

Paris, le 9 août 2018

**Observations du Gouvernement
sur la loi pour la liberté de choisir son avenir
professionnel**

Le Conseil constitutionnel a été saisi de trois recours contre la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, présentés pour le premier par plus de soixante députés, pour le deuxième par plus de soixante députés et pour le troisième par plus de soixante sénateurs. Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ Au titre de la procédure d'adoption de la loi, il est soutenu par les députés auteurs de la première saisine que l'étude d'impact dont le projet de loi a fait l'objet ne comportait pas l'ensemble des éléments requis par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Faute, en l'absence d'une quelconque indication sur les éléments prétendument manquants, des précisions qui permettraient d'en apprécier la portée, ce grief ne saurait cependant prospérer. La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a, au demeurant, pas été saisie d'une contestation sur ce point.

Les mêmes députés, ainsi que les députés auteurs de la deuxième saisine, font en outre valoir que l'obligation d'assortir le dépôt d'un projet de loi de la présentation d'une étude d'impact a en l'espèce été contournée par le nombre et l'importance des amendements déposés par le Gouvernement au cours de la discussion du projet à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il sera toutefois observé, à cet égard, qu'ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil constitutionnel (décision n° 2017-759 DC du 28 décembre 2017, points 2 et 3 ; voir auparavant la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 8), le droit d'amendement qui appartient au Gouvernement comme aux membres du Parlement ne saurait être limité, sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement déposé en première lecture, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'exigence d'étude d'impact ne valant ainsi que pour les projets de loi, le grief est dépourvu de fondement.

II/ Les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée relatives au compte personnel de formation sont critiquées à deux égards par les députés auteurs de la première saisine.

1°/ Ils font d'abord valoir qu'elles sont entachées de diverses incompétences négatives pour renvoyer au décret la détermination de règles qui, selon eux, relèveraient de la loi. Mais le grief ne pourra qu'être écarté en chacune de ses branches ; dans chaque cas en effet, le législateur n'a pas manqué à son obligation de fixer les principes fondamentaux du droit du travail, ne renvoyant au pouvoir réglementaire que des précisions.

Ainsi l'article L. 6323-17-2 du code du travail résultant du 19° du I de l'article 1^{er} de la loi déferée pose-t-il le principe d'une condition d'ancienneté minimale pour le bénéfice d'un projet de transition professionnelle financé par le compte personnel de formation et les cas dans lesquels, par dérogation, cette exigence ne trouve pas à s'appliquer. Seule est renvoyée au décret la détermination de cette ancienneté minimale, comme d'ailleurs pour l'actuel congé individuel de formation (voir l'article R. 6322-1 du code du travail).

De même est-ce l'article L. 6111-6 du code du travail réécrit par le 2° de l'article 3 de la loi déferée qui prévoit la possibilité pour l'intéressé de bénéficier d'un accompagnement en amont par un conseil en évolution professionnelle dont la nature des missions et les opérateurs chargés de son exercice sont précisément définis, le texte précisant en outre que ce conseil est gratuit. Dès lors, l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 6323-17-2 créé par le 19° du I de l'article 1^{er} pouvait renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les autres modalités d'accompagnement du salarié dans le cadre de son projet de transition professionnelle.

C'est également la loi, à l'article L. 6323-17-5 nouveau, qui fixe le principe d'une rémunération minimale pour le salarié bénéficiant d'un projet de transition professionnelle, ainsi que le principe de son versement par l'employeur et de son remboursement par la commission paritaire interprofessionnelle régionale. La détermination du niveau de cette rémunération minimale relève quant à elle du décret d'application.

