

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023

(Loi pour le plein emploi)

Saisi de la loi pour le plein emploi, le Conseil constitutionnel censure des dispositions autorisant un partage d'informations entre les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi et assortit de réserves d'interprétation des dispositions relatives aux obligations résultant du dispositif de contrat d'engagement pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du revenu de solidarité active

Par sa décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi pour le plein emploi, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

* Étaient notamment contestées des dispositions de l'article 2 de la loi prévoyant que le demandeur d'emploi élabore et signe, avec l'organisme référent vers lequel il a été orienté, un contrat d'engagement établissant un plan d'action en matière d'accompagnement personnalisé, de formation et de « levée des freins périphériques à l'emploi » qui précise notamment, en fonction de la situation de l'intéressé, l'intensité de l'accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité qui ne peut en principe être inférieure à quinze heures.

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions, notamment, de méconnaître le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que le principe de sécurité matérielle dont découlait, selon eux, l'exigence qu'aucune personne ne soit privée de toutes ressources pour subvenir à ses besoins essentiels.

Le Conseil constitutionnel rappelle que les exigences constitutionnelles résultant des cinquième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Celles résultant de ses dixième et onzième alinéas impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées.

Il appartient au législateur, pour satisfaire à ces exigences, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il peut à tout moment, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il peut également adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel relève, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que, en prévoyant que tous les demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'opérateur France Travail, y compris les allocataires du revenu de solidarité active, doivent conclure un contrat d'engagement, le législateur a entendu leur appliquer un cadre commun de droits et d'obligations en vue d'améliorer leur accompagnement socio-professionnel. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

En deuxième lieu, d'une part, en prévoyant l'accomplissement par le demandeur d'emploi d'une durée hebdomadaire minimale d'« *activité* », le législateur a entendu faire référence à toute action concourant à son insertion sociale ou professionnelle. À ce titre, la personne peut être tenue d'accomplir notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui, mais aussi une activité salariée, qui implique, conformément au droit commun, la conclusion d'un contrat de travail et le versement d'une rémunération. Ainsi, en confiant à l'organisme référent et au demandeur d'emploi le soin de déterminer conjointement l'activité à réaliser au titre du plan d'action, le législateur, qui n'avait pas à énumérer l'ensemble des actions susceptibles d'être mises en œuvre en application du contrat d'engagement, a défini avec suffisamment de précision l'obligation d'activité prévue par ce contrat.

D'autre part, si le législateur n'a pas fixé de plafond à la durée hebdomadaire d'activité que le demandeur d'emploi peut être tenu d'accomplir, le Conseil constitutionnel observe que cette durée doit être déterminée en fonction des besoins de la personne, définis au titre des objectifs d'insertion sociale et professionnelle précisés par le plan d'action, et correspondre à l'intensité de l'accompagnement requis.

Par une réserve d'interprétation, il juge [néanmoins] à cet égard que, sauf à méconnaître les exigences constitutionnelles résultant des dispositions précitées du Préambule de la Constitution de 1946, cette durée devra être adaptée à la situation personnelle et familiale de l'intéressé et limitée au temps nécessaire à

l'accompagnement requis, sans pouvoir excéder la durée légale du travail en cas d'activité salariée.

En dernier lieu, d'une part, le Conseil relève que le contrat d'engagement, élaboré en fonction des besoins du demandeur d'emploi, tient compte notamment de sa formation, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles et extraprofessionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation locale du marché du travail.

D'autre part, la durée d'activité hebdomadaire minimale peut être minorée, sans pouvoir être nulle, pour des raisons liées à la situation individuelle du demandeur d'emploi et au vu du diagnostic réalisé avec son organisme référent. En outre, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans peuvent disposer, à leur demande, d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité. Il résulte par ailleurs de l'article L. 262-31 du code de l'action sociale et des familles que l'allocataire du revenu de solidarité active bénéficiant de l'accompagnement à vocation d'insertion sociale peut être dispensé d'une telle obligation lorsqu'il n'est pas en mesure de s'engager dans une démarche de recherche d'emploi.

Le Conseil constitutionnel en déduit, sous la réserve précédemment mentionnée, que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences des cinquième, dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 doivent être écartés. Il en va de même des autres griefs dirigés contre les dispositions contestées de l'article 2 de la loi déferée.

* Les députés requérants contestaient en outre des dispositions des articles 2 et 3 de la loi déferée relatives au régime de sanctions applicable en cas de manquement du demandeur d'emploi aux obligations énoncées dans son contrat d'engagement, au motif notamment que ces sanctions auraient méconnu les principes d'individualisation et de proportionnalité des peines.

