



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 16 novembre 2023

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel le *projet de loi pour le plein emploi*.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,

Mathilde PANOT
Présidente du groupe de la France insoumise - NUPES

André CHASSAIGNE
Président du groupe Gauche démocrate et républicaine - NUPES

Cyrielle CHATELAIN
Présidente du groupe Ecologiste - NUPES

Boris VALLAUD
Président du groupe Socialistes et apparentés

Paris, le 16 novembre 2023

Recours au Conseil constitutionnel sur le projet de loi pour le plein emploi

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution le projet de loi pour le plein emploi adopté dans les conditions prévues à l'article 45, notamment ses alinéas 2 et 3, de la Constitution par le Sénat le 9 novembre 2023 et par l'Assemblée nationale le 14 novembre 2023.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent en effet que ce projet de loi est manifestement contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles et principes à valeur constitutionnelle. Il porte notamment atteinte au droit constitutionnel à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et au principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine, par l'introduction d'une obligation de réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires pour se voir verser le revenu de solidarité active, garantis par le Préambule de la Constitution de 1946, au principe d'égalité, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée.

Le présent mémoire détaille ces griefs.

Sommaire :

- I. De la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. 3
- II. De la méconnaissance du droit constitutionnel à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et du principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine par l'introduction d'une obligation de réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires pour se voir verser le revenu de solidarité active. 5
- III. De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par d'une part l'hétérogénéité des modalités de contrôle du respect des engagements par la personne inscrite à France Travail et d'autre part par l'externalisation des missions de repérage, de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel des personnes les plus éloignées de l'emploi ; dispositions prévues aux articles 2, 3 et 6. 11
- IV. De la méconnaissance de l'exigence de clarté de la loi par l'introduction d'une notion d'activité, par le caractère flou du contenu du contrat d'engagement, et l'absence de plafonnement du nombre d'heures d'activité hebdomadaires à réaliser dans le cadre du contrat d'engagement. 16
- V. De la méconnaissance des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines par l'automatisme des mesures de suspension ou de suppression du revenu de remplacement (indemnités versées par l'assurance chômage), du CEJ, du PACEA et du RSA en cas de manquement – avéré ou soupçonné – au contrat d'engagement par son signataire. 21
- VI. De la méconnaissance du droit à ouverture de l'assurance chômage garanti par le versement de cotisations d'assurance chômage dont seraient victimes les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage qui – selon l'organisme référent – ne respecteraient pas leur contrat d'engagement. 23
- VII. De la méconnaissance du principe de liberté contractuelle par la caducité des parcours personnalisés d'accès à l'emploi à l'entrée en vigueur de l'article 2, ce sans consentement des personnes signataires desdits parcours. 25
- VIII. De la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du principe de la liberté et du droit à la vie privée par l'inscription automatique des conjoints à l'opérateur France Travail 27
- IX. De la méconnaissance du droit au respect de la vie privée par le partage de données à caractère personnel par le réseau pour l'emploi ; partage prévu à l'article 4. 31

I. De la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les conditions dans lesquelles s'est déroulé l'examen du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

En premier lieu, dans son avis du n° 407.112 sur le projet de loi pour le plein emploi en date du 1er juin 2023, le Conseil d'État estime « *que, du fait de ces délais particulièrement courts, pour un projet de loi de cette importance et des conditions dans lesquelles ses travaux ont été conduits, il n'a pas été en mesure de remplir de façon satisfaisante la mission qui lui incombe d'apporter au Gouvernement l'éclairage nécessaire sur la portée du projet de loi et de garantir la qualité du texte soumis au Parlement* ».

Dès lors, l'avis ainsi produit dans ces conditions n'a pu éclairer exhaustivement les membres du Parlement sur les difficultés juridiques que soulèverait le projet de loi ici contesté.

En second lieu, le ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, Olivier Dussopt, a rendu public mardi 13 décembre 2022 la liste des 19 territoires (18 départements et la métropole de Lyon) qui devaient expérimenter le dispositif rénové d'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active. Le lancement opérationnel de l'expérimentation a été effectué au printemps 2023. L'expérimentation devait être suivie, pilotée et évaluée par des instances de gouvernance locale et nationale. Elle était prévue pour deux ans. Un bilan devait être tiré afin de permettre de disposer d'informations précises sur les conséquences de la réforme envisagée.

Or, sans attendre les résultats de cette expérimentation, le Gouvernement a déposé au Sénat dès le 7 juin 2023 le projet de loi ici contesté. Il n'a ainsi nullement tenu compte de ces 19 expérimentations en cours dont l'objet était pourtant de permettre au Gouvernement et au Parlement de prendre une connaissance précise, étayée et affinée des conséquences concrètes et potentielles de la réforme.

De fait, en déposant un projet de loi sans produire un bilan de l'expérimentation de ses principales dispositions, le Gouvernement n'a pas mis les parlementaires en situation de débattre dudit projet de loi avec toutes les informations nécessaires quant à ses effets et ses conséquences.

Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ont ainsi été méconnues.

En troisième lieu, par le projet de loi ici contesté, le Gouvernement a entendu opérer une réforme d'ampleur du régime de sanctions applicable aux personnes inscrites à France Travail, notamment celui applicable aux allocataires du revenu de solidarité active.

Ni l'étude d'impact du projet de loi ici contesté ni le Gouvernement n'ont pu éclairer le Parlement lors des débats sur l'impact précis (par décile de revenu, par genre, par type de foyer, etc.) de ce nouveau régime.

À titre d'exemple, au banc, le ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion M. Olivier Dussopt a tenu les propos suivants :

- Sur l'absence d'évaluation précise de l'impact des sanctions prises en l'état du droit à l'encontre des allocataires du revenu de solidarité active : *“il n'existait pas de relevé statistique du nombre de sanctions au niveau national, donc du nombre de radiés puisque la radiation est aujourd'hui la seule sanction possible. Nous ne disposons donc pas de fichier permettant de vous apporter les éléments d'information demandés.”* (séance publique du mardi 26 septembre 2023, à l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale) ;
- Sur l'absence de définition claire de la notion “d'activité” : *“Il n'y a donc pas de travail gratuit, pas de bénévolat obligatoire, mais de la formation et de l'insertion”* (séance publique du mercredi 27 septembre 2023, à l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale) ;
- Sur l'absence d'un nombre maximal d'heures d'activité à réaliser par semaine pour respecter le plan d'actions du contrat d'engagement : *“Nous sommes défavorables aux autres sous-amendements, en particulier à celui qui vise à plafonner le nombre d'heures d'activité hebdomadaires, ce qui serait contre-productif pour certaines formations”* (séance publique du jeudi 28 septembre 2023, à l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale).

Il a dès lors été nécessaire que le co-président de la Mission d'Évaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale, Jérôme Guedj, réalise un contrôle sur pièce de la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour obtenir des données¹ sur ce sujet.

En quatrième lieu, quelques instants avant la tenue de la commission mixte paritaire, un texte de 70 pages a été remis aux parlementaires membres de la Commission mixte paritaire, sans qu'ils aient le temps de l'examiner et d'en comprendre la portée, notamment s'agissant de la réintroduction de dispositions préalablement rejetées par l'Assemblée nationale en séance.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est manifeste que les exigences de clarté et de sincérité des débats ont été manifestement méconnues.

¹ [Lien](#) vers la note fournie par la Caisse Nationale des Allocations Familiales.

Votre Conseil a consacré à plusieurs reprises les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, qui découlent tant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que de l'article 3 de la Constitution de 1958 (cf. la décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale). Ces exigences sont notamment destinées à garantir aux membres du Parlement l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la discussion des textes examinés par le Parlement.

Or l'examen du projet de loi ici contesté n'a pas respecté ces exigences, à quatre endroits.

Dès lors, les députées et les députés signataires du présent recours appellent votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

II. De la méconnaissance du droit constitutionnel à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et du principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine par l'introduction d'une obligation de réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires pour se voir verser le revenu de solidarité active.

En introduisant une obligation de réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires pour l'ensemble des personnes inscrites à l'opérateur France Travail, dont les allocataires du revenu de solidarité active, les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste à au moins quatre principes garantis par la Constitution : le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation comme principe à valeur constitutionnel, le principe de valeur constitutionnelle de sécurité matérielle et l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt de l'enfant.