En ce qui concerne les modalités d'alimentation du compte personnel de formation, fixées aux articles L. 6323-11 et suivants modifiés par les 10° à 16° du I de l'article 1^{er}, il convient d'observer que c'est là encore la loi qui fixe les conditions d'acquisition des droits, la nature du financement et l'unité de compte. La loi renvoie en revanche au décret la fixation du montant annuel de l'alimentation et de son plafond, afin de permettre des ajustements en fonction des besoins constatés et des ressources disponibles et de garantir de la sorte la soutenabilité du financement. Ce renvoi est en outre précisément encadré avec une clause de revoyure imposant le réexamen, tous les trois ans, des droits à l'alimentation annuelle du compte (sixième alinéa de l'article L. 6323-11 résultant du 10° de l'article 1^{er}), des règles plus favorables pour les salariés n'ayant pas atteint un niveau de formation élevé (article L. 6323-11-1) et la possibilité pour des accords d'entreprise ou de branche de prévoir des dispositions plus favorables avec un financement spécifique (quatrième alinéa de l'article L. 6323-11 modifié).

Enfin les modalités de la conversion en euros, prévue au VIII de l'article 1^{er}, des heures acquises au 31 décembre 2018 au titre du compte personnel de formation et du droit individuel à la formation, la nature du financement relèvent également du décret.

2°/ Les députés critiquent spécifiquement, au regard du principe d'égalité, les dispositions de l'article L. 6323-22 résultant du 23° du I de l'article 1^{er}. Celles-ci prévoyant pour les demandeurs d'emploi que, lorsqu'ils acceptent une formation achetée par la région ou Pôle emploi, leur compte personnel de formation est débité du montant de l'action réalisée, dans la limite des droits qui y sont inscrits, il est soutenu que, contrairement aux salariés, ils sont privés de la faculté de donner leur accord à la mobilisation du compte et qu'il y a là une rupture d'égalité. Cette critique procède toutefois d'une interprétation erronée des dispositions contestées.

Il convient de rappeler en premier lieu que les demandeurs d'emploi peuvent, dans les mêmes conditions exactement que les salariés, mobiliser de manière autonome leur compte personnel de formation, les frais pédagogiques et les frais liés à la validation des compétences et des connaissances étant alors pris en charge par la Caisse des dépôts et consignations.

L'alinéa contesté ne vise que l'hypothèse particulière, qui ne se présente pas pour les salariés, où une formation est proposée au demandeur d'emploi par le service public de l'emploi, qui en assure alors directement le financement ou sollicite celui du programme régional de formation. C'est dans ce cas seulement qu'est prévue l'imputation des coûts sur les droits figurant au crédit du compte personnel de formation. Le grief tiré du principe d'égalité est donc inopérant, étant observé au surplus que l'accord du demandeur d'emploi est bien requis, celui-ci n'étant pas tenu d'accepter la formation et le refus de ladite formation n'étant plus un motif de radiation par l'effet des modifications apportées à l'article L. 5421-1 du code du travail par le II de l'article 60 de la loi déferée, la loi précisant même que l'intéressé devra être informé de ce que l'acceptation de la formation vaudra acceptation de la mobilisation du compte personnel de formation. On observera enfin qu'il résulte de la loi que les demandeurs d'emploi n'ayant pas ou plus de droits à formation sur leur compte personnel de formation pourront néanmoins se voir proposer des formations par le service public de l'emploi, dans un objectif d'égal accès à la formation.

III/ Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les dispositions des articles 11 et 13 de la loi déferée, relatives à l'apprentissage, méconnaissent l'exigence constitutionnelle d'égal accès proclamée comme principe particulièrement nécessaire à notre temps par le treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1946.

Il en irait d'abord ainsi de l'ajout, opéré par le II de l'article 11 à l'article L. 6211-1 du code du travail, de la mention selon laquelle l'apprentissage, qui concourt aux objectifs éducatifs de la nation, contribue désormais aussi à l'insertion professionnelle. Mais ces deux objectifs ne sont pas antithétiques, comme l'illustre l'article L. 111-2 du code de l'éducation selon lequel la formation scolaire favorise l'épanouissement de l'enfant et lui permet d'acquérir une culture, mais le prépare aussi à la vie professionnelle. L'ajout contesté ne nuit donc nullement à l'accès à l'instruction.

