
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Habilitation du Gouvernement pour légiférer par ordonnance en vue de réformer le mode de désignation des conseillers prud'hommes</b> .....	27
• <i>Article 2</i> <b>Prorogation des mandats des conseillers prud'hommes jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes, prévu au plus tard le 31 décembre 2017</b> .....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
I. AUDITION DU MINISTRE .....	31
II. TABLE RONDE RÉUNISSANT LES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS D'EMPLOYEURS .....	37
III. TABLE RONDE RÉUNISSANT LES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DE SALARIÉS .....	43
IV. EXAMEN DU RAPPORT .....	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	67
TABLEAU COMPARATIF .....	69

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

Réunie le mercredi 23 juillet 2014 sous la présidence de **Mme Annie David, présidente**, la commission des affaires sociales a examiné, en première lecture et après engagement de la procédure accélérée, le rapport de **M. Jacky Le Menn**, sur le projet de loi n° 423 rectifié (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.

Son article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par une désignation fondée sur la mesure de l'audience des organisations syndicales des salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

Conformément à la lettre rectificative déposée par le Gouvernement le 16 juillet 2014 et dans un souci de simplicité, son article 2 supprime le régime transitoire prévu initialement entre 2015 et 2017 et prolonge le mandat actuel des conseillers jusqu'au prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes, qui devra intervenir avant le 31 décembre 2017.

**La commission a adopté le projet de loi sans modification.**



Mesdames, Messieurs,

Des dispositions relatives à la désignation des conseillers prud'hommes figuraient initialement dans l'avant-projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Elles ont toutefois été disjointes puis reprises dans un projet de loi spécifique déposé le 22 janvier dernier à l'Assemblée nationale, d'où il a été retiré pour être enregistré à la présidence du Sénat le 28 mars 2014, le Gouvernement engageant la procédure accélérée.

Le 29 avril dernier, François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, a indiqué, lors de son audition devant la commission des affaires sociales du Sénat, que la discussion du projet de loi en séance publique prévue le 14 mai était repoussée afin de modifier le contenu du projet de loi.

Le 16 juillet dernier, le Conseil des ministres a adopté une lettre rectificative au projet de loi.

C'est donc ce texte ainsi modifié qu'a examiné la commission des affaires sociales du Sénat le 23 juillet.

Son objectif est double. D'une part, il habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par une désignation fondée sur la mesure de l'audience des organisations syndicales des salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

D'autre part, conformément à la lettre rectificative et dans un souci de simplicité, il supprime le régime transitoire prévu initialement entre 2015 et 2017 et prolonge le mandat actuel des conseillers jusqu'au prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes, qui devra intervenir avant le 31 décembre 2017.

L'objet du projet de loi est donc limité : il ne traite pas du fonctionnement des conseils de prud'hommes.

La réforme proposée par le Gouvernement s'appuie en grande partie sur le diagnostic établi par M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, et M. Alexandre Pascal, inspecteur général des affaires sociales, auteurs d'un rapport « *Pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ?* » remis au ministre du travail en avril 2010.

Il s'en éloigne cependant en préconisant la suppression de l'élection prud'homale, dont le taux de participation a atteint seulement 25,5 % en 2008, au profit d'une mesure de l'audience des partenaires sociaux, qui sera effective et consolidée dès 2017.

A l'instar du Gouvernement, votre rapporteur considère que cette réforme constitue la meilleure des options parmi celles qui avaient été évoquées, car elle évitera la coexistence de deux élections potentiellement divergentes, tout en garantissant la légitimité et la simplicité de la désignation des conseillers prud'hommes.

---

## I. L'ELECTION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SOUFFRE ESSENTIELLEMENT D'UNE ABSTENTION CROISSANTE

### A. LES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SONT ELUS PAR LEURS PAIRS

Selon l'article L. 1411-1 du code du travail, le conseil de prud'hommes règle par voie de conciliation, et à défaut par jugement, les différends qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail soumis aux dispositions du code du travail entre les employeurs, ou leurs représentants, et les salariés qu'ils emploient.

Le conseil des prud'hommes est une entité singulière dans le paysage juridictionnel français et constitue même une exception en Europe<sup>1</sup> car il est composé exclusivement de juges qui ne sont pas des magistrats professionnels. Chaque juge est élu par un collège (employeur, salarié) et une section spécifiques (industrie, commerce et services commerciaux, agriculture, activités diverses, encadrement). Par conséquent, chaque scrutin donne lieu à **dix élections** différentes par conseil de prud'hommes.

Les conseillers prud'hommes sont élus tous les **cinq ans** au suffrage universel direct, la moitié par les salariés, l'autre moitié par les employeurs.

La dernière élection a eu lieu le 3 décembre 2008.

Toutefois, l'article 7 de 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 a repoussé la date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes, qui sera fixée par décret et, au plus tard, au 31 décembre 2015. Le mandat des conseillers prud'hommes est naturellement prorogé jusqu'à cette date, passant de cinq à sept ans.

En décembre 2008, on comptait 14 512 conseillers au sein de 210 conseils de prud'hommes (la réforme de la carte judiciaire effectuée en 2008 a conduit à la suppression de 62 juridictions prud'homales).

---

<sup>1</sup> Cf. *le rapport à Madame la Garde de Sceaux, ministre de la justice, « L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du XXIème siècle », d'Alain Lacabarats, président de chambre à la Cour de cassation, de Philippe Flores, conseiller référendaire, et de Damien Pons, auditeur, juillet 2014, p. 16.*

Figure n° 1 : Résultats des élections prud'homales du 3 décembre 2008

Toutes sections confondues				
	INSCRITS	VOTANTS	PART.	EXPRIMES
<b>Collège Salariés</b>	18 683 971	4 760 754	25,48%	4 621 696
Listes	VOIX		%	SIEGES
CGT	1 570 500		33,98	2 853
CFDT	1 007 985		21,81	1 799
FO	730 855		15,81	1 146
CFTC	401 494		8,69	384
CFE - CGC	379 027		8,20	627
UNSA	288 924		6,25	250
SOLIDAIRES	176 140		3,81	92
DIV SAL	66 771		1,44	105

Toutes sections confondues				
	INSCRITS	VOTANTS	PART.	EXPRIMES
<b>Collège Employeurs</b>	518 688	161 646	31,16%	156 755
Listes	VOIX		%	SIEGES
UDE	113 111		72,16	6 285
AEES	30 010		19,14	466
DIV EMP	13 634		8,70	488

Source : Ministère du travail

L'élection prud'homale souffre toutefois de plusieurs maux qui, pris ensemble, justifient selon le Gouvernement la réforme proposée :

- un taux d'abstention majeur et croissant ;
- un scrutin complexe à organiser ;
- un coût financier non négligeable.

#### B. UN TAUX D'ABSTENTION CROISSANT DEPUIS 1979 ET QUI A DEPASSÉ 74 % EN 2008

Malgré une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs, le taux d'abstention aux élections prud'homales de 2008 s'est élevé à 74,37 %, contre 67,65 % en 2002 et 37,39 % en 1979.

Chaque scrutin a été marqué par une hausse continue du taux d'abstention comme en témoigne le tableau suivant.

**Figure n° 2 : Principales données concernant les niveaux de participation aux élections prud'homales de 1979 à 2002**

Collèges	Données	1979	1982	1987	1992	1997	2002
Collège salarié	Inscrits	12 836 161	13 682 475	12 364 170	14 067 211	14 805 961	16 603 187
	Votants	8 090 537	8 019 584	5 674 774	5 666 958	5 094 378	5 414 649
	Taux de participation	63,03%	58,61%	45,90%	40,28%	34,41%	32,61%
	Taux d'abstention	<b>36,97%</b>	<b>41,39%</b>	<b>54,10%</b>	<b>59,72%</b>	<b>65,59%</b>	<b>67,39%</b>
Collège employeur	Inscrits	906 314	1 112 379	861 832	719 775	928 042	763 437
	Votants	439 336	531 384	293 135	184 398	193 818	202 981
	Taux de participation	48,48%	47,77%	34,01%	25,62%	20,88%	26,59%
	Taux d'abstention	<b>51,52%</b>	<b>52,23%</b>	<b>65,99%</b>	<b>74,38%</b>	<b>79,12%</b>	<b>73,41%</b>
Total des deux collèges	Inscrits	13 742 475	14 794 854	13 226 002	14 786 986	15 734 003	17 366 624
	Votants	8 529 873	8 550 968	5 967 909	5 851 356	5 288 196	5 617 630
	Taux de participation	62,07%	57,80%	45,12%	39,57%	33,61%	32,35%
	Taux d'abstention	<b>37,93%</b>	<b>42,20%</b>	<b>54,88%</b>	<b>60,43%</b>	<b>66,39%</b>	<b>67,65%</b>

Source : Rapport de M. Richard, *op. cit.*

En outre, le nombre de votants en valeur absolue connaît lui aussi une érosion continue, chutant de 8,5 millions en 1979 à 4,7 millions en 2008.

Michel Sapin, alors ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a indiqué au Sénat, lors de la séance de questions cribles thématiques sur le devenir des élections prud'homales du 16 janvier dernier, que la légitimité des conseils de prud'hommes « *pourrait être altérée par l'affaiblissement de la participation aux élections prud'homales* ».

Certains considèrent que le faible taux de participation aux élections prud'homales n'est pas un argument suffisant pour justifier leur réforme, eu égard au fort taux d'abstention qui frappe certaines élections politiques majeures. Votre rapporteur considère, à titre personnel, que l'on ne peut pas comparer en toute rigueur des élections politiques et l'élection prud'homale, qui occupe une place singulière dans le paysage juridictionnel français. M. Richard partage ce constat, et rappelle que les élections prud'homales « *ne sont pas des élections politiques, ancrées dans le paysage institutionnel* », et qu'elles demeurent des « *élections atypiques (élection de juges), récentes (30 ans), fondant une juridiction exorbitante du droit commun* »<sup>1</sup>.

L'élection de responsables politiques influe directement sur la définition de politiques publiques. Ce n'est pas le cas des juges prud'homaux, qui doivent rendre la justice de manière indépendante et impartiale en appliquant les normes du code du travail au nom du peuple

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. 81.

français. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA), a estimé, lors de son audition devant la commission des affaires sociales le 29 avril dernier, que si les élections permettent d'orienter la politique dans telle ou telle direction, « *tel n'est pas le cas pour le juge prud'homal qui se contente d'appliquer le code du travail* ». C'est d'ailleurs pour cette raison que les organisations patronales font liste commune pour ces élections.

Plus secondairement, le taux d'abstention le plus élevé aux élections européennes s'est établi à 59,37 % des inscrits pour le scrutin du 7 juin 2009, soit bien en deçà du dernier taux enregistré aux élections prud'homales en 2008.

Le rapport de Jacky Richard avance plusieurs raisons structurelles pour expliquer le taux d'abstention aux élections prud'homales comme :

- la montée de l'individualisme et la crise du syndicalisme ;
- la tertiarisation de l'économie et la baisse de la part des CDI ;
- le sentiment que toutes les candidatures sont équivalentes<sup>1</sup> et que cette élection est lointaine (les électeurs connaissent rarement les candidats) ;
- la peur parfois que le fait de s'absenter pour aller voter soit perçu comme un signe de défiance à l'égard de l'employeur.

### **C. UNE ELECTION COMPLEXE A ORGANISER**

**Ce sont les communes qui sont chargées de l'organisation du scrutin prud'homal.** En 2008, 9 439 communes ont été concernées, soit pratiquement une commune sur trois. Elles sont notamment chargées d'établir et de vérifier les listes électorales, en collaboration avec les services déconcentrés du ministère du travail. Compte tenu de la lourdeur de cette mission, l'Association des maires de France (AMF) a saisi à de nombreuses reprises les ministres concernés, comme le ministre du travail le 17 février 2010, pour « *proposer que ces élections soient faites par correspondance et que les communes soient déchargées de leur organisation* ».

Il convient également de mentionner le rôle des partenaires sociaux lors de l'élection, des entreprises et des nombreux prestataires privés comme le centre de traitement prud'homal, chargé de coordonner la gestion des aspects techniques et logistiques des différentes phases de l'élection.

---

<sup>1</sup> « Le juge étant perçu comme un arbitre impartial et neutre dont les décisions sont rendues en droit et non pas en fonction de l'appartenance syndicale, l'élection ne paraît pas comporter d'enjeu particulier ». *Op. cit*, p. 32.

#### D. UN COÛT FINANCIER NON NÉGLIGEABLE

Votre rapporteur est bien évidemment conscient que « *la démocratie n'a pas de prix* » : chaque élection implique des dépenses liées à l'organisation du scrutin, à la propagande, au dépouillement et à la consolidation des résultats.

Michel Sapin a indiqué le 16 janvier dernier devant le Sénat que le coût de ces élections ne justifierait pas à lui seul la réforme proposée par le Gouvernement.

Toutefois, force est de constater que le coût de l'élection prud'homale n'est pas anodin, alors que son taux de participation est très faible.

Comme le montre le tableau ci-dessous, son coût, estimé à 91,6 millions d'euros :

- représente un peu moins de la moitié du coût de l'élection présidentielle de 2007 ;

- est inférieur d'environ 15 % au coût des élections municipales en 2008 ;

- est trois fois plus important que le coût du referendum organisé en 2000 sur le quinquennat.

Au final, le coût des élections prud'homales par électeur inscrit est de 4,77 euros, soit presque deux fois plus que le coût par électeur des élections municipales de 2008.

**Figure n° 3 : 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 €

Source : rapport de M. Jacky Richard, *op. cit.*

Votre rapporteur, à titre personnel, souhaiterait que les sommes économisées par le remplacement des élections prud'homales par une désignation fondée sur l'audience des partenaires sociaux servent essentiellement à financer la démocratie sociale ou la formation des conseillers prud'hommes.

## II. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX DU REMPLACEMENT DE L'ÉLECTION PAR UNE DESIGNATION FONDÉE SUR L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

### A. LES DEUX AUTRES SCÉNARIOS ALTERNATIFS ONT ÉTÉ ÉCARTÉS PAR LE GOUVERNEMENT

#### 1. L'aménagement du système actuel d'élection au suffrage universel direct

Ce scénario, examiné dans le rapport précité de M. Jacky Richard, implique les mesures suivantes :

- organisation en amont d'une campagne de sensibilisation et de communication sur les conseils de prud'hommes et l'élection des conseillers ;
- suppression du vote à l'urne et du vote par scrutin ;
- généralisation du vote électronique et maintien du vote par correspondance sans condition.

Ce premier scénario comporte des avantages certains :

- il s'inscrit dans la continuité en conservant une élection au suffrage universel direct ;
- il bénéficierait d'une large approbation parmi les organisations syndicales et patronales consultées en 2008 ;
- sa mise en œuvre technique ne présenterait pas *a priori* de difficultés majeures.

Mais, aux yeux du Gouvernement, ses inconvénients l'emportent sur ses avantages supposés car :

- l'impact de cette réforme sur le taux de participation électoral est incertain et risquerait d'être très limité ;
- le coût de l'élection resterait très élevé ;
- l'élection demeurerait complexe à organiser ;
- il ne tient pas compte de la mesure de la représentativité syndicale et patronale.

## **2. La création d'un système d'élection *ad hoc* au suffrage universel indirect**

Ce scénario, qui avait la préférence de M. Jacky Richard en 2008, implique une recomposition du corps électoral.

Du côté des salariés, les mesures suivantes sont préconisées :

- dans les entreprises de plus de 10 salariés, les délégués du personnel titulaires (ou les membres élus des délégations uniques du personnel), soit environ 300 000 personnes, seraient les électeurs prud'homaux en charge d'élire les conseillers prud'hommes représentant les salariés ;

- dans les entreprises de moins de 10 salariés, le rapport de M. Jacky Richard propose de prendre appui sur le dispositif spécifique de mesure de l'audience syndicale prévue dans les TPE.

Du côté des employeurs, le rapport préconise « *l'organisation d'une élection ad hoc de délégués des employeurs appelés ensuite à élire les juges prud'hommes* ». Organisée sous l'autorité des services de l'Etat et de préférence à l'échelon départemental, cette élection imposerait des scrutins par internet et par correspondance. Les quelque 600 000 employeurs choisiraient entre 30 000 et 35 000 délégués, chargés d'élire les juges prud'homaux.

Ce scénario, selon ses promoteurs, comporte des avantages non négligeables :

- il permet de maintenir le principe d'une nomination des conseillers prud'hommes fondée sur le principe du suffrage universel, fût-il indirect ;

- il pourrait garantir un taux de participation satisfaisant ;

- il laisse la possibilité à toute personne d'accéder aux charges publiques et ne pose donc pas de risque d'inconstitutionnalité sur ce point ;

- il serait moins compliqué techniquement à mettre en œuvre que les élections actuelles, tout en garantissant un coût moindre.

Néanmoins, Michel Sapin, lors de la séance du 16 janvier dernier, a indiqué devant le Sénat que les organisations syndicales ne souhaitent pas « *un mécanisme de désignation à deux étages* ». En outre, le Gouvernement considère, à travers l'étude d'impact annexée au projet de loi initial déposé le 28 mars 2014, que ce scénario n'apportait pas de « *plus-value* » évidente par rapport aux mesures de représentativité syndicale et qu'il n'était guère compatible avec le calendrier de renouvellement des conseillers prud'hommes, fixé initialement à décembre 2015.

### **3. Le choix du Gouvernement en faveur d'une désignation fondée sur l'audience est arrêté depuis novembre 2013**

**Votre rapporteur constate que le Gouvernement a très tôt manifesté sa volonté de remplacer l'élection prud'homale par une désignation des conseillers prud'hommes fondée sur l'audience des organisations syndicales et patronales.**

Dans un courrier de Michel Sapin transmis aux partenaires sociaux dès le **14 novembre 2013**, le ministre du travail mentionnait la désignation des conseillers prud'hommes parmi les dispositions du volet « *démocratie sociale* » du futur projet de loi sur la formation professionnelle et l'apprentissage. Il précisait que « *ce projet de loi sera l'occasion d'envisager une évolution des modalités de désignation des conseillers prud'hommes* ». Le ministre ajoutait que « *la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008 a changé la donne. La désignation des conseillers prud'hommes sur la base des résultats de la mesure de l'audience est désormais possible. À terme, elle pourra concerner le collège employeur comme le collège salariés, compte tenu de la réforme en cours en matière de représentativité patronale* ». Par conséquent, le Gouvernement envisageait « *d'intégrer dans le projet de loi un article habilitant le gouvernement à préparer ces modifications par la voie d'une ordonnance* ».