Plus précisément, les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté fusionnent deux régimes créant des obligations distinctes : le régime du demandeur d'emploi et le régime de l'allocataire du revenu de solidarité active. Ils transforment en effet le projet personnalisé d'accès à l'emploi en « *contrat d'engagement* », qui devra contenir les dispositions suivantes : les engagements de l'organisme référent, les engagements de la personne inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail – notamment les allocataires du revenu de solidarité active et leur conjoint, concubin, partenaire lié par un PACS – et surtout un « *plan d'action* ».

Ce plan d'action précisera « *le niveau d'intensité de l'accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures* » (3° du II.

de la nouvelle rédaction de l'article L. 5411-6 du code du travail issue du b) du 1° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

La non-réalisation de ce seuil minimal de quinze heures d'activité hebdomadaires ou leur réalisation partielle sera sanctionnée d'une suspension du versement du revenu de solidarité active ou de sa suppression (nouvelle rédaction de l'article L. 5426-1 du code du travail issue du b) du 4° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que l'introduction d'une telle obligation de réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires, dont la non-observation est sanctionnée d'une suspension ou de la suppression du versement du revenu de solidarité active, est de nature à priver les allocataires dudit revenu de moyens convenables d'existence.

En effet, plusieurs situations individuelles ou caractérisant l'environnement économique et social de l'allocataire pourraient priver ce dernier de sa capacité à réaliser au moins quinze heures d'activité hebdomadaires, et donc à terme de moyens convenables d'existence.

D'une part, des conditions économiques et locales défavorables du bassin d'emploi dans lequel l'allocataire du revenu de solidarité active réside, l'insuffisance des moyens humains et financiers affectés à l'organisme référent de ce dernier, la difficulté à trouver des organismes à même de réaliser des actions de formation, d'accompagnement et d'appui, etc. sont de nature à empêcher ledit organisme référent de proposer durant l'ensemble de la durée du versement du revenu de solidarité active – qui peut atteindre dans certains cas plusieurs années – des actions de nature à atteindre le seuil des quinze heures d'activité hebdomadaires défini par le projet de loi ici contesté.

D'autre part, des aléas propres à l'allocataire du revenu de solidarité active sont de nature à l'empêcher de réaliser tout ou partie des quinze heures d'activité sur une ou plusieurs semaines prises isolément : maladie, nécessité de s'occuper d'enfants à charge (scolarité, prise en charge médico-sociale, etc.), nécessité d'aider un proche dans le besoin, difficultés matérielles liées à son logement, à ses moyens de transport, etc.

Or le projet de loi ici contesté ne tient pas suffisamment compte de ces situations individuelles ou caractérisant l'environnement économique et social de l'allocataire.

Concrètement, un allocataire du revenu de solidarité active pourrait ainsi voir le versement du revenu de solidarité active être suspendu ou supprimé en raison d'une maladie de courte durée, d'une panne mécanique de son unique moyen de transport, d'une impossibilité à trouver une entreprise à même de l'accueillir en stage dans son bassin d'emploi, etc.

Le risque que de telles situations se produisent est d'autant plus avéré que le projet de loi ici contesté ne prévoit pas d'assurer un niveau minimal d'accompagnement, alors que selon le député Stéphane Viry dans une mission d'information flash sur Pôle Emploi menée en 2019, en décembre 2018, un conseiller accompagnait en moyenne :

- 349 demandeurs d'emploi en modalité « suivi » (+ 9 % par rapport à décembre 2016) ;
- 216 en modalité « guidé » (+14% en deux ans) ;
- 100 en accompagnement « renforcé » (+ 23 % en deux ans) ;
- 49 en accompagnement « global » (+ 9 % en deux ans).

Dans ce contexte, les dispositions ici contestées sont de nature à priver les allocataires du revenu de solidarité active – et plus largement l'ensemble des personnes signataires du contrat d'engagement – de leur principale voire unique source de revenu.

Les données sur les sanctions existantes de la Caisse nationale des allocations familiales² transmises à l'occasion d'un contrôle sur pièce du co-président de la Mission d'Évaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale Jérôme Guedj illustrent l'ampleur d'une telle potentielle privation de revenu : *« pour les personnes sanctionnées qui vivent dans un foyer allocataire bénéficiaire d'un droit versable au RSA, le montant de sanction appliqué s'élève en moyenne à 257€. Il dépasse 300 euros dans 47% des situations. Ce montant est important quand on le rapporte au montant mensuel moyen de RSA versable qui en juin 2022 s'établissait en moyenne à 504€ sur l'ensemble des foyers bénéficiaires du RSA. »*

Ainsi, en moyenne la sanction impute pour moitié environ le montant versé au titre du revenu de solidarité active (257 euros de 504 euros).

Il peut en être déduit que l'application des dispositions citées renforçant ces sanctions crée un risque élevé que des foyers allocataires – dont une part non négligeable avec des enfants à charge – voient le montant du versement dû au titre du revenu de solidarité active être divisé par deux, et ainsi laisser un montant de reste à vivre insuffisant.

Ce risque est renforcé par l'absence par le projet de loi ici contesté de la fixation dans la loi d'un montant plancher de reste à vivre en-dessous duquel la suspension ou la suppression du revenu de solidarité active ne pourrait minorer le montant versé au foyer allocataire.

Ainsi, le prononcé d'une suspension-remobilisation, qui pourra conduire à la suspension du versement du revenu de solidarité active allant jusqu'à 100% de son montant pendant une durée allant jusqu'à trois mois, risque d'aggraver la vulnérabilité des personnes puisqu'elles n'auront,

² [Lien](#) vers la note fournie par la Caisse Nationale des Allocations Familiales.

pendant la durée de ladite suspension aucune visibilité sur le niveau de leurs ressources qui pourront être soit nulles, soit équivalentes à un RSA réduit, soit équivalentes au RSA après versement. Cette incertitude aura des effets sur le niveau de vie des individus, pouvant entraîner des situations de privations, de surendettement pour l'allocataire, son conjoint et ses éventuels enfants.

Le projet de loi ici contesté ne prévoit pas plus de quotité maximale du revenu de solidarité active qui pourra être retranchée du montant à verser, mais renvoie à un décret en Conseil d'Etat « *la part maximale du revenu de solidarité active pouvant être suspendue ou supprimée* » (1° du VIII. de la nouvelle rédaction de l'article. L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles issue du 9° du I. de l'article 3 du projet de loi ici contesté). Le Gouvernement a à ce titre refusé, en séance publique, de prendre des engagements sur le niveau des sanctions (« *la grille des sanctions sera arrêtée par voie réglementaire après concertation avec les présidents de département, une fois la loi adoptée* » (déclaration du ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, Olivier Dussopt, 3e séance à l'Assemblée nationale, le jeudi 28 septembre 2023).

Ce double silence du législateur quant à un montant plancher de reste à vivre et de quotité maximale du revenu de solidarité active à retrancher lors de l'application de décisions de suspension et de suppression dudit revenu pourra donc conduire à laisser un montant de reste à vivre insuffisant aux signataires du contrat d'engagement, et plus particulièrement aux allocataires du revenu de solidarité active.

Pour ce motif – introduction d'une obligation de réaliser au moins 15 heures d'activité hebdomadaires applicable à tous les signataires du contrat d'engagement, dont notamment les allocataires du revenu de solidarité active, associée à la suspension ou la suppression dudit revenu sans que le législateur n'ait tenu compte des situations individuelles ou caractérisant l'environnement économique et social de l'allocataire ; ni défini de reste à vivre minimum ou de quotité maximale ainsi retranchée, conduisant ainsi à potentiellement priver dans son application le foyer dudit allocataire d'un revenu suffisant pour vivre – les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que le projet de loi ici contesté, et notamment les dispositions mentionnées *supra* des articles 2 et 3, constitue une privation légale d'au moins quatre principes constitutionnels :

- le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ;
- le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation comme principe à valeur constitutionnel ;
- le principe de valeur constitutionnelle de sécurité matérielle ;
- l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt de l'enfant.

En premier lieu, l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *la Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* ».

Comme il est démontré *supra*, les dispositions citées du projet de loi ici contesté porte une atteinte manifeste à ce droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

Or depuis la décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, les dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 ont, par leur intégration au bloc de constitutionnalité, acquis valeur constitutionnelle.

En second lieu, dans la décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 portant sur la loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, votre Conseil a également reconnu le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation comme principe à valeur constitutionnel³.