Le 3° du II de l'article 13 réécrit l'article L. 6222-7-1 du code du travail et permet notamment, ce qui n'est au demeurant pas une innovation, que la durée du contrat d'apprentissage soit le cas échéant inférieure à un an et puisse être de six mois. Rien toutefois, et notamment pas un principe constitutionnel ni l'intérêt des apprenants, n'impose l'annualité de la formation, dont la durée doit être ajustée tant aux besoins de recrutement des entreprises qu'aux possibilités d'adaptation pédagogique des organismes de formation. Il demeure prévu par ailleurs que la durée du contrat d'apprentissage est égale à celle du cycle de formation préparant à la qualification qui fait l'objet du contrat, ce qui garantit l'alternance de périodes en formation et de périodes en entreprise.

Quant à l'autorisation donnée par le 1° du III de l'article 13, à l'article L. 3162-1 du code du travail, de déroger aux durées quotidiennes et hebdomadaires de travail de droit commun, elle s'entend sans préjudice des dispositions de l'article L. 6222-24, qui demeure en vigueur et qui prévoit que ce n'est que sur le temps restant à l'apprenti après celui qu'il a consacré à la formation dispensée dans les centres de formation d'apprentis – lequel est compris dans l'horaire de travail – qu'il accomplit le travail qui lui est confié par l'employeur. La crainte exprimée par le recours que ces dérogations affaiblissent l'accès à l'instruction est donc dépourvue de fondement. S'appliquent par ailleurs en tout état de cause les règles d'ordre public du droit du travail.

Le grief sera donc écarté, de même que celui de l'incompétence négative, qui n'est assorti d'aucune précision et est infondé

IV/ L'article 52 de la loi déférée modifie l'article L. 5422-12 du code du travail pour y prévoir que le taux des contributions des employeurs au financement du régime d'assurance chômage pourra être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction notamment du nombre des fins de contrat de travail autres que les démissions. L'objectif poursuivi est de responsabiliser les employeurs pour favoriser l'emploi stable.

Les députés auteurs de la première saisine voient dans ces dispositions une atteinte au principe constitutionnel d'égalité, en ce qu'elles prévoient, au 5° du futur article L. 5422-12, la prise en compte du secteur d'activité de l'entreprise. Loin toutefois de créer une rupture d'égalité, cette précision permet d'appréhender les réalités économiques. Les données disponibles font en effet apparaître que les taux de rupture sont très différents d'un secteur à l'autre, de 7 % dans l'industrie pharmaceutique à 135 % dans le domaine de l'hébergement-restauration. De toute évidence, de tels écarts ne renvoient pas à la variabilité des comportements individuels, mais aux différences qui existent dans les structures de marché de ces divers secteurs ; ainsi les phénomènes de saisonnalité dans l'hébergement-restauration ne se retrouvent-ils pas dans d'autres. La différenciation possible, selon les secteurs d'activité, de la modulation liée au taux de rupture pour le calcul de la contribution des employeurs au financement de l'assurance chômage permettra ainsi de répondre, de manière proportionnée, à des différences de situation.

Le grief est donc dépourvu de tout fondement.

V/ À l'article 54, la loi déférée redéfinit les règles de financement de l'assurance chômage en supprimant les cotisations des salariés, auxquelles la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 substituera une fraction de contribution sociale généralisée ; de même, la perte de recettes liée à la réduction dégressive des contributions patronales sur les bas salaires prévue par l'article 9 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 sera compensée par l'attribution à l'assurance chômage d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'effet cumulé de ces deux mesures conduit à une situation dans laquelle les cotisations sociales – exclusivement patronales désormais – représenteront environ 55 % des ressources de l'assurance chômage, contre 45 % pour les impositions de toute nature. Contrairement toutefois à ce qui est soutenu par les députés auteurs de la première saisine, aucun principe constitutionnel n'impose qu'un régime tel que celui de l'assurance chômage, et pas davantage d'ailleurs un régime de sécurité sociale, soit entièrement financé par des cotisations assises sur les salaires. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a ainsi supprimé les cotisations salariales pour l'assurance maladie et leur a substitué un financement par l'impôt, sans que le Conseil constitutionnel, qui avait été saisi de la loi, y ait vu motif à censure.

