

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 30 mai 1973. — *Présidence de M. Marcel Darou, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Gravier, à l'examen du projet de loi (n° 272, 1972-1973), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif au statut des associés d'exploitation et à la modification de l'assurance vieillesse des personnes non salariées agricoles.*

Le rapporteur a d'abord défini les termes d'« associés d'exploitation » complétant un vocabulaire agricole déjà fort riche. Ils constitueront, entre les exploitants ou leurs conjoints et les salariés, une troisième catégorie incluant tous les membres non salariés de la famille de l'exploitant qui ne bénéficient actuellement que d'un statut social sous le nom d'aides familiaux.

Il s'agit surtout de favoriser leur accession aux responsabilités de chef d'exploitation après le retrait de celui-ci, grâce à une formation adéquate et à l'octroi d'avantages particuliers.

La rédaction du texte vise à éviter deux séries d'écueils : l'excès de contrainte qui dissuaderait les adhésions et la simple invitation morale inefficace.

Le rapporteur a précisé que, sous réserve d'une certaine « plage » d'obligations s'imposant à tous, l'adhésion au statut ne serait pas obligatoire.

Après cet exposé d'ensemble, le rapporteur a répondu à diverses questions posées par MM. Henriet, Le Jeune, Maury, d'Andigné et Romaine ; au cours de ce débat animé, ont notamment été évoqués le problème de l'extension éventuelle du champ d'application de la loi à d'autres catégories d'aides familiaux et celui de l'articulation du nouveau statut avec celui des aides familiaux.

La commission a ensuite abordé l'examen des divers articles du projet.

Article premier. — Après des interventions de MM. Schwint, Le Jeune, Maury, Henriet, Talon, Aubry, de Wazières, Abel Gauthier, Viron, Mathy et Marie-Anne, qui s'interrogeaient notamment sur l'opportunité du report ou de la suppression de la limite d'âge supérieure de trente-cinq ans, la commission a décidé de réserver cet article pour n'en reprendre l'examen qu'après celui des autres dispositions du texte.

Articles 2 et 3. — Ces articles ont été adoptés, étant simplement précisé que l'adhésion à la convention type départementale et sa dénonciation devraient être pratiquées par écrit.

Articles 4 et 5. — La commission a pris connaissance d'une proposition d'amendements formulée par le rapporteur, tendant à modifier l'économie générale du texte de ces deux articles pour que le droit à un congé de formation d'une durée minimale soit attribué à tous les associés d'exploitation, même lorsqu'il n'existe pas de convention-type départementale, ou s'il n'y a pas adhésion à une telle convention ou encore s'il y a dénonciation de celle-ci.

MM. Grand, Mathy, Romaine et de Wazières se sont étonnés que le montant de l'allocation minimale prévue à l'article 4 soit appelé à être fixé uniformément pour l'ensemble du territoire alors qu'il y a tant de types différents d'exploitations agricoles.

MM. Grand, Talon et Mathy ont également déploré l'absence de précisions sur la manière dont se matérialiserait l'intéressement en cas d'inexistence ou d'insuffisance des bénéfices de l'exploitation.

Après un nouvel échange de vues, auquel ont notamment participé les orateurs précédemment nommés, la commission a renvoyé à une prochaine séance la suite de l'examen du projet de loi ; elle a décidé de profiter de ce débat pour procéder à l'audition des représentants des principales organisations et institutions agricoles concernées ; elle a également émis le vœu d'entendre M. Jacques Chirac, ministre de l'agriculture.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Georges Gorse, ministre du travail, de l'emploi et de la population**, sur le projet de loi (n° 197, A. N.), adopté par l'Assemblée Nationale, modifiant le code du travail en ce qui concerne la **résiliation du contrat de travail à durée indéterminée**.

Le ministre a d'abord indiqué les modifications apportées par l'Assemblée Nationale qui, outre quelques aménagements de forme, portent essentiellement sur deux points :

— introduction, pour la détermination de l'indemnité accordée en cas de licenciement abusif, d'une distinction entre les fautes qui touchent à la procédure et celles qui concernent le fond du droit ;

— solution plus souple quant à la décision de réintégrer dans l'entreprise le salarié abusivement licencié ou l'octroi d'une indemnité.

Faisant ensuite l'historique du droit de licenciement en France, il a rappelé que, depuis 1872, la Cour de cassation met la preuve du caractère abusif du licenciement à la charge du salarié qui n'est pas en mesure de se défendre valablement, compte tenu des difficultés de procédure.

Soulignant la spécificité du contrat de travail, il a fait valoir que la menace permanente d'un licenciement perturbait l'existence des travailleurs autant que le fonctionnement de l'entreprise.

La préoccupation du Gouvernement est à la fois de protéger les salariés, de ne pas faire obstacle aux nécessités de l'expansion et de ne pas entraver le fonctionnement du marché de l'emploi.