En ne définissant pas un seuil plancher de reste à vivre disponible pour les allocataires du revenu de solidarité active sanctionnés et leurs proches, les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste à ce principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

En troisième lieu, les dispositions citées du projet de loi ici contesté méconnaissent le principe de sécurité matérielle découlant de l'alinéa 10 du Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », notamment en ne garantissant pas à chaque foyer – notamment ceux comprenant des enfants à charge – un reste à vivre suffisant.

³ Ainsi du considérant 2 : « *Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » ; qu'il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle.* » Conseil constitutionnel, n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal. Cette solution a été réaffirmée quelques mois plus tard dans la décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, au considérant 6.

Plus précisément, la réduction, voire la suppression totale, du revenu de solidarité active, priverait certains allocataires des moyens de subsistance nécessaires pour subvenir à leurs besoins essentiels.

Dans votre décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS* [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales], vous avez considéré que la combinaison des alinéas 1^{er}, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 fonde une garantie constitutionnelle de « *l'accès à l'eau en tant que besoin essentiel de la personne* » comme élément de l'objectif à valeur constitutionnelle de la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent.

Cette même combinaison de sources devrait pouvoir fonder une exigence constitutionnelle qu'aucune personne ne se retrouve privée de toutes ressources pour subvenir à ses besoins essentiels.

Une telle interprétation serait en outre en cohérence avec les engagements internationaux et européens de la France.

L'article 11 § 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose en effet que « *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* ».

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la France est également tenue au respect de la Charte sociale européenne et de son article 13 qui consacre le droit à l'assistance sociale. Or le Comité européen des droits sociaux estime que les mesures d'activation venant conditionner le versement d'une prestation d'assistance sociale à la preuve d'une recherche effective d'un emploi, de suivi d'une formation professionnelle, etc., les conditions posées doivent être « *raisonnables et cohérentes avec l'objectif poursuivi, à savoir trouver une solution durable aux difficultés de l'individu* »⁴. Par ailleurs, les sanctions prévues ne doivent en aucun cas laisser l'allocataire sans moyen de subsistance⁵.

La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs jugé à plusieurs reprises que des réductions drastiques ou des suppressions de prestations sociales (qu'elles soient contributives ou non contributives) constituent des atteintes disproportionnées au droit au respect de ses biens,

⁴ CEDS, Introduction générale aux Conclusions XIV-1, p. 54.

⁵ CEDS, Conclusions 2006, Estonie, art. 13 § 1.

incompatibles avec l'article 1^{er} du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment consacré qu'en application des articles 1^{er}, 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux « *lorsque le citoyen ne dispose d'aucune ressource pour subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de ses enfants et est isolé, ces autorités doivent s'assurer que, en cas de refus des prestations d'assistance sociale, ledit citoyen peut néanmoins vivre avec ses enfants dans des conditions dignes* » (considérant 93 de la décision CG contre The Department for Communities in Northern Ireland, 15 juillet 2021, Cour de Justice de l'Union Européenne)⁷

En quatrième lieu, en ne garantissant pas un reste à vivre minimum pour les enfants des parents allocataires du revenu de solidarité active qui seraient amenés à être sanctionnés, les dispositions précitées des articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté portent atteinte à l'exigence de protection de l'intérêt de l'enfant fondée sur le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 que votre Conseil a reconnu récemment (cf. décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S. sur les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge.)

En application de la Charte des droits fondamentaux précisée, la Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs consacré que « *l'État membre d'accueil est tenu de permettre aux enfants, lesquels sont particulièrement vulnérables, d'être logés dans des conditions dignes avec le ou les parents qui en ont la charge* ». (considérant 91 de la décision précitée).

Pour l'ensemble de ces griefs, les députées et les députés signataires du présent recours appellent ainsi votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

III. De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par d'une part l'hétérogénéité des modalités de contrôle du respect des engagements par la personne inscrite à France Travail et d'autre part par l'externalisation des missions de repérage, de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel des personnes les plus éloignées de l'emploi ; dispositions prévues aux articles 2, 3 et 6.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les articles 2, 3 et 6 du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste au principe d'égalité garanti par la Constitution.

⁶ CEDH, 12 oct. 2004, Kjartan Ásmundsson c/ Islande, Rec. CEDH-IX ; CEDH, 22 sept. 2005, n° 75255/01, AC Goudswaard-van Der Lans c/ Pays-Bas ; CEDH, 27 nov. 2007, n° 77782/01, Luczak c/ Pologne ; CEDH, 15 sept. 2009, n° 10373/05, Moskal c/ Pologne. Arrêts cités in C. NIVARD, « Revenu universel et droit du Conseil de l'Europe », Droit social 2017 p. 329.

⁷ Cette décision peut être consultée sur ce [lien](#).

- a. *De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par l'élaboration et le contrôle du respect du contrat d'engagement des demandeurs d'emploi d'une part et par des allocataires du revenu de solidarité active d'autre part par des organismes référents distincts.*

En premier lieu, l'élaboration et le contrôle du respect du contrat d'engagement des demandeurs d'emploi d'une part et par des allocataires du revenu de solidarité active d'autre part seront assurés par des institutions distinctes, sans que cela ne soit justifié par un motif d'intérêt général.

Un établissement public administratif - l'opérateur Pôle emploi renommé par l'article 5 du projet de loi ici contesté en opérateur France Travail - élaborera et contrôlera le contrat d'engagement des demandeurs d'emploi, alors que dans le même temps une collectivité territoriale - le département - élaborera et contrôlera le contrat d'engagement des allocataires du revenu de solidarité active, ce sauf délégation spécifique.

Ainsi, l'élaboration et le contrôle des engagements des allocataires du revenu de solidarité active seront effectués dans des logiques qui pourront varier d'une personne inscrite à France Travail à une autre, conduisant à une rupture d'égalité, selon qu'elle soit accompagnée par l'opérateur France Travail ou par le département.

- b. *De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par la définition imprécise du contenu du contrat d'engagement.*

En second lieu, de nombreux éléments du contenu du contrat d'engagement ont été décrits de manière imprécise par le législateur, ouvrant le risque qu'ils soient précisés de manière discrétionnaire.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que cette incompétence négative du législateur introduit une rupture d'égalité entre l'ensemble des signataires.

Par exemple, le contrat d'engagement est censé définir (II. de la nouvelle rédaction de l'article 5411-6 du code du travail introduite par le b) du 1° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté) :

- « *des freins périphériques* » susceptibles d'impliquer des obligations de toute nature extraprofessionnelle ;
- une « *activité d'au moins quinze heures* », laquelle dépendra étroitement du contexte économique, social, associatif, etc ;
- dont la durée est appréciée suivant « *la situation individuelle de l'intéressé* ».

Ces différents éléments du contenu du contrat d'engagement n'ont pas été précisés par le projet de loi ici contesté et sont donc livrés à la négociation entre l'organisme référent et le signataire dudit contrat.

c. De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par la possibilité donnée aux départements de déléguer leur compétence de suspendre le versement du revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail.

En troisième lieu, le projet de loi ici contesté prévoit que le conseil départemental peut déléguer à l'opérateur France Travail « *le prononcé des mesures de suspension du versement du revenu de solidarité active* » (V. de la nouvelle rédaction de l'article 262-37 du code de l'action sociale et des familles issue du 9° du I. de l'article 3 du projet de loi ici contesté).

Il prévoit ainsi de déléguer un pouvoir de sanction administrative à un établissement public administratif, alors même que le département est l'autorité compétente en matière de revenu de solidarité active.

Concrètement, un allocataire du revenu de solidarité active résidant d'un département n'ayant pas délégué à l'opérateur France Travail ce pouvoir et n'ayant pas respecté ses engagements inscrits dans son contrat d'engagement pourra se voir prononcer une mesure de suspension du versement du revenu de solidarité active différente d'un allocataire du revenu de solidarité active résidant d'un département ayant bien délégué à l'opérateur France Travail ce pouvoir.

Pire, pour le même manquement au contrat d'engagement, une mesure de suspension pourra être prise à l'encontre de l'allocataire du revenu de solidarité active résidant dans un département ayant délégué cette compétence à l'opérateur France Travail, quand aucune mesure ne pourrait être prononcée à l'encontre de l'allocataire du revenu de solidarité active résidant dans un département n'ayant pas délégué cette compétence à l'opérateur France Travail.

En prévoyant que le conseil départemental est libre de transférer les compétences de sanction administrative, en l'espèce la suspension, à l'opérateur France Travail, le projet de loi ici contesté crée donc une différence de traitement entre les bénéficiaires du revenu de solidarité active qui n'est pas justifiée par une différence de situation, ni par un objectif d'intérêt général.