Le **17 décembre 2013**, le **Conseil supérieur de la prud'homie** est saisi de l'article sur la réforme prud'homale du futur projet de loi sur la démocratie sociale et la formation professionnelle. Celui-ci autorisait le Gouvernement « *dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnance les dispositions législatives prévoyant la désignation des conseillers prud'hommes en fonction de l'audience des organisations syndicales définie au 5° de l'article L. 2121-1 du code du travail et de celle des organisations professionnelles d'employeurs définie à l'article du projet de loi relatif à l'audience professionnelle* ». La future ordonnance devait porter sur les dix points suivants :

- le mode de désignation des conseillers prud'hommes, dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;
- les modalités de répartition des sièges par organisation, section, collège et conseil ;
- 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, le régime transitoire applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du dispositif qu'elles instituent ;
- et, le cas échéant, les adaptations nécessaires en matière de définition des collèges et sections.

#### **Les ordonnances selon l'article 38 de la Constitution**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

A la demande du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC), le Sénat a organisé le **16 janvier 2014** une séance de questions-cribles consacrée au devenir des élections prud'homales. Le Gouvernement a alors confirmé sa volonté de mettre en place un nouveau mode de désignation se substituant à l'élection.

Le **20 janvier 2014**, le ministère du travail décide finalement de dissocier la question de la désignation des conseillers prud'hommes du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Un **projet de loi spécifique** est délibéré en conseil des ministres le **22 janvier** et déposé à **l'Assemblée nationale**. Le texte est conforme à celui présenté devant le Conseil supérieur de la prud'homie. Le nouveau mode de désignation fondé sur la mesure de la représentativité syndicale et patronale entrerait pleinement en vigueur en 2017. Une **période transitoire de deux ans** est prévue entre 2015 et 2017 avec, pour les conseillers employeurs, un mode de désignation spécifique en l'attente de la mise en œuvre des nouvelles règles de représentativité patronale.

Le **28 mars 2014**, le Gouvernement retire le projet de loi de l'Assemblée nationale et le dépose au Sénat, pour des raisons de calendrier parlementaire.

Le **16 avril**, lors de la Conférence des présidents, le nouveau Gouvernement demande l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour du Sénat du **14 mai**.

Le **29 avril**, devant la commission des affaires sociales du Sénat, François Rebsamen, ministre du travail, estime que le projet de loi initial créerait « *un système transitoire entre 2015 et 2017, nécessairement très complexe, avec des règles différentes pour les salariés et les employeurs* ». C'est pourquoi il propose à la place « *de proroger à nouveau, une dernière fois, le mandat des conseillers actuels jusqu'en 2017* », date à laquelle entrera en vigueur « *le régime définitif entièrement fondé sur la représentativité des organisations représentatives des salariés comme des employeurs* ». Il annonce dans cette perspective la consultation du Conseil d'Etat sur une lettre rectificative au projet de loi.

Le **10 juin**, le Gouvernement consulte le Conseil supérieur de la prud'homie sur le projet de lettre rectificative au projet de loi qui est soumis au Conseil d'Etat le 12 juin.

Le **16 juillet**, la **lettre rectificative** est délibérée en conseil des ministres, entraînant la rectification du projet de loi déposé au Sénat.

Cette lettre rectificative prévoit la **prorogation des mandats actuels des conseillers prud'hommes** jusqu'à 2017, date à laquelle le Gouvernement disposera d'une mesure d'audience complète à la fois du côté des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés.

La réforme proposée par le Gouvernement entend éviter le choc de deux légitimités : celle issue des mesures de représentativité syndicale et patronale au niveau national, et celle issue des élections des conseillers prud'hommes. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA), abonde en ce sens : il faut « *éviter les contradictions entre les élections professionnelles et les élections prud'homales* ».

Votre rapporteur considère, à titre personnel, que cette réforme est inspirée par des raisons pragmatiques et ne constitue pas un affaiblissement des conseils de prud'hommes car elle ne modifie ni ses compétences ni son mode de fonctionnement.

---

## **B. LA DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES PRÉSENTE DES AVANTAGES CERTAINS**

### **1. L'audience des organisations syndicales est établie depuis mars dernier...**

Issu de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, l'article L. 2121-1 du code du travail définit les critères cumulatifs que doivent remplir les organisations syndicales pour être déclarées représentatives.

Outre les critères du respect des valeurs républicaines, de l'indépendance, de la transparence financière, de l'ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique concerné, de l'influence, des effectifs d'adhérents et des cotisations, figure **l'audience** des organisations syndicales.

Cette audience est établie selon les niveaux de négociation conformément aux articles :

- L. 2122-1 du code du travail (dans l'entreprise ou l'établissement, le seuil est fixé à 10 % des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires au comité d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, quel que soit le nombre de votants) ;

- L. 2122-5 (dans les branches professionnelles, le seuil est fixé à 8 % des suffrages exprimés résultant de l'addition au niveau de la branche, d'une part, des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux comités d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, quel que soit le nombre de votants, et, d'autre part, des suffrages exprimés au scrutin concernant les entreprises de moins de onze salariés) ;

- L. 2122-6 (dans les branches concernant exclusivement les activités agricoles, le seuil de 8% est apprécié au regard des suffrages exprimés aux élections des membres représentant les salariés de la production agricole aux chambres départementales d'agriculture) ;

- et L. 2122-9 (au niveau national et interprofessionnel, le seuil est également de 8 % des suffrages exprimés résultant de l'addition des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux comités d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, quel que soit le nombre de votants, des suffrages exprimés au scrutin concernant les entreprises de moins de onze salariés<sup>1</sup>, ainsi que des suffrages exprimés aux élections des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture).

---

<sup>1</sup> L'article L. 2122-10-1 du code du travail dispose que la mesure de la mesure de l'audience des organisations syndicales auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés est organisée au niveau régional et tous les quatre ans.

Le 29 mars 2013, les partenaires sociaux réunis au sein du Haut Conseil du dialogue social (HCDS) ont pris connaissance des travaux du ministère du travail, indiquant que cinq organisations syndicales avaient dépassé le seuil de 8 % pour être reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel :

- la CGT (26,77 %) ;
- la CFDT (26,00 %) ;
- la CGT-FO (15,94 %) ;
- la CFE-CGC (9,43 %) ;
- la CFTC (9,30 %).

On constate donc que **ces résultats ne sont pas exactement les mêmes que ceux enregistrés par les organisations syndicales lors des dernières élections prud'homales de 2008**, au cours de laquelle la CGT (33,98 %) a enregistré un score supérieur (voir *supra*). Inversement, la CFDT a un poids plus élevé que lors des élections prud'homales (21,81 %), tandis que les scores de la CGT-FO (15,81 %), de la CFTC (8,69 %) et de la CFE-CGC (8,2 %) sont quasiment identiques.

La désignation des conseillers prud'hommes se fondera sur les résultats de **l'audience** des organisations syndicales et patronales, et non sur leur **représentativité**. Ainsi, un syndicat non représentatif à l'échelle nationale interprofessionnelle, comme l'Unsa ou Sud, pourra malgré tout désigner des conseillers prud'hommes dans les ressorts territoriaux où il est bien implanté, comme c'est le cas aujourd'hui.

## **2. Tandis que celle des organisations professionnelles d'employeurs est prévue dès 2017**

Suite à la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, l'article L. 2151-1 du code du travail fixe les critères de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs.

Ils sont très proches de ceux prévus pour les syndicats de salariés, sauf en ce qui concerne **l'audience** des organisations patronales.

L'audience se mesure en fonction du nombre d'entreprises adhérentes et, selon les niveaux de négociation, en application du 3° des articles :

- L. 2152-1 (dans les branches professionnelles, la représentativité est reconnue aux organisations dont les entreprises adhérentes à jour de leur cotisation représentent au moins 8 % de l'ensemble des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs de la branche satisfaisant aux critères légaux) ;

- ou L. 2152-4 (au niveau national et interprofessionnel, le seuil est également de 8 %).

---

Soucieux de traiter les cas des organisations professionnelles de branche qui adhèrent à plusieurs organisations professionnelles ayant statutairement vocation à être déclarées représentatives au niveau national et interprofessionnel (on parle également de **multi-adhésion**), le législateur a obligé l'organisation de branche à répartir ses entreprises adhérentes entre ces organisations nationales. Afin de préserver le pluralisme des organisations patronales tout en évitant les phénomènes de dispersion des voix, l'organisation de branche ne peut toutefois affecter à chacune de ces organisations nationales une part d'entreprises inférieure à un pourcentage fixé par décret, compris entre 10 % et 20 %. Elle devra aussi indiquer la répartition retenue dans sa déclaration de candidature et informer ses entreprises adhérentes.

### **3. La prolongation des mandats des conseillers jusqu'en 2017 est privilégiée par le Gouvernement**

Dans la version initiale du projet de loi, 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 à 2012, d'autre part, en une désignation des conseillers du collège employeurs selon des règles transitoires *ad hoc*.

Toutefois, eu égard à l'instauration par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale d'une mesure de la représentativité patronale qui sera effective en 2017, ainsi que des concertations conduites depuis, le Gouvernement a finalement proposé de retenir un **système transitoire plus simple**, consistant à proroger le mandat actuel des conseillers prud'hommes de deux ans, soit jusqu'au **31 décembre 2017**. **Le nouveau système de désignation des conseillers prud'hommes sera alors entièrement fondé sur l'audience des organisations, y compris du côté patronal.**

Comme l'indiquait Michel Guilbaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef) lors de son audition devant votre commission, les critères de représentativité seront en effet clairs en 2017, du côté salariés comme du côté patronal.

Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA), a indiqué que son organisation était favorable à une nouvelle prorogation des mandats des conseillers jusqu'en 2017.

Richard Muscatel, représentant de la CGPME et membre du Conseil supérieur de la prud'homie, a toutefois estimé que la prorogation de mandats posait quelques problèmes : manque de disponibilité et de motivation, éloignement de la vie active et des réalités économiques.

### **III. LE PROJET DE LOI AUTORISE LE GOUVERNEMENT A LEGIFERER PAR ORDONNANCE TOUT EN PROLONGEANT LES MANDATS DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES JUSQU'À 2017**

#### **A. LE PROJET DE LOI INITIAL TEL QUE MODIFIÉ PAR LA LETTRE RECTIFICATIVE DU 16 JUILLET 2014**

Le projet de loi rectifié comporte deux articles.

L'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance, dans les dix-huit mois qui suivent la promulgation de la présente loi, pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par un dispositif de désignation fondé sur l'audience des organisations syndicales et patronales.

L'article 2 introduit par la lettre rectificative du projet de loi du 16 juillet dernier, proroge les mandats actuels des conseillers prud'hommes jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes, prévu au plus tard le 31 décembre 2017. Il fixe également le plafond d'autorisations d'absence pour que les conseillers représentant les salariés puissent suivre des formations liées à leur mandat, tout en aménageant les règles en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section.

#### **B. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR**

Votre rapporteur considère que la réforme proposée par le Gouvernement visant à remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par une désignation fondée sur l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles patronales est pleinement justifiée, compte tenu de la réforme globale de la représentativité des partenaires sociaux qui sera effective dès 2017.

Il souhaiterait par ailleurs démontrer que les critiques adressées au Gouvernement, notamment lors de la séance de questions cibles thématiques au Sénat le 16 janvier 2014, devraient trouver une réponse satisfaisante.

##### **1. Une réforme fondée, côté salariés, sur les élections professionnelles**

Il a été reproché à la réforme proposée par le Gouvernement de supprimer une élection porteuse de symboles pour le monde du travail, à laquelle sont attachés les employeurs et les salariés.

Mais François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, a rappelé lors de son audition le 29 avril dernier devant votre commission que le principe électif demeurera car « *le système sera fondé sur l'audience des organisations syndicales appréciées par le suffrage de 5,4 millions de salariés, soit davantage de votants que lors de la dernière élection prud'homale* ».

Michel Sapin, alors ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a indiqué au Sénat, lors de la séance du 16 janvier dernier, que pendant très longtemps, les « élections prud'homales étaient le seul moyen pour les organisations syndicales de connaître leur importance respective », mais que cette élection perdait de son intérêt avec les mesures de représentativité syndicale issue de la loi du 20 août 2008.

## **2. L'engagement de prendre en compte les spécificités locales**

Le rapport de M. Jacky Richard préconise une mesure de l'audience « au plus près », de préférence par section, même si elle est techniquement plus difficile à réaliser<sup>1</sup>.

Michel Sapin, lors de la séance du 16 janvier dernier, indiquait que la représentativité devait se fonder sur le « ressort du tribunal concerné », en citant l'exemple de la Bretagne, où les rapports de force entre organisations syndicales et patronales peuvent être très différents de ce qu'ils sont ailleurs.

Le 29 avril dernier, devant votre commission des affaires sociales, François Rebsamen a confirmé que « la mesure nationale de la représentativité n'empêchera pas de tenir compte des variations régionales de représentativité », ajoutant que « ce point technique sera précisé lors de la concertation » avec les partenaires sociaux.

Selon les informations fournies par le cabinet du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social à votre rapporteur, il sera plus simple de mesurer la représentativité syndicale au niveau des ressorts territoriaux des conseils de prud'hommes que la représentativité patronale.

## **3. Le vote des demandeurs d'emplois n'est pas indispensable**

Le droit en vigueur autorise les demandeurs d'emploi, sous conditions, à participer aux élections prud'homales<sup>2</sup>.

Michel Sapin a rappelé devant le Sénat le 16 janvier dernier, que le taux de participation des chômeurs à ces élections s'élevait seulement à 5 % et que « les organisations syndicales sont légitimes pour représenter aussi bien les salariés que les chômeurs ».

Le rapport de Jacky Richard préconise pour sa part de « ne pas prévoir de mesure spécifique de l'audience syndicale à l'égard des demandeurs d'emploi »<sup>3</sup>. Si le droit reconnu aux demandeurs d'emploi de voter est justifié

---

<sup>1</sup> Op. cit, p. 49.

<sup>2</sup> En vertu de l'article L. 1441-1 du code du travail, les personnes à la recherche d'un emploi inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, à l'exclusion de celles à la recherche de leur premier emploi, âgés de seize ans accomplis et ne faisant l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative à leurs droits civiques, sont électeurs des conseillers prud'hommes. Toutefois, l'article L. 1441-11 précise que ces personnes doivent faire part de leur volonté d'être inscrites sur les listes électorales dans des conditions fixées par décret.

<sup>3</sup> Op. cit, p. 53.

dans le cadre d'une élection ponctuelle, il n'est plus indispensable dans le cadre d'une désignation fondée sur une mesure de l'audience des syndicats établie sur une période de quatre ans. Les demandeurs d'emploi ne se trouvant pas dans une relation de travail, ils ne sont plus par définition susceptibles de saisir les prud'hommes, sauf en tant qu'anciens salariés. Les demandeurs d'emploi ont d'ailleurs souvent été en mesure de voter aux élections professionnelles dans le cadre de leur contrat de travail antérieur. Quant aux primo-demandeurs, ils auront à terme la possibilité de voter aux élections professionnelles lors de leurs prochains contrats de travail.

#### **4. La constitutionnalité de la réforme semble garantie**

Deux dispositions ont suscité des interrogations quant à leur constitutionnalité : la nouvelle prolongation des mandats en cours des conseillers prud'hommes, et la création d'un « *monopole* » des organisations syndicales et patronales pour proposer des candidats à la fonction de conseillers prud'hommes.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le cabinet du ministre du travail, l'assemblée générale du Conseil d'Etat, lors de l'examen de la lettre rectificative, a toutefois estimé que compte tenu de la nouvelle circonstance de droit que constitue le volet relatif à la représentativité patronale issu de la loi du 5 mars dernier, cette deuxième et ultime prolongation du mandat des conseillers prud'hommes était justifiée.

Par ailleurs, plusieurs parlementaires, à l'instar de notre collègue Isabelle Debré, ont considéré que la réforme proposée par le Gouvernement comporte un « *risque élevé d'inconstitutionnalité en raison de l'impossibilité pour les candidats non syndiqués de constituer une liste, créant de fait un monopole de présentation syndicale* ».

Le rapport de M. Richard avait déjà pointé cette difficulté, en estimant que la désignation des conseillers prud'hommes sur proposition des organisations syndicales comportait un « *risque élevé d'inconstitutionnalité* » en ne garantissant pas un égal accès aux charges publiques<sup>1</sup>, alors que l'article 6 de la Déclaration de 1789 énonce un principe d'égal accès aux places et emplois publics sans autres distinctions que celles des vertus et des talents.

Toutefois, le ministre du travail, lors de son audition le 29 avril dernier devant votre commission des affaires sociales, a rappelé que l'assemblée générale du Conseil d'Etat avait estimé dans son avis sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale que le mode de désignation des conseillers prud'hommes ne soulevait aucune question de constitutionnalité.

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*, pp. 62-63.

Lors de son audition, le cabinet du ministre du travail a en outre rappelé l'existence d'une question prioritaire de constitutionnalité n° 2010-76 du 3 décembre 2010 « *M. Roger L.* » qui avait déclaré conforme à la Constitution un dispositif de désignation des assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), très proche de celui proposé par le Gouvernement dans le présent projet de loi.

### **La conformité à la Constitution du mode de désignation des assesseurs dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale**

Présidé par un magistrat du siège du tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel le TASS a son siège, voire par un magistrat honoraire, le TASS est compétent pour le contentieux général de la sécurité sociale.

Le président est assisté par deux assesseurs, l'un représentant les travailleurs salariés, l'autre les employeurs et les travailleurs indépendants.

