

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone

Renseignements : 579-01-95

Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 89^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 12 Décembre 1974.

SOMMAIRE

1. — Rappel au règlement (p. 7734).
MM. Bertrand Denis, le président.
2. — Loi de finances pour 1975. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 7734).
3. — Forclosures encourues durant la période d'interruption du service postal. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 7734).
MM. Gerbet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice.
4. — Prise d'acte du dépôt d'une motion de censure (p. 7736).
5. — Forclosures encourues durant la période d'interruption du service postal. — Reprise de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 7736).
Passage à la discussion des articles.

★ (2 f.)

Art. 1er :

Amendement n° 4 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : MM. Gerbet, rapporteur ; Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice. — Adoption.

Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Rappel au règlement : MM. Lauriol, le président.

Amendement n° 6 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Art. 2 :

M. le rapporteur.

Réserve.

Art. 3 :

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Amendement n° 12 de la commission. — Adoption.

Adoption de l'article 3 modifié.

Art. 4 :

Amendement n° 13 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Amendement n° 14 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Amendement n° 15 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 4 modifié.

Art. 5 :

Amendement n° 16 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption de l'amendement rectifié.

Adoption de l'article 5 modifié.

Art. 6 :

Amendement n° 17 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Art. 7 :

Amendement de suppression n° 18 de la commission : MM. le rapporteur, Neuwirth, Galley, ministre de l'équipement. — Rejet.

Amendement du Gouvernement : M. le ministre de l'équipement. — Adoption.

Amendement n° 23 de M. Gerbet : MM. le ministre de l'équipement, le rapporteur, Lauriol, Neuwirth. — Adoption de l'amendement modifié.

Amendement n° 2 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 7 modifié.

Après l'article 7 :

Amendement n° 3 du Gouvernement et sous-amendement n° 22 de la commission : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Retrait du sous-amendement ; adoption de l'amendement n° 3.

Art. 8 :

Amendement n° 19 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Amendement n° 20 de la commission : M. le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 21 de la commission : M. le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 8 modifié.

Art. 2 (précédemment réservé) :

Demande d'un vote par division.

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption du premier alinéa amendé.

Amendement n° 8 de la commission : M. le rapporteur. — Adoption.

MM. le rapporteur, Lauriol, le garde des sceaux.

Adoption du deuxième alinéa amendé.

Adoption de l'ensemble de l'article 2, modifié.

Après l'article 2 :

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, Villa, le garde des sceaux. — Adoption.

MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Maisonnat.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. — Compensation entre régimes de base de sécurité sociale. — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 7743).

MM. Alloncle, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; Michel Durafour, ministre du travail. Passage à la discussion des articles.

Art. 1^{er}, 6, 7 bis, 7 ter, 10. — Adoption.

Explication de vote : M. Gau.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

7. — Licenciements pour cause économique. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 7746).

MM. René Caille, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; Michel Durafour, ministre du travail.

Discussion générale : MM. Goubier, Donnez, Gau, Mayoud. — Clôture.

Passage à la discussion des articles.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Ordre du jour (p. 7755).

PRESIDENCE DE M. TONY LARUE,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.
M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Bertrand Denis, pour un rappel au règlement.

M. Bertrand Denis. Monsieur le président, notre règlement prévoit, aux articles 64 et suivants, les modes de scrutin de cette Assemblée.

Dans le débat sur le projet de loi de finances rectificative, que j'approuve, bien entendu, j'ai été porté, dans le scrutin n° 123 sur la réforme du permis de chasse, comme m'étant abstenu. Or je tiens à indiquer que je voulais voter contre l'amendement portant suppression de l'article 18.

Par ailleurs, M. le président Edgar Faure a fait de gros efforts pour nous inciter à voter personnellement. Mais procéder à un scrutin à quatre heures du matin n'est pas de bonne méthode, et l'on ne saurait demander à un député d'assister régulièrement à des réunions de commission qui ont lieu le matin et d'être présent dans l'hémicycle pour assister à des séances qui se prolongent jusqu'à une heure fort avancée de la nuit. Cela n'est pas raisonnable et ne fait pas honneur aux méthodes de travail de notre Assemblée.

J'espère, monsieur le président, que vous voudrez bien me donner acte de ma mise au point au sujet du vote et transmettre mon observation au bureau de l'Assemblée.

M. le président. Monsieur Bertrand Denis, je vous donne acte de votre mise au point, et je ne manquerai pas de faire part de votre observation au bureau. Vous savez d'ailleurs que la conférence des présidents se préoccupe beaucoup actuellement des conditions dans lesquelles se déroulent nos débats.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1975

Communication relative à la désignation
d'une commission mixte paritaire.

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 11 décembre 1974.

« Monsieur le président,

« Conformément aux articles 45, alinéa 2, et 47 de la Constitution et à l'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, du projet de loi de finances pour 1975.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le vendredi 13 décembre 1974 à douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin au début de la première séance qui suivra.

— 3 —

FORCLUSIONS ENCOURUES
DURANT LA PERIODE D'INTERRUPTION
DU SERVICE POSTAL

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux forclusions encourues durant la période d'interruption du service postal, ainsi qu'à la prorogation et à la suspension de divers délais. (n° 1350).

La parole est à M. Gerbet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, la longue interruption du service postal dit de la grève des centres de tri qui, débutant le 16 octobre 1974, s'est généralisée le 22 octobre pour ne prendre fin qu'au début de décembre, a mis de nombreuses personnes dans l'impossibilité d'agir pour la sauvegarde de leurs intérêts. C'est ainsi, par exemple, qu'elles n'ont pu accomplir, dans les délais prescrits, certains actes ou certaines formalités, ou bien encore satisfaire à des obligations, ainsi que la loi ou des conventions leur prescrivait de le faire sous peine de sanctions diverses.

S'inspirant très largement de la loi du 31 juillet, 1968, que les événements d'alors avaient nécessitée, le projet de loi que nous propose le Gouvernement vise à limiter le préjudice subi par les particuliers du fait de la grève en les relevant de la forclusion, lorsqu'ils n'auront pu accomplir certains actes et formalités dans les délais prévus, en ouvrant de nouveaux délais et en évitant que les sanctions attachées à l'inexécution d'obligations ne leur soient dommageables.

S'inscrivant dans la ligne de toute une pratique législative allant de 1944 à 1968, motivée essentiellement par les rigueurs de la jurisprudence quant à l'appréciation de la grève comme événement de force majeure, le projet de loi opte pour le système adopté en 1948, 1953 et 1968, c'est-à-dire en faveur d'une solution intermédiaire entre le moratoire général et la simple suspension de délai.

En effet, le texte en discussion fixe un délai uniforme du 10 décembre au 20 janvier, que je vous proposerai de prolonger, et pendant lequel pourront être valablement effectués les actes qui auraient dû être accomplis durant la période de perturbation du service postal que je vous proposerai également de délimiter de façon plus libérale.

Cette prolongation générale de délai ne concerne pas seulement les actes juridiques proprement dits, mais vise aussi le domaine fiscal et social. Elle s'accompagne, par ailleurs, de garanties particulières en ce qui concerne les décisions des juridictions répressives, puisque les délais de recours contre de telles décisions commenceront à courir pour leur totalité, et ceci quinze jours après la publication de la loi, formule difficilement compréhensible pour les plaideurs non initiés, monsieur le garde des sceaux, et à laquelle je vous proposerai de substituer la date du 1^{er} février 1975.

Il convient de signaler que le Gouvernement a déjà pris par décrets des dispositions en ce qui concerne les règlements financiers.

C'est ainsi que le décret du 6 novembre 1974 a suspendu, à compter du 22 octobre, les délais de protêt en cas de non-paiement d'un chèque bancaire, et que le décret du 5 décembre 1974 a prolongé de deux mois la validité des chèques postaux et interdit à l'administration des P. T. T. depuis le 6 décembre dernier, de délivrer des certificats de non-paiement. Il n'a pas encore été mis fin à ces mesures qui sont d'ailleurs incomplètes, car elles ne dispensent pas du paiement des taxes ou pénalités en cas de provision insuffisante provenant de la grève.

Il serait souhaitable, en ce qui concerne le problème des concours, monsieur le garde des sceaux, que le Gouvernement accepte de donner l'assurance, comme il l'avait déjà fait sur ma demande, en 1968, que les mesures d'ordre réglementaire nécessaires seront éventuellement prises, afin qu'aucun candidat à un concours administratif ne soit lésé du fait de la grève.

L'ampleur de la discussion intervenue en 1968, au cours de trois lectures successives du texte dont j'étais déjà le rapporteur, avait permis de mettre au point un texte qui, compte tenu de la moindre gravité des derniers événements, peut s'appliquer sans nécessité de remise en cause fondamentale.

Pour cette raison, il me semble inutile d'insister davantage sur la portée d'un texte dont il faut féliciter le Gouvernement d'avoir pris l'initiative de façon très rapide.

Votre commission des lois, mes chers collègues, vous en recommande donc l'adoption, sous réserve des observations et des neuf amendements qu'elle m'a donné mission de présenter lors de la discussion des articles. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jean Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, l'interruption des communications postales a rendu très difficile, et parfois même

totalempêché, pendant plus de six semaines, la réalisation de paiements et l'accomplissement de formalités légales ou contractuelles qui devaient intervenir à une date fixe ou dans un délai impératif.

Placé devant cette situation, le Gouvernement a estimé indispensable de prendre les mesures nécessaires pour épargner à ceux qui n'ont pu agir à temps les conséquences de leur inaction forcée.

Ainsi que M. le rapporteur a bien voulu le rappeler, des décrets sont déjà intervenus pour proroger les délais de protêts et la durée de validité des chèques postaux. Toutes instructions utiles ont été adressées aux services locaux en ce qui concerne le paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale.

Aujourd'hui, nous allons examiner ensemble un projet de loi qui a pour objet de permettre à tous ceux qui devaient, à une époque correspondant à la grève des postes, accomplir des actes ou des formalités, ou satisfaire à des obligations, ainsi que le leur prescrivait la loi ou des contrats sous peine de sanctions diverses, de le faire valablement dans un nouveau délai.

Les personnes qui devaient, par exemple, engager une instance à peine de prescription, user d'une voie de recours ou déposer des mémoires à peine de forclusion, faire une publication au fichier immobilier ou au registre du commerce ou lever une option à peine d'impossibilité ou de déchéance, ou bien encore établir la description détaillée d'un brevet, prescrite à peine de déchéance, pour compléter la description sommaire, pourront le faire valablement dans le nouveau délai imparti par la loi et seront, par voie de conséquence, relevées des sanctions qu'elles auraient encourues.

Cette fixation d'un délai uniforme, pendant lequel les actes seront validés, nous a paru préférable à une suspension des délais propres à chaque acte ou à chaque formalité pendant la période des grèves. En effet, une suspension générale de tous les délais constituerait une sorte de moratoire. Cette mesure exceptionnelle aboutirait à « geler », en quelque sorte, la vie économique et juridique pendant toute sa durée.

C'est pourquoi elle n'a pas été envisagée pas plus qu'elle ne l'avait été lors des grèves de 1948, de celles de 1953, ni même lors des événements d'une plus grande amplitude de mai et juin 1968.

Les difficultés que nous venons de connaître, quelque importantes qu'elles aient été, ne justifient pas une mesure aussi grave, qui présenterait, en outre, des difficultés pratiques, car elle ne pourrait être, en raison de ses inconvénients, que strictement limitée à la période des grèves elles-mêmes.

Si l'on avait adopté le système d'une suspension des délais, lorsqu'un délai aurait couru, presque entièrement avant la période des grèves et aurait été près d'expirer lorsque les événements se sont produits, il n'aurait été laissé aux intéressés, au moment de la reprise des communications, que la fraction du délai restant à courir, soit peut-être quelques jours, voire, dans certains cas, vingt-quatre heures, c'est-à-dire un laps de temps tout à fait insuffisant.

Pour ces raisons d'opportunité, il a donc paru préférable de calculer largement la période des perturbations, et de la fixer du 14 octobre au 10 décembre 1974. Cette période couvre, non seulement la durée des événements considérés en eux-mêmes, mais également les jours qui ont précédé et, plus largement encore, ceux qui ont suivi, afin de tenir compte totalement du fait que l'accomplissement de certains actes suppose des démarches et des réflexions préalables.

De plus, le temps imparti aux intéressés, après la publication de la loi, pour accomplir valablement les actes et satisfaire aux obligations qui leur auraient incombé pendant la période troublée, sera suffisamment long pour qu'ils puissent, sans difficulté, régulariser leur situation.

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser anormalement ceux qui, déjà en retard dans le respect de leurs obligations lors du début des perturbations, n'ont pu combler ce retard du fait de ces mêmes événements, le cours des astreintes et des clauses pénales qui avaient pris effet avant la période considérée sera suspendu pendant toute la durée de cette période.

En outre, les différentes clauses des contrats ou des décisions de justice prévoyant des sanctions en cas d'inexécution de leurs obligations par les débiteurs seront réputées n'avoir pas produit effet pendant la période troublée.

Des dispositions particulières concernent les contrats renouvelables par tacite reconduction, ceux qui peuvent être dénoncés avec un délai de préavis, ainsi que les engagements souscrits dans le cadre de ventes à domicile.

Enfin, en matière pénale, les droits de la défense seront entièrement sauvegardés. Les jugements rendus par les juridictions répressives contre des prévenus cités à personne, mais qui n'ont pas comparu, seront, non pas ce que l'on appelle « réputés contradictoires », c'est-à-dire susceptibles seulement

d'appel, mais réputés rendus par défaut, c'est-à-dire susceptibles d'opposition. Les prévenus auront ainsi une nouvelle possibilité de comparaître devant les tribunaux, le droit d'interjeter appel dans des conditions normales leur étant également réservé.

De plus, d'une manière générale, les délais d'exercice des voies de recours sont prorogés; il en est de même de ceux qui concernent la poursuite des contraventions selon la procédure de l'amende forfaitaire ou de l'amende fixe.

Je suis persuadé, mesdames, messieurs, que l'ensemble des mesures qui vous sont ainsi proposées, et qui d'ailleurs s'inspirent directement de celles qui sont intervenues en 1968, sauvegarderont les intérêts légitimes de tous ceux qui, bien involontairement, auront pu encourir des sanctions du fait des récents événements. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

— 4 —

PRISE D'ACTE DU DEPOT D'UNE MOTION DE CENSURE

M. le président. J'ai reçu à quinze heures dix une motion de censure signée de cinquante-sept membres de l'Assemblée, déposée en application de l'alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution.

Je donne lecture de ce document :

MOTION DE CENSURE

« Les Français sont aujourd'hui, à juste titre, profondément inquiets.

« Malgré toutes les déclarations, la situation s'aggrave chaque jour davantage dans deux secteurs essentiels : celui de l'emploi et celui des prix, qui constituent les préoccupations majeures des Français.

« Au lieu d'agir pour mettre en œuvre une politique de plein emploi, le Gouvernement a engagé avec les agents du secteur public une épreuve de force qui ne conduit à aucune solution, tandis que se multiplient les licenciements, que le Gouvernement et patronat en laissent prévoir d'autres et que les conditions de travail et de vie ne cessent de se dégrader.

« Au lieu d'une planification démocratique indispensable pour s'attaquer à la crise née des contradictions du capitalisme mondial, réduire l'inflation et maîtriser le déficit du commerce extérieur, le Gouvernement aggrave une politique menée au jour le jour, dont les classes laborieuses dans leur ensemble et davantage encore les catégories les plus défavorisées sont les premières et principales victimes.

« Au lieu de chercher à doter le pays d'un système d'information indépendant et pluraliste, le pouvoir, soit directement, soit par l'intermédiaire de la délégation à l'information ou de la Sofirad, tente de monopoliser à son profit les moyens d'information audiovisuels. Les procédés utilisés, notamment les enquêtes sur les tendances politiques des journalistes de la radio et de la télévision et les licenciements qui s'ensuivent rappellent les pires procédés des régimes de dictature. (*Murmures sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

« Après l'élection présidentielle, le pouvoir avait le devoir de concentrer tous les moyens à sa disposition pour lutter efficacement contre le chômage et l'inflation et de tenir ainsi les promesses faites au pays. C'est sans surprise que l'on constate aujourd'hui qu'il ne l'a pas fait et que les engagements électoraux du Président de la République n'ont pas été tenus.

« Face à la crise actuelle du capitalisme international, aux difficultés que connaît notre pays du fait de la politique gouvernementale, il faut opérer des changements fondamentaux. Il est clair que seule l'application des mesures définies par le programme commun de gouvernement de la gauche (*Exclamations sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants*) permettait de mener cette lutte autrement qu'en paroles et de donner ainsi satisfaction aux revendications et aux aspirations de progrès social, de sécurité et de justice des travailleurs des villes et des campagnes.

« Il faut mettre en œuvre une politique de relance sélective des investissements favorisant notamment les équipements publics et la consommation populaire et non imposer des sacrifices aux travailleurs : ce n'est pas à eux à supporter l'austérité. Il faut, et c'est possible, satisfaire leurs revendications.

« Or, le Gouvernement est d'autant moins capable de prendre une telle voie qu'il est engagé dans une politique de classe diamétralement opposée et qu'il est, de plus, manifeste qu'il ne maîtrise pas les événements.

« Pour ces motifs, l'Assemblée nationale censure le Gouvernement (1). »

La motion de censure a été notifiée au Gouvernement et va être affichée.

Les noms des signataires seront publiés au compte rendu intégral de la présente séance.

Conformément au premier alinéa de l'article 153 du règlement, l'Assemblée prend acte de ce dépôt.

En application de l'article 154 du règlement, la date de la discussion et du vote sur cette motion de censure sera fixée par la conférence des présidents qui se réunira ce soir à dix-neuf heures.

— 5 —

FORCLUSIONS ENCOURUES DURANT LA PERIODE D'INTERRUPTION DU SERVICE POSTAL

Reprise de la discussion, après déclaration d'urgence,
d'un projet de loi.

M. le président. Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux forclusions encourues durant la période d'interruption du service postal, ainsi qu'à la prorogation et à la suspension de divers délais.

Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?... Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Tout acte, formalité, inscription ou publication prescrit à peine de déchéance, nullité, caducité, forclusion ou inopposabilité, qui aurait dû être accompli par une personne publique ou privée entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus sera réputé valable s'il a été effectué au plus tard le 20 janvier 1975.

« Il en est de même de tout paiement prescrit par des dispositions législatives et réglementaires en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit, notamment en matière de propriété industrielle.

« Toutefois, les dispositions du présent article ne sont applicables ni en matière pénale ni aux formalités, inscriptions, publications ou contestations prévues en matière électorale. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 1^{er}, après le mot : « forclusion », insérer les mots : « prescription extinctive, péremption ».

La parole est à **M. le rapporteur** de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Claude Gerbet, rapporteur. L'article 1^{er} précise tout le dispositif du texte et il a paru utile à la commission d'ajouter les mots « prescription extinctive » et « péremption », afin que l'ensemble des citoyens soient protégés par le texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice. On pouvait penser que la prescription extinctive était visée sous le vocable de « déchéance » et la péremption sous celui de « caducité » qui figurent à l'article 1^{er}.

Mais **M. Gerbet**, plus Normand que je ne le suis (*Sourires*) estime que les choses qui vont sans dire vont encore mieux en les disant. Je n'irai pas jusqu'à le contredire et je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. **M. Gerbet, rapporteur,** a présenté un amendement n° 5, ainsi libellé :

« I. — Dans le premier alinéa de l'article 1^{er}, substituer à la date du « 10 décembre 1974 » celle du « 15 décembre 1974 ».

(1) La motion de censure porte les noms de MM. Defferre, Ballanger, Robert Fabre, Allainmat, Aumont, Baillet, Balmigère, Barel, Barthe, Bastide, Bayou, Beck, Eernard, Maurice Blanc, Bouloche, Brugnol, Capdeville, Cermolacce, Chandernagor, Chevènement, Mme Chonavel, MM. Dalbera, Delclis, Depietri, Deschamps, Desmulliez, Dubedout, Ducloné, Paul Duraffour, Dutard, Maurice Faure, Fiszbín, Gaillard, Gau, Gravelle, Houéll, Houteer, Huyghues des Etages, Pierre Joxe, Josselin, Lavielle, Lazzarino, Lebon, Le Sénéchal, Lucas, Mexandeau, Millet, Mitterrand, Montdargent, Poperen, Ralite, Ruffe, Savary, Gilbert Schwartz, Vacant, Villa, Claude Weber.