En particulier, l'argument tiré du décalage entre la nature des prestations servies, qui eu égard à leur objet restent liées aux revenus antérieurement perçus, et des ressources reposant pour partie sur la solidarité nationale, ne saurait être retenu d'un point de vue constitutionnel. Rien en effet ne fait obstacle à ce que l'impôt finance de telles prestations, étant observé au surplus que la loi déferée engage un mouvement d'universalisation de l'indemnisation des périodes de chômage avec les droits nouvellement ouverts aux indépendants et aux démissionnaires.

S'agissant spécifiquement de la suppression des cotisations salariales, il sera enfin rappelé qu'elle est sans rapport avec la mesure de réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale qui avait été prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste mais censurée par la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 (cons. 7 à 13). La suppression pure et simple ne s'expose pas en effet à la critique de différence de traitement entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale sans rapport à l'objet des cotisations. Ne subsisteront de cotisations salariales que pour trois catégories très particulières, à savoir, d'une part, les salariés expatriés adhérant au régime d'assurance chômage à titre individuel et les salariés monégasques et, d'autre part, les salariés relevant de la production cinématographique, de l'audiovisuel et du spectacle, ces derniers bénéficiant de conditions d'indemnisation spécifiques.

VI/ Chacun des trois recours conteste la conformité à la Constitution de l'article 57 de la loi déferée, qui définit les conditions dans lesquelles sera négocié par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, et agréé par l'autorité administrative, l'accord fixant, en application de l'article L. 5422-20 du code du travail, les mesures d'application des dispositions du chapitre II du titre II du livre IV, telles que modifiées par la loi, relatives à l'assurance chômage.

L'article 56 modifie la procédure suivie chaque fois qu'un tel accord arrive à son terme en introduisant notamment, dans un article L. 5422-20-1 nouveau, la formalité de la transmission aux organisations concernées, par le Premier ministre, d'un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Comme le précise l'article L. 5422-22 nouveau, l'accord devra, pour être agréé, être conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur et compatible avec la trajectoire financière et les objectifs d'évolution ainsi définis.

L'article 57, pour sa part, organise les conséquences à tirer de l'intervention de la nouvelle loi sur la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 agréée par arrêté du 4 mai 2017 du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, dont la période de validité était prévue pour courir jusqu'au 30 septembre 2020. Il avait initialement été prévu à ce titre, à l'article 33 du projet de loi, de confier au Gouvernement, par exception au principe de l'article L. 5422-20, le soin de prendre, pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 30 septembre 2020, les mesures d'application des dispositions de la loi ouvrant le régime d'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants en cessation d'activité ainsi que de celles relatives à la modulation de la contribution des employeurs en fonction du nombre de fins de contrat de travail, à des fins de lutte contre la précarité et la permittance. Par un amendement déposé en commission en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et adopté par cette dernière, il a finalement été décidé, eu égard à l'ampleur des modifications apportées par la loi, y compris quant aux règles de financement de l'assurance chômage, et pour remplir trois objectifs d'intérêt général précisément identifiés, de refondre d'emblée la

convention en vigueur en confiant aux organisations syndicales et professionnelles le soin d'en négocier une nouvelle dans le délai de quatre mois suivant la transmission, par le Premier ministre, d'un document de cadrage tel que défini à l'article L. 5422-20-1 nouveau.

Il est soutenu en premier lieu, par les députés auteurs de la deuxième saisine, que cet amendement a été adopté dans des conditions qui ne satisfont pas aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution (décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5). Mais tel n'est nullement le cas. Le Gouvernement a exercé son droit d'amendement dans les conditions prévues aux articles 44 et 45 de la Constitution. L'amendement en cause, qui avait d'ailleurs été présenté une première fois en première lecture au Sénat, où il n'avait pas été adopté, a donné lieu, en séance publique à l'Assemblée nationale après son adoption en commission en nouvelle lecture, à des débats nourris, avec des amendements de suppression, rejetés, et des amendements de rédaction dont certains ont été adoptés.