L'application dudit projet de loi risque ainsi de créer des situations dans lesquelles les bénéficiaires du revenu de solidarité active ne seraient pas soumis à la même autorité de sanction en fonction de leur situation géographique et non en raison d'une situation particulière justifiée par la loi.

d. De la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité par l'externalisation des missions de repérage, de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel des personnes les plus éloignées de l'emploi par l'article 6 du projet de loi ici contesté.

En quatrième lieu, l'article 6 du projet de loi ici contesté autorise les acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion à déléguer à des « *organismes publics ou privés* » les missions de « *repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ou qui ne sont pas inscrites dans un parcours d'insertion suivi par un autre membre du réseau pour l'emploi ainsi que de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel de ces personnes* ».

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent qu'une telle délégation porte une atteinte manifeste au principe d'égalité garanti par la Constitution, découlant notamment de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

En effet, la potentielle externalisation de ces missions, relevant du cœur de l'action publique, aussi complexes et sensibles à des organismes – notamment ceux privés à but lucratif – est de nature à créer une inégalité entre les personnes éloignées de l'emploi résidant dans un territoire où les acteurs publics de droit commun – l'opérateur France Travail, les missions locales, etc. – sont en charge de ces missions de repérage et d'accompagnement de ces personnes – et les personnes dans une situation similaire mais résidant dans un territoire où ces missions sont déléguées à des opérateurs privés à but lucratif.

Dans ces derniers, le risque est que la prestation fournie par l'organisme ne permette pas un repérage et un accompagnement de qualité, à même de (ré)-insérer professionnellement et socialement la personne éloignée de l'emploi.

Un raisonnement similaire peut être appliqué à des catégories de personnes les plus éloignées de l'emploi dont le repérage et l'accompagnement seraient externalisés (ex. : les personnes ayant travaillé dans des secteurs en reconversion industrielle, les personnes ayant élevé pendant une période de plusieurs années des enfants, etc.) et d'autres catégories de personnes les plus éloignées de l'emploi dont le repérage et l'accompagnement seraient internalisés.

Ce risque d'un accompagnement de qualité moindre car externalisé est confirmé par de nombreuses évaluations scientifiques et études d'organismes publics démontrant que l'externalisation des missions du service public de l'emploi et de l'insertion produit des résultats moins performants que l'internalisation.

En janvier 2013, la DARES publie ainsi un rapport sur « *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011* ».

Les résultats montrent que les taux d'emploi et d'emploi durable des demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi sont plus élevés que ceux des demandeurs d'emploi accompagnés par un opérateur privé de placement :

- Pour les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion, 8 mois après le début de l'accompagnement, 43 % des bénéficiaires de Cap vers l'entreprise (prestation de Pôle emploi) contre 38 % des bénéficiaires de Trajectoire emploi (prestation des opérateurs privés de placement) sont en emploi.
- Les écarts de taux d'emploi entre Pôle emploi et les opérateurs privés ont tendance à augmenter dans les mois qui suivent la fin de l'accompagnement : 5 points à 8 mois ; près de 9 points à 18 mois.
- Pour les licenciés économiques, 57 % de ceux accompagnés par Pôle emploi sont en emploi 13 mois après le début de l'accompagnement contre 49 % de ceux suivis par un opérateur privé. L'écart entre Pôle emploi et les opérateurs privés a tendance à diminuer dans les mois qui suivent la fin de l'accompagnement sans être nul : 8 points à 13 mois ; 4 points à 18 mois.

En outre, en décembre 2013, la DARES publiait une étude sur « *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations* ». Cette étude indique que « *les études les plus crédibles semblent converger sur le fait que le recours aux opérateurs privés est moins efficace pour le retour à l'emploi que le recours à l'opérateur public pour le même type d'accompagnement* ».

Elle ajoute : « *Les rares analyses coûts-bénéfices ou chiffrages financiers se révèlent en faveur de l'accompagnement par le service public de l'emploi : les ressources affectées aux opérateurs privés paraissent offrir un moins bon rendement que celles affectées aux services publics pour l'emploi.* »

Enfin, en juillet 2014, la Cour des Comptes publiait un rapport sur Pôle emploi et note « *des faiblesses et des dysfonctionnements importants* » dans le dispositif « *insuffisamment piloté* » de gestion de ses sous-traitants privés.

L'ensemble de ces évaluations scientifiques et études d'organismes publics objective le risque que la nouvelle étape dans l'externalisation des missions du service public de l'emploi ici proposée – le repérage et l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi autorisée par l'article 6 du projet de loi ici contesté – crée une inégalité d'une part entre les personnes les plus éloignées de l'emploi accompagnées par un organisme public et les personnes accompagnées par un organisme privé à but lucratif.

Dès lors, les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que ces quatre dispositions – contrôle du respect des engagements pris par les demandeurs d'emploi d'une part et par les allocataires du revenu de solidarité active d'autre part assuré par des institutions distinctes ; incompétence négative du législateur sur le contenu du contrat d'engagement ouvrant le risque d'une application discrétionnaire et donc inégale ; possibilité pour les départements de déléguer à l'opérateur France Travail le prononcé des mesures de suspension du versement du revenu de solidarité active et externalisation des missions de repérage, de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel des personnes les plus éloignées de l'emploi portent une atteinte manifeste au principe d'égalité garanti par la Constitution.

Votre Conseil considère dans un considérant de principe que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (depuis la décision n°96-375 DC du 9 avril 1996, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

À ce titre, votre Conseil estime qu'en matière d'aide sociale, si le législateur est libre de transférer ces compétences aux départements, il incombe à ce dernier « *de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution (...) d'allocation sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale* » (votre décision n°96-387 du 21 janvier 1997, Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance, considérant 11).

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les dispositions citées du projet de loi ici contesté sont de nature à créer des différences de traitements contraire au principe d'égalité, qu'elles ne préviennent pas des ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de diverses prestations sociales, doivent dès lors être considérées comme contraire à la Constitution, et appellent donc votre censure.

IV. De la méconnaissance de l'exigence de clarté de la loi par l'introduction d'une notion d'activité, par le caractère flou du contenu du contrat d'engagement, et l'absence de plafonnement du nombre d'heures d'activité hebdomadaires à réaliser dans le cadre du contrat d'engagement.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que l'introduction d'une obligation de réaliser au moins 15 heures d'activité hebdomadaires par les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté porte une atteinte manifeste à l'exigence de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; ce à trois endroits.

a) *De la méconnaissance de l'exigence de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi par l'introduction d'une notion d'« activité »*

L'article 2 introduit la notion d'« *activité* » pour créer une obligation de réaliser au moins 15 heures d'« *activité* » pour les signataires d'un contrat d'engagement, notamment ceux qui sont allocataires du revenu de solidarité active (3° du II. de la nouvelle rédaction de l'article L. 5411-6 du code du travail issue du b) du 1° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que cette notion porte une atteinte manifeste au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

En effet, en ne précisant pas en quoi consiste exactement « *l'activité* » introduite à réaliser dans le cadre du contrat d'engagement, ni son périmètre ni son contenu, le projet de loi ici contesté crée ainsi une obligation pour les demandeurs d'emploi qui n'est pas clairement définie.

En conséquence, la définition imprécise de ce nouveau contrat d'engagement (« *durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures* ») pourrait conduire à l'interpréter comme une activité salariale.

Or il ne peut en être ainsi puisque cette activité est liée au versement des prestations, comme l'allocation chômage ou le revenu de solidarité active ou d'indemnisation de temps de formation comme la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (RSFP) ou la rémunération des Formations de Pôle emploi (RFPE) au bénéfice des personnes mentionnées dans la nouvelle rédaction de l'article L. 5411-1 issue du a) du 1° du I. de l'article 1er du projet de loi ici contesté.

La notion constitutionnelle du travail est en effet fondée sur l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 sur le droit à l'emploi (« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.* »).

Votre Conseil a affirmé ce droit au travail à plusieurs reprises (cf. vos décisions DC n°85-200 du 16 janvier 1986, Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité et DC n°86-207, du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social).

Il découle de ce droit un ensemble de notions juridiques que les pouvoirs publics ont défini - telles que les notions de temps de travail ou de rémunération - qui fondent l'ensemble des règles

juridiques applicables aux relations individuelles et collectives entre les employeurs et leurs salariés.