« II. — Par voie de conséquence, effectuer la même modification de date dans les articles 3 (premier alinéa), 4 (premier et deuxième alinéa), 5 (premier et quatrième alinéa), 6 (premier alinéa), 8 (premier alinéa). »

Plusieurs voix sur divers bancs. Nous n'avons pas cet amendement !

M. le président. Cet amendement, comme plusieurs autres qui étaient soumis pour avis à la commission des finances, a été distribué avec quelque retard.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Le Gouvernement propose de limiter l'application de la loi à la période correspondant aux grèves, c'est-à-dire du 14 octobre au 10 décembre 1974.

Dans un souci de libéralisme, la commission propose d'étendre cette période jusqu'au 15 décembre 1974, afin de supprimer tout risque d'injustice.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Ce délai a été prévu assez largement, me semble-t-il. La commission insiste-t-elle pour le porter au 15 décembre 1974 ?

M. Claude Gerbet, rapporteur. Elle insiste !

M. le garde des sceaux. Dans ce cas, le Gouvernement laisse l'Assemblée juge de cette dilatacion.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. (L'amendement est adopté.)

M. Marc Lauriol. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Lauriol, pour un rappel au règlement.

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, je ne veux ni prolonger le débat ni faire preuve de mauvais esprit. Mais il est des limites qu'il est difficilement supportable de dépasser dans nos méthodes de travail.

Je me suis présenté à quinze heures cinq à la distribution, le rapport de M. Gerbet venait tout juste d'y arriver, et je n'ai donc pu en prendre connaissance qu'à l'ouverture de ce débat. L'amendement n° 5 n'a été distribué qu'au moment de sa mise en discussion. Nous en sommes réduits à lire des documents d'importance au fur et à mesure du déroulement de la discussion.

Certes, monsieur le président, je comprends très bien que nous soyons tenus de faire diligence et qu'en fin de session nous devions travailler dans des conditions quelque peu anormales. Mais, en l'occurrence, l'anomalie passe la limite du tolérable.

M. Gilbert Faure. Ce n'est pas nouveau ! C'est une méthode de gouvernement !

M. le président. Monsieur Lauriol, je comprends fort bien le sens de votre protestation.

Je viens d'indiquer la raison pour laquelle la distribution de certains amendements a subi quelque retard, mais souhaitez-vous une suspension de séance ?

M. Marc Lauriol. Non, monsieur le président.

M. le président. En tout cas, je prends acte de votre protestation.

M. Gilbert Faure. Comme les autres, elle tombera aux oubliettes !

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, et M. Foyer ont présenté un amendement n° 6 ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 1^{er}, substituer aux mots : « au plus tard le 20 janvier 1975 », les mots : « avant le 1^{er} février 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Cet amendement, qui a été discuté ce matin par la commission des lois, dont M. Lauriol est membre, est la conséquence du précédent.

Puisque l'Assemblée vient d'accepter de porter au 15 décembre 1974 la date théorique de la fin des grèves, il paraît normal de prolonger aussi la période durant laquelle les formalités, inscriptions, publications ou autres pourront être effectuées, c'est-à-dire de la porter du 20 janvier 1975 au 1^{er} février 1975.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — En matière de sécurité sociale, de prévoyance et d'aide sociale ainsi qu'en matière fiscale, tout délai, prescrit à peine de forclusion, venu à échéance au cours de la période définie à l'article 1^{er} est prorogé jusqu'au 20 janvier 1975 inclus.

« Pour l'assiette, le contrôle et le contentieux de l'impôt, tout délai de prescription ou de forclusion venant à échéance le 31 décembre 1974 est prorogé jusqu'au 20 janvier 1975. »

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je demande la réserve de cet article.

M. le président. Elle est de droit. L'article 2 est réservé.

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Les astreintes, les clauses pénales, les clauses résolutoires ainsi que les clauses prévoyant une déchéance, lorsqu'elles ont pour objet de sanctionner l'inexécution d'une obligation dans un certain délai, sont réputées n'avoir pas pris cours ou produit effet si ledit délai a expiré entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus.

« Ces astreintes prendront cours et ces clauses produiront leurs effets à compter du 20 janvier 1975 si le débiteur n'a pas exécuté son obligation avant cette date.

« Le cours des astreintes et l'application des clauses pénales qui ont pris effet avant le 14 octobre 1974 sont suspendus entre cette date et le 10 décembre 1974 inclus. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 11 libellé comme suit :

« Dans le second alinéa de l'article 3, substituer à la date du : « 20 janvier 1975 » celle du : « 1^{er} février 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Cet amendement est la conséquence des précédents.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 12 libellé en ces termes :

« A la fin du troisième alinéa de l'article 3, substituer à la date du : « 10 décembre 1974 », celle du : « 31 décembre 1974. »

Je mets aux voix cet amendement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — Lorsque le délai prévu par la loi pour dénoncer ou résilier un contrat ou un engagement quelconque, quelle que soit leur nature ou leur qualification, ou pour y renoncer, est venu à expiration entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 ces dénonciations, résiliations ou renonciations seront réputées valables si elles interviennent au plus tard le 20 janvier 1975. Il en est de même lorsque le délai a commencé à courir entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus.

« Lorsqu'il a été prévu par la loi ou par une disposition contractuelle qu'une convention ou un engagement quelconque pourrait être dénoncé avant une certaine date précédant un délai de préavis ou qu'elle se poursuivrait par tacite reconduction à défaut de dénonciation avant une certaine date précédant un délai de préavis, ce délai ne court qu'à compter d'une notification effectuée au plus tard le 20 janvier 1975 si la dénonciation devait être faite entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux contrats conclus en application de l'article 1681 A du code général des impôts. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 13 ainsi libellé :

« A la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article 4, substituer aux mots : « au plus tard le 20 janvier 1975 », les mots : « avant le 1^{er} février 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il y a lieu, là encore, de substituer la date du 1^{er} février 1975 à celle du 20 janvier 1975.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 14 ainsi libellé :

« Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article 4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. La disposition prévue dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article 4 me semble faire double emploi avec la première.

En d'autres termes, la disposition de la première phrase couvre aussi les cas prévus dans la seconde.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte cette interprétation et, par suite, l'amendement proposé.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 15 ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa de l'article 4, substituer aux mots : « au plus tard le 20 janvier 1975 » les mots : « avant le 1^{er} février 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Cet amendement présente une différence de motivation par rapport à ceux qui viennent d'être adoptés, car il ne tend pas seulement à substituer une date à une autre.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 4 dispose : « Lorsqu'il a été prévu par la loi ou par une disposition contractuelle qu'une convention ou un engagement quelconque pourrait être dénoncé avant une certaine date précédant un délai de préavis ou qu'elle se poursuivrait par tacite reconduction à défaut de dénonciation avant une certaine date précédant un délai de préavis, ce délai ne court qu'à compter d'une notification effectuée au plus tard le 20 janvier 1975 si la dénonciation devait être faite entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974. »

Or, nous sommes le 12 décembre et la loi n'est pas votée. Si le texte était adopté en l'état, ceux qui, avant le début de la grève, n'avaient plus que quarante-huit heures pour remplir un engagement verraient ce délai courir depuis la fin de la grève et expirer avant le 10 décembre, si bien que, quoique victimes de la grève, ils ne pourraient en aucune manière bénéficier des dispositions de la loi.

Il est logique que les intéressés soient prévenus par la promulgation d'un texte législatif et nous ne devons pas légiférer de telle façon que le texte issu de nos délibérations ne leur serve à rien.

L'amendement proposé par la commission permettra aux délais qui devraient expirer au bout de quelques jours d'être prolongés jusqu'au 15 décembre 1974. Il n'y aura ainsi forclusion pour personne.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?... Je mets aux voix l'article 4, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — Les délais des recours contre les décisions des juridictions répressives venus à expiration entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus ou ayant commencé à courir pendant cette période sont en tant que de besoin réputés n'être pas expirés et sont prorogés. Ils recommenceront à courir, pour la totalité de leur durée, quinze jours francs après la publication de la présente loi.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux délais des recours ouverts au ministère public, sans toutefois qu'il soit dérogé aux dispositions de l'article 500 du code de procédure pénale.

« Il en est de même des délais de recours ouverts aux personnes qui ont expressément déclaré avoir volontairement renoncé à exercer ces recours. »

« Les délais prévus par les articles 529 du code de procédure pénale et L. 27-1 du code de la route venus à expiration entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus ou ayant commencé à courir pendant cette période sont en tant que de besoin réputés n'être pas expirés et sont prorogés. Ils recommenceront à courir, pour la totalité de leur durée, deux mois francs après la publication de la présente loi. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 16 ainsi conçu :

« Rédiger ainsi la dernière phrase du premier alinéa de l'article 5 :

« Ils recommenceront à courir le 16 janvier 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. L'article 5 dispose, en son premier alinéa, que les délais des recours contre les décisions des juridictions répressives recommenceront à courir « quinze jours francs après la publication de la présente loi ».

Il s'agit là d'un langage que des plaideurs non initiés auraient du mal à comprendre. Les mots : « publication de la présente loi » les obligeraient à faire des recherches.

Il a semblé préférable à la commission de prévoir une date fixe.

Je signale, monsieur le président, qu'une erreur matérielle s'est glissée dans la rédaction de l'amendement n° 16, qu'il convient de lire ainsi : « Ils recommenceront à courir, pour la totalité de leur durée, le 16 janvier 1975 ».

Nous espérons, bien entendu, que la loi sera promulguée avant cette date.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je ne relèverai pas la crainte qui transparaît dans les derniers mots de M. le rapporteur. Le Gouvernement a pour habitude de promulguer les lois dès qu'elles sont votées.

L'amendement n° 16 tend à inscrire dans la loi une date, celle du 16 janvier. Le texte gouvernemental est plus conforme aux traditions législatives en indiquant que le délai serait d'une durée de quinze jours francs après la publication de la présente loi.

Je ne veux pas m'opposer à la commission. Mais je ne puis m'empêcher de penser que la rédaction proposée par le Gouvernement est meilleure, tout en aboutissant, d'ailleurs, au même résultat.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je tiens à vous faire observer, monsieur le garde des sceaux, que la question des délais francs et des délais qui ne le sont pas a conduit plusieurs fois la chancellerie et le législateur à modifier leur façon de voir.

A une époque où vous conseillez, fort justement, aux auxiliaires de justice d'employer un langage qui soit compris de tous, le législateur se doit de donner l'exemple.

Beaucoup de gens ne sauront pas ce que signifient les mots : « quinze jours francs après la promulgation de la loi ». Si une date — en l'occurrence, le 16 janvier 1975 — figure dans la loi, les intéressés verront tout de suite de quoi il s'agit.

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, quel est votre avis sur ce langage hermétique ? (Sourires.)

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il ne le sera plus, monsieur le président !

M. le garde des sceaux. Je m'oppose sans passion au texte de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16, avec la rectification apportée par M. le rapporteur. (L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?... Je mets aux voix l'article 5, modifié par l'amendement n° 16. (L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Les décisions des juridictions répressives rendues contradictoirement par application des articles 410 et 411, alinéa 4, du code de procédure pénale, ainsi que les décisions rendues dans le cas de non-comparution prévu par l'article 494 du même code, entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974 inclus, sont réputées rendues par défaut. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 17 rédigé en ces termes :

« Compléter l'article 6 par le nouvel alinéa suivant : « L'opposition formée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent dessaisit de plein droit la Cour, lorsqu'il aura été préalablement interjeté appel. »

La parole est M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. La commission des lois s'est trouvée devant un problème qu'elle croit résoudre par l'amendement que je vais défendre et auquel elle attache beaucoup d'importance.

L'article en discussion dispose, en substance, que les décisions des juridictions répressives rendues contradictoirement, ainsi que les décisions rendues dans le cas de non-comparution, sont réputées rendues par défaut.

Généralement, lorsqu'on est convoqué devant une juridiction répressive et qu'on n'a pas comparu, bien qu'ayant été dûment convoqué, on n'est pas condamné par défaut; on est condamné par un jugement contradictoire et, dès lors, le seul recours réside dans l'appel.

Au contraire, lorsqu'une décision est rendue par défaut, deux voies de recours sont possibles: la première consiste à faire opposition, auquel cas l'affaire revient en entier devant le tribunal; la seconde, lorsqu'on n'est pas satisfait de cette nouvelle décision, consiste à faire appel.

Si l'Assemblée adoptait le texte proposé par le Gouvernement, il s'ensuivrait une injustice ou, à tout le moins, une différence de traitement entre justiciables.

La décision est supposée rendue par défaut. Mais, pour l'instant, les justiciables n'en savent rien — puisque nous n'avons pas voté la loi — de sorte que ceux qui ont été informés du jugement, bien que n'ayant pu comparaître, ont relevé appel puisque cette décision a été, en l'état actuel de la loi, contradictoire. Désormais, la décision sera qualifiée par défaut. Il y aura donc une différence entre celui qui, ayant eu connaissance de la décision, aura fait appel et celui qui, n'en ayant pas eu connaissance, pourra, grâce à la loi nouvelle, faire opposition.

Afin qu'il n'y ait pas deux traitements différents et comme le désistement d'appel en matière pénale est extrêmement difficile, la commission propose que, s'il est fait une opposition, en application de l'article 6 et s'il y a eu appel, l'opposition ait pour effet de dessaisir de plein droit, sans autre formalité, la cour qui a été saisie parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen, mais qui ne l'aurait pas été si le texte que nous allons voter avait été connu.

Ainsi, non seulement nous rétablirons l'égalité entre les divers justiciables, mais encore nous conserverons pour tout le monde le double degré de juridiction, dont la grève des postes a pu priver un certain nombre de justiciables.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Cet amendement a le mérite de souligner une difficulté qui pourrait naître éventuellement de l'application du texte dans sa rédaction actuelle. Mais, sans m'opposer au texte proposé, je note que l'amendement appelle quelques observations.

D'abord, la difficulté invoquée par M. le rapporteur est, jusqu'à plus ample informé, de caractère plutôt théorique puisque l'article 6 du projet se borne à reproduire textuellement l'article 8 de la loi du 31 juillet 1968, dont l'application n'a soulevé aucune difficulté.

Ensuite, la rédaction de cet amendement me paraît de nature à poser certains problèmes d'ordre pratique. En effet, les dossiers transmis à la cour d'appel seront mis en état et audien- cés, alors que le jugement frappé d'appel pourra être anéanti par l'effet d'une opposition.

Telles sont les deux observations que je tenais à faire, car je ne voudrais pas qu'un souci d'amélioration aboutisse à des complications. Cela dit, je laisse l'Assemblée juge de la question.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Cet amendement ne vise pas les décisions qu'aurait pu rendre la cour.

M. le garde des sceaux. J'ai parlé des dossiers mis en état !

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je ferai observer que, malgré la très grande diligence du parquet, il est pratiquement impossible que le dossier ait été transmis à la cour et, en tout cas, qu'une audience ait été fixée.

Quant à la mise en état, à ma connaissance elle n'existe pas en matière pénale. Il n'y a pas en France une cour d'appel qui soit capable — non pas théoriquement, mais matériellement — de faire venir une affaire pénale en l'espace de quinze jours ou de trois semaines. Ce n'est pas possible, ne serait-ce qu'en raison des délais de transmission et de convocation.

M. le garde des sceaux objecte enfin qu'en 1968 il n'y a pas eu de difficultés. Mais notre amendement ne tend pas à éviter d'éventuelles difficultés; il tend à supprimer des injustices. Or, en 1968, des injustices ont été commises, parce qu'avec le texte législatif qui fut alors adopté, des justiciables ont dû aller en appel, alors que d'autres ont pu rester devant le tribunal et conserver le bénéfice du double degré de juridiction. Ce sont ces injustices que la commission des lois veut éviter dans un souci d'égalité.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 6, modifié par l'amendement n° 17. (L'article 6, ainsi modifié, est adopté.)

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Le délai d'instruction des demandes de permis de construire est suspendu entre le 14 octobre 1974 et le 10 décembre 1974. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 18 libellé comme suit :

« Supprimer l'article 7. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. L'article 7 contient une disposition nouvelle qui n'existait pas dans la loi de 1968 et qui tend à permettre la suspension, pendant la période critique, du délai d'instruction des demandes de permis de construire.

Cette disposition qui, selon l'exposé des motifs du projet de loi, cherche à « remédier à la multiplication particulièrement malencontreuse du nombre des permis de construire tacites résultant de l'impossibilité pour l'administration d'adresser la lettre recommandée prévue à l'article R. 421-34 du code de l'urbanisme » est elle-même particulièrement malencontreuse.

En effet — et c'est l'opinion unanime de la commission des lois — elle instaure, au profit de l'administration, une rétroactivité dangereuse pour les titulaires de permis tacites qui, outre l'application de sanctions pénales, pourraient se voir contraints à détruire les travaux entrepris et risqueraient de se voir refuser, les travaux terminés, le certificat de conformité.

Pensant que le projet de loi dont nous discutons et qui a essentiellement pour objet de protéger les personnes privées victimes des grèves ne doit pas être utilisé par l'administration au détriment de ces personnes, la commission vous demande la suppression de l'article 7.

Je fais observer que, en vertu du permis tacite, non seulement des constructions ont pu être commencées, mais que, même sans que des travaux aient été lancés, il est possible, le permis tacite ayant été ainsi obtenu, que des conventions aient été passées entre le bénéficiaire du permis et l'entreprise chargée d'effectuer les travaux ou l'architecte chargé de les diriger.

Si ce texte rétroactif était voté, nous nous trouverions devant une situation dommageable pour les particuliers. Outre les sanctions pénales pour construction illicite au cas où le permis ne serait pas accordé, des sanctions civiles pourraient bénéficier aux entreprises avec lesquelles le propriétaire aurait traité ou à l'architecte auquel il aurait fait appel, sous forme de dommages-intérêts pour rupture de contrat ou sous forme d'honoraires.

La rétroactivité est une notion critiquable qui ne doit être appliquée qu'en cas de nécessité. Le projet de loi que nous examinons a pour seul but de protéger les citoyens contre les conséquences dommageables des grèves. Rouvrir un délai qui permettrait à l'administration de revenir sur un permis de construire tacite, ce qui vaudrait éventuellement refus de permis de construire, provoquerait une situation profondément injuste.

M. le ministre de l'équipement va sans doute, dans un instant, apporter des précisions qui ne manqueraient pas d'intéresser.

Mais le problème mérite réflexion. C'est pourquoi je me permets d'insister sur la motivation de la commission des lois.

Certains ont pu prendre des engagements pour entreprendre des travaux à la suite d'un permis tacite. Si celui-ci n'était pas maintenu, ils pourraient encourir des poursuites pénales, être obligés de démolir ou ne pas obtenir de certificat de conformité et enfin se trouver en procès avec l'entrepreneur et l'architecte qui réclameraient des indemnités ou des honoraires.

M. le président. La parole est à M. Neuwirth.

M. Lucien Neuwirth. Autant j'ai soutenu de mon suffrage, tacite (Sourires), la position adoptée par M. le rapporteur sur l'article 6, autant je suis plus réservé sur cet article 7.

En effet, on peut penser que le nombre des permis de construire visés est très limité. En outre, on ne saurait tolérer plus longtemps l'urbanisme sauvage. Une célèbre émission télévisée s'intitulait « La France défigurée ». De fait, trop « d'horreurs » ont été construites dans notre pays. Il est temps de donner un coup de frein.

L'amendement qui nous est proposé va trop loin. Le projet de loi est destiné à éviter que certains ne soient lésés individuellement par la grève des P. T. T. Cela étant, on ne peut envisager que des procès soient intentés à des gens qui se sont fondés sur un accord tacite, car il y a bien eu accord tacite en l'occurrence.

Pourquoi tenter des procès à ces gens-là ? Eventuellement, si des frais ont été engagés, il conviendra d'apprécier dans quelles conditions ils l'ont été. Il ne faut pas condamner systé-

matiquement ceux qui, probablement peu nombreux, se seraient trouvés dans cette situation, mais surtout il ne faut pas laisser n'importe quelle construction s'implanter n'importe où.

Je suis convaincu qu'un accord peut être trouvé qui n'aurait pas la brutalité du refus exprimé par la commission des lois. (Très bien ! sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement.

M. Robert Galley, ministre de l'équipement. Mesdames, messieurs, il s'agit là d'un problème d'une extrême importance.

La réglementation du permis de construire prévoit que, si aucune décision n'a été notifiée au demandeur d'un permis de construire à l'expiration du délai d'instruction de sa demande, ce permis est réputé tacitement accordé.