Quant au fond, il est soutenu dans les trois saisines que l'article 57 de la loi déferée porte à la liberté contractuelle garantie par l'article 4 de la Déclaration de 1789 une atteinte qui n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants (voir notamment, sur cette exigence, la décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4 ou la décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, cons. 18). Le Gouvernement est d'un avis contraire et entend souligner quatre éléments.

Le premier touche à la nature très particulière, quant à leur objet et à leurs effets, des accords visés à l'article L. 5420-20 du code du travail, qui déterminent en particulier le taux et le mode de calcul des cotisations et des prestations d'assurance chômage.

D'une part, ils ne constituent rien d'autre qu'un mode d'exercice délégué du pouvoir réglementaire : loin de fixer, comme les accords collectifs de droit commun, les conditions de travail dans l'entreprise, ils interviennent, en lieu et place d'un décret, pour permettre l'application de la loi dans un domaine précisément délimité.

D'autre part, leur entrée en vigueur est subordonnée à l'agrément préalable de l'autorité administrative (le ministre chargé du travail jusqu'à présent et à l'avenir, en vertu du III de l'article 56 de la loi déferée modifiant l'article L. 5422-21, le Premier ministre), qui en vertu du dernier alinéa de l'article L. 5422-20, dispose en outre d'un pouvoir de substitution en cas de carence, c'est-à-dire d'absence d'accord. C'est ainsi l'agrément seul qui, selon les termes de l'article L. 5422-21 inchangé sur ce point, rend obligatoires les dispositions de l'accord pour tous les employeurs et salariés compris dans le champ d'application professionnel et territorial de cet accord. En l'absence d'agrément, l'accord ne produit aucun effet, y compris même pour ceux qui sont adhérents d'une organisation signataire. Or même dans le cas où l'accord ne comporte aucune stipulation incompatible avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, l'autorité administrative n'est pas tenue d'accorder l'agrément et conserve un pouvoir d'appréciation lui permettant, pour des motifs d'intérêt général tirés notamment de la nécessité de garantir l'équilibre financier du régime ou de la protection des droits des travailleurs privés d'emploi, de s'opposer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à l'agrément sollicité (décision du Conseil d'État statuant au contentieux n° 224586, 225122, 225123, 225124 et 225125 du 11 juillet 2001).

Dans ces conditions, le respect des exigences résultant de la liberté contractuelle garantie par la Constitution ne saurait s'apprécier, s'agissant des conventions d'assurance chômage, que selon des modalités particulières.

Il convient de souligner en deuxième lieu que la disposition critiquée n'a pas la portée que lui prêtent les auteurs des différentes saisines. Contrairement à ce qu'ils soutiennent, ni l'entrée en vigueur de l'article 57 ni l'expiration du délai de quatre mois qu'il prévoit, à compter de la transmission aux organisations syndicales et professionnelles représentatives, du document de cadrage du Premier ministre, n'auront par eux-mêmes pour effet de frapper de caducité la convention d'assurance chômage actuellement en vigueur. Il appartiendrait en revanche au Gouvernement, en cas d'absence d'accord répondant aux exigences légales, de constater l'absence de mise en conformité de la convention avec les modifications législatives intervenues et d'apprécier les conséquences à en tirer au regard des pouvoirs de retrait d'agrément que lui donne l'article R. 5422-16 du code du travail.

Il apparaît, en troisième lieu, que le législateur a pris le soin d'encadrer la détermination par le Premier ministre, dans le document de cadrage qu'il lui reviendra de transmettre aux organisations syndicales et professionnelles après concertation avec elles, des objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage que la négociation devra se donner pour but de poursuivre. Le troisième alinéa de l'article 57 précise en effet qu'il s'agira de lutter contre la précarité, d'inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi et de revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous condition de ressources.