La notion “d’activité” apparaît dès lors être à la frontière entre ces deux cadres constitutionnels que sont le droit à l’emploi (duquel découlent les règles de garanties liées à l’emploi) et le droit aux prestations sociales.

Dans l’application concrète du projet de loi ici contesté, il pourrait ainsi être demandé à une personne bénéficiant de son droit aux prestations sociales de réaliser une activité qui est normalement une activité salariée associée à un emploi ou rémunérées par une allocation spécifique versée dans le cadre de la rémunération des stagiaires de Pôle emploi ou de la formation professionnelle. Or poursuivant cette logique, la personne liée à ce contrat d’engagement devrait être placée dans le régime protecteur du droit à l’emploi, ce que le projet de loi ici contesté ne prévoit pas.

b) De la méconnaissance de l’exigence de clarté de la loi et à l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi par le contenu flou donné par le législateur au contrat d’engagement.

Les dispositions de l’article 2 du projet de loi ici contesté introduisent un nouveau contrat d’engagement aux articles L. 5411-6 et L. 5411-6-1 du code du travail.

Les 1° à 3° du II. du nouvel article L. 5411-6 du code du travail issu du b) du 1° du I. de l’article 2 du projet de loi ici contesté définissent notamment les contours de ce nouveau contrat d’engagement, en particulier le 3° qui définit « *le plan d’action précisant les objectifs d’insertion sociale et professionnelle et, en fonction de la situation du demandeur d’emploi, le niveau d’intensité de l’accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d’activité du demandeur d’emploi d’au moins quinze heures. Il comporte notamment des actions de formation, d’accompagnement et d’appui.* »

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que ces dispositions ne respectent pas le principe de clarté de la loi et l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi.

Ainsi, la deuxième phrase du 3° du II. du nouvel article L. 5411-6 du code du travail issue du b) du 1° du I. de l’article 2 du projet de loi ici contesté précise que ce contrat d’engagement « *comporte notamment des actions de formation, d’accompagnement et d’appui.* »

Elle laisse ainsi une place excessive à l'interprétation, le mot « *notamment* » laissant entendre que la liste des actions n'est pas exhaustive et que les actions de formation, d'accompagnement et d'appui pourraient être complétées d'autres actions que le législateur ne définit pas.

Lors de l'examen en première lecture, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait ainsi listé ses intentions : « *des actions de remobilisation par le sport ou la culture, de démarches d'accès aux droits, d'ateliers collectifs de technique de recherche d'emploi (...), de démarches en autonomie, d'immersions professionnelles en entreprise, de formation d'adaptation au poste, de formation qualifiante, de contrats aidés ou d'emploi en insertion par l'activité économique.* »

Le caractère largement extensif de ces intentions est de nature à alimenter le manque de clarté de la définition du nouveau contrat créé. Cette mention par le Gouvernement des contrats aidés ou des emplois en insertion comme des activités potentielles renforce par ailleurs la confusion entretenue entre l'activité demandée en contrepartie d'une prestation sociale (ici le RSA) et l'activité rémunérée dans le cadre d'un contrat de travail et ouvrant des droits sociaux spécifiques (assurance vieillesse, assurance chômage, etc.)

Enfin, les premières expérimentations ont mis en avant le risque que l'obligation de réaliser 15 heures « d'activité » par semaine aboutissent à des situations où des personnes signataires d'un contrat d'engagement (demandeurs d'emploi, allocataires du revenu de solidarité active, etc.) soient amenées à réaliser des heures d'activité non adaptées à leur situation individuelle, leurs besoins, leur expérience à cause notamment de facteurs propres au territoire dans lequel elles résident et des moyens affectés aux acteurs du réseau pour l'emploi. Le projet de loi ici contesté n'a apporté aucune garantie sur ce point.

c) De la méconnaissance de l'exigence de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi par l'absence de plafond d'heures d'activité hebdomadaires à réaliser dans le cadre du contrat d'engagement.

Le caractère vague de la définition du contenu du contrat d'engagement apparaît également dans le nombre d'heures extensif les déterminant : « *au moins quinze heures* » (3° du II. de la nouvelle rédaction de l'article L. 5411-6 du code du travail issue du b) du 1° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté). Cette absence de précision, et notamment de plafonnement, pourrait renforcer la rupture d'égalité entre les personnes accompagnées. En effet, en fonction des activités disponibles dans le bassin d'emploi – qui pourraient varier entre un milieu urbain et rural – l'organisme référent pourrait proposer à la personne inscrite à France Travail de réaliser plus de quinze heures d'activité par semaine, sans que ladite personne n'ait la possibilité de remettre en cause ce nombre d'heures d'activité, au risque de se voir prononcer une suspension ou une suppression du reversement du revenu de solidarité active.

Plus largement, le projet de loi ici contesté n'ayant pas prévu de plafond maximal d'heures hebdomadaire d'activité à réaliser ; des personnes inscrites à France Travail accompagnées dans le cadre d'un contrat d'engagement pourraient avoir à réaliser un nombre élevé d'heures, proche du régime de droit commun d'un salarié à plein temps (35 heures).

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que ces trois dispositions (notion « *d'activité* » insuffisamment définie ; introduction d'un nouveau contrat d'engagement ne précisant pas suffisamment les actions permettant de respectant les engagements pris ; nombre d'heures d'activité plafond à réaliser pour respecter ledit contrat) portent une atteinte manifeste à l'exigence de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, garanti par la Constitution.

Votre Conseil a reconnu le principe de clarté de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution, par exemple dans la décision DC n°98-401 du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

Il a reconnu par ailleurs l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, par exemple dans la décision DC n°99-421 du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

Ce principe et cet objectif de valeur constitutionnelle imposent au législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (cf. la décision n°2005-514 DC, 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français, considérant 14).

Ce principe et cet objectif de valeur constitutionnelle permettent de s'assurer :

- d'une part de la « *lisibilité* » des textes adoptés permettant aux justiciables et aux autorités publiques de pouvoir appliquer les lois ;
- d'autre part que les finalités et les fondements puissent prémunir « *les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* » (décision n°2001-455 DC, du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, considérant 9).

Les dispositions citées portant une atteinte manifeste à l'exigence de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; garanti par la Constitution, les députées et les députés signataires du présent recours appellent dès lors votre Conseil à les censurer.

V. De la méconnaissance des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines par l'automatisme des mesures de suspension ou de suppression du revenu de remplacement (indemnités versées par l'assurance chômage), du CEJ, du PACEA et du RSA en cas de manquement – avéré ou soupçonné – au contrat d'engagement par son signataire.

En cas de manquement – avéré ou soupçonné par l'organisme référent – du contrat d'engagement par son signataire, l'organisme référent « *prend, le cas échéant, les mesures de suspension et de suppression* » du revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-1 du code du travail, des allocations mentionnées aux articles L. 5131-5 et L. 5131-6 du code du travail, du versement du revenu de solidarité active prévues à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles ou la mesure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5412-1 du code du travail; ce en application du I. de la nouvelle rédaction de l'article L. 5426-1 du code du travail issue du b) du 4° du I. de l'article 2.

Le projet de loi ici contesté prévoit un traitement spécifique pour les allocataires du revenu de solidarité active qui seraient accompagnés par l'opérateur France Travail : « *Lorsque l'opérateur France Travail est l'organisme référent chargé de l'accompagnement du bénéficiaire, il propose* (ces mesures de suspension ou de suppression) *s'il y a lieu, au président du conseil départemental* »; ce en application du IV. de la nouvelle rédaction de l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles issue du 9° du I. de l'article 3 du projet de loi ici contesté.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent que ces dispositions prévoient que les mesures de suspension ou de suppression seront prises de manière automatique, et non discrétionnaire, et portent dès lors atteinte aux principes de proportionnalité et d'individualisation des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

En effet, leur rédaction prévoit que l'organisme référent « *prend* » ces mesures, et non « *peut* » prendre, que « *sont sanctionnés les manquements* » et non que « *peuvent être* » sanctionnés les manquements.

Concrètement, la rédaction des dispositions ici contestées pourrait conduire à ce qu'un manquement – avéré ou soupçonné par l'organisme référent – au contrat d'engagement conduise automatiquement au prononcé par ledit organisme d'une mesure de suspension ou de suppression ; ce sans application des principes de proportionnalité et d'individualisation de la sanction.