La date de notification est la date du cachet apposé par la poste lors de l'envoi de la décision au demandeur. M. le rapporteur a fait observer, tout à l'heure, que cette disposition n'existait pas dans la loi de 1968. La raison en est simple, c'est que le système des délais précis d'instruction et la procédure des permis tacites datent de 1970.

En raison de la grève prolongée des services postaux, un certain nombre de délais sont arrivés à expiration si bien que l'on risque d'assister à une multiplication du nombre de permis de construire tacites si aucune disposition législative n'intervient pour suspendre les délais d'instruction.

L'importance et la gravité de ce problème sont illustrées par le fait que pendant la durée de la grève des services postaux, 80 000 réponses n'ont pu être envoyées par les services du ministère de l'équipement. Ce chiffre comprend environ 8 000 refus, 2 000 sursis à statuer et 70 000 décisions d'octroi du permis de construire.

Dans le cas d'une décision négative, l'utilisation d'un permis tacite peut conduire à l'implantation de bâtiments compromettant l'aménagement d'une commune tel qu'il résulte des documents d'urbanisme, l'environnement et le cadre de vie — cela a été dit par M. Neuwirth — et les finances communales.

Egalement grave serait l'utilisation de permis tacites qui ne comporteraient pas les prescriptions ou les obligations que l'on rencontre généralement dans les décisions explicites, telles que les cessions gratuites de terrains aux municipalités ou aux collectivités locales, les prescriptions portant sur l'esthétique, l'obligation de planter ou de réaliser des aires de stationnement, etc.

Il y a encore plus grave. Un certain nombre de permis de construire doivent être refusés car les constructions ne correspondent pas aux règles de sécurité imposées par l'administration. Par conséquent, l'utilisation de permis de construire tacites peut également créer des problèmes sérieux touchant à la sécurité des personnes. Je pourrais vous citer le cas d'un immeuble de grande hauteur qui serait situé dans une grande rue d'une ville importante du midi de la France et dont il nous faut refuser le permis de construire.

M. le rapporteur a parfaitement exprimé tout à l'heure ce que doit être notre souci et je lui sais gré d'avoir, au nom de la commission des lois, marqué l'importance que nous attachons à la protection des intérêts légitimes des personnes privées.

On peut craindre effectivement que la mesure soumise à l'examen du Parlement ne gêne certains constructeurs qui, sur le fondement d'un permis tacite, ont d'ores et déjà entrepris les travaux.

Mais ce danger est plus apparent que réel, et cela pour plusieurs raisons.

A cette tribune, le 15 novembre 1974, j'ai moi-même clairement annoncé mon intention de soumettre au Parlement un texte suspendant les délais d'instruction de demandes de permis de construire et de donner, par tous les moyens qui sont à notre disposition, le maximum de publicité à cette mesure.

Par voie de télex, des instructions ont été données aux préfets pour qu'ils refusent de délivrer l'attestation administrative prévue par le code de l'urbanisme, « certifiant qu'aucune décision négative n'est intervenue à l'égard d'une demande de permis de construire ».

Dans la pratique, un constructeur n'entreprend pas toujours les travaux dès la délivrance du permis; nombreux sont les promoteurs qui attendent l'expiration du délai de recours contentieux pour se mettre à l'abri de toute annulation ultérieure.

Au surplus, même si de tels travaux ont été entrepris — et je réponds en cela à M. Gerbet — entre le 15 octobre et le courant du mois de décembre, ils n'ont certainement pas pu atteindre une ampleur telle que la situation créée soit irréversible.

Par ailleurs, aucune conséquence inéquitable ne devrait résulter de l'application du texte tel que le Gouvernement vous le propose et cela pour deux motifs.

En premier lieu, aucune poursuite pénale ne sera engagée du seul fait que des travaux auraient été entrepris entre le 14 octobre et le 10 décembre sur le fondement d'un permis

tacite. Les intéressés seront dans tous les cas avisés de ce que le délai d'instruction est prorogé et invités à régulariser leur situation.

En second lieu, s'il advient, par exception, qu'un particulier ait engagé des frais en exécutant des travaux qui ne peuvent pas être ultérieurement régularisés, il lui appartiendra alors de se prévaloir de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui admet que la responsabilité de la puissance publique puisse être engagée à raison d'un préjudice anormal et spécial résultant d'une loi.

Il est évident que tout constructeur sérieux et honnête — et notamment les particuliers — compte tenu de la grève postale, aura évité d'ouvrir son chantier sans avoir obtenu l'attestation prévue par le code de l'urbanisme, reconnaissant sans ambiguïté le permis tacite.

En conséquence, mesdames, messieurs, je vous demande de ne pas supprimer l'article 7 qui a été rédigé pour protéger les intérêts des particuliers.

Cependant, monsieur le rapporteur, je serais disposé, par souci de cohérence, à modifier l'article 7 en remplaçant la date du 10 décembre 1974 par celle du 15 décembre. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Monsieur le ministre, en qualité de rapporteur, je n'ai pas la possibilité de revenir sur l'amendement que j'ai reçu mission de défendre.

Mais, à titre personnel, et avec l'autorisation de la commission, je viens de déposer un amendement qui a pour but de soumettre toutes les conventions souscrites par les propriétaires qui ont obtenu ce permis tacite à la condition suspensive de l'obtention du permis définitif, ce qui aurait pour effet de dispenser ceux de nos concitoyens qui auraient souscrit des contrats de travaux de verser des dommages et intérêts dans l'hypothèse où ces travaux ne pourraient être exécutés ou poursuivis.

M. Pierre Mauger. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement ainsi conçu :

« A l'article 7, substituer aux mots : « 10 décembre 1974 », les mots : « 15 décembre 1974 ».

La parole est à M. le ministre de l'équipement.

M. le ministre de l'équipement. Il s'agit seulement d'harmoniser les dates pour tenir compte des amendements précédemment adoptés par l'Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Gerbet, rapporteur. Elle est tout à fait d'accord.

M. le président. Je mets aux voix cet amendement. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet a présenté un amendement n° 23 ainsi libellé :

« Compléter l'article 7 par le nouvel alinéa suivant :

« Les contrats souscrits pour l'exécution des travaux prévus par un permis tacite sont soumis à la condition suspensive de l'obtention définitive du permis de construire. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'équipement. Je remercie M. Gerbet d'avoir déposé cet amendement, dont j'approuve entièrement l'esprit, car il complète heureusement l'article 7.

Néanmoins, j'aimerais que soient insérés, après les mots : « permis tacite », les mots : « délivré pendant la période susvisée ».

M. Claude Gerbet, rapporteur. J'accepte de compléter ainsi mon amendement.

M. Marc Lauriol. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Je voudrais que soit bien précisée la portée de la condition suspensive prévue par M. Gerbet.

Un contrat est considéré comme conclu sous la condition suspensive de l'octroi définitif du permis. Par conséquent, s'il n'y a pas de permis ultérieur, le contrat n'a jamais existé et les frais exposés par l'entrepreneur de travaux risquent de rester à sa charge s'il n'a pas demandé de provision ou un acompte à la commande.

Or, dans les délais assez courts où nous nous trouvons, il est possible que les travaux aient commencé avant le versement de l'acompte; c'est courant, notamment pour les petits contrats.

L'amendement de M. Gerbet a pour conséquence de mettre à la charge de l'entrepreneur ou du maçon qui aura commencé les travaux les frais de l'opération.

Je voulais appeler l'attention de l'Assemblée sur ce point.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je voudrais faire remarquer à M. Lauriol que, compte tenu des délais, il est peu probable que les travaux soient commencés et que, de toute manière, un acompte est toujours demandé. Il y aura donc des comptes à faire.

Cela dit, je suis prêt à admettre que l'amendement, rédigé en séance, n'est peut-être pas parfait. Puisqu'il y aura une navette, laissons donc au Sénat le soin d'améliorer cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Je voudrais préciser, en toute sincérité, que mon propos ne comportait aucune critique.

J'ai simplement voulu fixer la portée exacte du vote que nous nous proposons d'émettre.

Dans tous les cas où un acompte n'aura pas été versé, et cela arrive, la charge pèsera, en droit tout au moins, sur l'entrepreneur. L'Assemblée est parfaitement libre d'en décider ainsi. Encore doit-elle être éclairée. Je serais aussi d'avis que le Sénat revoie éventuellement la question.

M. le président. La parole est à M. Neuwirth.

M. Lucien Neuwirth. Je suis persuadé que le Gouvernement sera à même de déposer, au Sénat, un amendement qui régularisera la situation.

M. le ministre de l'équipement. Effectivement, monsieur Neuwirth.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23 avec la modification proposée par le Gouvernement et acceptée par M. Gerbet.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 2, conçu comme suit :

« Compléter l'article 7 par le nouvel alinéa suivant :

« Il en est de même pour les autorisations prévues aux articles 28 et suivants de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Il est indispensable, comme pour les permis de construire, dont l'Assemblée vient de débattre, d'éviter la multiplication du nombre des autorisations tacites d'urbanisme commercial qui résulteraient de l'impossibilité pour la commission départementale de notifier sa décision par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Quand on connaît l'importance des problèmes qui s'attachent aux décisions de création de grandes surfaces commerciales, on peut redouter que certains accords tacites obtenus pendant la période troublée que nous avons connue au moment des grèves ne soient contraires aux intentions de la commission départementale instituée pour en juger.

Tel est l'objet de cet amendement, qui répare un oubli commis dans la rédaction primitive du texte.

J'ai donc l'honneur d'inviter l'Assemblée nationale à l'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Gerbet, rapporteur. La commission, logique avec elle-même, avait émis un avis défavorable sur cet amendement compte tenu de la position qu'elle avait prise à l'article 7.

Puisque l'amendement de suppression qu'elle avait déposé n'a pas été adopté, je ne me crois pas autorisé à maintenir son opposition. En conséquence, je n'ai aucune observation à formuler.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7 modifié par les amendements adoptés.

(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 7.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 3, ainsi libellé :

« Après l'article 7, insérer le nouvel article suivant :

« Les dispositions de la présente loi ne portent atteinte ni aux droits ni aux situations juridiques dont l'acquisition ou la création résulte de l'exécution d'une décision de justice à laquelle il aurait été procédé avant la date de publication de la présente loi.

« En matière de divorce, les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent qu'en cas de remariage et seulement à la dissolution du lien conjugal. »

Je suis également saisi d'un sous-amendement n° 22 présenté par M. Gerbet, rapporteur, et ainsi conçu :

« A la fin du texte proposé par l'amendement n° 3, supprimer les mots : « et seulement à la dissolution du lien conjugal ».

La parole est à M. le garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 3.

M. le garde des sceaux. J'appellerai particulièrement l'attention de l'Assemblée sur le deuxième alinéa de l'article additionnel que le Gouvernement souhaite introduire dans le projet.

Il importe, en effet, que la réouverture des délais ne nuise pas aux droits acquis ou aux situations juridiques créées par l'exécution d'une décision de justice. Cette exigence prend toute sa force en matière de divorce. Il convient en effet d'éviter une situation paradoxale : le remariage de l'un des ex-époux ne doit pas faire tomber celui-ci dans un cas de bigamie légale.

Je crois qu'il suffit d'évoquer cette éventualité pour n'avoir pas besoin de plaider plus longuement les dispositions que j'ai l'honneur de présenter à l'Assemblée.

Je formulerai une deuxième observation à propos de ce texte. A peine de priver les autres dispositions du projet de toute efficacité, il est nécessaire de limiter la portée de cet article additionnel à ce qui est indispensable. Ainsi, même en cas de remariage, ne concerne-t-elle que la dissolution du lien conjugal et non la garde des enfants ou la pension alimentaire.

J'ajoute d'ailleurs, si toutefois des arguments complémentaires sont nécessaires pour convaincre l'Assemblée, que l'amendement est directement inspiré de l'article 15 de la loi du 31 juillet 1968, qui avait été modifié, à la demande d'un membre de l'Assemblée nationale, dans une rédaction identique à celle de l'amendement que je vous demande d'adopter.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. S'agissant du premier alinéa de l'amendement, la commission est entièrement d'accord sur les précisions que vient de donner M. le garde des sceaux. Le nouvel article présenté par le Gouvernement était absolument indispensable.

En ce qui concerne le second alinéa, quoique d'accord sur le principe, elle a estimé, dans le souci d'une meilleure rédaction, qu'il était inutile d'ajouter, après le mot « remariage », l'expression « et seulement à la dissolution du lien conjugal ».

En matière de divorce, les dispositions du premier alinéa ne s'appliqueront qu'en cas de remariage afin d'éviter, bien entendu, les cas de bigamie.

M. le garde des sceaux vient de rappeler que le second alinéa était la reproduction littérale d'une disposition de l'article 15 de la loi de 1968, due à l'initiative d'un membre de l'Assemblée. Je fais tout de suite mon *mea culpa* : j'étais l'auteur de l'amendement qui avait été adopté par l'Assemblée nationale et que M. le garde des sceaux reprend à son compte.

Mais on peut commettre des péchés de jeunesse ou d'après jeunesse. (Sourires.) Si, à l'époque, mon expérience de parlementaire avait été plus longue — je n'étais élu que depuis trois semaines — je n'aurais pas proposé une rédaction susceptible de faire double emploi.

Nous sommes, bien entendu, d'accord : tout ce qui est décidé en matière de garde des enfants et de pension alimentaire est touché par la loi. Mais, en cas de remariage, on ne peut revenir en arrière.

Tel est le sentiment de la commission.

Quoi qu'il en soit, monsieur le garde des Sceaux, vous me donnerez satisfaction de toute manière : si vous acceptez le sous-amendement de la commission, vous irez dans le sens du rapporteur d'aujourd'hui ; si vous lui êtes hostile, vous retiendrez la proposition de l'auteur de l'amendement de 1968.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'adoption du sous-amendement de la commission.

Il convient de distinguer nettement, du problème de la dissolution du lien conjugal, ceux de la garde des enfants et de la pension alimentaire.

Pour une fois, je demande à l'Assemblée de ne pas suivre M. le rapporteur et d'accepter l'amendement présenté par le Gouvernement dans son texte intégral, c'est-à-dire non amputé des dispositions concernant la garde des enfants et la pension alimentaire.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Le sous-amendement n'ampute pas le texte.

M. le garde des sceaux. Il l'ampute dans la mesure où il supprime la précision que les dispositions que nous introduisons dans la loi concernent uniquement la dissolution du lien conjugal. Il en résulte a contrario que sont exclus les problèmes de la garde des enfants et de la pension alimentaire.

M. le président. Retirez-vous votre sous-amendement, monsieur le rapporteur ?

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je n'insiste pas et je le retire, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 22 est retiré. Je mets aux voix l'amendement n° 3. (L'amendement est adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Dans les départements d'outre-mer, les dispositions de la présente loi s'appliquent lorsque la déchéance, la nullité, la caducité, l'inopposabilité, la forclusion, notamment dans l'exercice d'un recours, la non-comparution devant une juridiction répressive, ou l'inexécution d'une obligation sont dues à une impossibilité d'agir résultant des grèves survenues à partir du 14 octobre 1974 et jusqu'au 10 décembre 1974 inclus. »

« Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer, sous réserve des compétences dévolues par les statuts particuliers de ces territoires, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

« Toutefois, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, dans les articles 1^{er} à 4 et 7, la date du 20 janvier 1975 est remplacée par celle du 5 février 1975. »

M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 19, conçu en ces termes :

« Dans le premier alinéa de l'article 3, après les mots : « l'inopposabilité », insérer les mots : « la prescription extinctive, la péremption ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il s'agit, en fait, monsieur le président, d'un amendement de coordination.

A l'article 1^{er}, nous avons ajouté l'expression « prescription extinctive, péremption ». Il faut procéder de même à l'article 3 car il n'y a aucune raison de priver les départements et les territoires d'outre-mer des avantages que nous avons accordés au continent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 20 ainsi libellé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 3, substituer à la date du « 20 janvier 1975 » celle du « 31 janvier 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il s'agit également d'un amendement de coordination pour les territoires et les départements d'outre-mer.

Tout à l'heure, la date du 20 janvier a été remplacée par celle du 31 janvier ; il convient ici de faire de même.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 21 libellé comme suit :

« Dans le dernier alinéa de l'article 3, substituer à la date du « 5 février 1975 », celle du « 15 février 1975 ».

Il s'agit, là encore, du même problème de dates, monsieur le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix l'article 3 modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2 (suite).

M. le président. Nous revenons à l'article 2, précédemment réservé.

Je rappelle les termes de cet article :

« Art. 2. — En matière de Sécurité sociale, de prévoyance et d'aide sociale ainsi qu'en matière fiscale, tout délai, prescrit à peine de forclusion, venu à échéance au cours de la période définie à l'article premier est prorogé jusqu'au 20 janvier 1975 inclus. »

« Pour l'assiette, le contrôle et le contentieux de l'impôt, tout délai de prescription ou de forclusion venant à échéance le 31 décembre 1974 est prorogé jusqu'au 20 janvier 1975. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je demande le vote par division de l'article 2, monsieur le président.

M. le président. Le vote par division est de droit.

Nous allons d'abord examiner l'alinéa premier et l'amendement qui s'y rapporte.

En effet, M. Gerbet, rapporteur, a présenté un amendement n° 7 ainsi conçu :

« Dans le premier alinéa de l'article 2, substituer à la date du « 20 janvier 1975 », celle du « 31 janvier 1975 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il s'agit, là aussi, d'un amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Après une lecture rapide de cet amendement et de l'amendement n° 8 qui va être examiné tout à l'heure, je crois pouvoir donner mon accord sur ces deux textes.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix le premier alinéa de l'article 2, modifié par l'amendement adopté.

(Le premier alinéa de l'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Nous abordons maintenant l'examen du second alinéa de l'article 2 et de l'amendement n° 8.

Cet amendement, présenté par M. Gerbet, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer à la date du « 20 janvier 1975 », celle du « 31 janvier 1975 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Il s'agit encore d'un problème de dates et, donc, de simple coordination.

M. le président. Le Gouvernement a déjà fait connaître sa position.

Je mets aux voix l'amendement n° 8.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. L'article 2 tend à préciser, en matière de sécurité sociale, de prévoyance et d'aide sociale, ainsi qu'en matière fiscale, les dispositions prévues par l'article 1^{er}, que l'Assemblée a adopté, afin d'éviter les conséquences de forclusions qui ne seraient pas couvertes par le texte général.

Cette disposition reprend intégralement la rédaction de la loi de 1968. Elle avait donné lieu, à l'époque, à un large débat, le texte initial du Gouvernement n'y ayant pas intégré le domaine fiscal. Ce dernier fait d'ailleurs l'objet, dans le texte qui nous est proposé, d'un traitement particulier — il faut que l'Assemblée s'en rende compte — puisque se trouve étendue à tous les délais de prescription ou de forclusion venant à expiration le 31 décembre 1974 la prorogation générale de délai.

Autrement dit, ce texte, qui tend à protéger les citoyens contre les conséquences de la grève, va, compte tenu de sa rédaction, repousser d'un mois la prescription quadriennale concernant les déclarations fiscales, alors que, semble-t-il, l'administration ne doit pas rencontrer de difficultés puisqu'elle peut encore intervenir jusqu'au 31 décembre.

La commission des lois n'a pas voulu présenter d'amendement sur ce point mais elle m'a donné mission de faire observer à l'Assemblée que l'on était allé, cette fois, beaucoup plus loin que précédemment, et cela sans justification suffisante.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Je voudrais poser une question au Gouvernement.

L'expression « tout délai » s'applique-t-elle aussi aux délais de paiement ? En d'autres termes, les délais de paiement qui viendraient à échéance pendant la période considérée sont-ils visés ?

Il s'agit d'un point extrêmement important.

M. le garde des sceaux. Les délais de paiement ne sont pas concernés.

M. Marc Lauriol. La justice voudrait pourtant que l'on prolonge aussi les délais de paiement. Les difficultés peuvent être aussi grandes pour les paiements que pour les interruptions de prescription.

Mais, puisque, tel n'est pas l'avis du Gouvernement, j'estime que l'expression « tout délai » est impropre, car elle couvre tous les délais, et notamment les délais de paiement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. En commission, des observations analogues ont été formulées.

M. le président Foyer avait déposé un amendement qui allait dans le sens des propos que vient de tenir M. Lauriol. Mais l'article 40 de la Constitution a été opposé à cet amendement.