Selon ces dispositions, le revenu de solidarité active et les allocations chômage peuvent être suspendus ou supprimés, en tout ou partie, ou le demandeur d'emploi peut être radié de la liste des demandeurs d'emploi en cas de manquement aux obligations prévues par son 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. Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

Au visa de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel juge, en premier lieu, que, d'une part, aux termes mêmes des dispositions contestées, le manquement à l'obligation d'assiduité consiste en l'absence du demandeur d'emploi aux actions de formation, d'accompagnement et d'appui à la mise en œuvre de son projet d'insertion sociale ou professionnelle prévues par le contrat d'engagement. D'autre part, en faisant référence à un manquement à l'obligation de participer activement aux actions prévues par le plan d'action, ces dispositions visent à sanctionner le refus manifeste du demandeur d'emploi de participer à l'une de ces actions. Ainsi, ces manquements sont définis en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

En deuxième lieu, d'une part, la suspension ou la suppression du revenu de remplacement ou des allocations versés par l'assurance chômage ainsi que la radiation de la liste des demandeurs d'emploi ne peuvent être prononcées qu'en l'absence de motif légitime pouvant justifier le manquement du demandeur d'emploi. Ainsi, le prononcé de ces sanctions ne revêt pas un caractère automatique.

D'autre part, le législateur a prévu qu'un décret en Conseil d'État détermine les durées minimale et maximale de la sanction de radiation de la liste des demandeurs d'emploi et de celle de suspension ou de suppression du revenu ou des allocations versées par l'assurance chômage, ainsi que la part de ces revenus ou allocations pouvant faire l'objet d'une telle sanction. Il a également prévu que, lorsque le demandeur d'emploi bénéficie d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale, les durées de ces sanctions peuvent être adaptées.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge que, toutefois, il appartiendra au pouvoir réglementaire, en fixant ces durées et la part du revenu ou des allocations pouvant être suspendue ou supprimée, de veiller au respect du principe de proportionnalité des peines.

En dernier lieu, le prononcé de ces sanctions doit tenir compte du manquement constaté, de sa fréquence et de la nature du revenu ou de l'allocation perçus par le demandeur d'emploi.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel déduit que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les principes de légalité, de nécessité et d'individualisation des peines et, sous la réserve précédemment mentionnée, le principe de proportionnalité des peines.

* Le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions de l'article 4 autorisant les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi à partager entre elles certaines informations.

Les députés requérants soutenaient que ces dispositions méconnaissaient le droit au respect de la vie privée au motif que le partage des données qu'elles visaient à autoriser n'était pas entouré de garanties suffisantes. Ils relevaient à cet égard que les données concernées n'étaient pas définies précisément et que les destinataires de ces données, incluant des organismes privés, étaient particulièrement nombreux. Ils affirmaient également que, en se bornant à renvoyer au pouvoir réglementaire les modalités d'application de ce partage de données, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence.

Le Conseil constitutionnel rappelle que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.

À cette aune, il relève que les différentes personnes morales constituant le réseau pour l'emploi coordonnent l'exercice de leurs compétences afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires de leurs services. Dans ce cadre, les dispositions contestées prévoient que ces personnes morales partagent certaines données relatives aux bénéficiaires de leurs services et les rendent accessibles à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Elles renvoient à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités de traitement des données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre de leurs actions.

Le Conseil constitutionnel relève que ces dispositions visent à favoriser la coordination des acteurs concourant au service public de l'emploi et améliorer les parcours d'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiant de leurs services. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

Il juge que, toutefois, d'une part, les personnes morales autorisées à partager ces données au sein du réseau pour l'emploi sont non seulement l'État, les régions, les départements, les communes et certains groupements de communes, l'opérateur France Travail, les missions locales et les organismes de placement

spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, mais aussi les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi, les entreprises adaptées constituées par des collectivités territoriales ou des organismes publics ou privés, les établissements et services d'aide par le travail accueillant des personnes handicapées, les établissements et services médico-sociaux de réadaptation, de pré-orientation et de rééducation professionnelle, les organismes chargés de la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les maisons de l'emploi, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, les autorités et les organismes délégataires du conseil départemental vers lesquels les demandeurs d'emploi peuvent être orientés en vue de leur accompagnement, les organismes débiteurs de prestations familiales chargés du service du revenu de solidarité active et les structures dont l'objet est l'accompagnement à la création d'entreprises pour les personnes à la recherche d'un emploi.

D'autre part, les données susceptibles d'être partagées sont, outre celles permettant l'identification des bénéficiaires des services des personnes morales participant au réseau pour l'emploi, toutes celles nécessaires à l'évaluation de leur situation, au suivi de leur parcours d'insertion, à la réalisation des actions d'accompagnement, à l'établissement des statistiques et à la gestion de l'assurance chômage.

En outre, le partage autorisé peut porter sur toute catégorie de données à caractère personnel, dont notamment des informations relatives à la santé des personnes.

Le Conseil constitutionnel relève que, ainsi, le législateur a permis que des données à caractère personnel, y compris de nature médicale, soient communiquées à un très grand nombre de personnes, dont la désignation n'est subordonnée à aucune habilitation spécifique et sans qu'aucune garantie n'encadre ces transmissions d'informations.

Il déduit de tout ce qui précède que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et les déclare donc contraires à la Constitution.