Comme le soulignent les commentaires aux Cahiers du Conseil constitutionnel sous la décision n° 2010-76 du 3 décembre 2010, « *l'esprit dans lequel le TASS est constitué est d'associer à la compétence juridique du magistrat, président, la compétence professionnelle des assesseurs, dont la légitimité résulte non de leurs aptitudes techniques mais de la représentativité du syndicat qui propose leur désignation* », conformément au caractère échevinal de cette juridiction spécialisée.

Si le tribunal comporte plusieurs sections, les assesseurs sont répartis par le président.

Le premier président de la cour d'appel désigne par ordonnance, après avis du président du TASS, les assesseurs sur une liste de personnes élaborée par les autorités compétentes de l'Etat en matière de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, sur proposition notamment des organisations d'employeurs et de salariés les plus représentatives.

Le requérant contestait le pouvoir de proposition des syndicats, qui privait selon lui les justiciables d'élire eux-mêmes les assesseurs du TASS.

Or, comme le soulignent les commentaires aux Cahiers du Conseil constitutionnel, « *aucune exigence constitutionnelle n'impose que les justiciables aient un droit à l'élection des juges ou que les juges soient choisis parmi leurs pairs* ».

Le Conseil constitutionnel a estimé que **le pouvoir de présentation des candidats reconnu aux organisations professionnelles ne méconnaissait pas le principe d'égal accès aux emplois publics.**

En outre, il a considéré qu'il n'y avait pas de risque objectif qu'un justiciable syndiqué soit jugé différemment d'un justiciable non syndiqué, car le droit français proscrit tout mandat impératif des assesseurs. Une fois désignés, les assesseurs représentent uniquement les salariés ou les employeurs, en toute indépendance et impartialité.

**Votre rapporteur considère, à titre personnel, que cette décision du Conseil constitutionnel relative à la désignation des assesseurs dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale, rendue postérieurement au rapport de M. Richard, dissipe les interrogations légitimes soulevées sur la constitutionnalité de la réforme relative à la désignation des conseillers prud'hommes eu égard au principe d'égal accès aux emplois publics.**

Il convient de rappeler que les organisations syndicales de salariés et plus encore les organisations professionnelles d'employeurs peinent à trouver des candidats pour occuper les fonctions de conseillers prud'hommes. Par ailleurs, rien n'interdit qu'un candidat soit proposé par une organisation sans en être adhérent. En outre, la réforme favorisera peut-être ce type de candidatures libres, car aujourd'hui les conditions sont très restrictives pour présenter une liste autonome de candidats aux élections prud'homales. Enfin, selon les indications fournies par le cabinet du ministre du travail à votre rapporteur, les modalités de contrôle par l'administration et le juge judiciaire de la « *capacité* » des candidats lors de la désignation des conseillers prud'hommes devraient largement s'inspirer de celles en vigueur pour les assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

#### **5. La possibilité de mesurer l'audience de toutes les catégories d'employeurs**

Lors des questions cibles thématiques du 16 janvier dernier, des interrogations ont porté sur l'absence de prise en compte de certaines organisations patronales comme celles du secteur dit hors champ, qui regroupe le secteur de l'économie sociale et solidaire, les professions libérales et l'agriculture.

Or, la loi du 5 mars 2014 a abordé cette question de la représentativité hors champ (ou multiprofessionnelle), en donnant force de loi au protocole d'accord signé le 30 janvier 2014 entre le Medef, l'UPA et la CGPME d'une part, la FNSEA, l'UNAPL et l'Udes d'autre part.

Compte tenu de ces avancées significatives, il est raisonnable de penser que les différentes organisations patronales trouveront prochainement un accord, dans le cadre de la concertation promise par le Gouvernement sur le contenu de l'ordonnance, en matière de présentation des candidats pour occuper le poste de conseillers prud'hommes.

\*

\* \*

**Réunie le mercredi 23 juillet 2014, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission a adopté le projet de loi sans modification.**

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Habilitation du Gouvernement pour légiférer par ordonnance en vue de réformer le mode de désignation des conseillers prud'hommes**

*Objet : Cet article habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance, dans les dix-huit mois qui suivent la promulgation de la présente loi, pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par un dispositif de désignation fondé sur l'audience des organisations syndicales et patronales.*

#### **I - Le dispositif proposé**

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 devront déterminer, dans le respect de **l'indépendance**, de **l'impartialité** et du caractère **paritaire** de la juridiction, les neuf sujets suivants :

- 1° le **mode de désignation** des conseillers prud'hommes ;
- 2° les modalités de **répartition des sièges** par organisation dans les sections, collèges et conseils ;
- 3° les conditions des **candidatures** et leurs modalités de recueil et de contrôle ;
- 4° les modalités d'**établissement** de la liste de candidats ;
- 5° la procédure de **nomination** des conseillers prud'hommes ;
- 6° les modalités de **remplacement** en cas de vacance ;
- 7° la **durée du mandat** des conseillers prud'hommes ;

8° le **régime des autorisations d'absence** des salariés pour leur formation à l'exercice de la fonction prud'homale ;

9° le cas échéant, les **adaptations** nécessaires en matière de définition des **collèges et sections**.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du **sixième mois** suivant sa publication.

La lettre rectificative au projet de loi du 16 juillet dernier a **supprimé le 10°**, qui autorisait le Gouvernement à fixer par ordonnance **le régime transitoire** applicable, d'une part, à la **durée du mandat et à ses conséquences en termes de formation**, d'autre part, à la désignation des **conseillers prud'hommes employeurs** pour le premier renouvellement postérieur à la publication de la présente loi, jusqu'à l'entrée en vigueur du dispositif institué par le I de l'article 16 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

La lettre rectificative a également **supprimé le II** de l'article unique initial, qui autorisait les salariés membres d'un conseil de prud'hommes à demander à leur employeur des **autorisations d'absence** pour les besoins de leur **formation**, dans la limite de **six jours par an** au titre de la prolongation du mandat qu'ils exercent entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et la date du renouvellement des conseils de prud'hommes, fixé initialement au plus tard le 31 décembre 2015. Ces dispositions ont été reprises et précisées à l'article 2 du présent projet de loi (voir *infra*).

### **III - La position de la commission**

Votre rapporteur considère que le recours à une ordonnance est justifié compte tenu de la technicité des mesures à prendre pour instituer une désignation des conseillers prud'hommes fondée sur l'audience des partenaires sociaux.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

*Article 2*

**Prorogation des mandats des conseillers prud'hommes  
jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes,  
prévu au plus tard le 31 décembre 2017**

*Objet : Cet article, introduit par la lettre rectificative du projet de loi du 16 juillet dernier, proroge les mandats actuels des conseillers prud'hommes jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes, prévu au plus tard le 31 décembre 2017. Il fixe également le plafond d'autorisations d'absence pour que les conseillers représentant les salariés puissent suivre des formations liées à leur mandat, tout en aménageant les règles en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section.*

**I - Le dispositif proposé**

Le **I** dispose que la date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes sera fixée par décret et, au plus tard, le **31 décembre 2017**. En conséquence, le mandat actuel des conseillers prud'hommes est prorogé jusqu'à cette date.

Le **II** prévoit que dans les conditions fixées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 1442-2 du code du travail<sup>1</sup>, les employeurs doivent accorder aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil de prud'hommes, des **autorisations d'absence** à leur demande et pour les besoins de leur formation.

Pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2015, le plafond des autorisations d'absence est fixé à six jours par an. Le projet de loi vient ainsi préciser un point qui n'avait pas été abordé par l'article 7 de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010, qui avait prolongé de deux ans le mandat des conseillers prud'hommes, sans en tirer les conséquences sur leur droit à formation.

Le plafond est identique pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la date de renouvellement des conseils de prud'hommes.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, cet article L. 1442-2 du code du travail prévoit que les employeurs accordent aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil de prud'hommes, sur leur demande dès leur élection et pour les besoins de leur formation, des autorisations d'absence, dans la limite de six semaines par mandat, qui peuvent être fractionnées. Les règles relatives au congé de formation économique et sociale et de formation syndicale s'appliquent aux formations suivies par les conseillers prud'hommes (assimilation à du temps de travail effectif et non imputation sur les congés payés annuels). Ces absences sont rémunérées par l'employeur.

---

Le **III** dispose que par dérogation aux dispositions de l'article L. 423-10 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<sup>1</sup>, 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 (voir tableau ci-dessous).

**Les dispositifs prévus par le code du travail en cas de difficultés provisoires de fonctionnement d'un conseil de prud'hommes**

Le premier alinéa de l'article **L. 1423-10** du code du travail prévoit que lorsque le président du conseil de prud'hommes constate une difficulté provisoire de fonctionnement d'une section, il peut, après avis conforme du vice-président, sous réserve de l'accord des intéressés, affecter temporairement les conseillers prud'hommes d'une **section à une autre section** pour connaître des litiges relevant de cette dernière. Ces affectations sont prononcées pour une durée de **six mois renouvelable deux fois** dans les mêmes conditions.

Le deuxième alinéa prévoit qu'à défaut de décision du président du conseil de prud'hommes ou lorsque le vice-président a émis un avis négatif, **le premier président de la cour d'appel**, saisi sur requête du procureur général, peut constater la difficulté de fonctionnement et procéder lui-même, après accord des intéressés, aux affectations temporaires mentionnées au premier alinéa.

Le dernier alinéa prévoit que les décisions d'affectation temporaire en cas de difficultés de fonctionnement sont prises par **ordonnance non susceptible de recours**.

### **III - La position de la commission**

Votre rapporteur estime que la solution finalement adoptée par le Gouvernement de prolonger de deux nouvelles années le mandat en cours des conseillers prud'hommes, afin de disposer dès 2017 de mesures d'audience aussi bien des organisations syndicales que patronales, est raisonnable et est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cet article prévoit que les candidats placés sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer les conseillers élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant. Cette disposition est applicable à l'inéligibilité d'un élu.

## EXAMEN EN COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mardi 29 avril 2014, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, sur le projet de loi n° 423 (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.*

*Mme Annie David, présidente.* – Nous auditionnons M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, sur le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes. Comme nous l'avons constaté lors de la séance de questions cibles le 16 janvier dernier au Sénat, l'éventuelle suppression des élections prud'homales suscite de multiples interrogations. Le gouvernement précédent avait redéposé au Sénat le projet de loi d'habilitation en vue d'une discussion le 14 mai. Depuis lors, des échos de presse font état d'autres solutions. Quelles sont les intentions du Gouvernement sur ce dossier ? Je salue la présence à vos côtés, monsieur le ministre, du nouveau directeur général du travail, M. Yves Struillou.

*M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.* – Merci de m'accueillir pour présenter ce projet de loi d'habilitation relatif à la désignation des conseillers prud'hommes qui, a priori, ne recueille pas l'assentiment de tous les sénateurs. Le Gouvernement souhaite réformer leur mode de renouvellement.

*Ce texte ne supprime pas la juridiction prud'homale ; il ne modifie pas non plus son fonctionnement. Ses difficultés sont connues et ont été mises en lumière par le rapport Marshall : l'engorgement des tribunaux, les délais trop importants, la place de la conciliation, l'absence trop souvent de greffier, etc. J'attends prochainement la remise du rapport du président de la chambre sociale de la Cour de cassation qui présentera des pistes pour y remédier. Il s'agira d'améliorer le fonctionnement de cette juridiction importante, la plus ancienne, mais aussi l'une des plus modernes, protectrice des salariés et des plus faibles. Comme l'a écrit Pierre Joxe dans Soif de justice, « affaiblir les prud'hommes serait affaiblir les plus faibles ». Cela affaiblirait aussi notre modèle social fondé sur la résolution des litiges*

*par les pairs. Salariés et employeurs ont besoin d'une juridiction spécifique et issue du monde professionnel pour régler les différends liés au travail. Mais tel n'est pas l'objet de ce texte. Il faut éviter tout amalgame. Nous sommes attachés à la justice prud'homale et travaillerons à son renforcement.*

*Ce projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions pour mettre en place de nouvelles modalités de désignation des juges prud'homaux à partir de 2017. Il substitue à l'élection directe une désignation fondée sur la mesure de l'audience des organisations syndicales des salariés et des employeurs. Deux réformes, en effet, ont modifié le paysage de la démocratie sociale ces dernières années : la réforme de la représentativité syndicale, grâce à la loi du 20 août 2008, dont Gérard Larcher était l'inspirateur, et la réforme de la représentativité patronale votée le 5 mars dernier. Il s'agissait d'asseoir la légitimité de la démocratie sociale. La CGT et la CFDT ont soutenu ces réformes. Le système de mesure de la représentativité syndicale est reconnu et a fait ses preuves.*

*Certains déplorent la suppression de l'élection des conseillers prud'hommes. Mais le principe électif demeure car le système sera fondé sur l'audience des organisations syndicales appréciées par le suffrage de 5,4 millions de salariés, soit davantage de votants que lors de la dernière élection prud'homale, où le taux de participation n'a été que de 23 %, contre 63 % en 1979. Il est vrai que ce faible taux de participation ne justifie pas à lui seul la suppression de l'élection... Toutefois, cette baisse de la participation est dommageable tant aux syndicats qu'à l'institution prud'homale.*

*Surtout l'élection fragilisait le mandat des conseillers prud'hommes lui-même. Pour renforcer la juridiction prud'homale, il convient d'assurer le lien entre la représentativité des syndicats, qui fonde leur légitimité à représenter les salariés, à négocier des accords, à siéger dans différentes instances, c'est-à-dire à défendre a priori les salariés, et leur capacité à les défendre, a posteriori, aux prud'hommes. La dissociation entre la mesure de l'audience syndicale et un processus de nomination spécifique aux prud'hommes était devenue néfaste. Lorsqu'aucun mécanisme ne permettait de mesurer l'audience syndicale, les élections prud'homales jouaient ce rôle par défaut. Ce n'est plus le cas. Il aurait été logique de revoir les modalités de désignation en 2008, mais il fallait aussi modifier la représentativité patronale. La réforme a accru la légitimité des élus des comités d'entreprise et des délégués du personnel, qui sont amenés à traiter au quotidien de problèmes juridiques susceptibles de conduire aux prud'hommes. Il est cohérent que les mêmes personnes défendent les salariés a priori et a posteriori. La mesure nationale de la représentativité n'empêchera pas de tenir compte des variations régionales de représentativité. Ce point technique sera précisé lors de la concertation.*

*Enfin le coût des élections prud'homales ne cesse d'augmenter et représente 100 millions à la charge de l'Etat et des organisations syndicales. Ces sommes ne seraient-elles pas mieux employées pour financer la démocratie sociale ou la formation des conseillers prud'hommes par exemple ?*

*Désigner les conseillers prud'hommes est-il conforme à notre Constitution ? L'assemblée générale du Conseil d'Etat a estimé dans son avis sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie*

---

sociale que le mode de désignation ne soulevait aucune question de constitutionnalité.

Le recours aux ordonnances constitue toujours un sujet délicat pour les parlementaires. Mais en l'occurrence il est nécessaire, car le dossier est particulièrement technique.

Quel sera le calendrier ? Les syndicats expriment une forte demande de concertation sur les modalités concrètes de mise en œuvre, signe d'incertitudes et d'inquiétudes. De plus, le mandat des conseillers prud'hommes expire fin 2015, date de la fin du premier cycle de la représentativité syndicale issue des élections de 2012. Les résultats du deuxième cycle ne seront connus qu'en 2017. Pour le patronat, la réforme de la représentativité ne prendra effet que fin 2017 et les résultats du premier cycle ne seront connus qu'à cette date. C'est pourquoi le projet de loi créait un système transitoire entre 2015 et 2017, nécessairement très complexe, avec des règles différentes pour les salariés et les employeurs. Les conseillers prud'hommes auraient dû se former pendant deux ans puis le système aurait changé ! Aussi, après avoir consulté les partenaires sociaux, je propose de proroger à nouveau, une dernière fois, le mandat des conseillers actuels jusqu'en 2017. A cette date, après avoir mené une large consultation avec toutes les parties prenantes, nous établirons le régime définitif entièrement fondé sur la représentativité des organisations représentatives des salariés comme des employeurs. Le Gouvernement va consulter le Conseil d'Etat. Une lettre modificative au présent projet de loi sera préparée, ce qui décalera de quelques semaines l'examen du texte.

Après la loi du 5 mars dernier qui a posé les bases d'une réforme profonde de notre démocratie sociale, après la loi de 2008 qui avait initié le mouvement de la représentativité syndicale, il nous appartient aujourd'hui d'adapter les modes de désignation des conseillers prud'hommes. C'est une réforme qui ne change rien à ce qu'est l'institution prud'homale et n'a pour objectif que de renforcer sa légitimité. Comme il s'agit d'une réforme technique et complexe dans ses modalités de mise en œuvre, la proposition de report que je vous fais aujourd'hui permettra de laisser le temps aux échanges et à la concertation pour la mener à son terme.

**Mme Annie David, présidente.** – Cette annonce nous obligera à réorganiser les travaux de notre commission...

**M. François Rebsamen, ministre.** – J'en suis désolé.

**Mme Annie David, présidente.** – ... mais nous saurons faire face.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Lors de la table ronde précédente, les syndicats d'employeurs n'ont pas manifesté d'opposition à la réforme. Tout le monde convient qu'il faut préserver une institution originale à laquelle nous sommes tous attachés.

La réforme sera effective en 2017 ; la difficulté concerne la période de transition. Vous venez de proposer de proroger le mandat des conseillers prud'hommes en cours de deux ans. Nous n'avons pas entendu d'objections de la part des employeurs, tout au plus certains évoquent la fatigue des conseillers en place, mais chacun est prêt à faire des efforts. En effet, la légitimité du mode d'élection des conseillers était mise en question, tandis que son coût est élevé. Les

lois du 20 août 2008 et du 5 mars 2014 renforcent la représentativité des organisations syndicales et patronales. Le Conseil d'Etat a considéré que la désignation n'était pas contraire à la Constitution. Vous l'interrogerez sur une seconde prorogation du mandat des conseillers en poste.