Personnellement, je serais tenté de demander à l'Assemblée de ne pas adopter le deuxième alinéa de l'article 2 car, d'un côté, on nous oppose l'article 40, et de l'autre, on nous demande de retenir, en faveur de l'administration, une disposition qui ne lui avait jamais été accordée dans le passé en un tel domaine.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je désire appeler l'attention de l'Assemblée sur quelques points qui tiennent à cœur à M. le ministre de l'économie et des finances.

Cette partie de l'article 2, je le reconnais, constitue une innovation par rapport au texte de 1968, et la commission des lois est d'accord sur ce point.

En effet, en 1968, la fin de la grève s'était située en juin. Mais cette année, les circonstances ont voulu que le terme de la grève se situe très près de la fin de l'année.

Or le 31 décembre constitue l'échéance d'un délai de prescription ou de forclusion en matière fiscale, qu'il s'agisse de la classique prescription quadriennale en matière d'impôts sur le revenu ou de celle qui concerne le droit de réclamation et de contentieux des redevables. C'est pourquoi le Gouvernement vous propose de retenir, pour la prolongation, l'échéance prévue dans le projet.

En l'occurrence, le délai supplémentaire n'est que de vingt jours. Il se justifie car les opérations de contrôle fiscal ou le dépôt d'une réclamation contentieuse sont en général précédés de diverses correspondances relatives à des demandes de renseignements ou d'explications, de la part de l'administration ou des redevables, et qui n'interrompent pas la prescription. Bien entendu, ces échanges de correspondance ont été perturbés ou retardés par la grève.

C'est pourquoi je demande à l'Assemblée de maintenir les dispositions du deuxième alinéa de cet article. Si elle les rejette, elle favoriserait, involontairement certes, les contribuables indécidés.

La morale et l'équité commandent donc que ces dispositions soient adoptées.

M. le président. Je mets aux voix le deuxième alinéa de l'article 2, modifié par l'amendement adopté.

(Le deuxième alinéa de l'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 2 modifié.

(L'ensemble de l'article 2, modifié, est adopté.)

Après l'article 2.

M. le président. M. Gerbet, rapporteur, et M. Villa ont présenté un amendement n° 10 rectifié ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Aucune taxe ne peut être perçue par le service des chèques postaux pour insuffisance de provision des comptes entre le 14 octobre 1974 et le 15 décembre 1974. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Je laisse à M. Villa le soin de défendre cet amendement, que la commission a adopté, mais dont il est l'auteur.

M. le président. La parole est à M. Villa.

M. Lucien Villa. Le montant des salaires, pensions ou retraites d'un grand nombre de titulaires d'un compte de chèques postaux n'a été inscrit à leur compte que très tardivement en octobre et novembre, alors que les opérations de débit étaient effectuées, ce qui a entraîné des difficultés pour nombre de salariés et de retraités.

C'est ainsi que des salariés se sont vu taxer pour insuffisance de provision de leur compte.

C'est pourquoi, par l'amendement n° 10, nous proposons qu'ils ne soient pas pénalisés pour des retards qui ne sont pas de leur fait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement a déjà donné aux directions des chèques postaux des instructions qui vont dans le sens des dispositions proposées par l'amendement n° 10, lequel tend à rendre obligatoire ce qui est déjà inscrit dans la réalité. L'amendement est superfluetoire, mais il est recevable. Le Gouvernement ne voit aucun inconvénient à son adoption et saisit même cette occasion pour rassurer l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Villa.

M. Lucien Villa. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir accepter l'amendement n° 10.

Vous affirmez que des instructions ont été adressées aux directions régionales de chèques postaux. Or j'ai sous les yeux un relevé de perception qu'un salarié a reçu le 12 novembre. Sa paie est arrivée le 13, mais la taxe était déjà perçue !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, le décret du 5 décembre 1974 ne fait que suspendre la délivrance des certificats de non-paiement, lesquels permettent au bénéficiaire d'un chèque de poursuivre son débiteur défaillant. Mais la taxe qui est imposée au titulaire d'un compte de chèques postaux dont la provision n'est pas suffisante du fait des événements est perçue de toute façon.

Puisqu'une loi est nécessaire pour permettre au Gouvernement d'agir rétroactivement, l'amendement que M. le garde des sceaux a estimé recevable me paraît devoir être voté. Il en a d'ailleurs été de même il n'y a pas si longtemps, en matière de baux commerciaux, lorsqu'il s'est agi de donner à un décret un caractère rétroactif.

J'insiste donc pour que l'Assemblée adopte l'amendement de la commission, proposé par M. Villa. C'est le seul moyen d'obtenir en ce domaine l'effet rétroactif indispensable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, vous n'avez pas répondu à une question que je vous ai posée en présentant oralement mon rapport et qui préoccupe la commission des lois : il s'agit des concours administratifs.

Lors de la discussion de la loi de 1968 sur les forclusions, M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique m'avait donné l'assurance que toutes mesures seraient prises pour éviter qu'en matière de concours administratifs se produisent des situations préjudiciables du fait des événements.

Certes, cette question relève non du domaine législatif, mais du domaine réglementaire. Cependant, il serait bon que l'assurance qui nous a été donnée en 1968 soit renouvelée aujourd'hui.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. En l'état actuel des informations dont je dispose, aucun problème n'a été soulevé en matière de concours administratif par suite de difficultés de communication résultant de la grève des postes. Si des renseignements contraires me parvenaient, j'examinerais s'il est possible de résoudre ces difficultés au cours des navettes de ce texte entre l'Assemblée et le Sénat.

M. le président. La parole est à M. Maisonnat.

M. Louis Maisonnat. Nous prenons acte, monsieur le garde des sceaux, des assurances que vous venez de nous donner. Mais je voudrais présenter une remarque sur l'opposition de l'article 40 de la Constitution à un amendement que nous avons présenté.

L'irrecevabilité opposée à ce texte constitue un véritable abus, car il ne provoquait pas de pertes de recettes pour l'Etat.

Je rappelle qu'il s'agissait de personnes qui auraient dû recevoir, pendant la période de la grève des postes, un avertissement de paiement d'impôt et qui ne se sont pas acquittées de cet impôt parce qu'elles n'ont pas reçu cet avertissement. Elles supporteront donc une pénalité pour retard de 10 p. 100, par exemple dans le cas d'impôts locaux.

C'est une injustice. A notre avis — je le répète — il n'était pas normal d'opposer l'article 40 de la Constitution à l'amendement en question. *(Applaudissements sur les bancs des communistes.)*

M. Pierre Mauger. C'est aussi mon avis.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

— 6 —

COMPENSATION ENTRE REGIMES DE BASE DE SECURITE SOCIALE

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires (nos 1298, 1375).

La parole est à M. Alloncle, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Michel Alloncle, rapporteur. Mesdames, messieurs, le projet de loi relatif à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires n'a pas été profondément modifié par le Sénat.

Pourtant, la commission des affaires sociales du Sénat, sur le rapport de M. Grand, avait adopté des amendements fondamentaux qui rejoignaient les préoccupations de notre commission.

Le premier tendait à aligner le système de protection sociale commun à tous les Français, qui sera institué au plus tard le 1^{er} janvier 1978, sur les prestations de base servies par le régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce.

Le deuxième visait à rendre plus simple et plus équitable le système de compensation proposé par le Gouvernement en unifiant les mécanismes mis en place dans les régimes de travailleurs salariés, et en retenant, pour les opérations de compensation, des bases de calcul identiques.

Enfin, le troisième modifiait l'article 6 relatif au financement par l'Etat des charges imposées par le projet de loi au régime général des travailleurs salariés, en supprimant la référence aux droits de consommation sur les alcools et en prévoyant que les charges nouvelles du régime général seraient « intégralement compensées » par un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Ces trois amendements sont tombés sous le coup de l'article 40 de la Constitution invoqué en séance par M. le ministre du travail. Les raisons de l'hostilité de ce dernier aux modifications proposées avaient déjà été partiellement exposées à l'Assemblée nationale. Je les rappelle brièvement.

S'agissant de l'alignement du régime commun sur le régime général, M. Durafour a fait valoir que les règles du régime des salariés n'étaient pas nécessairement adaptées aux besoins des autres catégories professionnelles, que l'alignement autoritaire des régimes de sécurité sociale sur le régime général porterait atteinte à leur autonomie et, enfin, que cet alignement entraînerait une augmentation des cotisations insupportable pour les agriculteurs et les travailleurs indépendants.

En ce qui concerne la suppression des anciennes compensations entre régimes de salariés, M. Durafour a estimé qu'elle ne se justifiait pas, pour trois raisons :

D'abord, les compensations existantes fonctionnent de manière satisfaisante depuis leur institution et sont d'ailleurs fondées sur un régime de référence qui est précisément celui des salariés.

Ensuite, le rétablissement de l'autonomie financière du régime des salariés agricoles bouleverserait l'équilibre général de ce régime et du projet de loi, puisqu'elle aurait une incidence financière pour l'Etat d'environ 1,5 milliard de francs.

Enfin, l'unification des systèmes de compensation applicables aux régimes de salariés remettrait en cause l'unification des prestations familiales dans laquelle sont intégrés tous les salariés, y compris les salariés agricoles ainsi que les travailleurs indépendants non agricoles.

M. Durafour s'est également opposé aux amendements présentés à l'article 6 tant par M. Grand, au nom de la commission des affaires sociales, que par M. Fortier, au nom de la commission des finances saisie pour avis.

Avant d'opposer l'irrecevabilité financière à l'amendement prévoyant que les charges nouvelles du régime général « seraient intégralement compensées » par une subvention de l'Etat, le ministre avait déclaré : « Pour les années 1976, 1977 et à partir de 1978, c'est le Parlement qui, dans le cadre de la loi de finances, déterminera les sommes qui seront affectées au régime général au titre de la compensation. »

Ainsi, les trois principaux amendements de la commission des affaires sociales du Sénat, irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, n'ont pu être mis aux voix.

En revanche, l'amendement de la commission des finances du Sénat, auquel M. Grand s'est rallié en séance publique, amendement qui se contentait de supprimer la référence aux droits de consommation sur les alcools en précisant que le prélèvement sur les recettes de l'Etat serait fixé chaque année dans la loi de finances et qui était par conséquent financièrement recevable, a été adopté par le Sénat par 185 voix contre 89.

C'est la seule modification importante qui a pu, en définitive, être apportée par le Sénat au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Certes, la nouvelle rédaction de l'article 6 n'apparaît plus entièrement conforme à la loi de finances qui prévoyait le versement au régime général du produit prévu des droits de commercialisation des alcools ; elle ne la contredit pas non plus. Notre commission, qui avait marqué son désaccord avec cette formule d'affectation déguisée allant à l'encontre de la règle de l'universalité budgétaire et dont l'intérêt, tant pratique que psychologique, n'a pas été démontré, ne peut donc que l'approuver.

Les autres amendements adoptés par le Sénat sont d'ordre rédactionnel.

Le premier paragraphe de l'article premier a été divisé en deux alinéas de façon à mieux distinguer l'objectif final, à savoir l'institution avant le 1^{er} janvier 1978 d'un système de protection sociale commun à tous les Français et la méthode à suivre pour atteindre cet objectif, sous ses deux aspects : d'une part, l'harmonisation progressive des régimes sociaux et, d'autre part, l'extension de la sécurité sociale à tous les Français.

A l'article 7 bis, le Sénat a codifié l'amendement de M. Dronne en vertu duquel les cotisations sociales des militaires actifs et retraités doivent être fixées au même niveau que les cotisations des fonctionnaires civils.

Le Sénat a préféré insérer ces dispositions dans l'article L. 602 du code de la sécurité sociale, afin d'abroger du même coup le texte prévu pour cet article.

Le premier alinéa de l'article L. 602 se lit désormais ainsi : « La couverture des risques visés aux articles L. 597 à L. 599 est assurée par une cotisation des bénéficiaires dont le taux ne pourra être supérieur à celui imposé aux fonctionnaires civils et, pour ceux qui sont en activité, une cotisation de l'Etat, dont le taux est fixé dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils. »

A l'article 7 ter, le Sénat a précisé que la commission chargée d'étudier le problème des charges indues serait organisée à la diligence du ministre chargé de la sécurité sociale et non du ministre du travail et de la sécurité sociale, dont le titre exact est d'ailleurs « ministre du travail ».

Enfin, à l'article 10, le Sénat a abrogé le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 28 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 portant loi de finances pour 1974 qui n'a plus d'objet, puisque l'aménagement de l'assiette des charges sociales des entreprises est visé par l'article 2 bis nouveau inséré dans le projet de loi par amendement de M. Peyret.

Telles sont, mesdames, messieurs, les différentes modifications apportées par le Sénat au projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Votre commission les a approuvées, estimant qu'elles amélioreraient la rédaction du texte initial et supprimeraient une référence inutile aux droits de consommation sur les alcools.

Votre commission a suivi les conclusions de son rapporteur et voté conforme le projet de loi. Elle vous demande donc d'adopter sans modification le projet de loi modifié par le Sénat relatif à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail.

M. Michel Durafour, ministre du travail. Mesdames, messieurs, je remercie M. le rapporteur pour l'analyse qu'il vient de faire du projet de loi à la suite du vote du Sénat.

Après les débats approfondis qui sont intervenus sur cette question maintenant bien connue, je limiterai mon propos à quelques observations.

Ainsi que vous avez pu le constater, le texte a fait l'objet de plusieurs amendements sur des points importants.

Ces amendements témoignent du souci qu'a eu le Gouvernement de s'inspirer très largement des observations présentées par le Parlement et de prendre en considération les préoccupations que celui-ci a exprimées.

Le résultat de cette concertation est que le Parlement dispose maintenant d'un projet qui met en œuvre l'idée de solidarité et apporte des apaisements sur des points essentiels.

Ainsi, le maintien des avantages acquis et des institutions de protection sociale est proclamé à l'article premier : le niveau de protection et l'autonomie des régimes ne sont pas affectés par le texte qui organise seulement entre eux des liaisons financières.

La neutralité du mécanisme de compensation est garantie en ce qui concerne le régime général grâce à un versement de l'Etat ajusté au montant de la charge de compensation.

Par ailleurs, l'exercice des prérogatives du Parlement sera facilité par une amélioration de son information. A cette fin, de nouveaux documents lui seront remis chaque année en vertu de l'article 7. Le Gouvernement les a d'ailleurs communiqués à votre assemblée par anticipation, dès cette année.

De même, pour répondre à vos préoccupations, un groupe de travail est constitué en vue de l'étude de la proposition d'un budget annexe des prestations sociales.

De son côté, le Sénat a apporté diverses modifications qui ont reçu l'accord du Gouvernement, notamment celle qui concerne les dispositions relatives à l'extension de la sécurité sociale, précisées à l'article premier. Plutôt que de fixer seule-

ment l'objectif de généralisation de la sécurité sociale, les sénateurs ont en effet insisté sur les modalités de cette généralisation.

Mais, bien entendu, la modification la plus importante concerne le mécanisme financier de l'article 6. Après une discussion très approfondie sur celui qui était proposé par le Gouvernement, le Sénat décidait de l'amender en introduisant une rédaction qui lui paraissait plus conforme à l'orthodoxie budgétaire et qui aboutit en fait à supprimer toute référence aux droits de consommation sur les alcools.

Je me suis longuement expliqué au Sénat sur cet amendement. Il convenait, en effet, de rappeler que le texte gouvernemental ne constituait pas une affectation de recettes budgétaires, mais qu'il s'agissait simplement de déterminer la participation de l'Etat par référence à une recette fiscale qui n'est pas dépourvue de tout lien avec les dépenses de sécurité sociale.

J'ai, de même, précisé aux sénateurs que, de toute façon, dans l'esprit du Gouvernement, les droits sur les alcools continuaient à être concernés malgré l'amendement.

Le Gouvernement se rallie aux raisons d'orthodoxie budgétaire développées par le Sénat, mais il est entendu que, pour 1975, le prélèvement prévu par l'article 6 sera d'un montant égal au montant du droit de consommation sur les alcools.

Je suis donc entièrement d'accord pour suivre l'avis de votre commission tel qu'il vient d'être rapporté par M. Alloncle. En adoptant cette attitude, le Gouvernement montre ainsi son désir de concertation.

Dans ces conditions, nous pouvons ensemble considérer avec satisfaction un texte auquel chacun, Parlement et Gouvernement, a contribué à apporter des précisions ou améliorations importantes.

Nous nous trouvons donc maintenant en présence d'un projet parachevé qui met en œuvre le principe de la solidarité nationale et qui institue un dispositif qui préserve les équilibres généraux du régime général de sécurité sociale.

En le votant, vous apporterez votre concours à cette grande tâche sociale entreprise depuis 1945 et à laquelle les Français sont si fermement attachés. *(Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'Union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)*

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

Article 1^{er}.

M. le président. « Article 1^{er}. — Un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1^{er} janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales.

« Pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale seront progressivement harmonisés et tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes seront admis au bénéfice d'une protection sociale dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives.

« L'institution de ce système doit avoir pour contrepartie un même effort contributif des assurés des différents groupes socio-professionnels. L'harmonisation des cotisations sera réalisée au rythme de la mise en œuvre de la protection de base commune.

« Ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes, ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés.

« Il ne sera pas porté atteinte aux droits acquis du régime local en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en matière d'assurances maladie, accident, maternité et vieillesse. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi ne pourront excéder le mon-

tant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat et qui sera fixé chaque année par la loi de finances. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7 bis.

M. le président. « Art. 7 bis. — Le premier alinéa de l'article L. 602 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

« La couverture des risques visés aux articles L. 597 à L. 599 est assurée par une cotisation des bénéficiaires, dont le taux ne pourra être supérieur à celui imposé aux fonctionnaires civils et, pour ceux qui sont en activité, une cotisation de l'Etat dont le taux est fixé dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7 bis.

(L'article 7 bis est adopté.)

Article 7 ter.

M. le président. « Art. 7 ter. — Une commission sera organisée à la diligence du ministre chargé de la sécurité sociale et devra, avant le 1^{er} janvier 1976, déposer un rapport complet sur les problèmes des charges supportées par les régimes de protection sociale et par l'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7 ter.

(L'article 7 ter est adopté.)

Article 10.

M. le président. « Art. 10. — Sont abrogés :

« — l'article 164-I, b de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ;

« — l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 portant loi de finances pour 1964 en tant qu'il institue une surcompensation des prestations de vieillesse ;

« — l'article 64 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 ;

« — les paragraphes I et VII de l'article 28 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 portant loi de finances pour 1974. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Gau, pour expliquer son vote.

M. Jacques-Antoine Gau. Comme l'a souligné M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le texte qui revient du Sénat est, à peu de choses près, identique à celui que notre assemblée, dans sa majorité, avait adopté il y a quelques semaines et contre lequel s'était prononcé le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche.

Au reste, monsieur le ministre, ont voit les limites de la concertation dont vous avez fait état tout à l'heure quand on sait que les modifications que vous avez acceptées au Sénat sont « de pure forme », pour reprendre les termes employés par M. le rapporteur.

Les craintes que nous avons exprimées lors de la discussion en première lecture restent donc entières. C'est ainsi que, malgré nos demandes répétées, le Gouvernement a persisté, devant le Sénat, dans son refus d'inscrire dans la loi le principe d'une protection sociale de tous les Français alignée sur le régime général de sécurité sociale.

Ce refus a suscité de légitimes inquiétudes chez les travailleurs salariés mais aussi chez les artisans et les commerçants qui croyaient, depuis le vote de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973, être assurés d'obtenir, le 31 décembre 1977 au plus tard, une protection identique à celle qui est garantie par le régime général.

Dans ces conditions, vous comprendrez que le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche ne puisse que confirmer le vote hostile au projet qu'il a émis en première lecture. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

LICENCIEMENTS POUR CAUSE ECONOMIQUE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux licenciements pour cause économique (n^o 1346. 1385).

La parole est à M. Caille, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. René Caille, rapporteur. Monsieur le ministre, mes chers collègues, conjoncturels lorsqu'ils sont provoqués par des phénomènes extérieurs à l'entreprise, structurels lorsqu'ils sont imposés par des opérations tendant à mieux adapter l'outil aux exigences de la compétition commerciale, accidentels lorsqu'ils ont pour origine l'insuffisance de prévisions ou l'incompétence, l'une étant généralement le prolongement de l'autre, les licenciements individuels ou collectifs sont désormais une préoccupation, une crainte, voire, pour beaucoup, une hantise. Les propos tenus hier au cours d'un débat consacré à des questions orales sur l'emploi en sont l'illustration énoncée et inquiétante, surtout pour les salariés qui sont les premières victimes d'une telle situation.