Le ministre a affirmé que le projet introduisait des innovations considérables, notamment :

— l'institution d'une phase de conciliation préalable au licenciement, assortie de garanties, mais dépourvue de formalisme excessif ;

— l'exigence d'un motif « réel et sérieux » de licenciement, que l'employeur doit notifier au salarié si celui-ci le demande, et dont le juge vérifie le bien-fondé ;

— la possibilité donnée au juge de condamner l'employeur, en cas de licenciement abusif, au versement d'une indemnité assez substantielle pour jouer un rôle dissuasif ;

— un partage équitable de la charge de la preuve entre l'employeur et le salarié ; il appartient au juge d'apprécier les allégations de chacune des parties, la carence éventuelle de l'employeur devant naturellement tourner à l'avantage du salarié ; l'évolution récente de la procédure civile tend d'ailleurs à reconnaître au juge un rôle de plus en plus actif.

Le champ d'application du projet de loi a donné lieu à de nombreuses controverses. Le Gouvernement a considéré que les liens personnels qui se nouent entre l'employeur et les salariés dans les entreprises employant moins de onze personnes rendaient difficile le recours à une procédure tout de même assez complexe.

En conclusion, le ministre a insisté pour que ce projet, déjà modifié à la suite de l'avis du Conseil économique et social, puis de son examen au Palais Bourbon, conserve après son passage au Sénat son caractère équilibré.

Au cours du débat qui a suivi, M. Souquet a fait observer que le texte n'apportait pas aux salariés une protection suffisante et qu'il convenait d'autoriser le salarié à se faire assister par un syndicaliste extérieur à l'entreprise, et surtout de généraliser le champ d'application des nouvelles dispositions.

M. Méric a contesté que le projet soit vraiment équilibré : la lenteur de la procédure judiciaire est telle que la protection contre le licenciement abusif doit être considérablement renforcée préalablement au recours au juge. En outre, la nouvelle répartition du fardeau de la preuve continue de désavantager nettement le salarié par rapport à l'employeur.

Le ministre a répondu qu'il n'était pas possible d'ignorer les difficultés des petites et moyennes entreprises en matière d'emploi. Il a rappelé qu'il était souhaitable de ne pas politiser le problème au stade de la conciliation, ce qui se produirait si l'on y faisait intervenir un étranger à l'entreprise, même très qualifié. Ce n'est qu'en cas d'appel au juge que l'intervention extérieure, notamment syndicale, doit être libre.

Sur le plan juridique, il a considéré que les travaux préparatoires, tels que les débats parlementaires, devaient éclairer suffisamment la jurisprudence pour l'inciter à modifier ses critères actuels en matière de licenciement abusif. Quant à la len-

teur de la procédure, il a rappelé qu'un amendement de l'Assemblée nationale était intervenu pour la réduire et il a promis de déposer prochainement un projet de loi relatif aux conseils de prud'hommes visant notamment à décongestionner ces juridictions.

Il a enfin donné l'assurance que ses suggestions seraient étudiées avec le plus grand soin.

La commission a alors désigné **M. Méric** comme rapporteur du projet de loi.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mercredi 30 mai 1973. *Président de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a désigné **M. Jean Geoffroy** comme rapporteur de la proposition de loi (n° 279, 1972-1973) de **M. Chatelain**, tendant à interdire les expulsions arbitraires des travailleurs immigrés et à faciliter le renouvellement des cartes de séjour.

Elle a ensuite achevé, sur le rapport de **M. Jacques Genton**, l'examen des propositions de loi (n° 232 et 239, 1972-1973) de **M. Jean Lecanuet**, tendant à fixer à dix-huit ans la majorité électorale et civile, et de **M. Jacques Duclos**, tendant à fixer à dix-huit ans l'âge de la majorité civile et de la majorité électorale.

Conformément au vote de principe qu'elle avait émis le 24 mai, elle a adopté des dispositions tendant à modifier le code civil, le code électoral et plusieurs autres lois, en vue de substituer l'âge de dix-huit ans à celui de vingt et un ans dans les différents textes relatifs à la majorité, et d'effectuer diverses coordinations, notamment en ce qui concerne l'émancipation, qui se trouverait supprimée, sauf en ce qui concerne l'émancipation de plein droit par le mariage.

La commission a, d'autre part, procédé à l'audition de **M. le Président Antoine Pinay, Médiateur.**

Celui-ci, après avoir rappelé que ses services ne sont effectivement installés que depuis le 15 avril, a donné un certain nombre d'indications chiffrées sur son activité.

Ces indications sont les suivantes :

Nombre de dossiers soumis au médiateur : 454 (56 soumis par des sénateurs ; 398 soumis par des députés).