Deux questions toutefois. Comment le Gouvernement entend-il garantir le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux fonctions publiques s'agissant des prud'hommes, difficulté soulevée déjà par MM. Jacky Richard et Alexandre Pascal dans leur rapport ?

De plus, si l'échéance est repoussée à 2017, la procédure accélérée est-elle toujours justifiée ? Nous partageons tous l'objectif de défendre l'institution prud'homale. Le recours aux ordonnances n'exclut pas la discussion parlementaire et se justifie par la technicité du dossier.

**Mme Isabelle Debré.** – Le 16 janvier, lors des questions cribles, j'avais interrogé M. Sapin sur le risque d'inconstitutionnalité de ce texte. Votre assurance me surprend car seuls les salariés syndiqués pourront être désignés conseillers prud'hommes : il s'agit d'une entorse au principe d'égal accès aux fonctions publiques. L'autre risque juridique concerne la période de transition. Vous semblez confiant, nous verrons ! Enfin, je regrette que vous procédiez par voie d'ordonnances, et à nouveau en urgence, alors que ce texte complexe appelle la réflexion...

**Mme Catherine Procaccia.** – De plus, comme il est reporté, l'urgence est relative !

**M. Claude Jeannerot.** – Je remercie le ministre pour la clarté de sa présentation. Ses arguments sont très convaincants. Le cadre créé par les lois du 20 août 2008 et du 5 mars 2014 constitue un fondement juridique solide pour passer d'un système d'élection à un système fondé sur la désignation.

Quelles sont les organisations syndicales opposées à ce texte ? Quels sont leurs arguments ? Comment y répondrez-vous ? En effet, chacun, culturellement, est attaché à l'élection, jugée a priori préférable à la désignation.

**M. Dominique Watrin.** – Vous proposez de repousser le mandat des conseillers prud'hommes actuels et de mettre en place un nouveau système en 2017. Aurons-nous un débat de fond portant sur le choix entre l'élection et la désignation, ou bien serons-nous contraints de ne discuter que des aspects techniques ? Trois pistes ont été évoquées au sein du Conseil supérieur de la prud'homie et M. Jacky Richard avait souligné les difficultés posées par le choix de la désignation.

Vous avez repris les arguments déjà avancés par M. Sapin. Le coût tout d'abord. Mais celui-ci n'est que d'un euro par électeur potentiel par an ! Vous évoquez l'accord des organisations syndicales sur la réforme de la représentativité, mais, à l'époque les syndicats ne s'étaient pas prononcés sur la suppression de l'élection prud'homale. De plus, la CGT, FO ou la CFE-CGC expriment toujours leur attachement à l'élection. Enfin prendrez-vous en compte la voix du Sénat ? Lors des questions cribles du 16 janvier dernier, aucun orateur n'a défendu le principe de la désignation ! Ne vous étiez-vous pas opposé, d'ailleurs, à une réforme proposée par la droite qui remettait en cause le principe de l'élection ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – J'ai rencontré les organisations patronales et syndicales. Le report de deux ans leur donne satisfaction, pour des raisons différentes d'ailleurs. Seule la CGT est contre la suppression de l'élection, même si le report confère à la discussion un caractère plus apaisé... Force Ouvrière, la CFDT et la CFE-CGC ne sont pas attachées à tout prix à l'élection.

Comme vous, monsieur Watrin, je considère que la démocratie a un coût. Néanmoins les organisations syndicales ne partagent pas cette analyse et ne sont pas insensibles à l'idée que cet argent puisse contribuer à la formation.

La réflexion est en cours. Je tiens compte des arguments. Ainsi, c'est en discutant avec les organisations représentatives que nous avons réalisé que le deuxième cycle de représentativité syndicale serait achevé en 2017.

Oui, nous envisageons le recours aux ordonnances et à la procédure accélérée. La loi d'habilitation évoque dix points. Le texte est court et simple et les organisations syndicales et patronales réclament de passer rapidement à la phase de concertation pour fixer les modalités de désignation. C'est un sujet très technique. Voyez le régime transitoire ou celui des autorisations d'absence !

Ce texte n'entrave pas l'accès à la fonction publique. Il n'instaure pas de monopole syndical. Seul le caractère paritaire des prud'hommes s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle. En outre, la désignation des conseillers sera faite par le président de la Cour d'appel sur propositions des syndicats.

Nous disposons de mesures d'audiences qui sont le fruit d'élections. Nul ne les conteste : il faut s'appuyer sur elles. La réforme ne rompt pas le lien entre les salariés et les prud'hommes mais crée un mode de désignation au deuxième degré, comme il en a déjà existé, fondé sur la mesure de la représentativité. Celle-ci sera uniformisée en 2017 entre syndicats et patronat. Si nous n'avions pas repoussé la réforme, les conseillers auraient été élus pour deux ans. Les discussions avec les syndicats sont ouvertes. Nous étudierons toutes les propositions.

**Mme Annie David, présidente.** – Vous nous soumettez donc un projet de loi modifié prévoyant la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – En effet !

**Mme Annie David, présidente.** – J'espère que vous associerez le Parlement aux concertations avec les partenaires sociaux.

**Mme Isabelle Debré.** – Une personne non syndiquée pourra-t-elle être désignée conseiller prud'homme ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Oui ! Dès lors qu'elle sera proposée par une organisation syndicale. Mais le texte ne comporte aucune obligation d'être syndiqué...

**Mme Isabelle Debré.** – Pensez-vous vraiment que les syndicats proposeront des candidats non syndiqués ?

**Mme Annie David, présidente.** – C'est possible : les représentants des employeurs nous ont indiqué qu'ils présentaient déjà des listes communes avec des représentants de l'économie sociale et solidaire, de la FNSEA ou des personnes étrangères à leur syndicat.

**M. François Rebsamen, ministre.** – *En effet, c'est déjà le cas. Il n'y a pas d'obligation nouvelle. En outre, les conseillers seront désignés par le président de la Cour d'appel.*

**Mme Catherine Deroche.** – *M. Godefroy a souligné que la représentativité nationale n'était pas toujours concordante avec la représentativité régionale. Comment entendez-vous articuler les deux ?*

**M. Gérard Roche.** – *Sans être un expert de ce dossier, je suis très attaché à l'idée qu'un conflit entre le salarié et son employeur soit jugé par les pairs et que les partenaires sociaux eux-mêmes élisent les conseillers. On veut supprimer l'élection au prétexte de son coût. L'argument est fallacieux ! On prétend également que la participation est très faible : faut-il supprimer la démocratie dès lors que la participation est faible ? Songez aux élections européennes... Il aurait suffi d'inscrire dans le contrat de travail l'obligation de participer aux élections prud'homales, nous n'aurions pas eu besoin de changer de système.*

**M. François Rebsamen, ministre.** – *Madame Deroche, je n'ai pas de réponse à votre question, qui fera l'objet de la concertation. Enfin, le Gouvernement tient lui aussi à l'institution des prud'hommes. Cette réforme la renforce. Une tentative a été faite pour inciter les chômeurs à voter. Leur taux de participation s'est élevé à 5 %... Le système montre ses limites. Appuyons-nous sur le mécanisme efficace de représentativité syndicale.*

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – *Nous communiquerons les réponses du Conseil d'Etat sur la constitutionnalité de la prorogation ?*

**M. François Rebsamen, ministre.** – *Nous vous les transmettrons. Nous adresserons au Parlement une lettre modificative : le texte soumis prorogera de deux ans le mandat des conseillers en poste et supprimera le régime transitoire.*

**Mme Annie David, présidente.** – *Vu cette annonce, la table ronde prévue demain matin à 9 h 30 avec les syndicats n'a plus lieu d'être dans l'immédiat. Je vous propose de l'ajourner en l'attente du projet de loi modifié.*

---

## II. TABLE RONDE RÉUNISSANT LES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS D'EMPLOYEURS

*Réunie le mardi 29 avril 2014, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à une table ronde réunissant les représentants des syndicats d'employeurs sur le projet de loi n° 423 (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.*

*Mme Annie David, présidente. – Nous entamons une série d'auditions sur le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes. Le Gouvernement a décidé de disjoindre cette question du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à la démocratie sociale, et de la traiter par un projet de loi séparé, déposé à l'Assemblée nationale le 22 janvier dernier. Le 28 mars, ce texte a été retiré de l'Assemblée nationale et déposé au Sénat, où sa discussion en séance publique est prévue le mercredi 14 mai. Le mandat des conseillers prud'hommes élus en 2008 a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2015 par la loi du 15 octobre 2010. Le texte qui nous est soumis prévoit la mise en place par ordonnances d'un nouveau mode de désignation, qui ne procéderait plus par élection mais par nomination, sur la base des nouvelles règles de mesure de l'audience des organisations représentatives. L'audience des organisations représentatives des salariés a été mesurée après la loi de 2008 portant rénovation de la démocratie sociale. Pour les organisations patronales, un régime transitoire serait instauré jusqu'à l'entrée en vigueur du dispositif de représentativité prévu par la loi du 5 mars dernier. Nous entendrons demain les organisations de salariés, et recevons à présent, pour la CGPME, MM. Georges Tissié, directeur des affaires sociales, et Richard Muscatel, membre du Conseil supérieur de la prud'homie ; pour le Medef, M. Michel Guilbaud, directeur général pour l'UPA et M. Pierre Burban, secrétaire général. M. François Rebsamen, ministre du travail, viendra ensuite nous donner des précisions sur ce texte et sur l'éventualité d'une nouvelle prorogation du mandat des conseillers actuels. Ce sujet suscite beaucoup d'interrogations au Sénat, comme nous l'avons vu lors des questions cribles du 16 janvier dernier.*

*M. Michel Guilbaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef). – La question des juridictions prud'homales est sensible pour les entreprises comme pour les salariés. La portée de ce projet de loi est limitée, puisqu'il ne porte pas sur leur existence même, leur rôle ou leur fonctionnement, mais concerne uniquement la désignation des conseillers prud'hommes, qui sont pour ainsi dire des juges représentant les salariés et les employeurs. C'est un texte d'habilitation qui ne comporte qu'un seul article.*

*Il arrive après la réforme de la représentativité des organisations syndicales et patronales. Pour les premières, une position commune entre employeurs et salariés a conduit à la loi de 2008. La question de la représentativité patronale a été abordée plus récemment, à l'occasion du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à la démocratie sociale, qui découle d'un protocole entre les organisations nationales représentatives interprofessionnelles que sont la CGPME,*

*le Medef et l'UPA. Ces évolutions ont soulevé la question de la désignation des conseillers prud'hommes. Pour les salariés, il a semblé évident que ceux-ci pouvaient désormais être désignés sur la base de la représentativité des organisations syndicales. Faut-il instaurer un dispositif symétrique pour les employeurs ? L'adoption de la loi du 5 mars dernier fixe un cadre légal pour la représentativité patronale, qui n'entrera en vigueur qu'en 2017. Que faire pour le prochain renouvellement des conseillers prud'hommes ? Faut-il un cadre intermédiaire jusqu'en 2017 ?*

*Le ministère du travail a proposé un système de désignation. Nous sommes d'accord : les critères de représentativité seront clairs en 2017. La participation aux élections prud'homales diminuant régulièrement, la légitimité de cette élection pose problème. Son coût, compris entre 80 et 90 millions d'euros, n'est pas négligeable – et il est plus important pour les salariés que pour les employeurs, dont le corps électoral est moins nombreux. Nous approuvons donc ce projet de loi. Il reviendra aux organisations représentatives de convenir des modalités de désignation. Déjà, pour les élections, les grandes organisations patronales convenaient de listes communes. Un cadre de désignation commun devrait donc pouvoir être élaboré.*

*Que faire entre 2015 et 2017 ? Le mandat des conseillers prud'hommes actuels a déjà été prolongé jusqu'en 2015. Une telle extension a imposé, dans plusieurs cas, le recours aux suppléants. Une nouvelle prolongation des mandats posera donc des problèmes délicats. Cela dit, une élection pour une si courte période ajouterait de la complexité à la réforme de la représentativité patronale. Une désignation commune sur la base du résultat des élections de 2008 a été évoquée. Cette période intérimaire doit faire l'objet de discussions avec le ministère du travail et entre organisations représentatives, car aucune de ces modalités n'est pleinement satisfaisante.*

*Nous approuvons donc ce projet de loi, sous réserve de précision sur les modalités de la désignation, et à condition que des discussions soient organisées avec le ministère du travail sur la période 2015-2017 : il s'agit d'un problème national, puisque les quelque 200 conseils de prud'hommes rassemblent un nombre important de conseillers !*

***M. Richard Muscatel, représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), membre du Conseil supérieur de la prud'homie.*** – *Depuis le rapport de M. Jacky Richard, une abondante réflexion a été menée sur les modalités de désignation des conseillers prud'hommes. Il faut un système identique pour les deux collèges. L'idée d'une désignation pour les salariés et d'une élection pour les employeurs a donc été abandonnée.*

*Certes, un taux de participation de 25 % entache la légitimité d'une élection. Mais l'élection prud'homale est, en quelque sorte, sans enjeu : il ne s'agit pas de se prononcer sur l'institution, mais de voter pour des listes de noms qui sont souvent inconnus. Le taux de participation n'est donc pas un indice de légitimité.*

*La plupart des organisations de salariés sont pour la désignation. Il en va de même des organisations d'employeurs, même si nous n'ignorons pas les difficultés pratiques qui se poseront, surtout dans les ressorts de cour d'appel : à Paris la*

situation est particulière. Quelles clefs de répartition appliquer ? Faudra-t-il les appliquer uniformément sur le territoire, ou tenir compte du contexte propre de chaque région ?

Quid de la période transitoire ? Je rappelle que le mandat précédent avait déjà été prorogé d'un an, passant de cinq à six ans. Le montant actuel a été porté à sept ans. En décembre 2015, nous ne disposerons pas de la mesure de la représentativité. Comment procéder à des désignations ? En se fondant sur la précédente mandature ? Les études montrent qu'en moyenne, deux tiers des listes sont renouvelés à chaque élection. Certains conseillers auront donc siégé six ans au lieu de cinq, puis sept – voire neuf – années au lieu de cinq : leur disponibilité et leur motivation sont sujettes à l'usure, et ils vieillissent... De plus, des mandats si longs les éloignent de la vie active et des réalités économiques. La prorogation pose donc des problèmes. Pour autant, il nous semble difficile de mettre en place des clefs de répartition pour la période transitoire. Quelle serait la moins mauvaise solution ? Nous n'avons pas d'avis tranché. C'est une réponse de gascon...

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – En effet !

**M. Richard Muscatel.** – Ce constat est en tous cas partagé.

**M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA).** – La CGPME, le Medef et l'UPA ont des positions proches. L'UPA est très attachée à la justice prud'homale, qui fonctionne bien, même si parfois les employeurs ont le sentiment d'une certaine dissymétrie... Quoi qu'il en soit, nous y sommes attachés ; comprenant des représentants des employeurs et des représentants des salariés, elle traite les litiges qui surviennent dans le monde du travail.

La réflexion sur le mode d'élection des conseillers prud'hommes n'est pas nouvelle. La question s'est posée déjà après les deux dernières élections, qui ont révélé une chute du taux de participation. Leur enjeu est assez faible et, surtout, chacun espère n'avoir jamais affaire à la justice prud'homale ! La loi du 20 août 2008 a changé les données du problème : la représentation syndicale des salariés s'organise désormais autour du critère de l'audience, mesurée lors des élections des membres du comité d'entreprise ou des délégués du personnel. Un scrutin est même organisé dans les entreprises de moins de 11 salariés. Nous considérons que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'ajouter encore une élection pour le choix des conseillers prud'hommes. Dès le vote de cette loi, nous avons souhaité que le mode de représentation au sein des conseils de prud'hommes soit repensé, et avons jugé opportun de réfléchir à un système de désignation, qui serait fondé sur la mesure de l'audience. Le maintien d'une élection conduirait en effet à une concurrence entre élections qui affaiblirait l'ensemble du dispositif.

La loi du 5 mars 2014 prévoit de nouvelles règles de représentativité, que l'UPA a approuvées. Un système symétrique à celui qui a été instauré pour les salariés s'impose. Mais les calendriers sont différents : l'audience des organisations représentatives de salariés a été mesurée en 2013, alors qu'il faudra attendre 2017 pour connaître celle des organisations patronales. Maintenir une élection nous semble une mauvaise idée. Depuis des années, les organisations patronales

constituent des listes communes. S'il faut, de plus, organiser une élection pour deux ans, l'attractivité de l'élection serait vraiment faible ! Pour la sécurité sociale, les dernières élections ont eu lieu en 1983. Depuis, les organisations qui avaient eu des élus désignent des représentants.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Je vous ai écoutés avec attention, mais cela n'a pas dissipé mes interrogations ! Ce projet de loi d'habilitation est assez technique. La concertation s'imposait donc, même si l'exposé des motifs reconnaît la valeur de notre système de justice prud'homale, dont chacun est satisfait. L'évolution législative a bouleversé la mesure de la représentativité des organisations de salariés, et il en ira de même, après la loi du 5 mars 2014, pour les organisations patronales. Des changements sont donc nécessaires. Que faire pour la période transitoire ? La justice prud'homale doit continuer. Certaines pistes évoquées sont des impasses. La prolongation des mandats actuels pose le problème de l'usure... Mais dans d'autres domaines, certains enchaînent plusieurs mandats ! La motivation peut donc triompher de l'usure, surtout s'il ne s'agit que d'une période transitoire.

Tous, vous hésitez à soutenir une prolongation des mandats. Mais vous ne formulez pas clairement de proposition alternative. Le rapport au ministre du travail de MM. Jacky Richard, conseiller d'Etat, et Alexandre Pascal, membre de l'inspection générale des affaires sociales, propose une simulation de chaque option pour cette phase transitoire. Ensuite, les modes de désignation devront être parfaitement semblables pour les deux collèges, pour assurer l'unité et la légitimité de la juridiction. Les employeurs peuvent-ils trouver un *modus vivendi* pour la période intermédiaire ? Ils pourraient s'accorder sur leur poids relatif et présenter une liste commune.