Or les dispositions ici contestées définissent de manière très large voire évasive ce qui constitue un manquement, ouvrant la porte à des mesures de suspension ou de suppression massives, automatisées, qui ne tiennent pas suffisamment compte des situations individuelles.

En effet, un manquement pourrait en premier lieu résulter d'aléas propres aux signataires du contrat d'engagement déjà cités en exemple *supra* : maladie, nécessité de s'occuper d'enfants à charge (scolarité, prise en charge médico-sociale, etc.), nécessité d'aider un proche dans le besoin, difficultés matérielles liées à son logement, à ses moyens de transport, etc.

En second lieu, l'absence de définition claire de ce qu'est un manquement lié « à l'*assiduité*, à la *participation active aux actions prévues par le plan d'action* » ; absence laissée par le législateur ; pourrait également conduire à des mesures de suspension ou de suppression édictées de manière disproportionnée, et automatisée, à l'inverse d'être individualisée.

À titre d'exemple, les députées et les députés signataires du présent recours s'interrogent ici ouvertement si la présence physique à une formation collective, à un atelier de remobilisation professionnelle commun à d'autres signataires de contrat d'engagement mis en place par l'organisme référent, ce sans prise de parole du signataire dudit contrat constitue une « *participation inactive* » entraînant automatiquement une mesure de suspension ou de suppression, si un retard inférieur à quinze minutes à ces mêmes formations collectives constitue un « *manque d'assiduité* » entraînant tout aussi automatiquement une mesure de suspension ou de suppression, si l'impossibilité matérielle pour le signataire du contrat d'engagement pendant une semaine de réaliser des actes positifs en vue de trouver un emploi en raison d'une panne de son matériel informatique, d'un déménagement, d'une maladie voire d'un décès parmi ses proches constitue un manquement à l'obligation de réaliser « *des actes répétés en vue de trouver un emploi* » entraînant également automatiquement une mesure de suspension ou de suppression.

En troisième lieu, un manquement au contrat d'engagement pourrait résulter de conditions économiques et locales de son bassin d'emploi défavorables, de l'insuffisance des moyens humains et financiers affectés à l'organisme référent de l'allocataire du revenu de solidarité active, et de la difficulté à trouver des organismes à même de réaliser des actions de formation, d'accompagnement et d'appui, etc. En application des dispositions du projet de loi ici contesté, un manquement d'une telle nature entraînerait automatiquement l'édition par l'organisme référent d'une mesure de suspension ou de suppression.

Les députées et députés signataires du présent recours soutiennent ainsi que la rédaction finale⁸ des dispositions citées des articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté porte une atteinte manifeste

⁸ Il est à noter que la rédaction de ces dispositions a évolué au cours de l'examen parlementaire du projet de loi ici contesté. En effet, du dépôt du projet de loi par le Gouvernement à son adoption par l'Assemblée nationale en première lecture, la rédaction de l'article 2 prévoyait que les mesures de suspension ou de suspension étaient discrétionnaires (2° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté) :

« L'article L. 5412-1 est ainsi rédigé :

aux principes de proportionnalité et d'individualisation des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; principes reconnus par la jurisprudence de votre Conseil (respectivement dans vos décisions n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 portant sur la loi de finances pour 1988 et n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 portant sur la loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité).

Ces principes s'appliquent pleinement aux sanctions administratives dans la mesure où « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* » obéissait aux principes de nécessité et de proportionnalité déduits de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, « *même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* » (décision précitée n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 portant sur la loi de finances pour 1988).

Dès lors, les députées et les députés signataires du présent recours appellent votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

VI. De la méconnaissance du droit à ouverture de l'assurance chômage garanti par le versement de cotisations d'assurance chômage dont seraient victimes les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage qui – selon l'organisme référent – ne respecteraient pas leur contrat d'engagement.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté portent une atteinte au droit à ouverture de l'assurance chômage garanti par le versement de cotisations d'assurance chômage ; droit que votre Conseil a constamment reconnu dans sa jurisprudence.

« *Le revenu de remplacement et les allocations mentionnées aux articles L. 5131-5 et L. 5131-6 peuvent être suspendus ou supprimés, en tout ou partie, ou le demandeur d'emploi peut être radié de la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 en fonction des manquements constatés, de leur fréquence et de la nature du revenu ou de l'allocation perçu par le demandeur d'emploi* ».

Sauf motif légitime, les manquements pouvant être sanctionnés concernent les obligations énoncées dans le contrat d'engagement relatives à l'assiduité et à l'obligation de réaliser des actes positifs et répétés en vue de trouver un emploi, parmi lesquels figurent les candidatures à des offres d'emploi, en vue de créer, de reprendre ou de développer une entreprise, de réaliser des actions concourant à l'insertion sociale et professionnelle et de mettre en œuvre, le cas échéant, le projet de reconversion professionnelle mentionné au 2° du II de l'article L. 5422-1 ».

C'est la Commission mixte paritaire réunie le 23 octobre 2023 qui a adopté la rédaction finale ici contestée.

En effet, l'application de ces articles 2 et 3 pourrait conduire à ce qu'un demandeur d'emploi ayant préalablement cotisé à l'assurance chômage et par suite percevant le revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-1 du code du travail se voit suspendre voire supprimer le versement de ce revenu en cas de manquement au contrat d'engagement (premier alinéa du I. de la nouvelle rédaction de l'article L. 5412-1 du code du travail issue du 2° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

Ces manquements sont définis de manière très large : ce sont ceux « *aux obligations énoncées dans le contrat d'engagement relatives à l'assiduité, à la participation active aux actions prévues par le plan d'action et à l'obligation de réaliser des actes positifs et répétés en vue de trouver un emploi, parmi lesquels figurent les candidatures à des offres d'emploi, en vue de créer, de reprendre ou de développer une entreprise, de réaliser des actions concourant à l'insertion sociale et professionnelle et de mettre en œuvre, le cas échéant, le projet de reconversion professionnelle mentionné au 2° du II de l'article L. 5422-1* » (second alinéa du I. de la nouvelle rédaction de l'article L. 5412-1 du code du travail issu du 2° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

Comme soutenu *supra*, les députées et députés signataires du présent recours alertent sur la probabilité élevée que plusieurs situations individuelles ou caractérisant l'environnement économique et social du demandeur d'emploi pourraient priver ce dernier de sa capacité à respecter pleinement et dans la durée les dispositions de son contrat d'engagement.

Or au moindre manquement supposé par son organisme référent – essentiellement l'opérateur France Travail –, le demandeur d'emploi serait ainsi privé de son revenu de remplacement.

Ce pouvoir de sanction – sans qu'il soit tenu compte de la réalité des prétendus manquements – conféré à l'organisme référent du demandeur d'emploi porte une atteinte manifeste au droit à ouverture de l'assurance chômage garanti par le versement de cotisations d'assurance chômage.

Or votre Conseil a constamment reconnu ce droit dans sa jurisprudence.

Par exemple le considérant 119 de votre décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 portant sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France indique que : « *les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes* ».

Plus récemment, votre Conseil a jugé que les cinquième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 « *impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés*

d'emploi » (cf. votre décision DC n° 2022-844 DC du 15 décembre 2022, Loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi)

Les députées et les députés signataires du présent recours appellent dès lors votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

VII. De la méconnaissance du principe de liberté contractuelle par la caducité des parcours personnalisés d'accès à l'emploi à l'entrée en vigueur de l'article 2, ce sans consentement des personnes signataires desdits parcours.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que l'article 2 porte une atteinte manifeste au principe de liberté contractuelle garanti par la Constitution

Le second alinéa du III. de l'article 2 du projet de loi ici contesté prévoit en effet l'interruption au 1er janvier 2025 des parcours d'accompagnement déjà en cours par l'opérateur Pôle emploi, les missions locales et les agences Cap Emploi, au profit d'un nouveau contrat d'engagement, conclu avec le réseau pour l'emploi.

Ainsi, le parcours d'accompagnement prévu par la loi au moment de la cotisation versée, pendant l'occupation d'un emploi, ne correspondra pas au parcours effectivement réalisé au moment de la liquidation des droits; les articles 2 et 3 du projet de loi ici contesté supprimant le projet personnalisé d'accès à l'emploi et le remplaçant par un contrat d'engagement au contenu différent, modifiant ainsi le régime de droits et de devoirs dont avaient connaissance les individus pour organiser leur activité sur le marché du travail.