Avoir l'idée d'adapter les moyens pour mieux s'opposer à l'événement ne doit, en aucun cas, faire oublier le sort des hommes, ces hommes à l'usine dont certains parlent sans jamais avoir vu d'usine ni très bien savoir ce que représentent pour un être humain la mécanisation du geste et ses incidences sur le laminage de l'esprit.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à instituer le Fonds national de l'emploi, premier texte que j'ai eu, il y a onze ans. L'honneur de rapporter au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, la justification des mesures envisagées était ainsi précisée :

« Alors que la nation assure aux citoyens une protection sans cesse accrue, il paraît anormal que les salariés demeurent exposés à perdre, pour des raisons qui leur sont extérieures, un travail dont dépend la subsistance de leur famille. Le risque est d'autant plus choquant en période d'expansion. Comment admettre que ceux dont l'effort est le premier facteur de l'accroissement de la production soient les premières victimes des transformations industrielles et commerciales qui nécessairement l'accompagnent ? »

A cette époque, René Capitant, qui s'intéressait à toutes les mesures prises en faveur du monde du travail, déclarait :

« Les remèdes doivent être recherchés, mais le mal est profond et c'est à ses sources qu'il convient de s'attaquer. Ces sources, c'est la monopolisation de l'autorité de décision par ceux qui possèdent l'outil au détriment de ceux qui le rendent producteur de richesses... »

Problème toujours posé et toujours non résolu que celui d'une profonde transformation des structures de l'entreprise ! Réforme dont l'impératif besoin est aujourd'hui actualisé — une fois de plus — par le projet n^o 1346 et les nombreuses questions qu'il soulève !

Des remèdes, la V^e République n'a pas manqué d'en rechercher et n'a pas manqué d'en trouver. L'Agence nationale pour l'emploi, excessivement critiquée par les uns, exagérément encensée par d'autres, a été une réalisation positive qui s'inscrit dans une nomenclature de moyens d'action digne d'intérêt. Il en est de même pour la formation professionnelle des adultes.

Les aides aux travailleurs involontairement privés d'emploi, l'indemnisation des victimes des procédures de règlements judiciaires ou de liquidation des biens, renforcent et complètent le dispositif de protection des salariés.

Tous ces textes, à condition qu'ils soient rigoureusement appliqués, réduisent — personne ne le conteste — les conséquences des chocs postopératoires ressentis à la suite d'interventions brutales et généralement imprévues, « volontairement imprévues », pourrait-on constater, car rien, théoriquement, ne manque pour que les situations, les événements et les problèmes ne soient appréciés, enregistrés et réglés sans le désordre de la précipitation, sans que la construction de civières ou la recherche de calmants nouveaux soient les seuls motifs qui mobilisent la volonté commune et l'action conjuguée de tous les intéressés, l'Etat compris.

N'a-t-on pas coutume d'affirmer que le ministère du travail n'est souvent que le « brancardier » de notre économie ?

Rien ne manque, à commencer par l'ordonnance du 22 février 1945 voulue et signée par le général de Gaulle, et dont l'article 2 dispose que le « comité d'entreprise coopère avec la direction à l'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel ». Le rapport que j'avais présenté en 1966

sur les comités d'entreprise m'avait permis de faire le point de la regrettable situation dans laquelle beaucoup se trouvaient placés.

Rien ne manque dans les textes pour que cette coopération se traduise dans les faits, rien si ce n'est l'état d'esprit de ceux, syndicalistes ou patrons de combat, qui préfèrent l'usine « champ de bataille » à l'usine plate-forme d'efforts associés pour être grand bien de tous.

M. Xavier Hamelin. Très bien !

M. René Caille, rapporteur. Rêves et utopies, diront les sceptiques !

Avec Victor Hugo je leur répondrai : « des utopistes et des rêveurs, n'en faut-il pas, ne serait-ce que pour réagir contre ce qui est par égard à ce qui devrait être ? »

En ce qui concerne le grave problème des licenciements, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet n^o 1346, depuis les cinq dernières années les dispositifs législatifs ou contractuels ont été particulièrement développés.

L'accord interprofessionnel du 16 février 1969 a institué de nombreuses procédures de consultation du comité d'entreprise, prévu des délais de réflexion préalables à la décision du chef d'entreprise, assuré des garanties supplémentaires aux travailleurs menacés.

L'avenant du 21 novembre 1974 a amélioré sensiblement le contenu de cet accord. Depuis le 2 décembre dernier, grâce à l'accord du 1^{er} octobre 1974, les salariés licenciés bénéficient d'avantages importants, notamment du maintien de leur salaire pendant un an.

La loi du 13 juillet 1973, relative à la résiliation d'un contrat de travail à durée déterminée, s'est attachée à assurer une protection juridique contre le risque d'arbitraire de l'employeur en cas de licenciement tenant pour l'essentiel à la personne du salarié.

Le problème qui est abordé par le projet de loi qui nous est soumis est celui des licenciements pour cause économique, licenciements qui prennent le plus souvent la forme de licenciements collectifs.

Ce projet de loi s'efforce d'aménager, de simplifier et d'améliorer les procédures légales et conventionnelles de licenciements pour raison économique, afin de les limiter et d'en atténuer les conséquences.

Il ne s'agit que d'un élément dans cet ensemble très complexe que constitue une politique active de l'emploi, mais d'un élément important dans une situation économique qui se caractérise par la nette augmentation des licenciements pour raison économique.

Le principal objectif du projet est de réduire les conséquences de tout licenciement projeté en favorisant la concertation et une politique d'information grâce à laquelle les représentants du personnel, les instances professionnelles régionales ou nationales et les services du travail seront en mesure d'apprécier en connaissance de cause.

Les procédures proposées comportent, pour l'essentiel, deux étapes : la consultation obligatoire, selon la taille de l'entreprise, des délégués du personnel ou du comité d'entreprise qui reçoivent au préalable toutes les informations utiles relatives au projet de licenciement ; l'instruction du dossier par le service départemental du travail et de la main-d'œuvre, qui ne sera saisi par l'employeur qu'après réunion des représentants du personnel ; trente jours sont accordés au service départemental pour faire connaître sa décision.

Mon rapport écrit, établi au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, présente une analyse, que j'espère digne d'intérêt, de l'ensemble du projet.

Il fait mention des interventions, des critiques et des suggestions faites par nos collègues qui ont participé aux travaux de la commission.

Le présent projet de loi marque un progrès incontestable mais, selon moi, son efficacité, reste subordonnée à trois conditions impératives.

Il importe, en effet :

D'abord que les employeurs ne voient pas dans les règles qui leur sont imposées d'insupportables contraintes imaginées par des esprits machiavéliques pour les empêcher de diriger leurs affaires pour le plus grand bien de la société ;

Ensuite, que certains représentants des salariés ne considèrent pas systématiquement les procédures légales comme autant de moyens pour paralyser le système et développer une contestation globale de la société ;

Enfin et surtout, que les pouvoirs publics veuillent bien admettre que les pouvoirs conférés aux services du travail, notamment aux inspecteurs du travail, supposent la mise à leur disposition de moyens adaptés et donc très importants.

Dans la phase préparatoire de mon rapport, j'ai pris contact avec des inspecteurs du travail. Je leur ai exposé l'économie du projet. Ils n'ont pas été insensibles à cette initiative nouvelle, mais ils ont tenu à souligner l'importance des problèmes dont ils ont à débattre, l'étendue des responsabilités qu'ils assument et le nombre des interventions qui leur incombent.

Ce texte leur confie une mission supplémentaire et leur inquiétude est grande, compte tenu des moyens dont ils disposent. Accroître leurs difficultés sans reconnaître l'insuffisance de leurs moyens serait une erreur que je n'ai pas voulu commettre.

M. Xavier Hamelin. Très bien !

M. René Caille, rapporteur. Ce projet est apprécié suivant trois conceptions devenues traditionnelles :

Pour les uns, il est d'une portée excessive, génératrice de complications nouvelles et d'entraves à la bonne gestion de l'entreprise, comme si la bonne gestion obligeait à tenir pour négligeables le sort des travailleurs et celui de leurs familles ;

Pour d'autres, il n'apporte rien ou presque rien de nouveau ;

Pour une troisième catégorie d'observateurs, enfin, il est un pas de plus vers un objectif encore lointain et qui sera, atteint lorsque les travailleurs bénéficieront pleinement des droits moraux et matériels qui leur sont toujours, mais de moins en moins, contestés.

Puisse la détermination de ceux qui ont compris qu'on ne peut être à la fois citoyen dans la nation et sujet dans l'entreprise, permettre, avant qu'il ne soit trop tard, la réalisation d'une des plus grandes réformes qu'il reste à accomplir : celle de l'entreprise !

Cette réforme, dit-on, inquiète, indiffère, ou stimule : elle inquiète ceux qui, voulant tout garder, finiront par tout perdre ; elle indiffère en apparence les stratèges de la lutte des classes, mais stimule l'action des militants qui savent que la solution n'est ni dans l'exploitation des uns ; ni dans la servitude de tous.

Parce que ce projet est une étape de plus, modeste, certes, mais concrète, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, compte tenu des aménagements qu'elle propose, vous demande de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail.

M. Michel Durafour, ministre du travail. Mesdames, messieurs, le débat qui s'ouvre aujourd'hui sur le projet de loi relatif aux licenciements pour cause économique constitue la suite logique de celui que nous avons eu hier sur la situation de l'emploi.

Le projet qui vous est soumis est, en effet, l'un des éléments majeurs de la politique de sauvegarde de l'emploi dans laquelle s'est engagé le Gouvernement.

Je remercie le rapporteur, M. René Caille, de son exposé complet, objectif et rigoureux.

L'évolution du marché du travail, que nous avons évoquée, impose que des mesures soient prises afin de contenir autant qu'il est possible l'un de ses facteurs.

En effet, si, dans les années passées, les licenciements collectifs recensés, c'est-à-dire ceux de plus de vingt personnes, ont touché 3 500 travailleurs par mois en moyenne, leur nombre et leur importance ont eu tendance à s'accroître au cours des derniers mois : 4 800 en juillet, 3 600 en août, 6 400 en septembre et près de 10 000 en octobre.

Mais, quand bien même cette évolution ne se serait pas produite, il nous aurait fallu considérer que le mouvement spontané de notre économie et le processus de restructuration industrielle engagé depuis des années sont la source d'une mobilité, non pas volontaire, mais subie, de l'emploi et, par conséquent, des travailleurs.

Par ailleurs, il est constant que la croissance économique et l'amélioration du sort de chacun s'accompagnent d'un désir de sécurité plus grand, qui est d'autant plus légitime que le progrès paraît tout à la fois en compromettre et en autoriser la réalisation.

Ce paradoxe est tout à fait caractéristique du domaine de l'emploi : la croissance en modifie de plus en plus rapidement les structures. Elle provoque le déclin de certaines activités ou de certains métiers et suscite le développement d'autres professions : elle attire vers l'activité de nouvelles catégories de la population ou en repousse d'autres vers l'inactivité. Mais, dans le même temps, elle dégage les moyens propres à corriger les excès de ces mouvements et à réduire l'aspect néfaste qu'ils peuvent comporter.

Mais il faut pour cela que les partenaires du monde économique et social s'attachent à cette entreprise qui consiste à la fois à prévenir les dangers et à réparer les accidents, voire à les utiliser pour en éviter la répétition.

Cette tâche complexe et délicate, l'Etat ne peut la mener à bien seul : en raison, d'abord, de la diversité des situations, mais aussi parce que l'efficacité du système de protection implique la participation même de l'entreprise atteinte par le mal et parce que le droit et les faits commandent que l'on associe au débat ceux qui en sont le centre, je veux dire les travailleurs menacés de licenciement.

Cette intention, manifestée par M. Giscard d'Estaing lors de la campagne électorale, a fait l'objet d'une décision du conseil des ministres, le 19 juin dernier.

L'impulsion qui a été donnée s'est déjà exprimée par la signature de deux accords contractuels et trouve son aboutissement dans le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis.

Avant d'en exposer l'économie, il me paraît souhaitable de rappeler les mécanismes du régime en vigueur, car ce domaine est caractérisé par une interpénétration grandissante de la convention d'origine contractuelle et du droit du travail d'origine législative et réglementaire.

En effet — et c'est peut-être un signe des temps — la coexistence d'autrefois de ces deux sources de droit laisse peu à peu la place à des interactions, à une sorte d'osmose qui, certes, n'est pas faite pour clarifier le débat juridique, mais qui donne certainement une expression plus vivante de la réalité économique et sociale, ainsi que M. le rapporteur l'a souligné.

Le projet de loi qui vous est soumis accentue cette tendance, comme une recherche d'une plus grande communauté parmi les principaux acteurs de la vie sociale. J'ai cru comprendre que M. René Caille partageait cette préoccupation.

Pour plus de clarté, je distinguerai simplement, en ce qui concerne le dispositif actuel, les mécanismes qui ont été élaborés par la voie conventionnelle et ceux qui sont inscrits dans le code du travail.

Dès avant 1969, quelques branches industrielles confrontées à de difficiles problèmes de restructuration, comme la sidérurgie, avaient organisé un dispositif tendant à aménager la sécurité de l'emploi des travailleurs menacés de licenciement.

Il fut ensuite convenu, dans le protocole de Grenelle de mai 1968, que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs se retrouveraient rapidement pour rechercher ensemble, au niveau interprofessionnel, un accord de ce type. Cet accord fut conclu le 10 février 1969.

L'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi représente un jalon fondamental de la politique contractuelle, dans la lignée de l'accord de 1958 relatif à l'assurance-chômage et de l'accord de 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel.

Il fut signé par le C.N.P.F., la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et par toutes les organisations syndicales de salariés.

Celles-ci déclarent dans le préambule : « Les parties signataires sont convaincues qu'une politique active de l'emploi s'impose dans une économie en mouvement ; une telle politique doit viser à l'utilisation optimale des capacités de travail et, par conséquent, à la réduction des périodes de non-emploi. Elles affirment leurs responsabilités respectives en ce domaine. »

Cette notion de responsabilité respective doit être soulignée, car elle était nouvelle et s'est retrouvée, par la suite, jusqu'au projet de loi qui vous est soumis.

L'accord de 1969 introduit trois séries d'innovations.

En premier lieu, il prévoit la création de commissions paritaires de l'emploi, nationales et régionales, qui doivent faciliter la solution des difficultés que peuvent rencontrer les travailleurs dans le domaine de l'emploi.

Ces commissions, qui doivent suivre et étudier l'évolution de l'emploi, ont également pour mission de concourir au reclassement des salariés lorsqu'il n'est pas possible d'éviter un licenciement collectif d'ordre économique. Il s'agit essentiellement d'une structure de concertation.

En deuxième lieu, l'accord de 1969 précise le rôle du comité d'entreprise. Celui-ci doit être non seulement informé, mais aussi consulté.

Un délai dit de prévenance ou d'information, doit s'écouler entre la réunion du comité d'entreprise et la décision du chef d'entreprise. Ce délai varie de huit jours à trois mois, selon la cause du licenciement envisagé, conjoncturelle ou structurelle, et selon le nombre des travailleurs concernés, soit de dix à plus de trois cents.

En troisième lieu, cet accord apporte aux travailleurs un certain nombre de garanties.

C'est ainsi qu'il est prévu que l'entreprise doit s'efforcer de réduire autant que possible le nombre des licenciements, réaliser des mutations internes, organiser des formations, rechercher le reclassement externe des salariés en s'appuyant sur les organismes publics. Elle doit accorder à ces travailleurs une priorité de réembauchage pendant un an et compenser pendant un

certain temps les pertes de salaires entraînées par une mutation interne. Elle doit mettre à l'étude les suggestions du comité d'entreprise.

Enfin, la commission paritaire de l'emploi peut être saisie si une solution satisfaisante n'est pas intervenue au niveau de l'entreprise.

Cet accord ambitieux a, depuis sa signature, été efficace et a provoqué la conclusion de nombreux accords de branches, dont plusieurs sont allés bien au-delà de ses dispositions. Je pense notamment à la chimie et à la métallurgie.

Son application s'est cependant heurtée à plusieurs difficultés.

Les commissions paritaires régionales n'ont pas été créées partout et leur rôle a été moins opérationnel qu'on ne l'espérait. Les délais de prévenance ont pu paraître trop courts dans certains cas difficiles. Enfin, tous les employeurs n'ont pas assumé d'une façon égale les responsabilités qui étaient les leurs et qui avaient été consacrées par cet accord.

C'est pourquoi il a paru nécessaire de l'améliorer. Les partenaires sociaux, avec l'encouragement du Gouvernement, se sont assis à nouveau à la table des négociations.

Un avenant, signé le 21 novembre dernier par les organisations d'employeurs, F. O., la C. F. T. C. et la C. G. C., confirme l'accord de 1969, le précise et y introduit des innovations non négligeables.

Il prévoit notamment que les commissions paritaires régionales devront être constituées partout avant le 1^{er} janvier 1975. Leur saisine devient plus facile et leur rôle plus opérationnel. Elles pourront, en effet, mettre en place des commissions d'intervention temporaires chargées d'animer et de coordonner les actions de reclassement.

Le rôle des représentants du personnel est élargi : faute de comité d'entreprise, les délégués du personnel seront informés et consultés.

L'information est obligatoire quand l'entreprise doit déposer son bilan.

Une procédure d'information est prévue pour les licenciements individuels pour raison économique du personnel d'encadrement. Les délais de prévenance sont accrus : ils s'étendent de quinze jours à quatorze semaines et peuvent être prolongés si la commission paritaire de l'emploi est saisie.

Enfin, dans le domaine des garanties, plusieurs améliorations sont apportées, parmi lesquelles l'obligation pour l'employeur d'élaborer un plan social en vue de limiter les licenciements et de favoriser les reclassements, ainsi que l'attribution d'un caractère suspensif de toute mesure de licenciement à l'ensemble de la procédure paritaire.

Pour terminer ce tour d'horizon du dispositif conventionnel, je voudrais rappeler l'accord — récent, lui aussi, puisqu'il date du 14 octobre dernier — qui a créé une indemnité supplémentaire d'attente garantissant à tout travailleur licencié pour motif économique un niveau de revenu équivalant à son salaire antérieur pendant un an au maximum. Cet accord, sans égal, par ailleurs, accompagne ainsi le dispositif de protection préalable que je viens de décrire.

Voilà ce qu'il convenait de rappeler en ce qui concerne l'aspect contractuel.

Quant au dispositif public, il faut avouer qu'il s'est, depuis une dizaine d'années, beaucoup plus développé dans le sens de la réparation que dans celui de la prévention.

La création, en 1963, du fonds national de l'emploi, qui intervient pour faciliter le reclassement et la reconversion de la main-d'œuvre; celle de l'Agence nationale pour l'emploi, en 1967; l'extension importante du réseau des centres de formation pour adultes de l'A. F. P. A., témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'assurer l'emploi et de favoriser la promotion des travailleurs qui, volontairement ou non, sont momentanément privés d'emploi.

Mais, à côté de l'effort financier considérable qu'a représenté la mise en place de ces moyens, les mécanismes juridiques de protection préalable au licenciement sont, à une exception près, restés pratiquement en l'état depuis la Libération.

Le code du travail, pour ce qui concerne les licenciements collectifs, ne comprend que les dispositions générales sur le contrôle de l'emploi, introduites par une ordonnance du 24 mai 1945 et héritées de la situation économique de l'après-guerre. S'y est ajoutée, par la suite, une disposition de la loi du 18 juin 1966 sur le rôle des comités d'entreprise.

La législation et la réglementation de 1945 relative au contrôle de l'emploi soumettent à déclaration ou à autorisation administrative tout mouvement d'emploi, c'est-à-dire tout embauchage et toute résiliation de contrat de travail. Chacun sait que ces dispositions ne sont plus guère appliquées que pour ce qui concerne les licenciements collectifs.

Dans ce domaine, la réglementation impose aux employeurs d'adresser à l'autorité administrative compétente — en général, à l'inspection du travail — une demande motivée d'autorisation de licenciement.

L'inspecteur du travail procède alors à une enquête sur pièces et sur place, afin de vérifier les motifs économiques du licenciement et afin de mesurer l'importance de celui-ci par rapport aux motifs invoqués.