Les trois objectifs ainsi délimités constituent enfin des motifs d'intérêt général justifiant la négociation anticipée d'une nouvelle convention d'assurance chômage. La convention du 14 avril 2017, négociée dans des délais brefs et dans un contexte préélectoral, n'a pas permis de traiter le problème du développement des contrats courts (à durée déterminée ou sous le régime de l'intérim), qui continuent à représenter plus de 85 % des embauches, avec en outre une durée moyenne de plus en plus faible et, souvent, une recherche d'optimisation des règles de l'assurance chômage révélée par une relation suivie sur le moyen terme entre l'entreprise et le demandeur d'emploi recruté plusieurs fois sur des contrats courts. De même, le renforcement des incitations des demandeurs d'emploi à reprendre un emploi, en particulier par la redéfinition des règles de cumul des allocations d'assurance avec des revenus d'activité, apparaît particulièrement nécessaire dans un contexte de reprise économique. Enfin, les changements introduits par la loi déferée dans le mode de financement de l'assurance chômage, et l'évolution vers l'universalisation du régime avec la prise en compte de la situation des démissionnaires et des indépendants en cessation d'activité, appellent des mesures tendant à revoir l'articulation entre assurance et solidarité, en particulier en ce qui concerne les chômeurs de longue durée, dont le nombre ne faiblit pas et a même augmenté depuis le début de 2018.

Pour l'ensemble de ces raisons, le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle ne saurait prospérer.

VII/ Selon l'article L. 5411-6-4 du code du travail tel que réécrit par le III de l'article 59 de la loi déferée, le niveau de salaire que le demandeur d'emploi peut être tenu d'accepter pour satisfaire à l'obligation qui lui est faite par l'article L. 6511-69 d'accepter les offres raisonnables d'emploi ne peut être inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée, sans préjudice des autres dispositions légales et des stipulations conventionnelles en vigueur, notamment celles relatives au salaire minimum de croissance.

Les députés auteurs de la première saisine font valoir que le critère territorial de la région est inadéquat et que sa prise en compte caractérise ainsi une rupture du principe d'égalité devant la loi. Mais outre qu'il figure déjà dans l'actuel article L. 5411-6-4, ce critère objectif et rationnel permet d'appréhender la réalité des conditions de vie et de l'environnement économique du demandeur d'emploi. Les différences de traitement résultant de sa prise en compte correspondront ainsi à des différences de situation. Le grief sera donc écarté.

VIII/ Les députés auteurs de la première saisine contestent les dispositions de l'article 66 complétant l'article L. 7342-1 du code du travail, qui avait été créé par l'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, pour définir le contenu et la portée des chartes de responsabilité sociale que peuvent établir les plateformes électroniques de mise en relation des travailleurs indépendants avec des donneurs d'ordres.

Ils soutiennent, ainsi que les sénateurs, en premier lieu que cette disposition, issue d'un amendement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale, est dépourvue de tout lien avec les dispositions initiales du projet de loi et a ainsi été adoptée en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution. Le Gouvernement ne partage nullement cette analyse. L'article 28 du projet comportait des dispositions relatives au versement d'une allocation chômage aux travailleurs indépendants en cessation d'activité. Cette mesure constitue, comme celle qui est critiquée avec laquelle elle présente donc un lien, un élément de structuration du statut professionnel des travailleurs indépendants s'inscrivant lui-même dans la construction d'un droit de l'activité professionnelle, salariée ou non. La charte contribue en outre au développement des compétences et à la sécurisation des parcours professionnels des travailleurs indépendants, qui font également l'objet de mesures figurant à l'article 1^{er} du projet de loi initial.

Quant au fond, il est reproché à cette disposition d'être dépourvue de la portée normative qu'exigent, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, l'article 6 de la Déclaration de 1789 et l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi (décision n° 2005-512 DC, cons. 8 ; décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, cons. 28 ; décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, cons. 4 ; décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, point 4).

Mais s'il est exact que, selon les termes de la loi adoptée, l'établissement par les plateformes d'une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de leur responsabilité sociale en définissant leurs droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation restera pour elles une simple faculté, la disposition n'est pas dépourvue pour autant de portée normative.

D'une part en effet, elle définit le contenu de ces chartes en précisant les huit matières qu'elles devront traiter (conditions d'exercice de l'activité, modalités permettant aux travailleurs d'obtenir un prix décent, développement des compétences et sécurisation des parcours professionnels, prévention des risques, modalités de partage d'informations et de dialogue sur les conditions d'exercice de l'activité, modalités d'information des travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité, qualité de service de la plateforme et circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales et garanties applicables en pareil cas, garanties de protection sociale complémentaire).