Le coût est un faux problème. On dépense toujours trop, bien sûr. Mais la juridiction prud'homale rend un service important. La légitimité de cette institution originale en Europe et dans le monde doit être préservée.

Quelle solution préconisez-vous pour la période transitoire ? Je ne l'ai pas clairement compris. Nous interrogerons le ministre tout à l'heure. Nous souhaitons conserver une bonne justice prud'homale, l'améliorer et renforcer sa légitimité. La prolongation des mandats actuels est-elle constitutionnelle ? L'usure ressentie par les titulaires devrait être atténuée par la perspective d'une issue claire et consensuelle.

**Mme Annie David, présidente.** – Les organisations non représentatives auront-elles toujours une place dans les conseils de prud'hommes ? Les personnes désignées par un parti politique sont souvent qualifiées d'apparatchiks. Ne craignez-vous pas qu'il en aille de même des conseillers prud'hommes désignés par vos organisations ? Les ordonnances dépossèdent le législateur de la discussion, ce qui nous pose un problème. Souhaitez-vous aussi y être associés ? Le taux de participation aux élections prud'homales est faible car nous ne savons pas les rendre plus attractives en mettant en évidence la légitimité de la juridiction prud'homale. Certes, chacun souhaite n'avoir jamais affaire aux prud'hommes, mais ce n'est pas une raison pour supprimer l'élection ! Chacun doit pouvoir s'exprimer.

---

**Mme Gisèle Printz.** – Remplacer une élection par une désignation au motif que le taux de participation est faible est dangereux : aux municipales, l'abstention fut de 38 %, aux européennes, cela sera sans doute pire... Un tel principe ouvre la porte à la dictature !

**M. Dominique Watrin.** – L'argument du coût n'est plus repris par le Gouvernement depuis que j'ai démontré qu'il s'agit tout au plus d'un euro par an et par électeur potentiel... Pour les salariés, le collège électoral des élections prud'homales comprend 19 millions de personnes, contre 12 millions de personnes pour les élections professionnelles : ce n'est pas la même chose ! La désignation n'a pas été la seule piste envisagée : M. Jacky Richard lui-même avait recensé les difficultés que ce choix soulèverait.

Pourquoi ne pas organiser une élection début 2015 ? Cela nous donnerait du temps pour examiner avec le Conseil supérieur de la prud'homie comment assurer la légitimité des prud'hommes.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – La représentativité nationale ne correspond pas nécessairement à celle propre à chaque bassin d'emplois. Avec ce texte, ne risque-t-on pas de déconnecter les conseils des prud'hommes de la réalité du terrain ? L'élection permet d'asseoir la légitimité.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je partage les interrogations du rapporteur. Les représentants des employeurs ont le même discours : ils ne savent pas ce qu'il faut faire ! En outre, le Gouvernement souhaite procéder par ordonnances, ce qui est toujours désagréable pour les législateurs que nous sommes.

Sur le fond, les syndicats patronaux ou de salariés ont des influences locales qui ne correspondent pas toujours à leur audience nationale. Certes, les élections prud'homales ne mobilisent jamais les foules, mais n'est-ce pas parce que les listes établies par les syndicats patronaux et de salariés sont des listes uniques ? Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait une réelle compétition au niveau national pour les syndicats patronaux. Pour les salariés, les syndicats y mesurent leur audience, mais les conseillers prud'hommes restent désignés en amont.

**M. Michel Guilbaud.** – La loi du 5 mars 2014 n'établit pas seulement des critères de représentativité pour l'interprofessionnel mais aussi pour le multiprofessionnel, c'est-à-dire l'agriculture, les professions libérales et l'économie sociale. Jusqu'à présent, nos listes étaient établies avec l'agriculture et les professions libérales mais l'économie sociale présentait ses propres candidats.

La légitimité d'un système de désignation repose sur la notion de représentativité : on ne peut pas faire de parallèle avec la démocratie politique. Les entreprises jugeront de notre méthode de désignation. Nous ne nommerons pas des apparatchiks mais bien des personnes qui défendront les entreprises et qui auront une solide connaissance du droit du travail. Concernant la période transitoire, il va falloir faire preuve de pragmatisme.

**M. Richard Muscatel.** – Il y aura 14 500 conseillers de nommés : on est donc loin du monde des apparatchiks.

*Je ne crois pas que la légitimité tienne au fait que les conseillers soient désignés ou élus : nous devons faire preuve de pédagogie pour démontrer à nos concitoyens que le nouveau mode de désignation est légitime.*

*Matériellement, il me semble difficile d'organiser une élection avant la période transitoire. En revanche, comment déclinier les clés de répartition au niveau territorial alors que la désignation s'effectue au niveau national ? Les organisations patronales sont beaucoup plus consensuelles que les syndicats de salariés et elles prennent en compte les spécificités locales.*

**M. Pierre Burban.** – *Il n'est pas question d'écarter les représentants de l'économie sociale. Si la période transitoire est importante, le débat porte surtout sur l'élection ou la désignation. Les questions de coût et de taux de participation ne sont pas seules en cause : nous voulons éviter les contradictions entre les élections professionnelles et les élections prud'homales. En outre, pour les plus petites entreprises, la loi d'octobre 2010 a ajouté une élection, ce qui ne va pas favoriser la mobilisation des salariés si les élections prud'homales sont conservées. Nous estimons donc que mieux vaut une désignation qu'une élection.*

*Les élections permettent d'orienter la politique dans telle ou telle direction, mais tel n'est pas le cas pour le juge prud'homal qui se contente d'appliquer le code du travail. C'est d'ailleurs pourquoi nos organisations ont estimé qu'il était plus raisonnable de faire liste commune pour ces élections. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage aux juges prud'homaux dont l'investissement est très important. Pour nous, la désignation est préférable.*

*L'UPA souhaite une prorogation jusqu'en 2017, même si le Gouvernement estime que cette solution est juridiquement fragile dans la mesure où il s'agirait d'une deuxième prorogation. Si cette solution est néanmoins retenue, il faudra voir comment remplacer les juges prud'homaux lorsque la liste est épuisée.*

### III. TABLE RONDE RÉUNISSANT LES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DE SALARIÉS

*Réunie le mercredi 23 juillet 2014, la commission entend les représentants de salariés sur le projet de loi n° 423 rectifié relatif à la désignation des conseiller prud'hommes :*

*- Mme Marie-Andrée Seguin, secrétaire nationale, et M. Laurent Loyer, secrétaire confédéral, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;*

*- MM. Jean Michel Pecorini, secrétaire national en charge du dialogue social, et Fabrice Richard, expert de la Confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;*

*- M. Denis Lavat, secrétaire fédéral adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;*

*- M. Bernard Augier, conseiller juridique de la Confédération générale du travail (CGT) ;*

*- M. Didier Porte, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO).*

*Mme Annie David, présidente. – Nous accueillons ce matin les organisations syndicales représentatives des salariés sur le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes, tel qu'il a été modifié par le Conseil des ministres mercredi dernier.*

*Je vous rappelle que ce texte, initialement annoncé dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à la démocratie sociale, avait été déposé une première fois le 22 janvier, sous forme de projet de loi distinct, à l'Assemblée nationale. Il en a été retiré pour être déposé au Sénat le 28 mars.*

*Nous avons procédé à l'audition des organisations patronales et du ministre du travail qui, le 29 avril, nous a annoncé le dépôt d'une lettre rectificative visant à proroger le mandat des conseillers actuels de deux ans et à supprimer la période transitoire initialement prévue en l'attente de l'entrée en vigueur des nouveaux critères de représentativité patronale.*

*Je remercie les organisations syndicales d'avoir répondu à notre invitation en cette période estivale.*

*J'ai expliqué à la commission la semaine dernière les raisons de ce calendrier. Le Gouvernement a annoncé en Conférence des présidents le 9 juillet dernier qu'il inscrirait le projet de loi, tel que modifié par la lettre rectificative, durant la première semaine de reprise effective des travaux du Sénat après les élections du 28 septembre, à savoir la semaine du 13 octobre. Or les commissions ne seront reconstituées que le jeudi 9 octobre et il me paraît difficile de réunir la commission en septembre, durant la campagne électorale. C'est pour éviter cette difficulté que le rapporteur, Jacky Le Menn, a souhaité présenter son rapport en commission aujourd'hui.*

Nous souhaitons donc recueillir les observations des organisations syndicales sur le principe même du texte, à savoir le remplacement des élections prud'homales par une désignation fondée sur les nouvelles règles de mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales, mais aussi sur la prorogation de deux ans, jusqu'à fin 2017, du mandat actuel. Enfin, le ministre du travail nous a indiqué que l'ordonnance qui sera élaborée en application du projet de loi ferait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux. Nous souhaitons connaître les différents points que vous soulèverez dans la préparation de cette ordonnance.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Je vous remercie de vous être rendus disponibles pour cette table ronde et souhaiterais, avant de vous entendre, répondre par avance aux questions qui pourraient surgir sur l'utilité de cette réunion au regard du calendrier parlementaire. Je présenterai mon rapport devant la commission des affaires sociales dès la fin de cette matinée, nos échanges ne seront nullement inutiles. En effet, l'examen du projet de loi en séance publique n'aura lieu qu'à l'automne, dans le cadre de la nouvelle mandature, et des amendements pourront être déposés sur le texte.

La question soulevée par ce projet de loi n'est pas nouvelle puisque dès 2009 le ministre du travail avait demandé un rapport à MM. Jacky Richard et Alexandre Pascal. A ce document, qui a fait date, ont succédé de nombreuses consultations et discussions. La présente table ronde ne marque donc ni le début ni la fin des débats.

Nous avons prévu de vous voir à la suite de l'audition des organisations représentatives des employeurs car il nous a paru important que notre rapport législatif soit tout à fait complet : les comptes rendus de l'ensemble des auditions des partenaires sociaux, représentants d'employeurs mais aussi de salariés, y figureront donc en annexe.

Permettez-moi d'insister sur les points forts de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes et donc sur les questions susceptibles de faire l'objet d'appréciations différentes.

Le rapporteur donne lecture de l'exposé des motifs de la lettre rectificative n° 739.

Il s'agit bien de la désignation des conseillers prud'hommes et non pas du fonctionnement de l'institution qui fera vraisemblablement l'objet d'autres projets dans les années à venir. Est ainsi recherchée la garantie de la pérennité de cette institution.

**Mme Marie-Andrée Seguin, secrétaire nationale, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).** – Je remercie le rapporteur d'avoir reprecisé l'objet du projet de loi qui nous intéresse. La CFDT a toujours été favorable à la désignation des conseillers prud'hommes. Bien qu'envisagée depuis 2010, cette évolution n'a pas encore été actée et les choses tardent à être mises en place. Du fait de tergiversations, la double prorogation du mandat des conseillers actuels risque de poser des problèmes de fonctionnement au sein des conseils de prud'hommes, en particulier dans les plus petits d'entre eux.

---

*Nous sommes tous d'accord pour dire que l'élection est un scrutin très difficile à organiser. Malgré la libéralisation du vote par correspondance et l'expérimentation du vote électronique, la chute du nombre d'électeurs n'a pas été enrayerée. Cela remet en cause l'argument selon lequel les salariés renonceraient à quitter temporairement leur poste de travail pour aller voter par crainte de la réaction de leur employeur. C'est l'utilité même de la participation au vote qui n'est pas reconnue par les salariés : il leur paraît acquis que les juges élus, quelle que soit leur appartenance syndicale, jugeront conformément au droit.*

*A l'époque du rapport Richard, la CFDT penchait pour un système de grands électeurs car elle craignait que la désignation ne butte sur un obstacle constitutionnel au regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatif au principe d'égalité d'accès aux charges publiques. Cette crainte a été levée par le ministre du travail qui nous a assuré que le Conseil d'Etat considérait que le système de la désignation ne faisait courir aucun risque du point de vue constitutionnel.*

*Pourquoi devons-nous évoluer vers une désignation des conseillers prud'hommes ? Jusqu'à présent, les élections prud'homales servaient à mesurer la représentativité des différentes organisations syndicales au niveau national interprofessionnel. Or, nous disposons depuis 2013 d'une mesure fiable de représentativité des différentes organisations syndicales à ce niveau. Si nous conservions le baromètre spécifique aux prud'hommes, cela nuirait à la clarté de la situation. En outre, élire des juges demeure peu mobilisateur dans un pays comme le nôtre.*

*Il ne nous paraît pas que l'évolution vers la désignation porte atteinte à la démocratie. La réforme envisagée constitue au contraire un progrès démocratique. La loi du 20 août 2008 a mis fin à la présomption irréfragable de représentativité et tient compte du vote des salariés à des élections qui les intéressent au premier chef et qui ont vocation à mesurer la représentativité. Quoi de plus démocratique que de se servir de ces résultats pour attribuer les sièges de conseillers prud'hommes à telle ou telle organisation ? Nous ne pensons pas que la réforme prévue aurait pour conséquence de détourner de leur objet les élections aux institutions représentatives du personnel (IRP).*

*Pour la CFDT, la démocratie ne se mesure pas au nombre d'élections proposées aux salariés mais à leur cohérence d'ensemble.*

*En outre, il convient de relativiser l'affirmation selon laquelle cette réforme aurait pour effet de priver totalement les demandeurs d'emploi du droit de voter puisque la représentativité sur laquelle on se fonderait pour répartir les sièges est appréciée par cycle de quatre ans, période au cours de laquelle des demandeurs d'emploi à un instant donné pourront être amenés à trouver un emploi et ainsi à participer à une prochaine élection.*

*Il reste cependant à déterminer les modalités de mise en œuvre des désignations. Nous souhaitons à cet égard que les partenaires sociaux soient étroitement associés à leur définition.*

*Enfin, s'agissant de la prolongation des mandats, la suppression de l'échéance de 2015 telle qu'elle avait été initialement envisagée par le gouvernement est critiquable. La durée de neuf ans qui en résultera est bien trop longue. Il nous semble que – même si elle n'apportait pas toute satisfaction du point de vue de la dichotomie existante entre le collègue employeur et le collègue salarié – il aurait mieux fallu maintenir l'échéance de 2015 car d'importantes difficultés vont apparaître au sein des petits conseils.*

*Le texte anticipe les problèmes auxquels nous risquons de faire face dans les deux prochaines années en prévoyant plus de souplesse pour les affectations des conseillers d'une section à une autre. Mais cela n'est pas suffisant, d'autant plus que les organisations représentatives d'employeurs appellent de leurs vœux des affectations exclusives.*

*Je termine en rappelant qu'en tout état de cause c'est l'intérêt du justiciable qui doit primer.*

**M. Laurent Loyer, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).** – *Vous avez eu raison, Monsieur le rapporteur, de distinguer deux sujets : la désignation des conseillers prud'hommes et la prorogation du mandat prud'homal. Sur le premier, nous sommes clairement favorables ; sur le second, nous sommes très réservés. Je rappelle en effet que la question de la prorogation du mandat prud'homal se pose depuis 2009. La situation actuelle aurait pu être évitée si les choses avaient été prises en main à temps ; il y a eu trop de tergiversations.*

*Pour notre organisation, c'est l'intérêt du justiciable qui compte. Or, la période 2015-2017, avec le choix qui a été fait de proroger à nouveau de deux ans le mandat des conseillers prud'hommes, risque de ne pas lui être favorable, qui plus est au moment où l'institution prud'homale est confrontée à de nombreuses difficultés comme la longueur des procédures. Le temps perdu ces dernières années va in fine se retourner contre le justiciable...*

*Par ailleurs, il est important de préciser, comme vous l'avez fait, que la suppression de l'élection des conseillers prud'hommes ne signifie pas la suppression de l'institution prud'homale. Il faut reconnaître que le scrutin prud'homal n'a jamais passionné les électeurs et qu'il était davantage perçu comme un moyen de mesurer la représentativité des organisations syndicales.*

*Je reviens sur l'intérêt du justiciable qui nous semble pouvoir être davantage défendu grâce à la formation des conseillers prud'hommes. Nous plaidons en effet très fortement pour la mise en place d'une formation initiale à leur égard. Le nouveau mode de désignation devrait être l'occasion de mettre enfin ce sujet sur la table. Je souligne, à ce titre, que notre organisation a été précurseur en la matière puisqu'elle s'emploie, depuis 2008, à former nos futurs conseillers sur des fonds autres que ceux prévus pour la formation des conseillers prud'hommes.*

*Un dernier mot, enfin, pour rappeler que la loi du 20 août 2008 avait aussi pour objectif de mesurer la représentativité des organisations syndicales de salariés, et qu'il n'est dès lors pas illogique de se fonder sur cette mesure pour la composition*

de certaines institutions paritaires comme le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France (Ceser).

**M. Jean Michel Pecorini, secrétaire national en charge du dialogue social de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC).** – Pour notre organisation, l'élection des conseillers prud'hommes est primordiale. Avec l'annonce de sa suppression, nous avons été mis au pied du mur. Sans compter que les discussions sur les nouvelles modalités de désignation ont duré près d'un an et demi...

La CFE-CGC n'est, pour autant, pas fermée à tout débat. La désignation des conseillers prud'hommes est envisageable à la condition que des contreparties concrètes soient données aux salariés de l'encadrement. Nous souhaitons ainsi obtenir des réponses claires et satisfaisantes à un certain nombre de questions, parmi lesquelles les modalités de désignation des conseillers prud'hommes dans les départements et les sections, alors que - rappelons-le - la représentativité régionale des organisations syndicales n'existe pas, ou encore la prise en compte du caractère catégoriel de la CFE-CGC dans le nouveau dispositif.

En outre, nous tenons fermement à ce que le collège des cadres soit conservé, étant rappelé que notre organisation représente aujourd'hui 30 % de ce collège. Si nous comprenons l'idée d'une formation à l'Ecole nationale de la magistrature, nous souhaitons que la formation des conseillers prud'hommes reste de la compétence des organisations syndicales. Enfin, nous craignons que l'instauration de ce nouveau mode de désignation soit l'étape préalable à la mise en place de l'échevinage prévue par le rapport Marshall.