A cette occasion, il peut prendre diverses mesures qui permettent, dans certains cas, de réduire le nombre des licenciements; par exemple, il peut refuser d'autoriser le maintien d'heures supplémentaires.

Il joue également un rôle important de médiateur entre les parties, ainsi que de conseil pour aménager les conditions du licenciement projeté et mettre en place les moyens de reclassement et de reconversion. Il dispose, pour ce faire, d'un délai de sept jours, renouvelable sans limitation de durée.

De la sorte, l'intervention de l'inspecteur du travail dépasse très largement le cadre très administratif qu'aurait pu impliquer le processus de l'autorisation.

Cette mission de médiation et de conseil, l'inspection du travail la remplit souvent dans des conditions difficiles, et je tiens ici — comme je l'ai fait hier — à lui rendre un hommage tout particulier pour le dévouement et la compétence qu'elle affirme dans ces occasions.

Par ailleurs, la loi du 18 juin 1966 sur les comités d'entreprise a ajouté aux attributions économiques de ces instances un droit particulier en cas de licenciement collectif. L'article L. 432-4 du code du travail prévoit ainsi que le comité du travail est saisi en temps utile de tout projet de compression d'effectifs et qu'il doit formuler un avis sur ce projet.

Comme on peut le constater, la définition de ce droit demeure singulièrement imprécise et se trouve aujourd'hui largement dépassée par les précisions qu'ont apportées les accords contractuels sur la sécurité de l'emploi.

En revanche, beaucoup plus satisfaisantes sont les dispositions qui régissent le licenciement individuel depuis le vote de la loi du 13 juillet 1973 sur la résiliation du contrat individuel à durée indéterminée.

Cette loi est trop récente pour ne pas être présente à la mémoire de chacun. Je me bornerai à en évoquer les trois points essentiels car cela est utile pour la suite du débat.

En premier lieu, la loi du 13 juillet 1973 établit une procédure contradictoire: avant toute décision, l'employeur doit convoquer l'intéressé pour lui faire part de son intention et entendre ses explications. Sur la demande écrite du salarié, l'employeur doit énoncer la ou les causes réelles et sérieuses du licenciement.

En deuxième lieu, la loi organise le contrôle judiciaire de la rupture du contrat. Pour apprécier la régularité de la procédure et le bien-fondé du licenciement, le juge fondera sa conviction à partir des éléments fournis par les deux parties.

Enfin, la loi prévoit que l'employeur condamné pour n'avoir pas respecté la procédure ou pour avoir procédé à un licenciement abusif devra soit réintégrer le salarié licencié, soit lui accorder une indemnité qui sera égale à au moins six mois de salaire si le licenciement ne repose pas sur une cause réelle et sérieuse.

Mais il est précisé dans la loi qu'elle ne s'applique pas aux salariés qui font l'objet d'un licenciement collectif pour motif économique.

Nous nous trouvons alors conduits à faire la constatation suivante, qu'autorise le nécessaire tour d'horizon — un peu long, peut-être, je vous prie de m'en excuser — que nous venons d'effectuer dans le domaine de la protection des travailleurs menacés de licenciement:

Les dispositions du code du travail relatives aux licenciements collectifs demeurent relativement discrètes et anciennes, en comparaison de l'ouvrage réalisé par les partenaires sociaux et par le législateur pour ce qui concerne les licenciements individuels.

L'évolution économique et sociale, la richesse du droit conventionnel et l'intérêt manifesté par le Parlement sur un sujet voisin nous incitent à proposer, plus qu'une mise à jour du code du travail, une réforme législative majeure qui viendra parachèvement un édifice déjà très avancé.

Tel est le souci et tels sont les motifs qui ont animé le Gouvernement dans la préparation de ce projet de loi dont je vais évoquer les principales dispositions.

Développer les garanties offertes aux travailleurs sans imposer aux entreprises des rigidités intolérables, constitue la toile de fond sur laquelle a été dessiné ce projet de loi.

Il s'agit bien, en effet, de s'assurer ici encore du caractère réel et sérieux des motifs qui conduisent à l'acte grave qu'est un licenciement pour motif économique, d'interdire donc la

légèreté, de minimiser les risques d'erreur et, si l'opération est la condition inéluctable de la santé de l'entreprise, d'en limiter toutes les conséquences sociales et humaines.

Sur un plan plus formel, quatre lignes de référence ont été suivies concurremment.

Premièrement, il a paru nécessaire et, d'ailleurs, conforme à la tradition du droit du travail, d'inclure dans la loi les principes fondamentaux nouveaux posés par les accords, afin d'en étendre et d'en renforcer la portée.

Deuxièmement, il fallait compléter et prolonger le dispositif conventionnel pour tout ce qui touche à la responsabilité propre de l'Etat qui, comme je l'ai indiqué, méritait plus qu'une simple mise à jour.

Troisièmement, il était indispensable, s'agissant de l'incidence des facteurs économiques sur la sécurité de l'emploi, de ne pas négliger le licenciement individuel pour cause économique et de compléter sur ce point la loi du 13 juillet 1973.

Enfin, le contexte européen devait être pris en compte, et notamment le projet de directive que la Communauté économique européenne élabore actuellement sur ce même sujet. Bien entendu, le projet de loi est compatible avec le schéma de cette directive au point de préparation où elle est parvenue.

Le projet de loi est principalement tourné vers la prévention du risque de licenciement. Les procédures qu'il institue ou qu'il précise, les consultations qu'il impose, les garanties et les sanctions qu'il définit sont ordonnées à ce but.

Il s'applique à l'ensemble des entreprises ou professions qui emploient habituellement plus de dix salariés, c'est-à-dire celles où doit être obligatoirement instituée une représentation des travailleurs, délégués du personnel ou comités d'entreprises. Les autres entreprises ou professions restent sous l'empire des textes, moins contraignants, qui datent de 1945.

Pour les licenciements collectifs d'au moins dix personnes, dans une même période de trente jours, et qui interviennent dans les entreprises visées, il aménage plus clairement que par le passé une procédure en deux phases : phase de consultation puis phase administrative. Il définit aussi un certain nombre de garanties fondamentales propres à éviter ou à limiter les licenciements et à sanctionner les licenciements irréguliers.

Le projet de loi reprend dans ses premiers articles le principe de la consultation du comité d'entreprise qui était inscrit depuis 1966 dans le code du travail. Mais, pour les entreprises et les licenciements collectifs compris dans son champ d'application, il comprend trois innovations importantes.

Tout d'abord, il étend le principe de la consultation aux entreprises de plus de dix salariés et de moins de cinquante, c'est-à-dire celles où n'est obligatoire que l'institution de délégués du personnel. Il ne semble pas, en effet, qu'il y ait lieu d'exclure les salariés de ces petites entreprises d'un débat dans lequel se joue leur emploi. De fait, la taille même de ces entreprises constitue un élément favorable au développement d'un dialogue au sein de la plus souvent, elles sont accoutumées.

Ensuite, le projet de loi énumère la matière des principales informations que l'employeur doit fournir par écrit au cours de la réunion des représentants du personnel.

Les raisons économiques, techniques et financières qui sont à l'origine du projet de licenciement sont expressément mentionnées de même que les modalités de licenciement. Il était nécessaire, en effet, d'asseoir le principe de la consultation sur une base d'information sérieuse car il ne peut suffire de l'énoncer en droit, il faut encore l'assortir des conditions de son exercice.

Enfin, il a paru opportun d'imposer aux responsables d'un patrimoine que sont par fonction les syndicats et administrateurs judiciaires, un minimum de règles dans leurs rapports avec le personnel qu'ils ont en charge. C'est pourquoi il est prévu qu'ils doivent, eux aussi, réunir le comité d'entreprise ou les délégués du personnel et les informer du calendrier prévisionnel du licenciement collectif.

Le projet de loi ne prévoit aucune disposition relative aux délais de prévenance. En effet, ce point est de nature essentiellement conventionnelle et non législative. Néanmoins, j'indiquerai tout à l'heure de quelle manière ce projet reconnaît et sanctionne ces délais.

A la suite de la phase de consultation, s'ouvre la phase administrative qui débute par l'envoi d'une demande d'autorisation de licenciement à l'autorité administrative, c'est-à-dire, le plus souvent, au directeur départemental du travail ainsi que le préciseront les décrets. Seules seront dispensées de cette formalité les entreprises qui, par une décision du tribunal de commerce, seront placées sous le régime de la liquidation des biens ou du règlement judiciaire.

Comme par le passé, il sera procédé à l'enquête que j'ai décrite, l'inspecteur du travail jouant un rôle de médiateur et de conseil.

Tous les licenciements pour cause économique individuels ou collectifs sont soumis à cette procédure.

Mais le délai imparti à l'inspection du travail a été prolongé jusqu'à trente jours, au lieu de sept jours renouvelables précédemment. Ce délai sera d'autant plus suffisant qu'il s'ajoutera aux délais de prévenance prévus par les accords, et que l'inspecteur du travail aura été informé du projet de licenciement dès le début de la phase de consultation. Il bénéficiera donc d'un délai minimum de un mois et demi à plus de quatre mois pour remplir sa mission.

S'ajoutent à ces innovations de procédure quatre garanties fondamentales.

La première a un caractère éminemment préventif : il est proposé, en effet, d'ajouter aux attributions du comité d'entreprise la possibilité d'étudier chaque année l'évolution de l'emploi dans l'entreprise au cours de l'année passée ainsi que les prévisions établies par l'employeur pour l'année à venir.

Il a paru plus que souhaitable d'inciter les employeurs qui pratiquent une politique du personnel limitée à la gestion quotidienne à dépasser ce cadre étroit et à se livrer à un travail permanent d'étude et de prévision de l'emploi dans leur entreprise. Ces études, qui seront soumises annuellement au comité d'entreprise et communiquées aux services du ministère du travail, devraient permettre, non seulement de renforcer la concertation au sein de l'entreprise, mais aussi d'améliorer sa gestion et de favoriser l'établissement par mon département de prévisions dont le récent débat budgétaire a montré la nécessité.

Deuxième garantie importante : le projet de loi fait obligation à l'employeur de préparer des mesures tendant à favoriser le reclassement des travailleurs dont le licenciement est envisagé.

Cette disposition est reprise de l'accord du 21 novembre 1974 qui a introduit la notion de plan social. Elle répond clairement à l'idée que la responsabilité de l'employeur ne s'arrête pas à la porte de son établissement ni au moment où les contrats sont rompus.

De même, afin de dissuader les licenciements injustifiés mais surtout de développer les moyens propres à assurer le reclassement et la reconversion des travailleurs licenciés, il a été prévu qu'une contribution financière serait versée par l'employeur au fonds national de l'emploi dans tous les cas de licenciement pour cause économique. Cette contribution sera utilisée pour financer des actions de reclassement et de reconversion au bénéfice des travailleurs licenciés. Son montant, qui ne pourra excéder un mois de salaire par travailleur licencié, sera modulée en fonction de la taille de l'entreprise et du nombre des licenciements.

Tout en maintenant le principe de la responsabilité de l'employeur en matière de reclassement, les textes d'application seront pris de telle manière qu'aucune aggravation sérieuse de la charge des entreprises ne sera à redouter. C'est ainsi que les entreprises en situation de liquidation des biens seront exonérées du versement.

Troisième garantie : l'ensemble de la procédure, tant dans sa phase de consultation que dans sa phase administrative, aura désormais un caractère suspensif.

Dans le régime actuel, l'employeur a la possibilité d'envoyer des lettres de licenciement sans attendre la réponse de l'inspection du travail à sa demande d'autorisation. Certes, il s'expose à des sanctions pénales par la suite, mais la rupture des contrats de travail n'en est pas moins validée.

Pour corriger cette anomalie du droit du travail, il est prévu qu'aucune lettre de licenciement ne peut être envoyée avant l'accord de l'autorité administrative, ou avant l'expiration du délai de trente jours dont elle dispose.

Enfin, si le montant des sanctions pénales prévues actuellement par le code du travail n'a pas été modifié, le projet de loi met fin à l'ambiguïté qui consistait à appliquer, ou plutôt à ne pas appliquer, des sanctions à des manquements trop peu définis.

C'est pourquoi le projet énumère clairement les cas d'infraction auxquels s'appliquent des peines délictuelles. Seront ainsi rendues plus aisées la qualification de l'infraction et plus efficace la dissuasion.

Telle est, mesdames, messieurs, l'économie du projet de loi qui vous est soumis. Le Gouvernement en a demandé l'examen selon la procédure d'urgence. Il lui a fallu, en effet, attendre l'élaboration, par les partenaires sociaux, de l'accord du 21 novembre dernier pour assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif, mais aussi pour préserver la liberté et l'imaginaire des négociateurs. Par ailleurs, la matière ne souffre guère de délai.

Jeose espérer que l'Assemblée acceptera ces explications. Eviter les licenciements hâtifs, protéger les travailleurs, créer les conditions d'une pratique plus prospective et plus humaine en matière d'emploi constituent les buts de ce projet de loi.

Il marque un nouveau progrès dans l'évolution du droit du travail qui, depuis plusieurs années, s'enrichit des initiatives conjuguées des partenaires sociaux et de l'Etat.

Il manifeste la volonté, très ferme, du Gouvernement d'œuvrer de toutes ses forces au développement d'une société plus généreuse et plus fraternelle. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Gouhier, premier orateur inscrit.

M. Roger Gouhier. Mesdames, messieurs, avant d'analyser le projet de loi relatif aux licenciements pour cause économique, je voudrais rappeler quelques déclarations de hautes personnalités sur les questions relatives à l'emploi.

M. Giscard d'Estaing déclarait, le 15 mars 1974 : « La situation reste stable, à un niveau proche du plein emploi ». M. Chirac, le 20 septembre : « La France est le seul pays à ne pas être touché par la crise de l'emploi ». M. Fourcade, le 26 août : « L'évolution de l'emploi est aussi satisfaisante que possible ». Et, à nouveau, M. le Président de la République, le 27 août 1974 : « Le Gouvernement fera tout le nécessaire pour maintenir en France un haut niveau d'emploi, comme je m'y suis engagé pendant la campagne électorale ».

Ces déclarations, chacun s'en rend compte aujourd'hui, ne correspondaient ni à la réalité, ni aux intentions du Gouvernement, ni à ses objectifs. Il suffit d'ailleurs, pour s'en convaincre, de se reporter aux plans et rapports relatifs à ses perspectives économiques.

Au printemps, M. Giscard d'Estaing devait tromper l'opinion publique pour gagner les élections présidentielles. Ensuite, il fallait l'empêcher d'agir contre votre politique.

M. André Glon. C'est de l'insolence !

M. Roger Gouhier. Non, c'est la réalité des choses.

La situation s'est dégradée depuis. Après avoir, pendant longtemps, nié l'évidence, le Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, est obligé de reconnaître qu'il existe un réel et grave problème d'emploi dû à l'accélération des licenciements dans toute la France.

L'exposé des motifs du projet précise d'ailleurs qu'il paraît aujourd'hui nécessaire, pour tenir compte des perturbations que provoquent les licenciements pour cause économique, de compléter les accords contractuels et d'améliorer les dispositions législatives relatives à la sécurité de l'emploi.

Oui, le chômage est là, et les licenciements se multiplient. Après avoir, à tous moments et en tous lieux, rétabli la vérité sur le chômage, sur les licenciements et sur la situation de l'emploi, les députés communistes ont, hier, au cours du débat sur le chômage, dressé devant vous le dramatique bilan de votre politique et de la crise qu'elle engendre.

Toute l'activité économique est touchée. Les grandes entreprises comme Citroën, bien que bénéficiaire de cadeaux soupçonneux, licencient. Les petites et moyennes entreprises souffrent de l'encadrement du crédit et de la réduction de la consommation interne et, selon l'expression consacrée, elles débauchent.

Chaque jour, la presse réserve une part importante des informations aux licenciements, alors que, pourtant, la plupart des journaux voudraient bien atténuer aux yeux de l'opinion publique les effets néfastes de votre politique.

Dans toutes les régions, dans toutes les villes, petites ou grandes, il est question de chômage total, partiel ou technique, de licenciements ou de menaces de licenciements.

Après avoir tenté de masquer la réalité, vous expliquez maintenant qu'il ne peut en être autrement. Les difficultés, selon vous, viendraient de la conjoncture internationale et de la crise de l'énergie. La vérité est différente. Il s'agit de la crise de votre système. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, vous voulez faire payer à la classe ouvrière, aux salariés de toutes conditions et de tous les secteurs d'activité, les mesures dont votre économie a besoin pour maintenir, voire accroître, les profits des grandes sociétés industrielles et bancaires.

M. Marc Lauriol. C'est précisément le contraire !

M. Roger Gouhier. Non, ce n'est pas du tout le contraire !

C'est ainsi que le développement du chômage et les licenciements facilitent la mise en application de votre plan de réduction de la consommation. Chômage et licenciements permettent de maintenir les salaires et les conditions de travail au niveau le plus bas.

Chômage et licenciements sont des moyens de pression considérables sur les salariés que vous offrez au patronat.

Dans le même temps, la productivité du travail augmente et la durée moyenne du temps de travail reste en France la plus longue des pays d'Europe. Ce sont là les contradictions inhérentes à votre régime.

L'insécurité de l'emploi est, c'est évident, une des raisons qui motivent le mécontentement et la morosité des Français dont font état les sondages d'opinion.

Cette morosité et ce mécontentement, qui vous gênent tant, s'expriment de plus en plus de façon active à travers les luttes que mènent les travailleurs pour la défense de leur emploi et contre les licenciements collectifs.

N'est-ce pas par la lutte, et seulement par la lutte, que les travailleurs de chez Rateau, de chez Lip, de La Néogravure et, plus récemment, de Titan-Coder ont gardé leur emploi ? N'ont-ils pas été alors les vrais défenseurs de l'économie de notre pays ? Car emploi et santé de l'économie de la France vont de pair.

Votre économie, fondée sur la recherche du profit maximum et immédiat, est malade, bien malade même, et elle aurait besoin d'autres remèdes que ceux que vous préconisez. Le chômage existe, les licenciements dans les entreprises se multiplient, les travailleurs organisent la lutte. Il vous faut bien proposer quelques mesures, mais de grâce ne les présentez pas comme l'expression de votre politique sociale.

Vous êtes obligé, en raison de la conjoncture économique, et sous la pression des travailleurs et de l'opinion publique, de présenter ce projet de loi. Cela ne vous permet pas de pavoiser, car vous êtes loin des affirmations, tant de fois répétées des Présidents de la République et des Premiers ministres successifs sur les chances de la France, la belle arrivée, le travail pour tous, le bonheur pour les enfants nés en 1958.

C'est parce que les organisations syndicales, C.G.T. et C.F.D.T., comptent avant tout sur l'efficacité de la lutte des travailleurs qu'elles organisent aujourd'hui, dans toute la France, des actions pour la défense de l'emploi. Nous sommes solidaires de leur action, considérant comme elles que, dans l'immédiat, la défense de l'emploi passe avant tout par la satisfaction de cinq grandes revendications que vous connaissez, mais que je tiens à rappeler.

Fixation du S. M. I. C. à 1 500 francs, augmentation immédiate des allocations familiales de 50 francs, pour chaque enfant, fixation du minimum de retraite à 1 200 francs ;

Abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite, avec versement d'une pension pleine et entière, car il vaut mieux payer des retraités que des chômeurs (*Applaudissements sur les bancs des communistes*) ;

Retour aux quarante heures sans diminution de salaire et maintien du salaire dans tous les cas de chômage total ou partiel ;

Recrutement d'un personnel suffisant dans le secteur public, remplacement des retraités, recrutement du personnel rendu nécessaire par le retour aux quarante heures et amélioration des conditions de travail ; les luttes récentes, menées notamment par les travailleurs des P. T. T., justifient ces mesures.

Il faut, enfin, assurer la garantie de l'emploi contre les décisions arbitraires de licenciement, conformément aux revendications présentées par la C. G. T. et la C. F. D. T. au C. N. P. F. et au Gouvernement.

Nous allons donc examiner votre projet de loi sur les licenciements collectifs pour cause économique, mais les vrais problèmes à résoudre sont effectivement d'offrir à chaque Français et Française un travail correspondant à ses capacités. Il s'agit d'ailleurs d'un droit social inscrit dans la Constitution. Les vraies solutions, celles qui peuvent avoir une efficacité, consistent à relancer l'économie de notre pays par la consommation intérieure et l'amélioration du niveau de vie et à arrêter l'énorme gaspillage matériel et humain qu'entretient votre politique pour la plus grande satisfaction de quelques-uns.