Pour tous les individus déjà inscrits dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi, les droits seront modifiés après leur signature dudit projet personnalisé d'accès à l'emploi, sans qu'aucune option de maintien dudit projet ne soit proposée ; portant ainsi une atteinte manifeste au principe de liberté contractuelle.

Cette rupture de la liberté contractuelle est d'autant plus problématique que les contenus du projet personnalisé d'accès à l'emploi et du contrat d'engagement diffèrent à maints endroits.

Alors que le projet personnalisé d'accès à l'emploi prévoyait de ne tenir compte que des expériences « *professionnelles* », le contrat d'engagement y inclut aussi les expériences « *extraprofessionnelles* » (4e alinéa du 3° du II. de la nouvelle rédaction de l'article 5411-6 du code du travail introduite par le b) du 1° du I. de l'article 2 du projet de loi ici contesté).

Par ailleurs, la substitution du projet personnalisé d'accès à l'emploi par le contrat d'engagement supprime toute référence à une « *zone géographique privilégiée* » ou à un « *niveau de salaire attendu* ».

Or votre Conseil a reconnu le principe de liberté contractuelle (cf. votre décision n°2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001) ; liberté garantie notamment par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

À ce titre, la liberté contractuelle garantit les droits personnels des individus à la formation des contrats mais protège aussi ces derniers dans l'exécution de leur contrat, notamment contre les lois nouvelles.

Ainsi, votre Conseil a considéré que « *le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789* » (cf. votre décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, considérant 29).

Votre Conseil a également considéré que toute modification légale des relations contractuelles existantes ne peut être justifiée que par un motif d'intérêt général (cf. la décision n° 2002-465 DC, 13 janvier 2003, Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi).

Or si le bénéfice de diverses prestations sociales (revenu de remplacement, revenu de solidarité active, etc.) est aujourd'hui conditionné à la signature d'un contrat, qui est actuellement le projet personnalisé d'accès à l'emploi, la fin de l'exécution de ce contrat doit donc être encadrée par la loi qui en modifie les termes, du moins justifiés par un intérêt général.

Force est de constater que l'article 2 du projet de loi ici contesté se borne à supprimer toute référence au projet personnalisé d'accès à l'emploi, prévoit à son III. l'application du contrat d'engagement à toutes les relations contractuelles déjà existante ; ce à une date fixée par décret, ne pouvant être ultérieure au 1er janvier 2025.

Il porte dès lors une atteinte excessive à la liberté contractuelle. Pour ce motif, les députées et les députés signataires du présent recours appellent dès lors votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

VIII. De la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du principe de la liberté et du droit à la vie privée par l'inscription automatique des conjoints à l'opérateur France Travail

Le a) du 1° du I. de l'article 1 du projet de loi ici contesté modifie l'article L. 5411-1 du code du travail afin que soit notamment inscrite d'office sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France :

« 2° La personne qui demande le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ».

Puis, le c) du 3° du I. de l'article 3 du projet de loi ici contesté prévoit d'insérer, à l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les conditions prévues à l'article L. 5411-1 du code du travail, le bénéficiaire et son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité sont automatiquement inscrits, lors de la demande d'allocation, sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail. » ;

Comme le note le Conseil d'État dans son avis du 1er juin 2023 sur le projet de loi ici contesté, *« le projet de loi transforme ainsi la nature de la liste des demandeurs d'emploi, qui devient un outil de suivi de l'accompagnement de l'ensemble des personnes sans emploi, et non plus seulement de celles qui recherchent un emploi ».*

Il constate notamment que *« le projet de loi précise ensuite que l'ensemble des personnes mentionnées à l'article L. 5411-1 du code du travail sont orientées, à la suite de leur inscription sur la liste mentionnée au point précédent, vers un organisme référent en vue de leur accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi, ou, dès lors que des difficultés tenant notamment à leur absence de logement, à leurs conditions de logement ou à leur état de santé font temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi, en vue de bénéficier au préalable d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale ».*

Les dispositions citées du projet de loi ici contesté visent ainsi à procéder à une inscription d'office des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail, et à imposer des obligations nouvelles à ces conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS aux personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail, notamment l'obligation de signer un contrat

d'engagement prévoyant notamment l'obligation de réaliser au moins 15 heures d'activité hebdomadaires.

- a) *Sur l'atteinte manifeste au droit au respect de la vie privée par l'inscription automatique des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail.*

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent tout d'abord que les dispositions citées des articles 1er et 3 du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste au droit au respect de la vie privée et sont dès lors contraires à la Constitution.

Votre Conseil garantit en effet dans sa jurisprudence le respect de la vie privée comme un droit fondamental, ce en application notamment de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En effet, selon votre Conseil, « *aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. " ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* » (cf. la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle).

Dans une décision ultérieure, votre Conseil a précisé qu'il « *incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire* » (cf. la décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014).

Dans la décision relative à l'accès des personnes nées d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur aux données non identifiantes et à l'identité des tiers donneurs, votre Conseil a relevé, pour déterminer si les dispositions législatives contestées méconnaissaient le droit au respect de la vie privée, que « *les dispositions contestées se bornent à prévoir que le tiers donneur peut être contacté par la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur en vue de recueillir son consentement à la communication de ces informations. Elles n'ont pas pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles est donné le consentement et ne sauraient avoir pour effet, en cas de refus, de soumettre le tiers donneur à des demandes répétées émanant d'une même personne* » (cf. la décision n° 2023-1052 QPC du 9 juin 2023).

Le droit au respect de la vie privée implique nécessairement, pour être inscrit sur une liste qui impose des obligations, que le consentement de la personne concernée soit expressément donné, et qu'il soit libre et éclairé. C'est particulièrement le cas lorsque l'inscription concerne une personne qui est conjoint, concubin, ou partenaire lié par un PACS de la personne qui s'est initialement inscrite à l'opérateur France Travail.

En l'espèce, en imposant l'inscription automatique des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail, les dispositions du projet de loi ici contesté méconnaissent le droit à la vie privée dès lors que, sans pouvoir exprimer leur consentement à ce que soit dévoilé leur choix d'être conjoint, concubin, ou partenaire lié par un PACS d'une personne souhaitant demander le revenu de solidarité active, lesdits conjoints, concubins ou partenaires liés par un PACS vont voir leur lien privé, c'est-à-dire leur sphère d'intimité, révélé d'office à une administration, sans leur consentement exprès, libre et éclairé.

En conséquence, les dispositions de la loi déferé imposant inscription d'office des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail méconnaissent manifestement le droit à la vie privée.

Elles ne poursuivent, par surcroît, aucune exigence d'intérêt général ou exigence constitutionnelle. Dès lors, elles sont contraires à la Constitution.

b) Sur l'atteinte manifeste à la liberté individuelle et la liberté personnelle par l'inscription automatique des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail.

Les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que les dispositions des articles 1er et 3 du projet de loi ici contesté portent une atteinte manifeste à la liberté individuelle et la liberté personnelle, et sont dès lors contraires à la Constitution.

Votre Conseil a déjà jugé qu'il appartient au législateur « *de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale* » (Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France).

Il a également jugé que « *la liberté personnelle est proclamée par les articles 1er, 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* » (cf. décision n° 2022-1022 QPC du 10

novembre 2022). Comme le note le commentaire de votre décision : « *Cette liberté assure, dans son acception la plus large, à chacun de pouvoir décider librement des sujets qui le concernent* ». Il est ajouté : « *si cette liberté doit être conciliée, le cas échéant, avec d'autres exigences constitutionnelles (cf. décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010) ou si des limitations peuvent lui être apportées pour des motifs d'intérêt général (cf. décision n° 2012-260 QPC du 29 juin 2012), c'est à la condition que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté soient adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis* ».

Votre Conseil a également jugé, s'agissant de dispositions permettant de mener des recherches portant sur l'embryon humain ou sur les cellules souches embryonnaires non seulement à des fins médicales, mais aussi en vue d'améliorer la connaissance de la biologie humaine « *qu'une recherche ne peut être menée qu'à partir d'embryons proposés à cette fin par le ou les donneurs, dont le consentement préalable est expressément requis.* » (cf. décision n° 2021-821 DC du 29 juillet 2021).

Il en résulte que le consentement préalable d'une personne visant à ce que des obligations lui soient imposées est un corollaire nécessaire de la liberté personnelle et de la liberté individuelle. Toute atteinte à cette nécessité de recueillir expressément et préalablement le consentement libre et éclairé pour inscrire une personne sur une liste afin de lui imposer des obligations doit donc être justifiée par des motifs d'intérêts général ou des exigences constitutionnelles et être adaptée, nécessaire et proportionnée aux objectifs poursuivis.