**M. Denis Lavat, secrétaire fédéral adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).** – A la suite de la publication du rapport Richard, trois scénarios avaient été soumis, en 2011, à notre organisation : le maintien du scrutin prud'homal et son amélioration ; la désignation des conseillers prud'hommes fondée sur la mesure de l'audience des organisations ; l'élection au suffrage universel indirect à travers les élus délégués du personnel et les délégués des employeurs. La CFTC s'était alors prononcée pour le maintien des élections prud'homales.

Pour autant, le projet qui nous a été présenté par le Gouvernement, qui repose sur la désignation, ne nous a pas paru incohérent et, à la suite de débats très partagés, notre organisation a pris acte de ce choix sans davantage se positionner. Nous avons compris assez vite que la mesure de la représentativité syndicale dans les très petites entreprises n'allait pas dans le sens que nous souhaitions initialement.

Nous insistons toutefois sur le fait que la mesure de l'audience des organisations, à partir de l'élection des délégués du personnel et des comités d'entreprise, conduit à une expression des salariés encore moins légitime qu'elle ne l'était auparavant. Qui plus est, cette mesure de l'audience n'est pas « redescendue » au niveau territorial, ni au niveau des sections.

*Je rappelle également que ce n'est pas la première fois que le mandat des conseillers prud'hommes est prolongé puisque la loi du 15 octobre 2010 l'a déjà fait passer de cinq à sept ans. Or, si avec un mandat de cinq ans, les choses n'étaient déjà pas faciles, avec deux années supplémentaires, elles le sont encore moins, et cela ne va pas s'arranger avec la nouvelle prorogation de deux années prévue par ce texte.*

*La CFTC est, par ailleurs, très attachée à ce que chaque organisation syndicale soit responsable de la formation de ses conseillers. En revanche, ce mandat n'étant que subsidiaire, c'est-à-dire non destiné à se substituer à la carrière professionnelle de son titulaire, la mise en place d'une formation initiale telle que certains l'envisagent ne nous semble pas justifiée.*

*Enfin, aucune des réunions de concertation prévues au premier semestre 2014 n'a eu lieu...*

**M. Bernard Augier, conseiller juridique de la Confédération générale du travail (CGT).** – *Lors de la dernière réunion du Conseil supérieur de la prud'homie, j'avais indiqué, sous forme de boutade, que le projet de loi serait très certainement présenté pendant l'été. Je ne m'étais pas trompé ! Il est vrai que le texte sera examiné en séance publique en octobre. Mais il est regrettable d'avoir prévu un tel calendrier s'agissant d'une réforme aussi importante.*

*Les conseils des prud'hommes occupent une place importante : 19 millions de salariés sont inscrits aux élections prud'homales, 88 % des Français connaissent les conseils des prud'hommes et ceux-ci ont été reconnus par le Conseil constitutionnel comme formant un ordre de juridiction à part entière.*

*Le système actuel des élections pourrait être amélioré. Le rapport Richard s'était penché sur la question. Nous aurions souhaité qu'à la suite de sa publication fût constitué un groupe de travail chargé de réfléchir à l'amélioration du mode de scrutin. La précipitation avec laquelle nous est aujourd'hui présenté le texte montre qu'au contraire, le Gouvernement n'a pas suffisamment réfléchi aux pistes qui étaient envisagées par le rapport Richard. En voulant remplacer l'élection par la désignation, il a choisi la piste la moins fiable, la moins partagée, et qui présente un risque élevé d'inconstitutionnalité. Or la CGT estime que la légitimité des juges prud'homaux ne peut relever que de l'élection.*

*Le projet de réforme a été présenté à la fin de l'année 2013. Après avoir été ajourné, vraisemblablement à la suite des questions cibles thématiques organisées au Sénat en janvier dernier, il devrait être examiné en octobre par le Parlement. L'allongement du mandat prud'homal, qui est refusé par une grande majorité d'acteurs, découle de la décision de procéder à la désignation des conseillers. Nous étions disponibles pour envisager toutes les solutions à la condition de rester dans le cadre de l'élection. A partir du moment où le projet de loi envisage la désignation des conseillers prud'hommes, nous ne pouvons qu'y être opposés.*

*Je reviendrai sur les arguments fréquemment avancés pour justifier le passage à la désignation des conseillers.*

*Celui relatif aux coûts qu'engendre l'organisation des élections doit être nuancé. Les ministres du travail ont eux-mêmes reconnu qu'il ne pouvait, à lui seul, justifier la suppression des élections. Nous sommes cependant prêts à échanger sur la façon dont ce coût pourrait être diminué.*

*La forte abstention aux élections prud'homales ne peut, elle non plus, justifier la mise en place d'un système de désignation. Si l'on supprimait toutes les élections qui engendrent une forte abstention, nous risquerions d'aller très loin ! Les organisations syndicales ont d'ailleurs des propositions pour lutter contre l'abstention.*

*S'agissant du parallèle qui peut être établi avec les élections relatives aux institutions représentatives du personnel, on peut noter que le nombre de votants est sensiblement identique pour les deux types de scrutin : il est en effet de 5,4 millions pour les élections professionnelles, pour un nombre d'inscrits de 12 millions, contre 4,8 millions pour les élections prud'homales, pour un nombre d'inscrits de 19 millions. Il est vrai que l'organisation des élections professionnelles au sein des entreprises facilite la participation des salariés. A l'inverse, le vote aux élections prud'homales s'apparente bien souvent à un parcours du combattant. La CGT serait d'ailleurs favorable à ce que les élections prud'homales puissent être organisées dans les entreprises. Il convient par ailleurs de noter que, selon une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 40 % des entreprises de plus de onze salariés n'ont pas d'institutions représentatives du personnel. Dans les très petites entreprises, la participation aux élections prud'homales est bien plus élevée que celle aux élections professionnelles – 18 % contre 10 %. Or ce sont les salariés de ces petites entreprises qui représentent la grande majorité des justiciables auprès des conseils des prud'hommes. Ces éléments montrent que les deux types d'élections répondent à des logiques différentes.*

*En outre, les cinq millions de chômeurs sont oubliés par le projet de loi qui nous est présenté. Or il n'est pas normal de les exclure des élections prud'homales sous prétexte qu'ils y participent peu.*

*De surcroît, la représentativité des salariés et celle des employeurs ne seront pas mesurées de la même façon. On bâtit donc un système de désignation de juges sur une base qui n'assure pas l'égalité entre représentants des salariés et des employeurs. Cela pose un problème juridique.*

*J'ajoute que les salariés qui ont voté pour leurs représentants dans les institutions représentatives du personnel ne savent pas que leur vote servira aussi à désigner des conseillers prud'hommes. Or il me paraît indispensable qu'ils sachent à quelle fin sera utilisé leur vote.*

*Je trouve par ailleurs regrettable que le ministre du travail estime nuisible que continuent à coexister deux scrutins différents dont les résultats puissent varier. Ce jugement ne trouverait certainement pas à s'appliquer s'agissant d'élections politiques... Il me paraît indigne d'avoir une telle considération pour les élections prud'homales.*

*Le ministre du travail se retranche derrière l'avis du Conseil d'Etat pour affirmer que le projet de réforme est conforme à la Constitution. Pour le moment, nous n'avons pas eu accès à cet avis. Il nous est donc très difficile d'en parler et d'aller dans le sens du ministre. En outre, l'avis du Conseil d'Etat n'engage en aucun cas les décisions qui pourraient être prises par une autre juridiction. Je souhaite souligner que la réforme va empêcher les citoyens qui le souhaiteraient de constituer librement des listes pour se présenter aux élections prud'homales. Le rapport Richard posait déjà cette question de la constitutionnalité. Il s'appuyait pour cela sur une décision du Conseil constitutionnel de 1982 qui se fonde sur le principe du libre accès aux charges publiques des citoyens. Assurer l'accès de tous aux élections prud'homales apparaît légitime à la CGT. Nous ne craignons pas le débat démocratique. Libre ensuite aux salariés de se prononcer. Le ministère du travail s'appuie, quant à lui, sur une décision du Conseil constitutionnel de 2010 relative aux tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass) pour justifier la désignation des conseillers prud'hommes. Mais le parallèle ne tient pas car, au sein des Tass, les représentants du personnel ne sont pas des juges à part entière : les tribunaux sont présidés par un juge professionnel et les représentants des salariés et des employeurs n'y ont qu'un rôle d'assesseur. Interrogé par Mme Isabelle Debré sur le fait que des personnes non syndiquées ne pourraient plus se présenter aux élections prud'homales, Monsieur Rebsamen a répondu que les syndicats pourraient très bien les intégrer dans leurs listes. C'est méconnaître le fonctionnement du syndicalisme ! Un tel argument ne tiendrait pas devant le Conseil constitutionnel.*

*La CGT est souvent présentée comme l'unique opposant au projet de réforme. Cela est faux. Des syndicats d'avocats, de magistrats ou encore la Fédération syndicale unitaire (FSU) s'opposent au principe de la désignation. Des déclarations communes entre salariés et employeurs ont également été émises en ce sens dans le ressort de certains conseils de prud'hommes. Nous demandons par conséquent au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi qui est contraire aux intérêts des salariés.*

*M. Didier Porte, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO). – Je voudrais en premier lieu rappeler quelques éléments de contexte, pour éclairer notre position vis-à-vis de ce projet de loi.*

*FO n'était pas signataire de la position commune du 9 avril 2008 qui a débouché sur la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, loi qui a défini les critères de représentativité syndicale.*

*En effet, FO est favorable à un système « ascendant » et non « descendant » pour le choix des conseillers prud'hommes. Dans cette perspective, l'élection présente plusieurs avantages : elle permet non seulement de sélectionner les conseillers prud'hommes, mais aussi de mesurer l'audience syndicale. En outre, elle offre la possibilité aux chômeurs de s'exprimer, aux côtés des salariés, et de se sentir représentés. C'est pourquoi mon organisation préfère l'élection à la désignation.*

*Nous avons rappelé cette position lors de l'examen du rapport Richard au sein du Conseil supérieur de la prud'homie. Du reste, nous savions bien que la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes actuels avait pour finalité la mise en place d'un système de désignation à la place du système d'élections. Pour*

---

notre part, nous souhaitons conserver les élections, tout en recherchant des solutions aux problèmes récurrents qu'elles peuvent poser : la question des inscriptions sur les listes, celles des déplacements dans les bureaux de vote...

Lors de la présentation du présent projet de loi devant le Conseil supérieur de la prud'homie, FO a donné un avis défavorable car une réforme par ordonnance nous paraît assez peu démocratique. En outre, nous ne voulons pas que soit laissé au Gouvernement un chèque en blanc sur le mode de désignation des futurs conseillers prud'hommes. Du reste, nous ne connaissons même pas à ce moment-là la façon dont serait mesurée la représentativité patronale.

Les salariés doivent demeurer conscients que les organisations syndicales sont présentes dans les conseils de prud'hommes, ces tribunaux paritaires où ils peuvent faire valoir leurs droits. C'est pourquoi nous attendons la mise en place du groupe de travail qui devra déterminer les modalités de désignation des conseillers prud'hommes.

Une question se pose plus particulièrement : utilisera-t-on les données nationales ou régionales pour déterminer l'audience des organisations syndicales ? Sans doute le niveau choisi sera-t-il régional, ce qui n'est pas d'ailleurs sans soulever certaines difficultés. Si je prends le cas de la région Basse-Normandie, FO avait réalisé un score de 24 % aux dernières élections prudhommales à Lisieux. Si l'on désigne les nouveaux conseillers prud'hommes sur la base de l'audience régionale, nous perdrons la moitié de nos conseillers à Lisieux et le nouveau conseil des prud'hommes n'assurera plus la représentativité syndicale au niveau du bassin d'emploi, comme il pouvait le faire lorsque ses membres étaient élus.

Au total, FO attendra de connaître les modalités précises d'application de la désignation pour adopter une position définitive sur le projet du Gouvernement. Si ces modalités ne nous satisfont pas, nous militerons en faveur d'un retour aux élections. En tout état de cause, un conseiller prud'homme élu nous paraîtra toujours plus légitime qu'un conseiller prud'homme désigné.

Au-delà du débat entre élection ou désignation, je voudrais poser ici la question de la pérennité des juridictions prud'homales, qui dépend avant tout des moyens qui leur sont accordés. Or, les conseils des prud'hommes sont le parent pauvre des juridictions. Pourtant, les rapports Marschall et Lacabarats mettent en cause les insuffisances des conseils de prud'hommes sans jamais évoquer la question de leur manque de moyens ! Lorsque l'on tient compte de cette donnée, comment s'étonner du délai excessif dont ils ont parfois besoin pour rendre leurs décisions et des condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat pour cette raison ?

La formation des conseillers prud'hommes est un autre enjeu majeur. Ils bénéficient à cette fin de 36 jours sur cinq ans. C'est totalement insuffisant. Nous voulons en outre que leur soit proposée une formation initiale.

Le projet de loi propose six jours par an pour la formation des conseillers prud'hommes entre 2014 et 2017, ce qui n'est pas satisfaisant. Avec la prorogation du mandat des actuels conseillers prud'hommes, nous allons assister aux démissions de conseillers âgés qui pensaient siéger cinq ans et non neuf ans. Il faudra bien former leurs remplaçants !

*Dans l'avenant n° 1 à la convention pluriannuelle signée avec l'Etat pour former les conseillers prud'hommes et qui concerne la période 2014-2015, il était prévu que la dotation budgétaire des conseils de prud'hommes ainsi que les moyens alloués à la formation diminuent. Nous serons très vigilants sur ce point lors de l'examen de l'avenant n° 2 pour la période 2016-2017.*

*En ce qui concerne la deuxième prorogation du mandat des conseillers prud'hommes actuels jusqu'au 31 décembre 2017, nous n'y sommes pas défavorables.*

*Pour conclure, nous ne sommes pas totalement opposés à la solution de la désignation : nous attendrons les résultats des travaux du groupe de travail qui devra en déterminer les modalités pour nous prononcer. Il est sans doute possible de parvenir à un équilibre, si l'on bâtit un système de représentativité connu de tous lors du renouvellement de 2017, même si le fait que la représentativité patronale n'est pas basée sur une élection continuera de poser problème.*

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – *Vous vous êtes fait l'écho de la volonté de conforter et de pérenniser les conseils de prud'hommes : c'est bien le but visé par le projet de loi qui nous est soumis, et, au-delà des clivages politiques, le législateur est très attaché à cette juridiction quelque peu exceptionnelle que constitue la prud'homie.*

*Je dois dire que j'ai été choqué par le terme « indigne », utilisé par le représentant de la CGT au sujet de la mesure qui nous est proposée par le Gouvernement. Sans doute peut-on débattre de son opportunité, mais il n'est pas acceptable de faire peser un tel soupçon sur ses intentions – surtout lorsqu'il émane d'une organisation telle que la vôtre, dont nous connaissons le sérieux du travail.*

**M. Bernard Augier.** – *S'il vous gêne, je veux bien retirer le terme, et le remplacer par celui de « regrettable ».*

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – *Une précision technique par ailleurs : lorsqu'il donne un avis au Gouvernement, le Conseil d'Etat exerce sa compétence de conseil auprès de l'exécutif, et non sa fonction juridictionnelle.*

*Je suis heureux que cette nouvelle table ronde ait pu se tenir aujourd'hui, après celle qui a réuni les organisations patronales. De telles réunions permettent de saisir au mieux les positions des uns et des autres, et, le cas échéant, de mettre en évidence leur éventuelle évolution – je pense notamment à FO, qui vient de nous annoncer ne pas se prononcer formellement contre ce projet mais attendre la mise en place d'un groupe de travail permettant d'en garantir l'équité, ou à la CFDT, qui s'interroge sur la durée de la prorogation du mandat des conseillers actuels. Il est vrai qu'un mandat de neuf ans peut être particulièrement long, alors que la fonction prud'homale est très exigeante, puisqu'il s'agit de juger des situations toujours délicates.*

**Mme Michelle Meunier.** – *Je me pose, avec Catherine Génisson, la question de la parité entre les femmes et les hommes au sein des instances prud'homales. La procédure de désignation ne permet-elle pas de garantir davantage de parité parmi les juges que leur élection ?*

**Mme Annie David, présidente.** – L'élection se fait à partir de listes constituées de manière paritaire.

**Mme Isabelle Pasquet.** – L'une des explications à la forte abstention des salariés lors des élections prud'homales est que la prud'homie, en dépit de son importance pour la défense des travailleurs, reste mal connue. En quoi la désignation pourrait-elle permettre de rapprocher cette institution des salariés ? Que les conseillers prud'hommes soient élus par leurs pairs me semble très important, tant pour la représentation des salariés que pour le fonctionnement de cette justice dans notre démocratie.

**M. Georges Labazée.** – Vous nous avez indiqué que la prolongation de deux ans du mandat des conseillers prud'hommes actuellement élus constituait un élément de difficulté supplémentaire pour le fonctionnement des instances de jugement. Dans la mesure où les listes élues comportent des titulaires et des suppléants, n'existe-t-il pas un mécanisme qui permettrait de pallier le risque de vacance que vous avez soulevé ?

**Mme Patricia Bordas.** – Je remercie le représentant de la CGT d'avoir retiré le terme d' « indigne », qui m'avait également choquée. Qu'en est-il de la situation des salariés qui n'appartiennent pas à une organisation syndicale ?

**M. Yves Daudigny.** – S'agissant de la représentation des différents bassins d'emploi, pouvez-vous nous indiquer quelle est la situation actuelle et quel effet aura le passage de l'élection à la désignation ?

**Mme Gisèle Printz.** – Je suis personnellement favorable à l'élection des conseillers prud'hommes plutôt qu'à leur désignation.

**M. Bernard Augier.** – Le scrutin prud'homal est proportionnel et fondé sur une liste composée de titulaires et de suppléants, qui sont appelés à remplacer ceux qui font défection, pour des raisons professionnelles notamment – certains conseils ayant des « réserves » plus importantes que d'autres. Mais nous rencontrons souvent des difficultés à faire fonctionner ce mécanisme de remplacement : ainsi, aucun texte ne prévoit la procédure à suivre lorsque le suivant de liste, quand il est appelé, ne donne aucune réponse – ce qui peut arriver par exemple en cas de changement de domicile. Sur la question de la parité, aucune sanction n'est prévue lorsqu'elle n'est pas respectée.