Un effectif de 900 000 chômeurs, parmi lesquels de nombreux jeunes, des cadres, des personnes disposant de connaissances scientifiques et culturelles de haut niveau, n'est-ce pas un immense gaspillage qui coûte cher à la nation ?

Tels sont les vrais problèmes, ceux que votre Gouvernement défendeur d'un système — le système capitaliste — ne peut pas résoudre. Seules les propositions des partis de gauche contenues dans le Programme commun pourraient y apporter de vraies solutions.

Mais je tiens à rappeler la dernière revendication pour laquelle les travailleurs organisent aujourd'hui diverses actions : il faut assurer la garantie de l'emploi contre les décisions arbitraires de licenciements, garantie que revendiquent la C. G. T. et la C. F. D. T. auprès du C. N. P. F. et du Gouvernement. Cette revendication peut être satisfaite dès aujourd'hui puisqu'il suffit que vous et votre majorité, monsieur le ministre, en teniez compte dans la discussion des articles.

Sans la prise en compte de cette revendication, votre projet de loi est bien peu de chose. Il n'introduit rien de mauvais pour les travailleurs, certes, mais il n'apporte rien non plus

qui puisse être considéré comme une mesure sérieuse garantissant réellement leurs droits et intérêts en cas de licenciements pour cause économique.

Dans l'exposé des motifs de votre projet, vous faites référence, monsieur le ministre, aux nombreuses consultations et à certains accords qui ont été passés entre syndicats et patronat. Ce projet de loi serait la suite logique et obligatoire, du point de vue législatif, des accords conclus le 20 novembre.

Ce serait donc, selon vous, un projet de loi issu de la concertation. Etrange concertation à la vérité ! Je rappelle que, en effet, jusqu'au 19 novembre, toutes les organisations syndicales ont eu une appréciation commune sur l'accord que leur proposait le patronat : elles considéraient que les mesures indispensables ne figuraient pas dans les propositions qui leur étaient faites. Mais le patronat et le Gouvernement avaient besoin d'un accord pour « se refaire un peu le visage », face à une opinion publique inquiète des conséquences du chômage. Le Président de la République et le Gouvernement avaient besoin que cet accord soit signé très vite. C'est ce qui explique sans doute que les manœuvres et les pressions se soient multipliées. Certaines organisations ont cédé et signé, mais la C. G. T. et la C. F. D. T. ont repoussé toute compromission et ont expliqué pourquoi elles refusaient leur accord.

M. Antoine Gissingier. Ce n'est pas la première fois qu'elles ne signent pas !

M. Roger Gouhier. Aujourd'hui, les travailleurs demandent qu'il soit mis fin à l'arbitraire, aux compressions d'effectifs et aux fermetures d'entreprises. Ils veulent que les prérogatives des syndicats soient renforcées. Ils ont besoin d'être assurés de pouvoir discuter et d'avoir réellement le droit d'apprécier le bien-fondé des réductions d'effectifs car, il faut bien le reconnaître, les raisons les plus fantaisistes sont souvent données par le patronat pour justifier les licenciements.

Ils doivent pouvoir disposer d'un droit de recours contre les décisions patronales.

La garantie d'un reclassement préalable doit leur être assurée. Leur revendication concernant la titularisation de tous les personnels d'Etat et des collectivités locales doit être prise en considération et, pour le secteur privé, en cas de faillite, un administrateur provisoire doit avoir les mêmes obligations qu'un patron à l'égard des salariés.

De tout cela, nous ne trouvons pas trace dans votre projet de loi qui, s'il était voté dans sa forme actuelle, n'apporterait pas aux travailleurs les garanties qu'ils ont en droit d'attendre face à une situation dont le Gouvernement et le patronat sont seuls responsables.

C'est ainsi que n'y figurent aucune des mesures immédiates qui s'imposent.

La première serait d'assurer la garantie de ressources des salariés privés d'emploi par l'application de mesures qui permettraient de combler le retard pris par l'aide publique sur l'assurance chômage.

La seconde généraliserait l'accord intervenu le 14 octobre 1974 entre le C. N. P. F. et toutes les organisations syndicales de salariés, qui garantit aux salariés licenciés pour motifs économiques des ressources qui devraient correspondre à 90 p. 100 de leur salaire brut antérieur.

L'absence de ces dispositions privera de nombreux salariés du secteur privé du bénéfice de cet accord. Je vous rappelle que n'en bénéficie pas non plus le personnel non titulaire de l'Etat et des collectivités locales.

Je présenterai maintenant, sans entrer dans le détail, quelques observations plus précises sur les articles du projet. Par exemple, l'article 321-3 limite considérablement la portée de la loi, puisque celle-ci ne pourra être appliquée, dans certaines conditions, qu'aux seules entreprises qui emploient plus de dix salariés. Vous écarterez ainsi deux millions et demi de salariés de son champ d'application.

Par ailleurs, nous connaissons les capacités d'initiative du patronat pour détourner la loi, et nul doute qu'il prendra toutes les précautions pour que les licenciements n'atteignent pas le nombre de dix par mois. C'est pourquoi nous souhaitons que toute mesure restrictive soit retirée du texte, et nos amendements vont dans ce sens. Il en va de même de ces formules vagues qui permettent toutes les interprétations et qui seront toujours utilisées par le patronat contre les intérêts des salariés.

Enfin, nos amendements auront pour objet de donner une réelle efficacité à ce projet de loi qui, tel qu'il nous est présenté, n'apporte pas de garanties supplémentaires par rapport aux dispositions actuelles et qui, sur certains points, pourrait même être considéré comme légèrement en retrait.

Dans la situation économique que connaît notre pays, une véritable garantie nécessiterait la discussion et la mise en application de la proposition de loi déposée par le groupe communiste.

Partant de l'idée fondamentale que les salariés sont déjà victimes de la politique économique du pouvoir et du patronat, nous considérons qu'ils ne doivent pas en supporter le coût social, lequel doit être à la charge des bénéficiaires du profit capitaliste et, pour la part qui lui revient, de l'Etat.

En commission, nous avons présenté à votre projet une série d'amendements allant dans le sens des dispositions que je viens d'énoncer.

Nous les reprendrons au cours de la discussion des articles, notamment ceux qui se rapportent au reclassement préalable en cas de licenciements pour motif économique ou réorganisation de l'entreprise, et celui qui introduit la notion de nullité du licenciement dans une série de cas pour tous les salariés, avec ou sans mandat protecteur, et qui propose de sanctionner cette nullité par la seule garantie efficace : la réintégration obligatoire dans l'emploi, à moins que le salarié ne préfère des dommages et intérêts, sans que l'employeur ait le choix entre la réintégration et l'indemnisation.

Ce sont là deux garanties importantes pour les travailleurs, et la position que vous prendrez sur ce point, monsieur le ministre, montrera vos véritables intentions.

Repousser ces amendements serait démontrer une fois de plus que le Gouvernement veut se donner un masque social, mais qu'en fait ses principales préoccupations sont de préserver les privilèges du grand patronat.

C'est donc en fonction de la position que vous prendrez lors du vote sur nos amendements que nous déterminerons notre attitude générale. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. La parole est à M. Donnez.

M. Georges Donnez. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'évolution de l'opinion publique, la dégradation de la situation de l'emploi, la nécessité d'une saine politique sociale imposent qu'une attention toute particulière soit apportée à l'évolution de nos entreprises.

Au-delà du texte en discussion, nous voudrions suggérer des solutions concrètes susceptibles de favoriser l'évolution des structures industrielles en vue d'atténuer les conséquences sociales dramatiques qu'entraîne la disparition de certaines entreprises marginales ou la réduction d'activité d'entreprises en difficulté.

Le premier objectif est d'ancrer l'entreprise solidement dans la vie sociale.

Lorsqu'une entreprise exerce son activité, elle s'insère profondément dans la vie de la localité où elle est située, surtout lorsque cette localité est de petite taille.

Il n'est plus possible de dissocier la vie de l'entreprise de l'intérêt général des populations qu'elle fait vivre directement ou indirectement.

Cela implique que la collectivité locale ou régionale ait le droit de s'informer sur la santé et l'évolution de l'entreprise et, éventuellement, d'intervenir en cas de danger.

Ce droit lui est dû en raison des efforts financiers consentis par les collectivités nationales, régionales et locales en faveur des implantations industrielles. Il serait aberrant de consentir au secteur privé de l'économie une aide publique sans, dans le même temps, soumettre à un contrôle de gestion les entreprises en difficulté.

Le second objectif est l'action préventive dans le cadre de la région.

Lorsqu'une entreprise est menacée ou cesse brutalement son activité, pour quelque cause que ce soit, les salariés se retournent vers la municipalité, le conseil général, le préfet ou les autorités régionales, pour y chercher une raison d'espérer. Or aucune de ces instances, qu'elle soit publique ou semi-publique, n'a la possibilité d'agir d'une manière décisive ; leur rôle se réduit à apporter quelques bons conseils, et parfois à subir les conséquences de la décision prise : ouverture d'un fonds de chômage, démarches pour le reclassement au mieux du personnel. Par ailleurs, un grand nombre d'ayants droit non avertis voient subitement leurs intérêts compromis par une évolution qu'ils n'ont su ni reconnaître ni contrôler.

Il est nécessaire que les régions disposent de moyens pour agir : moyens préventifs pour permettre l'intervention avant qu'il ne soit trop tard, moyens financiers pour donner un contenu positif aux solutions esquissées.

La dimension régionale est indispensable parce qu'en la matière il est impossible de tout centraliser.

Bien au contraire, les solutions à introduire sont à analyser cas par cas, selon la valeur de l'outil et selon la situation géographique de l'entreprise ou de l'établissement dans une zone de sous-emploi ou, à l'inverse, dans une grande ville en expansion.

Par ailleurs, jusqu'à présent, les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics apparaissent, lorsqu'on les considère depuis une localité en difficulté, comme extrêmement fractionnés et dispersés, ce qui oblige ces derniers, en définitive, à déployer de considérables efforts pour trouver des interlocuteurs compétents et entraîne des lenteurs regrettables. Le phénomène joue d'autant plus que personne ne dispose de la pleine responsabilité et de la compétence pour décider de toutes les mesures nécessaires au redressement de la situation.

En troisième lieu, il convient de mettre en place des catalyseurs et des moyens financiers.

Toute évolution de structures se heurte aux difficultés. La première tient aux hommes qui sont à la tête des entreprises concernées et qui hésitent devant les conséquences des décisions à prendre. Il apparaît nécessaire que des interventions extérieures puissent jouer, en quelque sorte, le rôle de catalyseur. Lorsque l'intérêt général est manifestement en jeu, ces interventions doivent pouvoir exercer une pression contraignante.

La seconde difficulté est relative aux moyens à mettre en jeu. Une évolution des structures représente un investissement que les entreprises sont trop souvent dans l'incapacité d'assurer. Il en résulte que les entreprises en difficulté sont condamnées à poursuivre leur activité dans des conditions de plus en plus malsaines. C'est pourquoi des moyens, notamment financiers, doivent être prévus, qui puissent être utilisés en tenant compte, en priorité, des impératifs économiques et sociaux.

Ces moyens financiers pourraient être trouvés, dans un premier temps, dans le cadre des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. Les A. S. E. D. I. C. gèrent actuellement des fonds considérables afin de venir en aide aux chômeurs. Leur action est donc essentiellement curative et tend à atténuer les conséquences sociales des mutations économiques. Sans vouloir porter atteinte au rôle primitif des A. S. E. D. I. C., il conviendrait d'orienter ces organismes vers une action préventive, en mettant une partie de leurs moyens financiers au service des conversions industrielles.

Enfin, il importe d'agir vite. Le bouleversement des données économiques dû à la crise de l'énergie entraîne la disparition d'entreprises, l'accroissement du chômage et une grave incertitude pour l'avenir.

La législation actuelle interdit toute intervention extérieure tant qu'elle n'est pas expressément demandée par les propriétaires de l'entreprise, même s'il est évident pour tous que l'évolution en cours doit conduire à une issue fatale.

Cette dernière intervient généralement très brutalement et dans un moment de mauvaise conjoncture, sans que le temps laissé entre la décision finale et son exécution permette d'introduire une quelconque solution.

Il est donc indispensable que les évolutions négatives soient devancées, qu'elles soient prévues et que le temps nécessaire à la découverte des solutions soit menagé.

Nous proposons donc qu'une instance délibérante, dotée de moyens juridiques et financiers d'intervention, puisse agir à temps. Cette instance délibérante serait issue du Comité économique et social régional qui représente les forces vives de la région.

Le diagnostic de la santé économique d'une entreprise est complexe; il exige, pour son établissement, la présence d'un corps d'experts particulièrement avertis de toutes les données qui entrent en jeu.

De plus, le diagnostic, lorsqu'il conclut à la présence d'un mal mettant en danger la vie de l'entreprise, doit s'accompagner de suggestions susceptibles de la guérir.

Enfin, les solutions finalement arrêtées, qu'elles soient contractuelles ou imposées, impliquent que la commission dispose des moyens capables d'en garantir l'application.

Le mécanisme que nous suggérons est progressif; il marque les étapes successives qui, chacune, s'adaptent à la gravité du cas étudié: simple diagnostic de santé, proposition d'une solution contractuelle librement débattue, annonce publique de la situation, désignation d'un administrateur provisoire, restructuration de l'entreprise.

Le temps presse. Le moment nous paraît venu d'innover en matière de structures industrielles et de sécurité de travail.

Ces propositions sont du domaine de la loi. Elles impliquent, dans chaque région, la création d'une commission régionale de l'évolution industrielle ou commerciale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et présidée par le préfet de région.

Cette commission pourrait être saisie par l'entreprise, le comité d'entreprise, le préfet de région, les collectivités locales concernées, la demande rendant suspensive toute décision de licenciement collectif. Au vu du rapport d'un expert qualifié, la commission régionale jugerait si l'arrêt de l'entreprise ou le licenciement collectif est de nature à perturber gravement l'équilibre économique et social de la région.

De larges pouvoirs devraient être confiés à la commission régionale, soit pour éteindre l'action projetée, soit pour proposer un plan d'évolution ou de reconversion fixant les objectifs à atteindre et les délais d'application.

Des propositions de loi ont été déposées en ce sens, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, par des parlementaires réformateurs ou centristes. Nous souhaitons que le Gouvernement s'en inspire et dépose devant le Parlement un projet de loi pour faire progresser notre législation dans le sens de la prévention des crises sociales.

Après ces remarques générales, permettez-moi de présenter quelques considérations particulières.

En matière de sécurité de l'emploi et de chômage ayant comme origine un licenciement pour cause économique, nous nous devons d'élargir à tous les salariés le champ d'application du système de protection en voie d'élaboration.

Nous devons prendre en considération, en particulier, trois événements juridiques qui affectent gravement la vie de l'entreprise et qui sont, le plus souvent, préjudiciables aux travailleurs qui en ont assuré le bon fonctionnement.

Le premier n'a jamais été franchement abordé par le législateur. Il s'agit de la cession d'une entreprise, opération qui, au regard du contrat de travail, est visée en tout et pour tout par l'article 23, alinéa 8 du code du travail, devenu l'article 122, paragraphe 12 de la nouvelle codification.

Nous savons qu'en cas de cession de tout ou partie d'une entreprise, les contrats de travail subsistent avec le nouvel employeur, mais comme l'article 122, paragraphe 12 vise expressément les contrats en cours, la tentation est grande pour le cédant de procéder à un licenciement préalable du personnel concerné, de façon à ne proposer à son successeur que des biens nus.

A défaut d'une législation précise, la jurisprudence, en particulier celle de la Cour de cassation qui a su prendre ses responsabilités en un arrêt du 4 janvier 1974, a pallié cette insuffisance législative, en mettant l'acquéreur en garde contre pareil procédé. S'il réembauche des salariés ainsi congédiés, il pourra être tenu de respecter les précédents contrats de travail, ceux-ci n'étant pas forcément rompus par des licenciements qui n'auraient eu d'autre objet que de faire obstacle à l'application d'une règle fondamentale de notre droit social.

En un autre arrêt de principe du 30 janvier dernier, la cour suprême précise encore que des salariés ainsi licenciés, et non réembauchés par l'acquéreur, peuvent éventuellement agir contre ce dernier, même en l'absence de toute collusion frauduleuse entre lui-même et son prédécesseur.

Evidemment, il ne s'agit là que d'une construction jurisprudentielle, qui peut faire l'objet à tout moment d'un revirement. La garantie des travailleurs concernés par une cession de leur entreprise exige qu'une législation précise, reprenant d'ailleurs l'argumentation excellente de la Cour de cassation, intervienne dans les meilleurs délais.

Ma deuxième réflexion est relative au règlement judiciaire et à la liquidation des biens dont les salariés sont le plus souvent les premières victimes.

Certes, la loi du 27 décembre 1973, tendant à assurer, en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens, le paiement des créances résultant du contrat de travail, a sérieusement amélioré la situation de certains salariés.

Mais je me pose la question de savoir si, en particulier, l'accord national interprofessionnel intervenu le 4 octobre 1974 et relatif à l'allocation supplémentaire d'attente aux salariés licenciés pour cause économique, peut recevoir son application lorsque le chômage a pour cause le règlement judiciaire ou la liquidation des biens de l'entreprise concernée.

Or il m'apparaît, comme il apparaîtra à tous, que ce type de chômage doit être indemnisé par un organisme d'assurance dont les ressources devraient être d'origine patronale et qui prévoirait que les droits des salariés et les modalités de règlement de ces droits seraient les mêmes que ceux qui sont prévus par l'accord du 31 décembre 1958, ayant institué un régime d'allocations spéciales, par l'accord du 14 octobre 1974 que je viens de rappeler, et enfin par l'accord du 27 mars 1972 sur la garantie de ressources des salariés âgés de plus de soixante ans, privés de leur emploi. L'indemnisation de cette catégorie de chômeurs pourrait être, bien entendu, de la compétence de l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances de salariés, créée en application de la loi du 27 décembre 1973.

Ma dernière remarque est relative à ce que j'appellerai le licenciement écologique, et je m'explique.

Certains établissements industriels seront amenés, au titre de la lutte contre la pollution, à réduire, voire à cesser leur activité. Il me paraît évident que les licenciements totaux ou partiels qui s'ensuivraient devraient être assimilés aux licenciements pour cause économique.

Ces quelques réflexions, monsieur le ministre, ne visent nullement à diminuer l'importance du texte qui nous est soumis.

Celui-ci, en favorisant la concertation entre les partenaires sociaux, crée les éléments indispensables à ce qui ne manquera pas d'être un jour la cogestion des entreprises. Il apporte surtout plus de dignité aux travailleurs. C'est pourquoi, mes amis et moi, nous lui donnerons notre accord sans réserve. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Gau.

M. Jacques-Antoine Gau. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, la brutale montée du chômage, qui se traduit par une augmentation d'une fois et demie du nombre des demandes d'emploi non satisfaites par rapport à l'année dernière, et par une baisse sensible et persistante des offres d'emploi non satisfaites, a fait naître dans le pays une profonde inquiétude qui s'est exprimée ici-même, hier, lors du débat ouvert à propos de cinq questions orales, dont celle de mon ami Georges Carpentier.

Aujourd'hui, dans toute la France, des millions de travailleurs manifestent pour obtenir la reconnaissance de leur droit à l'emploi et des garanties effectives dans ce domaine essentiel. Il serait pour le moins surprenant, monsieur le ministre, que ces travailleurs se satisfassent de la réponse que vous prétendez leur apporter avec le projet de loi sur lequel l'Assemblée est appelée à se prononcer et que les deux principales centrales syndicales, la C. F. D. T. et la C. G. T., ont qualifié hier d'opération publicitaire.

Une politique du plein emploi doit se situer à deux niveaux. En premier lieu, il s'agit, par des mesures économiques et sociales globales, d'assurer un nombre d'emplois tel que tous ceux qui sont en âge de travailler et souhaitent exercer une activité professionnelle — jeunes à la recherche d'un premier emploi, femmes, travailleurs soumis à des mutations professionnelles — trouvent à s'employer.

Tel n'est manifestement pas le cas aujourd'hui, puisque 800 000 personnes au moins — et nous savons que les statistiques officielles donnent, dans ce domaine comme dans d'autres, une image déformée de la réalité — sont à la recherche d'un emploi qu'elles ne trouvent pas.