I. — *Affaires terminées.*

Irrecevables	94
Réglées	11

II. — *Affaires à l'instruction.*

a) Affaires à poursuivre après première réponse des ministères	17
b) Instructions ouvertes.....	127
1. <i>Dans les ministères :</i>	
— Economie et finances.....	43
— Equipement	12
— Justice	13
— Affaires sociales.....	35
— Education nationale.....	9
— Postes et télécommunications	2
— Armées	2
— Anciens combattants.....	2
— Intérieur	4
— Agriculture	3
— Affaires étrangères.....	1
2. <i>Conseil d'Etat</i>	1
3. <i>A l'instruction du secrétariat du médiateur</i>	196
c) Demandes de renseignements complémentaires aux parlementaires	9

454

Le président Pinay a rappelé qu'il s'est toujours attaché à répondre à toutes les demandes qui lui parviennent, même lorsqu'elles sont irrecevables, ne serait-ce que pour donner à l'intéressé des renseignements ou des conseils.

Il a, d'autre part, défini sa conception du rôle du médiateur, qui se situe essentiellement sur le plan, non du droit strict, mais de l'équité. Il a, en outre, insisté sur sa volonté d'instruire les demandes qui lui sont adressées dans tous les cas où celles-ci ne sont pas expressément irrecevables. C'est ainsi, notamment, qu'il a déclaré accepter les réclamations concernant le fonctionnement de tout organisme investi d'une mission de service public, quelle qu'en soit la nature. De même, en ce qui concerne le cas

d'une demande émanant d'un organe collectif, elle peut être instruite comme si elle avait un caractère individuel, dans la mesure où celui qui la présente est lui-même intéressé en son nom personnel.

En ce qui concerne les affaires faisant l'objet d'une procédure devant une juridiction, le Médiateur, répondant à une question de M. Marcihacy, a souligné que la loi lui interdisait d'intervenir, mais qu'en revanche il n'était pas dessaisi par l'ouverture d'une telle procédure postérieure à sa saisine. Il a précisé, d'autre part, qu'il avait qualité pour intervenir lorsqu'une réclamation fait apparaître un retard injustifié dans le déroulement de la procédure, ainsi que dans le cas où une décision judiciaire n'a pas été appliquée par l'administration. Il a rappelé qu'en revanche, pas plus, d'ailleurs, que la juridiction administrative elle-même, il ne dispose pas dans cette hypothèse d'un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration. En outre, en l'absence d'une disposition législative expresse, il ne lui paraît pas possible de faire des propositions en équité à l'occasion d'un litige déjà tranché en droit strict par une juridiction. Il a ajouté, toutefois, qu'il se reconnaissait un tel droit lorsqu'une décision juridictionnelle est intervenue seulement sur un problème de procédure, sans que le fond ait été tranché.

Répondant à une question de M. Schiélé, le président Pinay a considéré comme recevable une réclamation à l'appui de laquelle est invoqué non pas la violation de dispositions législatives ou réglementaires, mais le caractère inéquitable d'une décision prise à l'encontre de l'intéressé. Il se reconnaît, dans ce cas, la possibilité de faire à l'organisme compétent toutes propositions de solutions en équité et toutes suggestions tendant à modifier les textes dont l'application stricte a abouti à un résultat inéquitable. Il n'a cependant pas encore envisagé une telle procédure en ce qui concerne les textes législatifs, mais s'est déclaré prêt à examiner cette éventualité avec les deux assemblées du Parlement.

A la suite d'une autre question de M. Schiélé, il a déclaré recevables les demandes émanant d'un retraité à l'encontre de son ancienne administration, toute autorité hiérarchique ayant alors cessé. Serait irrecevable, en revanche, a-t-il déclaré, le recours adressé au Médiateur par un agent licencié.

Répondant à M. Eberhard, le président Pinay a souligné qu'en application de l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1973 il ne recevait aucune instruction d'aucune autorité et a déclaré que si quelque autorité que ce soit tentait d'influer sur ses décisions, il se retirerait sur le champ.

Sur une autre question de M. Eberhard relative aux pétitions soumises à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, le Médiateur a déclaré qu'à son avis il ne pouvait en être saisi, une telle procédure pouvant apparaître comme un dessaisissement du Parlement.

En ce qui concerne ses moyens d'action, il a fait part à la commission d'une lettre de M. le Premier ministre invitant les membres du Gouvernement à déléguer un membre de leur cabinet pour assurer les relations avec le Médiateur, et a souligné qu'il avait déjà réuni ces délégués.

Il a précisé que, compte tenu du peu de temps écoulé depuis son entrée en fonctions, il n'avait encore formulé aucune proposition mais avait déjà demandé diverses enquêtes à des corps de contrôle, notamment l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur ; deux études sont également en cours auprès du Conseil d'Etat.