**Mme Michelle Meunier.** – Nous veillerons à ce qu'il y en ait !

**M. Bernard Augier.** – Nous y sommes favorables : nous militons tous autour de cette table en faveur de la parité, et nous en tenons compte à chaque fois qu'une liste est constituée. Il faut cependant reconnaître qu'il peut exister des difficultés liées à l'organisation en sections : certains secteurs peuvent compter proportionnellement davantage de main d'œuvre féminine ou masculine.

**Mme Marie-Andrée Seguin.** – Il me semble que le texte va dans le bon sens sur la question de la parité. C'est une préoccupation de longue date pour la CFDT : nous nous efforçons depuis longtemps d'avoir au moins 40 % de femmes sur nos listes.

*S'agissant des risques de vacance de siège, le problème des changements de profession est également un élément à signaler. Il n'est pas rare que la liste élue soit épuisée au terme du délai de cinq ans. Compte tenu de la mesure proposée, la difficulté risque de s'accroître et de renforcer la fragilité de certaines sections.*

**M. Laurent Loyer.** – *Nos listes contiennent deux fois plus de personnes que de places éligibles : leur constitution n'est pas un exercice facile, alors que la loi n'impose pas une telle obligation.*

*Il n'est pas certain que les prud'hommes soient mal connus, mais le mode d'élection ou de désignation des conseillers prud'hommes l'est certainement : les salariés n'y voient pas leur intérêt. En revanche, en raison de leur rôle, ils sont la juridiction la plus connue. Un effort de diffusion de l'information et de pédagogie doit donc être réalisé, car il est regrettable qu'on ne parle des prud'hommes que tous les cinq ans, ou aujourd'hui tous les dix ans, lors de leur renouvellement.*

*La désignation des conseillers prud'hommes est un système démocratique, qui repose sur une base élective. Il est important de rappeler que le nombre d'électeurs aux élections professionnelles est supérieur à celui des électeurs aux élections prud'homales. Dans ces conditions, en quoi cette réforme serait-elle une forme de régression démocratique ?*

*Le rapport Richard avait bien mis en évidence les difficultés liées à la situation des citoyens n'étant pas affiliés à une organisation syndicale en cas de réforme de la désignation des conseillers prud'hommes. Avec l'institution d'un monopole syndical, ils n'auront plus la possibilité de constituer une liste. Néanmoins, ce rapport est antérieur de plusieurs mois à la décision du Conseil constitutionnel à laquelle nous avons déjà fait référence. Le risque constitutionnel s'est donc estompé, et ce d'autant plus que l'avis du Conseil d'Etat semble valider la constitutionnalité de la mesure proposée.*

*Enfin, il est difficile aujourd'hui d'avoir une vision précise de la représentativité au niveau des bassins d'emploi, dans l'attente des groupes de travail annoncés au début de l'année mais qui n'ont toujours pas été constitués. Notre souhait est de pouvoir nous pencher dans les meilleurs délais sur les questions techniques pour déterminer si une telle mesure, dont le rapport Richard soulignait la difficulté mais qu'il n'excluait pas, est possible.*

**M. Jean-Michel Pecorini.** – *En matière de parité, la CFE-CGC donne l'exemple puisque la présidence confédérale ainsi que le secrétariat général sont assurés par des femmes. C'est une réalité au quotidien, que nous prenons en compte pour les futures élections comme celles à la Mutualité sociale agricole (MSA).*

*La loi du 20 août 2008 a institué une mesure de la représentativité syndicale au niveau national et interprofessionnel, pas à celui de la région ou du bassin d'emploi. L'an dernier, une circulaire du ministère de l'intérieur a demandé au directeur général du travail l'audience régionale pour les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser), ce qui constitue un détournement de la loi. Pourquoi retenir la représentativité au niveau du bassin d'emploi pour les prud'hommes ? De plus, si la loi de 2008 a bien mis fin à la présomption irréfragable de représentativité, ce sont bien les mêmes organisations syndicales qui demeurent représentatives aujourd'hui.*

---

*Les chômeurs ne pourront plus participer au processus de désignation des conseillers prud'hommes, mais il ne faut pas oublier que 2,5 millions de salariés n'ont pas pu voter lors des dernières élections professionnelles en raison de procès-verbaux de carence.*

**M. Denis Lavat.** – *L'égalité entre les femmes et les hommes est entrée dans les mœurs de la CFTC et est un principe respecté lors de la constitution des listes. La réforme sur laquelle nous nous exprimons aujourd'hui n'apporte d'ailleurs aucun changement en la matière.*

*Il me faut faire état d'un paradoxe : dans un sondage, 80 % des personnes interrogées s'étaient déclarées satisfaites des prud'hommes mais seulement 20 % l'étaient des organisations syndicales. Les prud'hommes bénéficient d'une image positive, mais peu semblent connaître le lien avec les syndicats. La réforme envisagée aura une incidence sur cette question.*

*Il est difficile de faire appel à un suivant de liste pour remplacer un conseiller qui souhaite quitter ses fonctions. Cela devient encore plus compliqué aujourd'hui, alors que six ans se sont écoulés depuis les dernières élections prud'homales. Il faut avoir les moyens de les accueillir et de les former. Le problème est toutefois identique en cas d'élection ou de désignation.*

**M. Jacky Le Menn,** rapporteur. – *Ne serait-il pas possible d'instituer un délai au-delà duquel, s'il n'est pas possible de contacter le suivant de liste pour remplacer un conseiller, il serait fait appel à la personne qui vient ensuite sur cette liste pour éviter les blocages ?*

**M. Bernard Augier.** – *Il s'agit justement d'une des propositions que nous avons faites dans le cadre du Conseil supérieur de la prud'homie.*

**M. Denis Lavat.** – *95 % des conseillers élus sont issus des cinq confédérations représentatives, de l'Unsa ou de Sud. Seulement 5 % des élus ne viennent pas des structures syndicales qui pourraient demain être amenées à désigner les conseillers prud'hommes. On peut considérer que c'est un détail sans importance, ou au contraire que ces personnes seront exclues du processus. Ce serait le cas des chômeurs mais aussi des retraités.*

*De nombreux exemples illustrent les difficultés de la question territoriale. Ainsi, le département du Nord comptait historiquement treize conseils de prud'hommes, représentant chacun un bassin de vie et d'activité spécifique, et le vote des salariés était en lien direct avec leur lieu de travail. Se baser sur une audience régionale suscite de fortes inquiétudes auprès de nos militants : il est donc indispensable que la concertation promise depuis six mois ait lieu pour que cette question puisse être tranchée.*

**M. Didier Porte.** – *A FO, la parité est davantage respectée parmi nos conseillers prud'hommes que dans nos structures syndicales, mais il s'agit bien d'une question récurrente. Les salariées doivent pouvoir accéder à ces responsabilités et à ces mandats dans les mêmes conditions que les hommes. Il faut néanmoins prendre garde à ne pas seulement faire du remplissage à partir d'une éventuelle obligation légale : ce serait le cas, avec des hommes, dans la section commerce alors qu'ils ne seraient pas forcément les plus compétents.*

*On peut comparer les prud'hommes à l'hôpital : on ne s'y intéresse que lorsqu'on en a besoin. La plupart des salariés qui y ont recours travaillent dans de très petites entreprises et ne sont pas syndiqués, et souvent pour des problèmes qui auraient pu être réglés par l'intervention de représentants du personnel. Une information régulière doit être fournie à tous ces salariés, seule solution pour améliorer la participation aux élections prud'homales. Il faut également lever les difficultés administratives qui sont source d'abstention, bien que la direction générale du travail les connaisse.*

*Aujourd'hui, les salariés votent pour les conseillers prud'hommes de leur ressort. Demain, une moyenne nationale ou régionale sera appliquée : c'est un changement majeur, dont les conséquences ne semblent pas avoir été bien saisies par tous. Une organisation absente d'un bassin d'emploi devra désigner des conseillers même si elle ne dispose pas d'une union locale sur le territoire ! Le risque de coupure entre la présence syndicale dans les bassins d'emploi et les conseils de prud'hommes est réel. La proximité créée par l'élection va disparaître avec la désignation : je le déplore.*

**Mme Annie David, présidente.** – *Je vous remercie pour votre participation à cette table ronde. Nous souhaitons tous nous investir dans la définition des modalités de cette réforme, mais nous ne pourrons pas le faire en raison du recours à une ordonnance. Je le regrette sincèrement.*

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – *Une fois cette loi d'habilitation adoptée et l'ordonnance publiée, le Parlement sera saisi de son projet de loi de ratification et se prononcera. Ce sera l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de cette réforme.*

#### IV. EXAMEN DU RAPPORT

*Réunie le mercredi 23 juillet 2014, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport de M. Jacky Le Menn sur le projet de loi n° 423 rectifié relatif à la désignation des conseiller prud'hommes.*

*M. Jacky Le Menn, rapporteur.* - Le moment est donc venu, pour notre commission, d'examiner ce projet de loi rectifié relatif à la désignation des conseillers prud'hommes. Son principe nous est connu de longue date puisque le Gouvernement a annoncé en novembre 2013 son intention de saisir le Parlement pour remplacer l'élection par un dispositif, précisé par ordonnance, fondé sur l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs. Il a été formalisé dans le projet de loi déposé une première fois le 22 janvier dernier à l'Assemblée nationale puis de nouveau au Sénat le 28 mars.

La modification intervenue par lettre rectificative nous avait été présentée par le ministre du travail le 29 avril et consiste à proroger les mandats de deux années en supprimant le régime transitoire prévu entre 2015 et 2017.

Après l'audition des organisations représentatives de salariés et d'employeurs, nous disposons, me semble-t-il, de tous les éléments pour nous prononcer.

Avant de vous présenter plus précisément le contenu du projet de loi, je souhaiterais vous rappeler les principales difficultés auxquelles sont confrontées les élections prud'homales, puis les avantages et inconvénients des différents scénarios alternatifs envisageables.

Singularité au sein du paysage juridictionnel français, les conseillers prud'hommes sont élus tous les cinq ans au suffrage universel direct, la moitié par les salariés, l'autre moitié par les employeurs. Leur mandat actuel a toutefois été prorogé de deux années par la loi du 15 octobre 2010.

La dernière élection, qui a eu lieu le 3 décembre 2008, a permis de désigner 14 512 conseillers au sein de 210 conseils de prud'hommes. Comme l'ont très bien montré M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, et M. Alexandre Pascal, inspecteur général des affaires sociales, dans leur rapport « Pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ? » qui a été remis au ministre du travail en avril 2010, l'élection prud'homale souffre de trois maux qui, pris ensemble, justifient la réforme proposée : un taux d'abstention majeur et croissant ; un scrutin complexe à organiser et un coût financier non négligeable.

*Cette élection pâtit tout d'abord d'un fort taux d'abstention. Malgré une forte mobilisation de la puissance publique et de l'ensemble des acteurs, le taux d'abstention aux élections prud'homales de 2008 s'est élevé à 74,37 %, contre 67,65 % en 2002 et 37,39 % en 1979. Chaque scrutin a été marqué par une hausse continue du taux d'abstention. En outre, le nombre de votants en valeur absolue connaît lui aussi une érosion continue, chutant de 8,5 millions en 1979 à 4,7 millions en 2008. C'est pourquoi Michel Sapin, alors ministre du travail, a indiqué au Sénat, lors de la séance de questions cibles thématiques sur le devenir des élections prud'homales du 16 janvier dernier, que la légitimité des conseils de prud'hommes « pourrait être altérée par l'affaiblissement de la participation aux élections prud'homales ».*

*Le rapport de M. Richard évoque plusieurs causes structurelles à ce désintérêt croissant: la montée de l'individualisme et la crise du syndicalisme ; la tertiarisation de l'économie et la baisse de la part des CDI ; le sentiment chez certains que toutes les candidatures sont équivalentes et que cette élection est lointaine, ou encore la crainte de salariés que le fait de s'absenter pour aller voter soit perçu comme un signe de défiance à l'égard de leur employeur.*

*L'élection est également complexe à organiser. Ce sont les communes qui sont chargées de l'organisation du scrutin prud'homal : en 2008, 9 439 d'entre elles ont été concernées. Elles sont notamment chargées d'établir et de vérifier les listes électorales, en collaboration avec les services déconcentrés du ministère du travail. Compte tenu de la lourdeur de cette mission, l'Association des maires de France a saisi à de nombreuses reprises les ministres concernés, comme le ministre du travail le 17 février 2010, pour « proposer que ces élections soient faites par correspondance et que les communes soient déchargées de leur organisation ». D'autres acteurs sont également mobilisés, comme les partenaires sociaux, les entreprises et divers prestataires privés.*

*Enfin, le coût de cette élection n'est pas négligeable. Evitons tout procès d'intention sur ce point : Michel Sapin, le 16 janvier dernier, avait indiqué devant le Sénat que le coût de ces élections ne justifierait pas à lui seul la réforme proposée par le Gouvernement. Mais si la « démocratie n'a pas de prix », elle a en revanche un coût que l'on peut analyser en toute objectivité. Force est de constater en effet que le coût de l'élection prud'homale, estimé à 91,6 millions d'euros en 2008, n'est pas anodin, et qu'il représente un peu moins de la moitié du coût de l'élection présidentielle de 2007 mais trois fois le coût du referendum organisé en 2000 sur le quinquennat. Au final, le coût des élections prud'homales par électeur inscrit est de 4,77 euros, soit presque deux fois plus que le coût par électeur des élections municipales de 2008.*

*Ce coût serait acceptable si aucune élection concurrente n'existait pour désigner les conseillers prud'hommes. Or, tel n'est pas le cas compte tenu des dispositifs de mesure de la représentativité des partenaires sociaux, institués par la loi du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 pour les organisations syndicales de salariés, et du 5 mars 2014 pour les organisations professionnelles d'employeurs.*

*En mars 2013, l'audience des organisations syndicales auprès des salariés a été mesurée pour la première fois au niveau national et interprofessionnel. Le ministère du travail a agrégé les scores enregistrés par les organisations syndicales au cours des élections professionnelles (comités d'entreprise, délégués du personnel) organisées dans les entreprises de plus de 11 salariés, du scrutin organisé auprès des salariés des très petites entreprises et des employés à domicile et des élections aux chambres départementales d'agriculture, pour les salariés de la production agricole.*

*Au total, 5,4 millions de salariés se sont exprimés en faveur des organisations syndicales de leur choix (soit 700 000 salariés de plus qu'aux élections professionnelles).*

*Au niveau national et interprofessionnel, comme au niveau d'une branche professionnelle, cinq organisations syndicales ont recueilli au moins 8 % des suffrages exprimés et sont donc représentatives et en capacité de signer des accords collectifs : la CGT (26,77 %) ; la CFDT (26,00 %) ; la CGT-FO (15,94 %) ; la CFE-CGC (9,43 %), et la CFTC (9,30 %). Ces résultats sont globalement en ligne avec ceux des élections prud'homales de 2008, qui confèrent toutefois un poids supérieur à la CGT (33,98 %) et minorent le poids de la CFDT (21,81 %), tandis que les scores de la CGT-FO (15,81 %), de la CFTC (8,69 %) et de la CFE-CGC (8,2 %) sont quasiment identiques.*

*Côté patronal, la loi du 5 mars dernier a fixé les critères de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs, dont les résultats sont attendus dès 2017.*

*Ces critères sont très proches de ceux prévus pour les syndicats de salariés, sauf en ce qui concerne l'audience des organisations patronales, qui se mesure en fonction du nombre d'entreprises adhérentes. Sans entrer dans les détails, retenons que dans les branches professionnelles, la représentativité est reconnue aux organisations dont les entreprises adhérentes à jour de leur cotisation représentent au moins 8 % de l'ensemble des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs de la branche satisfaisant aux critères légaux. Ce seuil s'applique également au niveau national et interprofessionnel, avec des règles spécifiques en cas de multi-adhésion des organisations de branche.*

*C'est pourquoi le Gouvernement propose de substituer à l'élection des conseillers prud'hommes une désignation fondée sur l'audience des partenaires sociaux, qui sera effective dès 2017. Ce faisant, le Gouvernement entend éviter la coexistence de deux tests de légitimité éventuellement discordants, et gagner en simplicité.*

*Le Gouvernement a donc écarté deux scénarios alternatifs qui avaient été examinés dans le cadre du rapport de M. Richard.*

*Le premier scénario alternatif consisterait à aménager le système actuel d'élection au suffrage universel direct, en prenant les mesures suivantes :*

- organisation en amont d'une campagne de sensibilisation et de communication sur les conseils de prud'hommes et l'élection des conseillers ;*
- suppression du vote à l'urne et du vote par scrutin ;*

- généralisation du vote électronique et maintien du vote par correspondance sans condition.

Ce premier scénario comporte des avantages certains. Il s'inscrit dans la continuité en conservant une élection au suffrage universel direct, il bénéficiait d'une large approbation parmi les organisations syndicales et patronales consultées en 2008 et sa mise en œuvre technique ne présente pas a priori de difficultés majeures.

Mais ses inconvénients, selon le Gouvernement, l'emportent sur ses avantages supposés car l'impact de cette réforme sur le taux de participation électoral est incertain et risquerait d'être très limité, le coût de l'élection resterait très élevé, l'élection demeurerait complexe à organiser et surtout, il ne tient pas compte de la mesure de la représentativité syndicale et patronale au niveau national.

Le deuxième scénario alternatif, qui avait la préférence de M. Jacky Richard en 2008, supposerait la création d'un système d'élection ad hoc au suffrage universel indirect, et entraînerait une recomposition du corps électoral.

Du côté des salariés, les mesures suivantes sont préconisées :

- dans les entreprises de plus de 11 salariés, les délégués du personnel titulaires (ou les membres élus des délégations uniques du personnel), soit environ 270 000 - 300 000 personnes, seraient les électeurs prud'homaux en charge d'élire les conseillers prud'hommes représentant les salariés ;

- dans les entreprises de moins de 11 salariés, le rapport de M. Jacky Richard propose de prendre appui sur le dispositif spécifique de mesure de l'audience syndicale prévue dans les très petites entreprises.