Comme mes amis socialistes et radicaux de gauche l'ont souligné dans le débat qui s'est déroulé hier, c'est là le résultat de la politique de votre Gouvernement qui, ayant jusqu'à présent échoué dans toutes ses tentatives pour maîtriser l'inflation, n'hésite pas, aujourd'hui, à recourir au chômage comme moyen de pression sur les travailleurs dont on cherche ainsi à modérer les revendications salariales.

Qu'il s'agisse d'une politique délibérée, comment en douter, mesdames, messieurs, puisque le Gouvernement refuse de faire droit à certaines revendications syndicales dont l'acceptation aurait pourtant pour effet de détendre rapidement et de façon sensible la situation du marché de l'emploi? Je veux parler de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans pour les hommes et à cinquante-cinq ans pour les femmes, et de la réduction de la durée hebdomadaire du travail qui devrait être ramenée à quarante heures sans diminution de salaire.

Assurer la sécurité de l'emploi suppose, en second lieu, de garantir le travailleur contre l'arbitraire patronal. C'est ce que réclament, à juste titre, les organisations syndicales. C'est ce que ne leur donne pas ce projet qui, pas plus que la loi du 13 juillet 1973 relative à la rupture du contrat de travail à durée indéterminée — contre laquelle le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche s'était prononcé — ne s'attaque au pouvoir discrétionnaire de l'employeur.

La seule garantie véritable serait, pour les travailleurs, qu'il ne puisse y avoir de licenciements sans reclassements préalables, dans des conditions équivalentes. Aussi longtemps que cette règle ne sera pas consacrée par la loi, les travailleurs resteront à la merci du bon vouloir patronal.

Certains affirment qu'une telle règle ne serait pas réaliste. Je les renvoie, monsieur le ministre, à votre propre déclaration, faite au Monde, le 5 juillet dernier, selon laquelle : « Il ne peut y avoir de licenciement sans que les salariés soient assurés de retrouver un emploi ».

Nous nous étions alors réjoui de cette affirmation par laquelle vous reconnaissiez — une fois n'est pas coutume — le bien-fondé des thèses contenues dans le programme commun de gouvernement de la gauche. Nous n'en regrettons que davantage qu'elle ne se retrouve pas dans le projet de loi que vous nous soumettez.

De ce fait, celui-ci apparaît bien léger.

Sans doute s'inspire-t-il d'un accord conclu le 21 novembre dernier entre le patronat et certaines organisations syndicales, mais que les deux principales confédérations ouvrières, C. F. D. T. et C. G. T., ont refusé de signer parce qu'elles le jugent insuffisant.

Les critiques que nous adressons au projet de loi sont de divers ordres, la principale étant donc qu'il continue à permettre des licenciements sans reclassement préalablement assuré.

D'abord, nous constatons que son champ d'application est doublement restreint.

S'agissant d'instituer une procédure de consultation du personnel préalable aux licenciements d'ordre économique, il est inexplicable que seuls les entreprises et les établissements industriels, commerciaux et agricoles soient visés par le projet de loi.

Pourquoi vouloir écarter les salariés des offices publics, des associations et fondations, des organismes professionnels, etc., bref, pourquoi n'avoir pas repris l'énumération qui figure déjà dans maints articles du code du travail, notamment ceux qui sont relatifs à la représentation du personnel?

Il y a là une discrimination inacceptable et nous comptons bien que l'Assemblée, comme l'a déjà fait, sur notre proposition, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, amendera le projet sur ce point.

En second lieu, le champ d'application de la loi se trouve limité du fait que la procédure de consultation qu'elle prévoit ne s'applique, dans les entreprises de dix à cinquante salariés, que si le nombre de licenciements est égal au moins à dix dans une période de trente jours.

Je me demande comment cette clause, qui subordonne à un nombre minimum de licenciements l'application de certaines garanties instituées par la loi, pourra effectivement être appliquée.

Au moins dix licenciements en trente jours, indique le texte, mais sans préciser ni comment le délai sera calculé ni surtout, ce qui est plus grave, comment les salariés pourront être préservés de l'abus qui consisterait, pour le patron souhaitant se soustraire à l'obligation d'informer, à employer la méthode des « petits paquets » et donc à étaler les licenciements dans le temps, de telle sorte que toujours moins de dix salariés soient concernés en trente jours.

Il ne s'agit pas là d'une hypothèse d'école. Déjà, actuellement, cette pratique existe et j'avais appelé l'attention de votre prédécesseur sur le fait que la Société générale d'alimentation, par exemple, y avait recouru.

Mais — je vais plus au fond des choses — cette disposition du projet de loi est injustifiée et dangereuse.

Elle est injustifiée parce qu'elle établit, en fait, une discrimination tout à fait inadmissible entre des salariés dont la situation est pourtant absolument identique. Comment expliquer, en effet, que selon qu'ils seront neuf ou onze les travailleurs de deux entreprises de même taille, licenciés les uns et les autres pour des raisons d'ordre économique absolument semblables, ne bénéficieront pas des mêmes garanties?

La solution découlant du texte est d'ailleurs d'autant plus regrettable que, non couverts par la loi en cours de discussion, les intéressés ne pourront pas davantage prétendre aux garanties instituées par la loi du 13 juillet 1973 puisque certaines de ses dispositions ne peuvent s'appliquer aux salariés victimes d'un licenciement collectif pour cause économique.

Cette disposition est donc dangereuse car elle introduirait dans la législation applicable aux licenciements une confusion qui risquerait d'être inextricable et de conduire à l'établissement d'une jurisprudence défavorable aux travailleurs définissant, par exemple, le licenciement collectif comme celui qui intéresse au moins dix salariés.

La logique voudrait, monsieur le ministre, qu'après le veto de ce projet le dispositif applicable aux licenciements forme un ensemble cohérent.

D'une part, la loi du 13 juillet 1973, dont nous continuons à déplorer l'insuffisance, mais qui prévoit malgré tout une procédure tendant à prévenir les abus patronaux et, le cas échéant, à les sanctionner, régirait les licenciements individuels n'ayant pas un motif économique. Toutefois, certaines dispositions de cette loi — je viens de le rappeler — ne s'appliquent pas aux licenciements collectifs pour motif économique.

D'autre part, la loi nouvelle, qui devrait comporter des garanties au moins équivalentes, viserait tous les licenciements pour motif économique, d'ordre conjoncturel ou structurel, quel que soit le nombre de salariés concernés par ces licenciements.

En substituant ainsi, comme critère d'application des textes, la cause du licenciement à la double notion de licenciement collectif ou de licenciement individuel, qui a donné lieu à tant de difficultés d'interprétation et d'application, et aussi à tant de manœuvres patronales, une plus grande clarté, donc une plus grande efficacité, seraient introduites dans notre droit.

Le projet de loi que nous discutons y gagnerait lui-même en cohérence puisque, en l'état actuel de ce projet, nous relevons une contradiction, ou, en tout cas, une divergence entre le premier alinéa de l'article L. 321-3 relatif à la consultation des représentants du personnel dans les entreprises de dix à cin-

quante salariés et l'article L. 321-6 qui subordonne à une autorisation de l'autorité administrative compétente tout licenciement fondé sur un motif économique d'ordre conjoncturel ou structurel, que ce licenciement soit collectif ou individuel.

La deuxième critique qu'appelle le projet de loi a trait au droit de contrôle donné aux représentants des travailleurs sur le motif du licenciement.

Sur ce point, qui est sans doute capital, le texte dont nous sommes saisis nous apparaît très insuffisant. Il laisse, en effet, à la discrétion de l'employeur la détermination des informations qu'il doit donner au comité d'entreprise et au comité d'établissement.

En fait, si l'on veut que les représentants du personnel et l'inspection du travail soient effectivement en mesure d'apprécier la situation de l'entreprise et donc le bien-fondé des mesures projetées par l'employeur, trois conditions doivent être simultanément remplies.

Première condition : il faut que les représentants du personnel et les inspecteurs du travail puissent disposer de l'ensemble des éléments sur la base desquels l'employeur s'appuie pour proposer les licenciements, c'est-à-dire l'intégralité des documents économiques, financiers et techniques que détient le chef d'entreprise et non pas seulement les renseignements qu'il veut bien donner à partir de ces documents.

L'histoire récente des luttes sociales montre qu'il a suffi que des entreprises comme Lip ou Râteau soient occupées par les travailleurs et que ceux-ci s'emparent des documents que l'employeur avait jusque-là refusé de leur communiquer pour que des projets de fermeture ou de démantèlement des entreprises soient mis en échec et que des solutions, au moins partielles, soient trouvées aux problèmes d'emploi qui avaient été artificiellement gonflés par les employeurs.

M. Antoine Gissinger. Il faut aussi savoir ce que cela a coûté à l'Etat !

M. Jacques-Antoine Gau. A ceux qui, à l'époque, ont déploré les méthodes auxquelles les travailleurs s'étaient trouvés acculés, je dis : vous avez aujourd'hui la possibilité de rendre légal l'accès des représentants des travailleurs aux sources mêmes de la connaissance du fonctionnement de l'entreprise ; si vous souhaitez vraiment que toutes les chances de garantir l'emploi des salariés menacés de licenciement soient réunies, vous n'avez qu'à voter l'amendement que le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a déposé dans ce sens.

La deuxième condition dont dépend une consultation véritable des représentants du personnel concerne le délai dont ceux-ci disposeront pour analyser les informations qu'ils auront réunies. A cet égard, l'accord du 21 novembre 1974 prévoit qu'un temps minimum, variable selon la cause du licenciement collectif et le nombre de travailleurs licenciés, devra s'écouler entre la date de la réunion du comité d'entreprise ou du comité d'établissement et la décision définitive de l'employeur, ce délai de réflexion devant être mis à profit pour confronter le point de vue de la direction et celui des travailleurs.

Rien de semblable n'apparaît dans le projet de loi — sauf en ce qui concerne le délai d'appréciation ouvert à l'autorité administrative compétente chargée de donner l'autorisation du licenciement — et cette lacune regrettable nous paraît devoir être comblée. Nous avons déposé un amendement dans ce sens.

Enfin, pour que les représentants des travailleurs puissent apprécier exactement la situation des entreprises et le bien-fondé des propositions patronales, il est nécessaire qu'ils puissent s'entourer des conseils d'un ou deux experts, selon la taille de l'entreprise, experts qui seraient, bien entendu, rémunérés par cette dernière. Ce point fait également l'objet d'un amendement du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche.

La troisième grave insuffisance du projet de loi concerne les sanctions prévues contre l'employeur qui ne se sera pas soumis aux obligations de la loi.

Ce disant, je pense moins d'ailleurs aux sanctions pénales, que leur faible taux et la trop grande mansuétude dont font preuve trop de tribunaux privent de toute portée réelle, qu'à l'effet de l'infraction sur le licenciement lui-même.

Plutôt que de qualifier, en pareil cas, ce licenciement de rupture abusive de contrat ouvrant droit à des dommages et intérêts pour le travailleur, comme le propose le projet de loi, nous estimons, pour notre part, que le licenciement devrait être déclaré nul et de nul effet. Ainsi, l'employeur qui se serait volontairement soustrait aux obligations légales serait-il contraint de maintenir le salarié dans l'entreprise et, en tout cas, de lui verser l'intégralité de sa rémunération.

A tout le moins, si elle ne retenait pas la proposition que nous faisons et dont je souligne qu'elle peut seule constituer une garantie sérieuse pour le travailleur, l'Assemblée devrait-elle fixer un minimum — qui pourrait être, comme dans la loi du 13 juillet 1973, de six mois de salaire — à l'indemnité que l'employeur devrait alors verser au salarié abusivement licencié.

Enfin, mesdames, messieurs, le projet de loi nous paraît devoir être complété pour assurer une meilleure protection des travailleurs dont l'entreprise se trouve en difficulté, dépose son bilan, puis est mise en règlement judiciaire ou en liquidation de biens.

Sur la proposition du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté un amendement qui prévoit, comme le fait d'ailleurs l'accord du 21 novembre 1974, une information des représentants du personnel avant le dépôt du bilan et qui impose au syndicat l'ensemble des obligations instituées par la loi. Il nous paraît très important que l'Assemblée nous suive sur ce point.

Mesdames, messieurs, le texte que nous discutons procède à l'évidence d'une conception de la place et du rôle des travailleurs dans l'entreprise et, plus généralement, dans l'économie, qui n'a rien à voir avec celle que nous, socialistes, nous soutenons.

D'un côté, on constate l'étroite dépendance à l'égard de l'employeur, la subordination aux intérêts de l'entreprise définis en termes de rendement et de rentabilité ; de l'autre, on voit l'affirmation du droit des travailleurs à exercer un contrôle effectif, l'expression d'une nécessaire démocratie dans l'entreprise.

Dès lors, il n'est pas surprenant que ce projet de loi, s'il marque sur tel ou tel point quelque léger progrès, ne contienne aucune des dispositions qui seraient de nature à changer réellement la vie des travailleurs en leur assurant une véritable sécurité de l'emploi. Il continue de limiter le rôle des organisations syndicales au niveau des conséquences des licenciements, tout en laissant intégralement au patron son pouvoir absolu et donc arbitraire dans ce domaine.

Il n'apporte donc aucune solution aux problèmes de l'emploi tels qu'ils se posent actuellement et il ne permettrait de régler aucun des conflits en cours, qu'il s'agisse de Titan-Coder, des tanneries d'Annonay, de la Néogravure ou de tant d'autres entreprises.

Les amendements que nous proposons à l'Assemblée lui donneraient, s'ils étaient adoptés, un contenu sans lequel il ne resterait aux yeux des travailleurs qu'une concession formelle.

Nous attendons de connaître le sort qui leur sera réservé pour décider de notre vote. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Mayoud.

M. Alain Mayoud. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis constitue un élément de l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la politique de l'emploi. Aussi doit-il être replacé dans le contexte économique et social, ainsi que dans le contexte de la politique de concertation sur le problème crucial de l'emploi.

Cette concertation, quoi qu'en disent certains, a déjà abouti à des résultats très concrets, notamment à l'amélioration des procédures de licenciement collectif, à la mise sur pied d'un régime unique d'indemnisation du chômage, à la création d'une allocation supplémentaire d'attente qui améliore considérablement le sort des salariés licenciés pour motif économique.

Il n'y a pas de novation dans le projet de loi qui ne fait que codifier les mesures prévues à l'occasion de l'accord du 21 novembre dernier — accord qui, je le rappelle, avait été souhaité dès le mois de juin par le Gouvernement. Il vient en complément de la loi du 13 juillet 1973 relative à la résiliation du contrat de travail à durée indéterminée.

Le texte dont nous sommes aujourd'hui saisis s'efforce d'améliorer, de simplifier et d'améliorer les procédures de licenciement pour raisons économiques, afin de limiter les licenciements dans la mesure du possible, et d'en atténuer les conséquences pour les travailleurs.

Les deux points essentiels de ce texte nous paraissent les suivants :

En premier lieu, la consultation obligatoire des délégués du personnel ou du comité d'entreprise après que leur auront été fournis des éléments bien précis d'information, y compris un « plan social » de reclassement ;

En second lieu, l'instruction du dossier par le service départemental du travail et de la main-d'œuvre, qui ne sera saisi par l'employeur qu'après réunion des représentants du personnel et qui disposera d'un délai de trente jour pour étudier le dossier.

Par ailleurs, l'article 3 de ce texte prévoit une étude annuelle, au sein du comité d'entreprise, de la situation de l'emploi présente et pour l'année à venir. Cette procédure favorisera — nous en sommes certains — une meilleure gestion prévisionnelle du personnel dans les entreprises.

D'autre part, l'envoi des procès-verbaux de telles réunions aux services du ministère du travail permettra à cette administration — du moins nous l'espérons — de mieux cerner le problème de l'emploi.

Les responsabilités économiques des comités d'entreprise sont donc accrues. C'est pourquoi nous pensons qu'il devient indispensable et urgent de revoir le mode d'élection des membres de ces comités. Il faut, en effet, donner la possibilité à tous les travailleurs de l'entreprise, syndiqués ou non, de faire acte de candidature au premier tour. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Par ailleurs, ce projet de loi, comme tous les précédents projets du même ordre, accroît encore les charges des directions départementales du travail et de la main-d'œuvre. Les moyens de cette administration sont insuffisants. La population salariée assujettie au contrôle de l'inspection du travail dépasse présentement treize millions de travailleurs et l'on compte un poste d'inspecteur du travail pour 40 000 salariés environ. Une telle proportion pouvait sans doute paraître normale il y a quinze ou vingt ans; il n'en est plus de même aujourd'hui. La législation du travail a été considérablement renforcée et affinée, ce qui rend la mission de l'inspection du travail toujours plus complexe et plus vaste.

Malgré les créations de postes décidées par les récentes lois de finances, il est à craindre que les directions départementales du travail ne puissent accomplir leur mission dans des conditions convenables. A quoi servirait d'améliorer notre législation, si les textes nouveaux ne pouvaient être pleinement appliqués, faute de moyens ?

Pour en revenir au projet de loi, monsieur le ministre, j'évoquerai maintenant deux des dispositions qu'il contient.

L'article L. 321-13 prévoit le versement par l'employeur au fonds national de l'emploi d'une contribution financière. On peut déjà discuter du bien-fondé de cette contribution financière. Mais surtout il paraît surprenant et pour le moins insolite que celle-ci soit affectée au fonds national de l'emploi, ce qui est en contradiction avec un principe classique de notre droit budgétaire. Il eût mieux valu prévoir que la contribution serait affectée au profit de l'U. N. E. D. I. C., par exemple.

Tel qu'il est actuellement rédigé, cet article est difficilement admissible, ce qui justifie l'amendement de suppression adopté par la commission.

L'article L. 321-8 prévoit que l'autorité administrative disposera d'un délai de trente jours pour prendre sa décision. Un tel délai peut, dans quelques cas, se révéler trop long. Ne serait-il pas souhaitable de conférer une plus grande souplesse aux mécanismes prévus dans le projet de loi, pour tenir compte des circonstances économiques exceptionnelles qui donnent parfois un caractère d'urgence à la solution des problèmes ?

Mis à part ces quelques réserves, le projet de loi nous paraît constituer un nouveau pas dans la voie d'une meilleure protection des salariés. On peut cependant regretter — mais on ne saurait tout prévoir dans un projet de loi — qu'il soit plus curatif que préventif, car la procédure, même améliorée, ne s'agagère généralement qu'au moment où la situation de l'entreprise sera devenue irréversible. A ce stade, il sera impossible aux salariés ou à l'autorité administrative de remettre en cause les décisions prises par l'employeur.

Je suis d'accord avec le rapporteur, M. Caille, lorsqu'il affirme que le problème fondamental qui reste à résoudre est celui d'une participation réelle des travailleurs à la solution de tous les problèmes les concernant.

L'entreprise est l'association de ceux qui apportent le capital et de ceux qui fournissent leur intelligence, leur travail. Dans les années à venir, leurs rapports devront évoluer, notamment en ce qui concerne la dissociation relative de la gestion et du capital.

Sans vouloir attaquer le droit de propriété, il faut bien convenir que ce droit doit être assorti de contreparties lorsque la vie d'une entreprise est en jeu. Il sera de plus en plus difficile d'accepter que, dans certains cas, par la faute d'une mauvaise gestion, des chefs d'entreprise puissent exposer les salariés à perdre un travail dont dépend la subsistance de leur famille. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

Une meilleure information de tous sur le fonctionnement de l'entreprise, sur ses résultats et sur ses perspectives d'avenir atténuerait, sans aucun doute, les difficultés touchant à l'emploi.

En effet, l'instauration d'un dialogue, d'une concertation permanente entre toutes les composantes de l'entreprise permettrait d'éviter des conflits, des heurts et des incompréhensions réciproques. Elle permettrait surtout de donner plus de responsabilités à ceux qui, par leur travail, rendent productif l'outil à eux confié.

Le Président de la République et vous-même, monsieur le ministre, aviez annoncé les mesures qui nous sont présentées aujourd'hui et celles qui nous ont été proposées les semaines précédentes.

A la fin de l'année 1974, quoi qu'en disent certains, les promesses faites auront été tenues. Il convient de le souligner à cette tribune. Notre pays est actuellement celui qui offre le plus de garanties aux travailleurs salariés.

C'est pourquoi le groupe des républicains indépendants votera le projet de loi, sans oublier cependant qu'il ne s'agit là que d'une étape car les travailleurs salariés aspirent à plus de dignité, c'est-à-dire à plus de responsabilités dans l'entreprise. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 1346 relatif aux licenciements pour cause économique (rapport n° 1305 de M. René Caille, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.