D'autre part, l'article L. 7342-1 modifié indiquera en son quatorzième alinéa que, dans les domaines considérés, l'établissement des chartes et le respect des engagements qui y figureront ne pourront caractériser par eux-mêmes l'existence d'un lien de subordination entre les plateformes et les travailleurs. Leur portée juridique est ainsi précisée en ce sens qu'elles ne sauraient suffire à justifier la requalification en relation salariale du lien entre le travailleur indépendant et la plateforme, le juge compétent conservant naturellement sa liberté d'appréciation au regard de l'ensemble des éléments de l'espèce. En l'absence d'une telle disposition, la possibilité d'une telle requalification est apparue comme un frein au développement de ces chartes alors qu'elles constituent un instrument de protection pour les travailleurs indépendants.

IX/ Les députés auteurs de la première saisine font reproche au législateur de n'avoir pas pleinement exercé sa compétence en renvoyant, à l'article L. 5212-7-2 du code du travail créé par le e) du 6° du I de l'article 67, à un décret la fixation des modalités selon lesquelles l'effort consenti par une entreprise en faveur des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des personnes handicapées qui rencontrent des difficultés particulières de maintien en emploi peut être pris en compte dans le calcul du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

L'article L. 5212-9 du code du travail, inchangé sur ce point par la loi déferée, prévoit que l'employeur peut s'acquitter de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en versant au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés une contribution annuelle pour chacun des bénéficiaires qu'il aurait dû employer. En l'état actuel du droit, il est prévu au deuxième alinéa de cet article que le montant de cette contribution tient compte de l'effort consenti par l'entreprise en faveur de ceux de ces bénéficiaires qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les dispositions contestées reprennent en substance cette logique en renvoyant – comme auparavant (voir l'article D. 5212-23 du code du travail) – au pouvoir réglementaire le soin de définir tant les critères d'appréciation de ces difficultés particulières, que le Gouvernement a au demeurant pour projet de simplifier en les recentrant sur la situation des travailleurs handicapés âgés, que les modalités selon lesquelles l'effort ainsi mesuré est pris en compte. Ce faisant, ces dispositions ne méconnaissent pas l'obligation faite au législateur d'épuiser sa compétence, la loi fixant non seulement le principe de l'obligation d'emploi et les diverses modalités suivant lesquelles l'employeur peut s'en acquitter, mais aussi le principe de la modulation de cette obligation en fonction des difficultés particulières du maintien en emploi des personnes concernées. C'est au pouvoir réglementaire qu'il appartient de préciser les règles de cette modulation.

X/ Les articles 111, 112 et 113 de la loi déferée modifient l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et l'article 3 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, respectivement, pour permettre l'accès de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire aux emplois de direction des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers autres que les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, pour lesquels une telle faculté est déjà ouverte par l'article 25 de loi du 11 janvier 1984.

Contrairement à ce qui est soutenu par les députés auteurs de la première saisine, ainsi que par les sénateurs, ces dispositions, qui sont issues d'amendements présentés par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, n'ont pas été adoptées en méconnaissance des dispositions de l'article 45 de la Constitution. Elles présentent en effet, par leur objet, un lien avec celles des articles 108, 109 et 110 qui figuraient dans le projet de loi initial et qui assouplissent le régime juridique de la disponibilité pour favoriser les mobilités réalisées hors des administrations publiques par des fonctionnaires. Les unes et les autres concourent en effet à fluidifier et décloisonner les parcours professionnels entre secteur public et secteur privé et à faire bénéficier l'administration des expériences et des compétences acquises dans le secteur privé.

XI/ Les sénateurs requérants soutiennent enfin que diverses dispositions ont été introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale sans présenter le lien direct, requis par l'article 45 de la Constitution tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, avec des dispositions restant alors en discussion. Le Gouvernement ne partage cette analyse sur aucun des points soulevés.