Du côté des employeurs, le rapport préconise « l'organisation d'une élection ad hoc de délégués des employeurs appelés ensuite à élire les juges prud'hommes ». Organisée sous l'autorité des services de l'Etat et de préférence à l'échelon départemental, cette élection imposerait des scrutins par internet et par correspondance. Les quelque 600 000 employeurs choisiraient entre 30 000 et 35 000 délégués, chargés d'élire les juges prud'homaux.

Ce scénario, selon ses promoteurs, comporte des avantages non négligeables. Il permettrait de maintenir le principe d'une nomination des conseillers prud'hommes fondée sur le principe du suffrage universel, fût-il indirect. Il pourrait garantir un taux de participation satisfaisant. Il laisserait la possibilité à toute personne d'accéder aux charges publiques et ne poserait donc pas de risque d'inconstitutionnalité sur ce point. Il serait moins compliqué techniquement à mettre en œuvre que les élections actuelles, tout en garantissant un moindre coût.

Mais le Gouvernement considère que ce scénario est trop complexe et n'apporte pas de « plus-value » évidente par rapport aux mesures de représentativité des partenaires sociaux.

Venons-en plus précisément au contenu du projet de loi, tel que modifié par la lettre rectificative du 16 juillet dernier.

---

*L'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance, dans les dix-huit mois qui suivent la promulgation de la présente loi, pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par un dispositif de désignation fondé sur l'audience des organisations syndicales et patronales.*

*Des garde-fous sont prévus : l'ordonnance devra respecter l'indépendance, l'impartialité et le caractère paritaire de la juridiction prud'homale.*

*En outre, son périmètre est défini avec précision, à travers neuf items comme 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, ou encore la procédure de nomination des conseillers prud'hommes.*

*Le projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant sa publication.*

*La lettre rectificative au projet de loi du 16 juillet dernier a notamment supprimé le dixième item de l'ordonnance, relatif au 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 à 2012, d'autre part, en une désignation des conseillers du collège employeurs selon des règles transitoires ad hoc.*

*Toutefois, après concertation avec les partenaires sociaux et par souci de simplicité, le Gouvernement a finalement proposé de proroger une nouvelle fois le mandat actuel des conseillers prud'hommes de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017 au plus tard. Le nouveau système de désignation des conseillers prud'hommes sera alors entièrement fondé sur la représentativité des organisations, y compris du côté patronal.*

*C'est pourquoi la lettre rectificative a introduit un deuxième article dans le projet de loi, pour proroger les mandats actuels des conseillers prud'hommes, fixer le plafond d'autorisations d'absence pour permettre aux conseillers représentant les salariés de suivre des formations liées à leur mandat, et aménager les règles en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section d'un conseil de prud'hommes.*

*Avant de conclure, je souhaiterais répondre à certaines des critiques adressées à la réforme proposée par le Gouvernement.*

*Première critique : la réforme ferait disparaître une élection porteuse de symboles pour le monde du travail. Je rappellerai simplement que la mesure de la représentativité des organisations syndicales de salariés repose par construction sur le vote des salariés aux élections professionnelles, plus suivies que l'élection prud'homale.*

*Deuxième critique : elle ne permettrait pas de prendre en compte les rapports de forces spécifiques dans certains ressorts de conseils de prud'hommes. Mais Michel Sapin a assuré dès le 16 janvier dernier devant le Sénat que la désignation devait se fonder sur le « ressort du tribunal concerné ». Les obstacles techniques ne sont pas minces, surtout du côté de l'audience patronale, mais les mois qui viennent devraient permettre de les surmonter, en concertation avec les partenaires sociaux. Je rappelle que la désignation des conseillers prud'hommes se*

*fondera sur les résultats de l'audience des partenaires sociaux, et non sur leur représentativité. Ainsi, un syndicat non représentatif au niveau national interprofessionnel, comme l'Unsa ou Sud, pourra malgré tout désigner des conseillers prud'hommes dans les ressorts territoriaux des conseils de prudhommes où il est bien implanté, comme c'est le cas aujourd'hui.*

*Troisième critique, à mes yeux la plus importante : la constitutionnalité du dispositif proposé serait douteuse, s'agissant de la nouvelle prolongation des mandats en cours et de la création d'un monopole de fait pour les partenaires sociaux pour présenter des candidats aux postes de conseillers prud'hommes. Là encore, je crois que ces inquiétudes légitimes n'ont plus lieu d'être. L'assemblée générale du Conseil d'Etat, lors de l'examen de la lettre rectificative, a en effet estimé que compte tenu de la nouvelle circonstance de droit que constitue le volet relatif à la représentativité patronale issu de la loi du 5 mars dernier, cette deuxième et ultime prolongation du mandat des conseillers prud'hommes était justifiée. En outre, le Conseil constitutionnel, à l'occasion de la question prioritaire de constitutionnalité n° 2010-76 du 3 décembre 2010 « M. Roger L. », a déclaré conforme à la Constitution un dispositif de désignation des assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), très proche de celui proposé par le Gouvernement dans le présent projet de loi. Le Conseil a en effet estimé que le pouvoir de présentation des candidats reconnu aux organisations professionnelles ne méconnaissait pas le principe d'égal accès aux emplois publics. Je considère donc, à titre personnel, que cette décision du Conseil constitutionnel relative à la désignation des assesseurs dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale, rendue postérieurement au rapport de M. Richard, dissipe les interrogations légitimes soulevées sur la constitutionnalité de la réforme relative à la désignation des conseillers prud'hommes eu égard au principe d'égal accès aux emplois publics. Concrètement, tout candidat à la fonction de conseiller prud'homme pourra se présenter sur la liste d'une organisation syndicale ou patronale sans en être adhérent. Selon le cabinet du ministre du travail, la réforme facilitera même ces candidatures libres car le système actuel est très complexe (on compte ainsi aujourd'hui seulement 105 conseillers prud'hommes du collège salariés non rattachés à une organisation syndicale, soit 1,44 %). Les procédures de nomination et de contrôle des candidats par le juge judiciaire prévues dans l'ordonnance devraient s'inspirer de celles en vigueur pour les assesseurs dans les TASS.*

*Quatrième critique : la réforme ferait fi du vote des demandeurs d'emploi, alors qu'ils peuvent voter aux élections prud'homales. Mais il convient de rappeler que leur taux de participation est très faible, de l'ordre de 5 % en 2008. En outre, le rapport de Jacky Richard préconisait de « ne pas prévoir de mesure spécifique de l'audience syndicale à l'égard des demandeurs d'emploi » dans le cadre du scénario retenu par le Gouvernement, car les demandeurs d'emploi ont, sauf en de rares exceptions, déjà eu l'occasion dans le cadre de leur ancien contrat de travail de voter aux élections professionnelles, ou seront amenés à y participer lorsqu'ils retrouveront un emploi.*

*Dernière critique : certains employeurs, notamment du secteur hors champs ou multiprofessionnel (économie sociale et solidaire, professions libérales et agriculture), n'auraient pas voix au chapitre. Je rappellerai néanmoins que la loi du 5 mars dernier a donné force de loi à un protocole d'accord historique signé le 30 janvier 2014 entre le Medef, l'UPA et la CGPME d'une part, l'Udes, l'UNAPL et la FNSEA d'autre part, qui traite de la représentativité des organisations patronales multiprofessionnelles. Je pense par conséquent que nous pouvons avoir confiance en ces acteurs pour aborder la question de la place de ces employeurs du secteur hors-champ dans les conseils de prud'hommes, d'autant que le Medef, l'UPA et la CGPME présentent déjà une liste commune aux élections prud'homales avec la FNSEA et l'UNAPL, tandis que les employeurs de l'économie sociale et solidaire ont obtenu plus de 19 % des voix en 2009.*

*Madame la Présidente, mes chers collègues, comme vous le constatez, ce projet de loi s'inscrit dans une réflexion de longue haleine qui remonte à fin 2013, et même 2010 si l'on considère le rapport de M. Richard. Il est dénué de toute idéologie et arrière-pensée et répond uniquement à des objectifs pragmatiques pour préserver la légitimité des conseils de prud'hommes tout en évitant la coexistence de deux élections potentiellement divergentes. L'objet du texte est clairement circonscrit car il ne traite pas du fonctionnement des conseils de prud'hommes, qui a d'ailleurs été abordé dans un rapport très intéressant de M. Lacabarats, président de la chambre sociale de la Cour de cassation. J'ajoute que le recours à l'ordonnance pour examiner le texte, malgré les interrogations de certains de nos collègues, est justifié compte tenu de la technicité et du nombre de dispositions législatives à élaborer. Enfin, le dialogue social sera mis à l'honneur car l'élaboration de cette ordonnance se fera en étroite concertation avec les partenaires sociaux.*

*En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à adopter ce projet de loi sans modification.*

***M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Je remercie le rapporteur pour sa présentation. Peut-il préciser la distinction entre les notions d'audience et de représentativité, ainsi que son incidence sur le dispositif proposé ?*

***M. Jean-François Husson.** – Le recours à la désignation conduit à s'interroger sur l'égal accès des salariés ou des chefs d'entreprises aux fonctions de conseillers prud'hommes et le système, tel qu'il est proposé, pourrait à ce titre s'avérer inconstitutionnel. Est-il bien nécessaire d'affirmer que le texte est dénué de toute idéologie ou arrière-pensée ?*

***M. Jean Desessard.** – Il est dommage, bien au contraire, qu'il n'y ait pas plus d'idéologie dans ce texte !*

***M. Jean-François Husson.** – La technicité du texte me semble plutôt légitimer l'intervention du législateur que le recours à l'ordonnance ! A cet écueil s'ajoutent les vicissitudes de l'examen de ce texte, dont le passage en séance publique est repoussé à octobre prochain, dans un contexte de renouvellement sénatorial. Enfin, l'allongement des mandats, dans ce domaine comme dans celui des assemblées politiques, est à contre-courant des pratiques démocratiques légitimes et me paraît de nature à jeter le discrédit sur les institutions concernées.*

**M. Jean Desessard.** – Je ne dédaigne pas l'idéologie car elle donne une vision globale d'une société et permet de proposer les réformes destinées à améliorer le fonctionnement de manière significative. Le constat selon lequel l'abstention résulterait de l'individualisme et de la précarité peut être recevable, mais cela justifierait de recourir aux nouvelles technologies pour mieux recenser les électeurs des conseils de prud'hommes et les sensibiliser. Si l'abstention justifie l'abandon de l'élection des conseils de prud'hommes, pourquoi ne pas avoir suivi la même méthode pour les élections politiques, nationales et locales ? Pourquoi, aussi, ne pas se fonder sur le résultat des élections européennes pour déterminer la composition des autres instances politiques, dont le Sénat ? Il y a tout de même une contradiction entre la montée de l'abstention et le souhait des citoyens d'être davantage associés aux décisions.

Par ailleurs, contrairement au rapporteur, je ne considère pas que la faible participation des demandeurs d'emploi est une question secondaire. La représentation des employeurs du secteur social et solidaire, qui ont tout de même obtenu près de 19 % des voix en 2009, me semble également essentielle.

Par amitié pour le rapporteur, je m'abstiendrai sur ce texte qui risque, en remettant la désignation des conseillers prud'hommes aux seuls syndicats, d'aboutir à un processus confiscatoire de la démocratie.

**Mme Isabelle Pasquet.** – Le morcellement du débat sur ce projet de loi ne contribue en rien à sa clarté. D'ailleurs, la technicité du sujet ne légitime nullement le recours à l'ordonnance ! L'allongement, par deux fois, du mandat des conseillers prud'hommes et la suppression de leur élection, à l'instar de la solution retenue pour les organes de gestion de la sécurité sociale, portent directement atteinte à la démocratie. Loin de régler le problème de l'abstention en s'attaquant à ses causes, le projet de loi me paraît plutôt en prendre acte et l'accompagner ! C'est pourquoi, le groupe CRC ne votera pas en faveur de ce projet de loi, ni du rapport.

**Mme Catherine Génisson.** – Je souhaitais vous remercier, Madame la Présidente, pour la table ronde que vous avez organisée avec les organisations syndicales dont la grande majorité, à l'exception de la CGT, me paraît s'être progressivement ralliée au processus de désignation proposé par le projet de loi. Les conseils de prud'hommes sont une spécificité française et ont pour mission de vérifier l'application du droit du travail. Que les membres de ces instances ne soient pas élus, mais désignés, ne me paraît pas aberrant au regard des processus de désignation en vigueur dans les autres juridictions.

**Mme Annie David, présidente.** – Je ne partage pas, ma chère collègue, le même sentiment à la suite de notre table ronde et de nos auditions car, hormis la CFDT qui s'est déclarée ouvertement en faveur de la désignation, les quatre autres organisations syndicales me paraissent s'opposer ou prendre acte du choix du Gouvernement même si elles demeurent fortement attachées au principe de l'élection des membres de l'institution prud'homale. Ces organisations attendent la mise en place d'un groupe de travail pour faire valoir leur proposition visant à renforcer le fonctionnement démocratique des conseils des prud'hommes. Je pense que le compte rendu de ces auditions, une fois publié, nous permettra de préciser ce point.

*Par ailleurs, nombre d'entre nous ont déjà plaidé, lors du projet de loi sur l'accessibilité, pour que le Gouvernement cesse de légiférer par ordonnances. Or, tout texte relatif au droit du travail est, par définition, technique et le recours à l'ordonnance est une manière d'éviter le débat parlementaire. J'ajoute que, d'ici au 14 octobre, date du passage du projet de loi en séance publique, l'installation d'un groupe de travail sur le dispositif proposé me paraît problématique.*

*S'agissant enfin du rapport de M. Lacabarats, son contenu me paraît inquiétant. D'autres rapports, comme celui, plus ancien, de Didier Marshall qui portait sur les tribunaux d'instance au XXI<sup>ème</sup> siècle, pourraient aussi fournir des éléments à un véritable débat, que ne permet guère, du reste, l'adoption de ce texte par ordonnance.*

**M. Gérard Roche.** – *Je regrette, Madame la présidente, de n'avoir pu assister à la table ronde de ce matin et je félicite notre rapporteur pour le travail qu'il a accompli. Je demeure cependant très réticent sur ce texte, tant sur le fond, avec l'abandon de l'élection au profit de la désignation, que sur la forme, avec le recours aux ordonnances. C'est une érosion de la démocratie. En conséquence, je m'abstiendrai sur ce texte.*

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – *Il s'agit d'un sujet important comme en avaient déjà témoigné les interventions lors de la séance du Sénat du 16 janvier. Le souci du Gouvernement de conforter et de pérenniser la spécificité française qu'est l'institution prud'homale est partagé. Une telle question est récurrente depuis 2010 ! Comment y parvenir ? Certes, améliorer l'organisation des élections – ce que souhaite la CGT - constituait une première piste, mais comme le rapport de M. Richard l'a souligné, cette démarche n'a guère porté ses fruits. Malgré la multiplicité des campagnes et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation spécifiques auprès de la diversité des acteurs susceptibles de voter lors de l'élection prud'homale de 2008, l'abstention s'est en définitive accentuée ! Il s'agit d'asseoir la légitimité de cette institution à laquelle nous sommes tous très attachés.*

*Je précise à Yves Daudigny, en réponse à sa question, que la représentativité obéit à un certain nombre de critères cumulatifs, dont l'audience, qui est mesurée ponctuellement, lors des élections professionnelles listées à l'article L. 2121-1 du code du travail.*

*Je ne suis pas un idéologue et je préfère une démarche pragmatique pour résoudre les problèmes. Je ne suis pas non plus un partisan inconditionnel des ordonnances, mais ce choix relève d'une décision du Gouvernement qui souhaite agir rapidement. L'échéance d'octobre prochain sera ainsi décisive et l'instauration de groupes de travail, appelée de leurs vœux par les organisations syndicales, devrait permettre de préciser les modalités de mise en œuvre des points clés du projet de loi.*

*Je n'ai pas l'impression que ce texte participe d'un affaiblissement de la démocratie et exprime une sorte d'une résignation face à l'abstention grandissante. Au contraire, celui-ci tente d'en contrecarrer les effets en s'attaquant directement à sa source.*

*J'ajouterai que l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire est en accord avec le dispositif du projet de loi. Certaines évolutions sont intervenues, parmi les organisations syndicales, sur certains points comme la désignation et la durée des mandats. Et la réticence affichée par certains de nos collègues peut également évoluer, d'ici à sa discussion en séance publique, vers un soutien à ce projet de loi qui, je le rappelle, vise à conforter et à pérenniser une institution à laquelle nous sommes tous attachés.*

***La proposition de loi est adoptée sans modification.***

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

---

- **Philippe Moreau**, chef de département Affaires générales et prudhommes de la Direction générale du travail (DGT)
- **Isabelle Lebrun**, chargée d'études au Bureau des prudhommes de la Direction générale du travail (DGT)
- **Bethânia Gaschet**, conseillère au Cabinet de François Rebsamen
- **Damien Ranger**, conseiller au Cabinet de François Rebsamen



TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission

Projet de loi relatif à la désignation  
des conseillers prud'hommes

Projet de loi relatif à la désignation  
des conseillers prud'hommes

Article 1<sup>er</sup>

Article 1<sup>er</sup>

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 :

Sans modification

1° Le mode de désignation des conseillers prud'hommes ;

2° Les modalités de répartition des sièges par organisation dans les sections, collèges et conseils ;

3° Les conditions des candidatures et leurs modalités de recueil et de contrôle ;

4° Les modalités d'établissement de la liste de candidats ;

5° La procédure de nomination des conseillers prud'hommes ;

6° Les modalités de remplacement en cas de vacance ;

7° La durée du mandat des conseillers prud'hommes ;

8° Le régime des autorisations

**Textes en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la commission**

d'absence des salariés pour leur formation à l'exercice de la fonction prud'homale ;

9° Le cas échéant, les adaptations nécessaires en matière de définition des collèges et sections.

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**

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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

**Article 2**

Sans modification

**Textes en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par la commission**

---

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.