En l'espèce, en imposant inscription d'office des conjoints, concubins, ou partenaires liés par un PACS des personnes sollicitant le revenu de solidarité active à l'opérateur France Travail, ce qui a pour conséquence de leur imposer des obligations sans que leur consentement exprès, libre et éclairé ait pu être recherché préalablement, les dispositions du projet de loi ici contesté méconnaissent manifestement la liberté individuelle et la liberté personnelle des personnes qu'elles visent.

Elles ne sont justifiées par ailleurs par aucune fin d'intérêt général ou aucune exigence constitutionnelle. Par surcroît, elles ne respectent aucune exigence de nécessité et de proportionnalité.

Pour ces deux motifs - atteinte au droit au respect de la vie privée et au principe de la liberté et du droit à la vie privée par l'inscription automatique des conjoints à l'opérateur France Travail- les députées et les députés signataires du présent recours appellent dès lors votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

IX. De la méconnaissance du droit au respect de la vie privée par le partage de données à caractère personnel par le réseau pour l'emploi ; partage prévu à l'article 4.

En introduisant un partage de données à caractère personnel ne protégeant pas suffisamment les informations personnelles des bénéficiaires du nouveau réseau pour l'emploi par les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi, les députées et les députés signataires du présent recours soutiennent que l'article 4 du projet de loi ici contesté porte une atteinte manifeste au droit au respect de la vie privée garanti par la Constitution.

Le droit au respect de la vie privée est rattaché par votre jurisprudence à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne, parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* », la « *liberté* ». La liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée (voir votre décision n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, considérant 45).

Votre Conseil exige notamment que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données personnelles doivent être justifiés par l'intérêt général et mis en œuvre de façon adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité). Vous êtes ainsi passés, en matière de traitement de données, d'un contrôle de l'absence de disproportion manifeste à un contrôle de proportionnalité plus approfondi.

S'agissant du contrôle de proportionnalité, il ressort de la jurisprudence de votre Conseil que vous tenez compte du nombre de personnes susceptibles de relever du fichier informatique en cause, de la sensibilité particulière des données personnelles recueillies, des garanties techniques ou juridiques prévues par le législateur et des finalités d'utilisation ou de consultation du fichier.

L'atteinte de nature à méconnaître le droit au respect de la vie privée s'évalue par conséquent à la fois au prisme de l'étendue des données personnelles collectées et du périmètre très vaste des acteurs (à la fois publics et privés) y ayant accès, et eu égard à l'objectif poursuivi, qui est ici le retour à l'emploi.

En l'espèce, les dispositions introduites à l'article 4 du projet de loi ici contesté, en particulier l'introduction des articles L. 5311-8 et L. 5311-11 dans le code du travail par le 2° du I. dudit article 4 créent un réseau d'acteurs de l'insertion et de l'emploi, dénommé réseau pour l'emploi qui ouvre le partage de données automatiques entre toutes les personnes morales constituant le réseau.

S'agissant de l'étendue des données collectées, le 4° du nouvel article L. 5311-8 du code du travail définit largement les informations que se partagent les personnes morales constituant le réseau

pour l'emploi : *« les informations et les données à caractère personnel nécessaires à l'identification des bénéficiaires de leurs services, notamment le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, à l'évaluation de leur situation, au suivi de leur parcours d'insertion, à la réalisation des actions d'accompagnement des bénéficiaires et à l'établissement de statistiques ».*

Quant aux personnes morales ayant accès aux données précitées, elles sont définies aux II. et III. du nouvel article L. 5311-7 du code du travail. Il s'agit des acteurs publics, parmi lesquels l'État et les collectivités territoriales, ainsi que de l'opérateur France Travail (nouveau Pôle emploi) mais également d' *« opérateurs spécialisés »*; des *« organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap »*, ainsi que d'une multitude d'organismes, tels que les *« organismes débiteurs de prestations familiales chargés du service du revenu de solidarité active »* ou encore les *« structures dont l'objet est l'accompagnement à la création d'entreprises pour les personnes en recherche d'emploi ».*

Le projet de loi ici contesté indique également au III. de l'article L. 5311-7 du code du travail, que l'ensemble de ces organismes, publics comme privés *« peuvent participer au réseau pour l'emploi »*, et donc partager les informations et les données à caractère personnel nécessaires à l'identification des bénéficiaires de leurs services et susmentionnées.

Le 7° du I. du nouvel article L. 5311-8 de ce même code énonce que les mêmes personnes morales constituant le réseau pour l'emploi *« rendent accessibles à l'organisme de droit privé mentionné à l'article L.5427-1 (du code du travail) certaines données, y compris des données personnelles collectées et mises en commun dans le cadre de leurs missions respectives au sein du réseau pour l'emploi, afin de faciliter la gestion du régime d'assurance chômage et l'analyse de l'évolution des parcours professionnels des bénéficiaires des services du réseau pour l'emploi, en veillant au respect de la confidentialité et de la protection des données personnelles. ».*

Si en matière de protection sociale, votre Conseil laisse une large marge d'appréciation au législateur (*« Les exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées. Il appartient au législateur, pour y satisfaire, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles. »* cf. décision DC n° 2009-599 du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, considérants 100 et 101), vous indiquez tout de même que *« Pendant, l'exercice de ce pouvoir*

ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. » (voir, aussi la décision n° n°2003-483 DC du 14 août 2003, Loi portant réforme des retraites, considérants 6 à 8 ; décision 2010-617 DC, du 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites, considérants 7 et 8)

Or les dispositions précitées introduites par l'article 4 mettent en place un partage de données automatique entre acteurs publics et acteurs privés (délégataires d'une mission de service public), sans restriction, ni précision sur la protection des données, ce qui entraîne une méconnaissance du droit au respect de la vie privée, à valeur constitutionnelle.

En outre, dans son avis sur le projet de loi du 6 juillet 2023, la Défenseure des droits souligne que *“les données personnelles risquent d'être réutilisées pour d'autres usages que les fins statistiques prévues par le texte, notamment pour détecter des fraudes. Cela constitue une atteinte aux droits des bénéficiaires du RSA”*⁹.

Les observations de Mme Laure Camaji (Maîtresse de conférences HDR, Institut d'études du travail de Lyon à l'université Lumière Lyon 2) dans son article *« Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? »*¹⁰ nous éclairent plus largement sur la dynamique à l'œuvre que vont renforcer les dispositions citées : *« Les données personnelles des demandeurs d'emploi sont effectivement massives et facilement accessibles, mais cette situation n'est pas une faille de sécurité du système. La démultiplication de ces données et leur circulation sont au cœur de la transformation numérique de Pôle emploi. La stratégie de digitalisation et la plateformes des services, la dématérialisation des procédures et de la relation aux usagers, le développement des fonctionnalités des espaces personnels Pôle emploi ainsi que l'algorithmisation des décisions, sont autant de transformations systématiques et systémiques qui reposent sur l'exploitation de données personnelles à grande échelle. Le projet France Travail prolonge et amplifie cette trajectoire : les innombrables informations personnelles collectées dans les domaines de l'emploi et de l'insertion seront bientôt interconnectées et accessibles aux acteurs privés. »*

Votre Conseil a estimé dans une situation similaire que l'importante quantité de données personnelles, leur durée de conservation et l'obligation de consultation que peuvent avoir des organismes privés, sont de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de manière disproportionnée. (cf. décision n°2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, considérants 51 à 57).

⁹ https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=47832&opac_view=-1

¹⁰ Publiée dans la revue de droit du travail du 13 octobre 2023
<https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=REVTRAV%2FCHRON%2F2023%2F0120>

Enfin, ce même article 4 du projet de loi contesté, renvoie à un décret les modalités d'application notamment du partage de données personnelles entre organismes privés comme publics, et ce, à deux endroits (7° du I. du nouvel article L. 5311-8 du Code du travail et nouvel article L. 5311-11 du Code du travail). L'article 34 de la Constitution prévoit pourtant que c'est au législateur de fixer les règles concernant les libertés publiques.

Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, l'article 4 porte atteinte au droit au respect de la vie privée et est entaché d'incompétence négative. Dès lors, les députées et les députés signataires du présent recours appellent votre Conseil à censurer les dispositions citées du projet de loi ici contesté.

—

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteures et auteurs de la présente saisine vous demandent de bien vouloir censurer les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.