A la suite d'une question de M. Guillard, demandant si la solution donnée à un cas particulier pouvait servir de précédent, le Médiateur a répondu que la décision serait, dans ce cas, transmise au ministre intéressé, auquel il appartiendrait d'en tirer une règle générale, de son propre chef ou sur la demande du Médiateur.

En réponse à une question de M. Bruyneel, le Médiateur a déclaré qu'il ne lui apparaissait pas opportun, dans l'immédiat, de modifier la loi du 3 janvier 1973 afin de préciser ses pouvoirs, mais qu'il envisageait, dans son rapport annuel, d'établir une synthèse des résultats obtenus et de faire apparaître ainsi les problèmes qui pourraient se poser à cet égard.

M. de Félice ayant attiré son attention sur certains projets de réunion des médiateurs des différents pays évoqués au Conseil de l'Europe, le président Pinay a déclaré qu'il n'envisageait pas, pour l'instant, une telle rencontre.

Le Médiateur a, enfin, insisté sur l'utilité des contacts entre lui et le Parlement, dont son audition par la commission de législation du Sénat constitue un élément essentiel.

En terminant, M. Jozeau-Marigné a exprimé ses vifs remerciements au président Pinay et a rappelé que le service du secrétariat général de la présidence du Sénat est à la disposition des sénateurs pour faciliter leur tâche dans l'étude et la présentation des dossiers à soumettre au Médiateur.

Le président a ensuite fait une communication à la commission sur les problèmes posés par l'application des lois votées par le

Parlement, et a rappelé qu'une recherche sur les décrets pris pour cette application a été réalisée dans chaque commission à la demande du Bureau du Sénat.

En ce qui concerne la commission, cette étude fait apparaître que la plupart des lois votées depuis moins d'un an ne sont pas encore pourvues de l'ensemble de leurs décrets d'application, ce qui n'est pas absolument anormal.

Il convient de noter, d'autre part, que la plupart des décrets d'application des lois plus anciennes sont actuellement publiés, ce qui représente un très gros effort de la part des services compétents, notamment en ce qui concerne certaines lois très importantes comme la réforme des professions judiciaires.

Tout ceci tend à démontrer que l'action menée dans ce domaine par le Sénat n'a pas été inutile.

Toutefois, un assez grand nombre de décrets (dont certains concernent des lois datant de 1967) restent encore à paraître.

Les dispositions législatives qui, de ce fait, n'ont pu encore recevoir application sont les suivantes :

— loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière et urbaine (art. premier : art. 19 du code ; art. 18 ; titre III) ;

— loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles (art. 12) ;

— loi n° 71-498 du 29 juin 1971 tendant à instituer une compagnie d'experts judiciaires près de chaque cour d'appel et chaque tribunal administratif et à réglementer l'emploi du titre d'expert judiciaire ;

— loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction (art. 51, 3° alinéa) ;

— loi n° 72-598 du 5 juillet 1972 tendant à compléter l'article 851 du code rural relatif au versement de l'indemnité due au preneur sortant (art. premier) ;

— loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions ;

— loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relatif à la forme de la procédure civile (art. 4 et 15) ;

— loi n° 72-639 du 30 mai 1972 relative au contentieux des dommages de guerre (art. 4) ;

— loi n° 72-647 du 11 juillet 1972 modifiant les dispositions de la loi du 13 juillet 1930 relatives à la durée et à la résiliation des contrats d'assurances (art. 2) ;

— loi n° 72-652 du 11 juillet 1972 relative aux sociétés coopératives de commerçants détaillants (art. 5 et 13) ;

— loi n° 72-1130 du 21 décembre 1972 relative à la garantie du risque de responsabilité civile en matière de circulation de certains véhicules terrestres à moteur (art. 4) ;

— loi n° 73-8 du 4 janvier 1973 tendant à la mise en œuvre de l'actionnariat du personnel dans les banques nationales et les entreprises nationales d'assurances (art. 1^{er}, 2, 3, 7, 11, 17) ;

— loi n° 73-9 du 4 janvier 1973 tendant à la mise en œuvre de l'actionnariat du personnel à la Société nationale industrielle aérospatiale et à la Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation (art. 7) ;

— loi n° 73-10 du 4 janvier 1973 relative à la police des aérodromes et complétant le code de l'aviation civile (première partie, législation, art. 1^{er}) ;

— loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relatif à certaines dispositions concernant la nationalité française (art. 55, 101 et 111).

A la suite d'une discussion à laquelle ont notamment participé MM. de Félice, Marcihacy, Schiélé, Bruyneel, Namy, de Montigny et Carous, la commission a mandaté son président pour faire toutes les interventions qui pourraient être nécessaires auprès des ministres intéressés et, au besoin, pour **poser une question orale avec débat**.