L'introduction du mot « *notamment* », au troisième alinéa du 3° du I de l'article 1^{er} pour marquer le caractère non limitatif de la liste des financeurs pouvant abonder le compte personnel de formation – pour viser par exemple le cas d'une association vis-à-vis d'un bénévole non salarié – est ainsi en relation directe avec les conditions de financement et de gestion du compte personnel de formation, qui n'avaient pas donné lieu à un accord entre les deux assemblées en première lecture ; le Sénat avait par exemple retenu la possibilité d'une gestion internalisée de ce compte par les entreprises. Il en va de même pour le dernier alinéa de ce même 3° introduisant, au III de l'article L. 6323-4, la possibilité pour les financeurs de procéder à une alimentation supplémentaire du compte pour des publics (jeunes sans qualifications par exemple) dont le compte est vide du fait de l'absence de droits acquis.

Quant à l'ajout, à la deuxième phrase de l'article L. 6323-17-1 réécrit par le 19° du I de ce même article 1^{er}, de la possibilité pour le salarié de bénéficier d'un « positionnement préalable » au suivi de l'action de formation, avant mobilisation du compte personnel de formation pour les projets de transition professionnelle, il vise à permettre de s'assurer des acquis de l'intéressé et à optimiser la durée de la formation sollicitée à la réalité de son parcours antérieur et de ses besoins pour faciliter le changement de métiers ou de profession. Il s'inscrit dans les débats de la nouvelle lecture relatifs à l'organisation des projets de transition professionnelle, concernant par exemple la prise en compte, ajoutée par le Sénat en première lecture à ce même article, de la spécificité des métiers et des besoins de certains secteurs.

Le 6° du I et le II de l'article 2, qui n'avait pas été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées en première lecture, prévoient, d'une part, le financement par l'État des heures de formation acquises au titre de la réserve sanitaire dans le cadre d'un compte d'engagement citoyen et, d'autre part, la suppression pour les titulaires d'un compte personnel d'activité de l'accès à un service en ligne de consultation de leurs bulletins de paie. Cette mesure, qui prend acte du faible intérêt manifesté par les intéressés pour le service proposé, est en relation directe avec l'objet même de cet article 2, qui vise à aménager le cadre du compte personnel d'activité au vu des nouvelles priorités définies en matière de sécurisation des parcours professionnels.

Le III de l'article 9 prévoit une expérimentation donnant aux personnes en recherche d'emploi la possibilité de formuler une demande de validation de leurs acquis de l'expérience (VAE) ayant pour finalité l'obtention d'un bloc de compétences pour permettre l'acquisition progressive d'une qualification. Cette disposition est en relation directe avec celles, qui restaient en discussion, relatives à l'amélioration du dispositif de VAE et à son adaptation aux dispositions introduites par la loi, en particulier au I de l'article 31 réécrivant l'article L. 6113-1 du code du travail qui définit les blocs de compétences comme des ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées.

Le onzième alinéa du paragraphe V de l'article 37 concerne le financement du compte personnel de formation par la contribution à la formation professionnelle des employeurs de moins de onze salariés. Il a pour objet de corriger une erreur légistique, résultant de l'évolution des textes au cours des débats, en relation directe avec un article n'ayant pas connu d'adoption en des termes identiques par les deux assemblées et relative au mécanisme unique de réception des fonds relatifs à la formation professionnelle et à l'apprentissage ; l'omission, dans ce schéma, du compte personnel de formation parmi les objets de versement de fonds pour les employeurs de moins de onze salariés constituait un oubli qu'il s'est agi de corriger.

La mention, dans l'habilitation donnée par le I de l'article 41 au Gouvernement pour légiférer par ordonnance, de la possibilité de confier aux URSSAF le recouvrement de contributions conventionnelles en matière de formation professionnelle ou de développement du dialogue social, ne saurait qu'être regardée comme étant en lien direct avec celle, prévue dans le texte en discussion, de leur confier cette même mission pour les contributions légales dans ce même domaine.

*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des différentes saisines n'est de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours.