



## Commentaire

### Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023

#### *Loi pour le plein emploi*

La loi pour le plein emploi avait été définitivement adoptée le 14 novembre 2023.

Le Conseil constitutionnel en avait été saisi par un recours, enregistré le 16 novembre 2023, émanant de plus de soixante députés des groupes « *La France insoumise – NUPES* », « *Gauche démocrate et républicaine – NUPES* », « *Écologistes – NUPES* » (*membre de l’intergroupe NUPES*) » et « *Socialiste et apparentés* » qui, outre la procédure suivie pour son adoption, critiquaient certaines dispositions de ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4 et 7.

Dans sa décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions de l’article 4 de la loi et, comme étant inséparables de ces dernières, certaines dispositions de ses articles 3 et 6.

Il a déclaré conformes à la Constitution, sous des réserves, certaines dispositions des articles 2 et 3.

Il a enfin déclaré conformes à la Constitution les autres dispositions contestées des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 7.

Le présent commentaire porte sur certaines dispositions des articles 2 et 3 de la loi déférée, relatives au contrat d’engagement signé par les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d’emploi et aux sanctions prévues en cas de manquement aux obligations énoncées dans ce contrat (I.), ainsi que de son article 4, portant sur le partage de données relatives au suivi des demandeurs d’emploi au sein du « réseau pour l’emploi » (II.).

# **I. – Les dispositions relatives au contrat d’engagement signé par les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d’emploi et aux sanctions prévues en cas de manquement aux obligations énoncées dans ce contrat (articles 2 et 3)**

## **A. – Présentation des dispositions objet de la saisine**

### **1. – Présentation de l’article 2 de la loi déferée**

*\* Selon l’exposé des motifs du projet de loi, l’article 2 « pose le cadre du nouveau contrat d’engagement de tous les demandeurs d’emploi inscrits auprès de l’opérateur France Travail, y compris les jeunes suivis par les missions locales et les allocataires du revenu de solidarité active. Ce contrat d’engagement est unifié autour d’un socle commun d’engagements et d’un plan d’action. Les obligations inscrites dans le contrat sont adaptées à chaque personne au regard de sa situation et précisent, le cas échéant, le niveau d’intensité de l’accompagnement et de l’activité prévu par le plan d’action. Le contrat précise également les engagements de l’organisme référent : désignation d’un conseiller référent, actions que l’organisme s’engage à mettre en œuvre. Il est établi et signé entre la personne et l’organisme référent chargé de l’accompagnement, et est périodiquement actualisé ».*

Cet article a ainsi pour objet d’unifier sous un même régime divers contrats existants dont la signature conditionne le bénéfice de prestations et services d’accompagnement d’assurance chômage et/ou de solidarité.

*\* Il existe en effet, en matière de droit à l’accompagnement vers l’emploi, plusieurs types de contrats qui diffèrent selon la situation des personnes en recherche d’emploi :*

*– Le projet personnalisé d’accès à l’emploi (PPAE) pour les demandeurs d’emploi*

En vertu de l’article L. 5411-6 du code du travail, le demandeur d’emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche par Pôle emploi. Il est tenu de participer, conjointement avec Pôle emploi, à la définition et l’actualisation d’un PPAE, d’accomplir des actes positifs et répétés de recherche d’emploi et d’accepter les offres raisonnables d’emploi (ORE) telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3 du même code<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L’article L. 5411-6-2 du code du travail dispose : « La nature et les caractéristiques de l’emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, tels que mentionnés dans le projet personnalisé

L'objet du PPAE est défini à l'article L. 5411-6-1 du même code : il s'agit de fixer les engagements réciproques du demandeur d'emploi et de Pôle emploi. Ce document doit ainsi déterminer ce qui constituera une ORE en précisant la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, tout en tenant compte du profil du demandeur d'emploi (formation, qualifications, connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles), de sa situation personnelle et familiale et de la situation du marché du travail local. Symétriquement, le PPAE doit retracer les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.

En cas de manquements à l'un de ses engagements<sup>2</sup>, le demandeur d'emploi s'expose à des sanctions : la radiation de la liste des demandeurs d'emploi<sup>3</sup> et la suppression de son revenu de remplacement<sup>4</sup>. Dans les cas les plus graves, il peut également encourir des pénalités administratives<sup>5</sup> ou faire l'objet de poursuites pénales<sup>6</sup>. Une action en répétition des prestations indues est par ailleurs ouverte à Pôle emploi<sup>7</sup>.

– *Le parcours contractualisé vers l'emploi (PACEA) et le contrat d'engagement jeune (CEJ) pour les personnes âgées de seize à vingt-cinq ans*<sup>8</sup>

En vertu des articles L. 5131-3 et suivants du code du travail, les personnes âgées de seize à vingt-cinq ans révolus peuvent bénéficier de dispositifs particuliers d'accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi organisés par l'État et mis en œuvre par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes<sup>9</sup>.

---

*d'accès à l'emploi, sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi ». Son article L. 5411-6-3 prévoit quant à lui que le PPAE ainsi que les ORE sont révisés périodiquement.*

<sup>2</sup> Constitue notamment un manquement le fait de ne pas justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés pour retrouver un emploi, de refuser sans motif légitime, à deux reprises, une ORE, de refuser d'élaborer ou d'actualiser le PPAE ou encore d'être absent à une action de formation ou à un rendez-vous.

<sup>3</sup> Article L. 5412-1 du code du travail.

<sup>4</sup> Article L. 5426-2 du code du travail. Cette sanction est également encourue en cas de fraude ou de fausse déclaration.

<sup>5</sup> Voir les articles L. 5426-5 à L. 5426-8 du code du travail.

<sup>6</sup> L'article L. 5413-1 du code du travail réprime spécialement le fait d'établir de fausses déclarations ou de fournir de fausses informations pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi.

<sup>7</sup> Articles L. 5426-8-1 à L. 5426-8-3 du code du travail.

<sup>8</sup> Le droit au CEJ est ouvert aux jeunes jusqu'à vingt-neuf ans révolus lorsque la qualité de travailleur handicapé leur est reconnue.

<sup>9</sup> Toutefois, par dérogation, un autre organisme peut être désigné par le représentant de l'État dans le département, lorsque cela est justifié par les besoins de la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes (article L. 5131-4 du code du travail).

Ces dispositifs peuvent prendre la forme :

- soit d'un PACEA qui, après un diagnostic, détermine les phases du parcours, leurs objectifs et leur durée. Il est élaboré conjointement par son bénéficiaire et le conseiller en mission locale et définit les engagements de chaque partie au contrat pour chaque phase. Parmi ces engagements figurent pour le bénéficiaire la participation active aux différentes actions prévues lors des différentes phases d'accompagnement. Selon l'article L. 5131-5 du code du travail, le jeune qui s'engage dans un tel parcours peut percevoir une allocation ponctuelle versée par l'État, qui peut être suspendue ou supprimée en cas de non-respect par son bénéficiaire des engagements du contrat ;

- soit d'un CEJ, élaboré suivant une logique proche avec le jeune et adapté à ses besoins identifiés lors d'un diagnostic. Selon les termes de l'article L. 5131-6 du code du travail, il s'agit d'un « *accompagnement intensif* » vers l'emploi par Pôle emploi ou la mission locale dont le bénéfice est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation, précisées par voie réglementaire. Une allocation mensuelle dégressive en fonction des ressources est attribuée aux bénéficiaires d'un CEJ à partir de la signature du contrat. Le régime de sanction applicable en cas de manquement du jeune à ses obligations contractuelles est déterminé aux articles R. 5131-17 et R. 5131-18 du code du travail<sup>10</sup> : le versement de l'allocation peut être supprimé, en tout ou partie, et, en cas de manquements répétés, la rupture du contrat est prononcée.

– *Le contrat d'engagement réciproque (CER) pour les personnes bénéficiant du RSA et qui ne sont pas inscrites auprès de Pôle emploi*<sup>11</sup>

Les bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme du service public de l'emploi autre que Pôle emploi (mission locale, Cap emploi, maison de l'emploi, *etc.*) concluent avec le département, dans un délai d'un mois suivant cette orientation, un CER énumérant les engagements tant de l'allocataire que du département en matière d'insertion professionnelle, selon la situation du bénéficiaire, et dont le contenu est similaire au PPAE<sup>12</sup>.

Les bénéficiaires du RSA qui connaissent des difficultés faisant temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi (absence de logement, état de santé, *etc.*) sont, quant à eux, orientés vers les organismes compétents en matière d'insertion sociale. Ils concluent avec le département, dans

---

<sup>10</sup> Un régime de sanctions graduées a été institué par le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>11</sup> Les bénéficiaires du RSA inscrits auprès de Pôle emploi relèvent du dispositif du PPAE, comme les autres demandeurs d'emploi (article L. 262-34 du code de l'action sociale et des familles [CASF]).

<sup>12</sup> Article L. 262-35 du CASF.

un délai de deux mois suivant cette orientation, un autre type de contrat énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle<sup>13</sup>.

\* Dans le prolongement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui prévoit l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail (qui se substitue à Pôle emploi, en application de la même loi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024) de toutes les personnes privées d'emploi, l'article 2 unifie les droits et devoirs des personnes inscrites sur cette liste en créant un contrat unique dénommé « *contrat d'engagement* ».

À cet effet, le b) du 1<sup>o</sup> de son paragraphe I réécrit notamment l'article L. 5411-6 du code du travail qui portait jusqu'à présent spécifiquement sur le PPAE, auquel vient se substituer le contrat d'engagement.

Dans cette nouvelle rédaction, le paragraphe I de l'article L. 5411-6 du code du travail prévoit que les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail, en application de l'article L. 5411-1 du même code (tel que réécrit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée), élaborent et signent avec l'organisme référent vers lequel elles ont été orientées un contrat d'engagement qui est ensuite périodiquement actualisé dans les mêmes formes.

Son paragraphe II détermine le contenu de ce contrat. Ainsi, à l'instar du PPAE, il doit définir les engagements de l'organisme référent, notamment les actions mises en œuvre en matière d'accompagnement personnalisé, et, réciproquement, les engagements de la personne concernée, parmi lesquels son assiduité et sa participation active aux actions prévues par le plan d'action.

Selon le 3<sup>o</sup> de ce même paragraphe, ce plan d'action doit lui-même préciser « *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* ».

Cette durée hebdomadaire minimale d'activité a été introduite dans le texte à l'initiative de Mme Pascale Gruny, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. Précisant l'objet de son amendement, elle indiquait à son appui que « *Si cette notion d'activité doit être envisagée de manière large et comprendre toute action concourant à l'insertion du demandeur d'emploi, en fonction de sa situation et de ses besoins, elle est essentielle pour garantir le*

---

<sup>13</sup> Article L. 262-36 du CASF.

*renforcement de l'accompagnement et de la mobilisation des demandeurs d'emploi dans un parcours plus intensif* »<sup>14</sup>.

Lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale, a été introduite la possibilité de minorer cette durée, voire d'en exempter certaines personnes qui ne seraient pas en mesure de les réaliser, notamment pour des raisons liées à leur situation familiale ou médicale<sup>15</sup>.

Si la nature des activités susceptibles d'être demandées au signataire a donné lieu à des discussions au Parlement, le choix a été fait de ne pas en préciser le contenu, afin de permettre que des activités de nature très diverse puissent être proposées dans le cadre du plan d'action<sup>16</sup>.

À cet égard, et à l'instar des dispositifs qu'il remplace (notamment le PPAE), le contrat d'engagement doit être élaboré en fonction des besoins du demandeur d'emploi et tenir compte de sa situation personnelle et familiale, de son profil (formation, qualifications, connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles et extraprofessionnelles) ainsi que de la situation locale du marché du travail.

Il est par ailleurs tenu compte, lors de l'élaboration du contrat d'engagement, des actions ou des parcours d'accompagnement dont le demandeur d'emploi bénéficie et qui sont mis en œuvre par d'autres organismes que l'organisme référent, notamment dans le cadre d'un parcours d'insertion par l'activité économique<sup>17</sup>.

\* Suivant le même objectif d'unification des régimes, le 3<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 2 réécrit l'article L. 5412-1 du code du travail, qui déterminait les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, afin de fixer le régime des sanctions applicables aux personnes bénéficiant d'un contrat d'engagement.

Le paragraphe I de l'article L. 5412-1 prévoit notamment que la suspension ou la suppression des allocations dont bénéficient le demandeur d'emploi, ainsi que sa

---

<sup>14</sup> Amendement n° COM-192 rect de Mme Pascale Gruny du 27 juin 2023.

<sup>15</sup> Voir, notamment, l'amendement n° 183 de M. Philippe Juvin *et al.* du 21 septembre 2023.

<sup>16</sup> À ce sujet, le sous-amendement n° 1853 déposé par le Gouvernement le 27 septembre 2023 indique : « *Il peut par exemple s'agir d'actions de remobilisation par le sport ou la culture, de démarches d'accès aux droits, d'ateliers collectifs de technique de recherche d'emploi ou de prestations de consolidation de son projet professionnel, de démarches en autonomie (participation à des salons de recrutement ou des entretiens), d'immersions professionnelles en entreprise, de formation d'adaptation au poste, de formation qualifiante, de contrats aidés ou d'emploi en IAE, etc.* ». De son côté, Mme Gruny a insisté en commission sur le fait « *que les quinze heures exigées ne sont pas quinze heures de travail. Il ne s'agit absolument pas, comme j'ai pu l'entendre, de mettre un balai dans les mains des bénéficiaires du RSA. Pour certaines personnes, l'activité en question pourrait même être de prendre en charge leur propre santé. Cela peut être du bénévolat ou de la formation* » (rapport n° 801 de Mme Pascale Gruny fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 28 juin 2023).

<sup>17</sup> Au sens de l'article L. 5132-3 du code du travail.

radiation, sont prononcées « *en fonction des manquements constatés, de leur fréquence et de la nature du revenu ou de l'allocation perçus par le demandeur d'emploi* ».

Les comportements susceptibles de donner lieu à ces sanctions sont déterminés par les alinéas suivants du même paragraphe ainsi que par les paragraphes II à IV de l'article L. 5412-1. Ainsi, « *Sauf motif légitime, sont sanctionnés les manquements 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* », de même que le refus d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement, le refus à deux reprises d'une ORE, la fraude et les fausses déclarations.

Le paragraphe V prévoit que, lorsque le demandeur d'emploi bénéficie du RSA, celui-ci peut être suspendu ou supprimé dans les conditions prévues à l'article L. 262-37 du CASF (cf. *infra*).

Le paragraphe VI renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de mise en œuvre de ces sanctions, notamment leurs durées minimale et maximale ainsi que la part des revenus ou allocations pouvant être suspendue ou supprimée.

\* L'article 2 réécrit également l'article L. 5426-1 du code du travail afin de définir l'organisation et les modalités du contrôle des engagements applicables à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5426-1 énonce le principe selon lequel le contrôle des engagements pris par les demandeurs d'emploi est exercé par l'opérateur France Travail. À la suite d'un contrôle, cet opérateur peut prendre des mesures de suspension ou de suppression du revenu de remplacement ou des allocations versés ainsi que de radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

Selon les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe I, le contrôle des engagements pris par les bénéficiaires du RSA est exercé par le président du conseil départemental qui, le cas échéant, prendra les sanctions prévues par le CASF telles que modifiées par l'article 3 de la loi déferée. Toutefois, par dérogation, lorsque l'opérateur France Travail est l'organisme référent d'un bénéficiaire du RSA, il lui revient d'exercer le contrôle de ses engagements. Il peut, s'il y a lieu, proposer au président du conseil départemental de prononcer les sanctions de suspension ou de suppression du RSA.

## 2. – Présentation de l'article 3 de la loi déferée

\* L'article 3 vient en quelque sorte compléter l'article 2 s'agissant des dispositions spécifiques aux bénéficiaires au RSA. Ainsi que le précise son exposé des motifs, il procède, *« pour les allocataires du revenu de solidarité active, à la mise en cohérence des articles du code d'action sociale et des familles avec un renvoi aux règles de droit commun définies dans le code du travail applicables aux personnes inscrites en qualité de demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail, en ajustant les dispositions et en les complétant pour favoriser l'équité de traitement et l'efficacité de l'accompagnement »*.

L'article 3 modifie de la même façon le régime des sanctions applicables aux bénéficiaire du RSA *« pour le rendre plus progressif, plus juste mais aussi plus effectif, en permettant, en cas de manquement, de suspendre d'abord temporairement le versement du revenu de solidarité active, sans arrêter l'accompagnement de la personne, et avec reprise des droits lorsque la personne respecte ses engagements, avant une décision de suppression ou de radiation »*.

\* Les dispositions relatives au RSA, qui a été créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>18</sup> en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), figurent au sein du CASF.

L'article L. 262-1 de ce code précise que ce revenu a pour objet *« d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle »*.

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent un montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Financé par les conseils départementaux (sauf dans les territoires où cette compétence a été transférée à l'État), il est versé par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de la mutualité sociale agricole.

Le législateur a par ailleurs reconnu aux bénéficiaires du RSA des *« droits et devoirs »*. Ainsi, l'article L. 262-27 du CASF prévoit qu'ils ont *« droit à un accompagnement social et professionnel »* adapté à leurs besoins et organisé par un référent unique. En contrepartie, lorsqu'ils sont sans emploi ou ne tirent de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, l'article L. 262-28 du même code leur impose de rechercher un emploi ou d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de leur propre activité ou les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou

---

<sup>18</sup> Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.



professionnelle<sup>19</sup>. Ces obligations se matérialisent, selon les cas, par la signature d'un PPAE ou d'un CER (cf. *supra*)<sup>20</sup>.

Pour rendre effectifs ces droits et devoirs, les bénéficiaires du RSA sont orientés vers des institutions et organismes compétents en matière d'accompagnement professionnel, socio-professionnel ou social. Cette compétence d'orientation est confiée au président du conseil départemental qui est chargé, en fonction de la situation du bénéficiaire, de déterminer l'institution ou l'organisme le plus adapté pour l'accompagner.

L'article L. 262-29 du CASF prévoit une orientation prioritaire vers un accompagnement professionnel ou socio-professionnel, l'orientation vers des organismes compétents en insertion sociale étant réservée aux bénéficiaires connaissant des difficultés, notamment en matière de logement ou de santé, faisant obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi. Le même article prévoit une orientation des bénéficiaires âgés de moins de 25 ans vers les missions locales, lorsque leur situation le justifie.

Une convention conclue entre les acteurs départementaux de l'insertion définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement sur le territoire<sup>21</sup>.

Le régime des sanctions en cas de non-respect de ses obligations par le bénéficiaire du RSA est prévu à l'article L. 262-37 du CASF.

Selon cet article, le versement du RSA peut être suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental dans quatre hypothèses :

- lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le PPAE ou le CER n'est pas établi dans les délais prévus ou n'est pas renouvelé ;
- lorsque, sans motif légitime, les dispositions du PPAE ou les stipulations du CER ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;
- lorsque le bénéficiaire accompagné par Pôle emploi a été radié de la liste des demandeurs d'emploi ;
- lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le CASF.

Le versement par l'organisme payeur peut reprendre à compter de la

---

<sup>19</sup> Le RSA étant une allocation familiarisée, les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire liée par un pacte civil de solidarité (article L. 262-27 du CASF).

<sup>20</sup> Articles L. 262-34 à L. 262-36 du CASF.

<sup>21</sup> Article L. 262-32 du CASF. Cette convention est conclue entre le département, Pôle emploi, l'État, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, la caisse d'allocations familiales, la caisse de mutualité sociale agricole et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

régularisation de la situation du bénéficiaire, sur décision du président du conseil départemental. En revanche, si le non-versement de l'intégralité de l'allocation se prolonge, le président du conseil départemental procède à la radiation de l'intéressé de la liste des bénéficiaires du RSA<sup>22</sup>.

Conformément à l'article L. 262-39 du même code, les décisions de réduction ou de suspension du versement du RSA sont précédées de la consultation d'une équipe pluridisciplinaire composée notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle du territoire et de représentants des bénéficiaires eux-mêmes.

Ajoutons que, pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle de l'orientation et des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA, les articles L. 262-40 à L. 262-44 du CASF permettent notamment la transmission d'informations de Pôle emploi vers les conseils départementaux concernant les inscriptions et les radiations sur la liste des demandeurs d'emploi et facilitent ainsi le suivi des obligations des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi.

\* L'article 3 de la loi déferée modifie plusieurs dispositions du CASF afin d'adapter à la situation des bénéficiaires du RSA le régime applicable au contrat d'engagement et aux sanctions prévues pour l'ensemble des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, régi par le code du travail.

Il réécrit notamment l'article L. 262-37 du CASF afin d'instituer un régime de sanctions « *plus adapté et plus progressif* »<sup>23</sup> en cas de non-respect par le bénéficiaire du RSA de ses obligations.

Les paragraphes I et II de cet article prévoient que la suspension ou la suppression de tout ou partie du versement de ce revenu peuvent être décidées par le président du conseil départemental en cas de non-respect par le bénéficiaire du RSA de ses obligations.

La décision de suspension peut intervenir si le bénéficiaire du RSA refuse d'élaborer ou d'actualiser son contrat d'engagement, ou s'il ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées par ce contrat. Le président du conseil départemental peut y mettre fin avant le terme prévu si le bénéficiaire se conforme à ses obligations.

La décision de suppression peut être prise si le bénéficiaire dont le versement du RSA a été suspendu persiste, au terme de la suspension, dans le manquement qui

---

<sup>22</sup> En application de l'article L. 262-38 du CASF.

<sup>23</sup> Rapport n° 1673 de M. Paul Christophe et Mme Christine Le Nabour, fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, déposé le 21 septembre 2023.

a donné lieu à cette dernière, s'il réitère dans un certain délai un manquement pour lequel il avait fait l'objet d'une décision de suspension ou s'il refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le CASF.

Selon le paragraphe III de ce même article, la durée des décisions de suspension et de suppression et le montant concerné « *sont fixés en prenant en compte la situation du bénéficiaire, notamment la composition de son foyer, et en fonction de la nature et de la fréquence des manquements constatés* ».

Le bénéficiaire doit être informé des faits qui lui sont reprochés et de la sanction qu'il encourt afin de pouvoir présenter des observations, avec l'assistance, le cas échéant, d'une personne de son choix. La décision de suppression ne peut en outre être prononcée qu'après l'avis de l'équipe pluridisciplinaire instituée par l'article L. 262-39 du CASF.

Le paragraphe IV de l'article L. 262-37 prévoit l'articulation des rapports entre le conseil départemental et l'opérateur France Travail pour le prononcé des sanctions dans le cas où cet opérateur est l'organisme référent chargé de l'accompagnement du bénéficiaire<sup>24</sup>.

Son paragraphe V prévoit par ailleurs que, si une délibération du conseil départemental l'y autorise, le président du conseil départemental peut déléguer à l'opérateur France Travail, pour une durée qu'il détermine et pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA résidant dans le département dont cet opérateur est l'organisme référent, le prononcé des mesures de suspension du RSA. L'opérateur France Travail informe le président du conseil départemental des sanctions qu'il prononce dans ce cadre.

Le dernier paragraphe de l'article L. 262-37 du CASF renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'application de ces dispositions, notamment celle des durées minimale et maximale des sanctions ainsi que de la part maximale du RSA pouvant être suspendue ou supprimée.

---

<sup>24</sup> Ainsi, lorsque l'opérateur France Travail est l'organisme référent chargé de l'accompagnement du bénéficiaire, il peut proposer au président du conseil départemental la suspension ou la suppression du RSA. S'il s'agit d'une mesure de suspension, le président du conseil départemental peut faire connaître à l'opérateur qu'il entend statuer lui-même sur les faits reprochés ; à défaut, l'opérateur France Travail prononce lui-même la suspension qu'il a proposée et en informe le président du conseil départemental. Si une mesure de suppression est proposée ou si le président du conseil départemental entend statuer lui-même sur une mesure de suspension, celui-ci ne peut prendre une mesure plus sévère que celle proposée par l'opérateur France Travail sans que le bénéficiaire ait préalablement pu présenter des observations. Il ne peut en outre prendre de décision de suppression qu'après avis de l'équipe pluridisciplinaire mentionnée ci-dessus.

## B. – Griefs

Les députés requérants développaient plusieurs critiques à l'encontre des articles 2 et 3 de la loi déférée.

- Ils reprochaient notamment à l'article L. 5411-6 du code du travail, dans sa rédaction résultant de l'article 2 de la loi déférée, d'imposer à l'ensemble des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, y compris celles qui demandent le RSA, de réaliser, au titre de ce contrat d'engagement, une durée hebdomadaire d'activité d'au moins quinze heures, sous peine de se voir privées de tout revenu, sans tenir suffisamment compte de leur situation individuelle et de leur environnement économique et social. Ce faisant, ces dispositions méconnaissaient selon eux 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, pour les députés requérants, l'exigence qu'aucune personne ne soit privée de toutes ressources pour subvenir à ses besoins essentiels.

Ils soutenaient également que le législateur n'avait pas défini avec une précision suffisante la notion d'« *activité* » mentionnée au titre du contrat d'engagement, celui-ci pouvant ainsi selon eux inclure des activités assimilables à un emploi salarié, de même que le contenu du plan d'action prévu par ce contrat. Ils critiquaient en outre l'absence de plafonnement de la durée hebdomadaire d'activité qu'une personne peut être tenue d'accomplir. Ces imprécisions étaient selon eux de nature à conférer à l'organisme référent un pouvoir discrétionnaire pour définir le contenu du contrat d'engagement et fixer la durée hebdomadaire d'activité, introduisant ainsi une rupture d'égalité entre les demandeurs d'emploi en fonction des activités disponibles dans leur bassin d'emploi et de leur organisme référent. Les députés requérants estimaient en conséquence que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence ainsi que l'exigence de clarté de la loi, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et le principe d'égalité devant la loi.

- S'agissant des dispositions relatives au régime de sanctions applicable en cas de manquement du demandeur d'emploi aux obligations énoncées dans son contrat d'engagement, les députés requérants dénonçaient l'application automatique de ces sanctions au motif qu'elles pouvaient être prononcées sans qu'il soit tenu compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ou des conditions économiques de son bassin d'emploi. Ils critiquaient également l'absence de définition précise du manquement à l'obligation d'« *assiduité* » ou de « *participation active aux actions prévues par le plan d'action* ». Il en résultait, selon eux, une méconnaissance des principes d'individualisation et de

proportionnalité des peines ainsi que du « *droit à ouverture de l'assurance chômage garanti par le versement de cotisations d'assurance chômage* ».

Les députés requérants reprochaient en outre à ces dispositions de permettre au président du conseil départemental de déléguer à l'opérateur France Travail le prononcé d'une sanction de suspension du versement du RSA à l'encontre des bénéficiaires de cette allocation pour lesquels cet opérateur est l'organisme référent. Il en résultait, selon eux, une différence de traitement entre ces bénéficiaires selon que, dans leur département de résidence, le président du conseil départemental décide ou non de faire usage de cette faculté.

## **C. – La jurisprudence constitutionnelle**

### **1. – Jurisprudence relative aux exigences des cinquième, dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946**

Le Conseil constitutionnel a développé, sur le fondement de plusieurs alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, des exigences particulières en matière de politique d'aide et d'action sociales.

Trois alinéas du Préambule ont été plus particulièrement mobilisés en ce sens :

– le cinquième alinéa, selon lequel « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi...* » ;

– le dixième alinéa, selon lequel « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » ;

– et le onzième alinéa, selon lequel 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* ».

\* Par sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé « *qu'en instaurant un régime d'assurance sociale des accidents du travail et des maladies professionnelles, la loi du 30 octobre 1946 susvisée a mis en œuvre les exigences énoncées par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 11.

Il a en outre rappelé, à plusieurs reprises, que 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 »<sup>26</sup> et qu'« il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, 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. Le Conseil juge cependant que « l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »<sup>27</sup>.

\* Le Conseil reconnaît donc au législateur une importante marge de manœuvre pour la mise en œuvre des exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946<sup>28</sup>.

Dans sa décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le principe d'un repos hebdomadaire est l'une des garanties du droit au repos reconnu aux salariés par le onzième alinéa du Préambule de 1946 et « qu'en prévoyant que le droit au repos hebdomadaire des salariés s'exerce en principe le dimanche, le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, a entendu opérer une conciliation, qui lui incombe, entre la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le dixième alinéa du Préambule de 1946 qui dispose que : "La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" »<sup>29</sup>.

Les requérants faisaient par ailleurs grief à la loi déferée d'introduire une rupture d'égalité entre les salariés en prévoyant deux régimes dérogeant au principe du repos dominical différents selon que le salarié travaillait le dimanche en zone touristique ou dans un « périmètre d'usage de consommation exceptionnel ». Pour

---

<sup>26</sup> Voir la décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, paragr. 56.

<sup>27</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 101 ; décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S. (Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers)*, cons. 4.

<sup>28</sup> Il en va de même lorsqu'il exerce son contrôle sur le fondement du cinquième alinéa du Préambule de 1946 qui garantit le droit pour chacun d'obtenir un emploi (voir, en ce sens, la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 20).

<sup>29</sup> Décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 2 et 3.

écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, le Conseil a relevé, d'une part, « *que les salariés travaillant le dimanche dans des zones ou communes touristiques en vertu d'une dérogation de plein droit liée aux caractéristiques des activités touristiques de celles-ci sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des salariés travaillant dans les "périmètres d'usage de consommation exceptionnel" en vertu d'une dérogation administrative temporaire ; que, par suite, le législateur pouvait prévoir, pour ces derniers, une majoration légale de la rémunération en l'absence d'accord collectif* ». Il a considéré, d'autre part, « *que la différence de traitement qui en résulte entre les dérogations de droit, pour lesquelles les salariés, compte tenu de la nature de leur activité, ne bénéficient que de garanties conventionnelles et les dérogations individuelles et temporaires pour lesquelles, compte tenu de leur caractère exceptionnel, les salariés bénéficient de garanties légales, est en rapport direct avec l'objet de la loi* »<sup>30</sup>.

De la même manière, dans sa décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur le caractère approprié de la durée de non-occupation d'un emploi qui est nécessaire pour pouvoir bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés. Il a jugé que « *l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale définit les conditions pour le versement de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes atteintes d'une incapacité permanente inférieure à un taux fixé par décret à 80 % ; qu'il prévoit ce versement aux personnes dont l'incapacité est supérieure ou égale à un pourcentage, fixé par décret à 50 %, et qui connaissent, du fait de ce handicap, une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; que le 2° de l'article L. 821-2 tend à définir un critère objectif caractérisant la difficulté d'accéder au marché du travail qui résulte du handicap ; qu'en excluant du bénéfice de cette allocation les personnes ayant occupé un emploi depuis une durée définie par décret, le législateur a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi* »<sup>31</sup>. Il en a déduit que les dispositions contestées ne portaient pas atteinte au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Dans sa décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, saisi notamment de dispositions renvoyant à un décret les modalités relatives à l'accessibilité des lieux publics aux personnes handicapées, le Conseil a exercé son contrôle sur le fondement des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que de l'article 34 de la Constitution. Après avoir rappelé sa formulation de principe, selon laquelle il est « *possible au législateur, pour satisfaire à ces exigences [résultant du Préambule] de choisir les modalités*

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*, cons. 19 et 20.

<sup>31</sup> Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed T. (Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé)*, cons. 4.

*concrètes qui lui paraissent appropriées* », le Conseil a jugé que le législateur pouvait renvoyer de telles dispositions à un décret en Conseil d'État et que, ce faisant, il n'avait manqué à aucune exigence constitutionnelle<sup>32</sup>.

Le commentaire de cette décision, citant le commentaire de la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003<sup>33</sup>, rappelait que « *La jurisprudence a en effet circonscrit avec réalisme les obligations auxquelles les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 soumettent le législateur. / Ces dispositions mettent à sa charge non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens. / De plus, les moyens ne sont pas infinis. Leur degré de mobilisation dépend de l'état des ressources dont dispose la Nation et des autres objectifs de valeur constitutionnelle ou d'intérêt général qu'elle doit poursuivre* ».

\* Plus récemment, dans sa décision n° 2022-844 DC du 15 décembre 2022, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions insérées dans le code du travail prévoyant qu'un demandeur d'emploi, qui a refusé à deux reprises une proposition de contrat de travail à durée indéterminée émise à l'issue d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de mission, peut être privé du bénéfice de l'allocation d'assurance chômage.

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de faire peser sur les demandeurs d'emploi une contrainte excessive en méconnaissance du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ils faisaient également valoir que ces dispositions créaient une différence de traitement injustifiée entre les demandeurs d'emploi selon qu'ils ont reçu ou non une proposition de contrat à durée indéterminée.

En des termes inédits, sur le fondement du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil a jugé que ces exigences constitutionnelles impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Il a ensuite considéré : « *En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu inciter les travailleurs privés d'emploi à accepter des emplois à durée indéterminée afin notamment de lutter contre la précarité résultant de l'embauche dans le cadre de contrats à durée déterminée ou de mission d'intérim. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général. / En second lieu, d'une part, il résulte des dispositions contestées que le demandeur d'emploi peut être privé du bénéfice de l'allocation d'assurance chômage uniquement lorsque, soit il a refusé à deux reprises au cours des douze derniers*

---

<sup>32</sup> Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, *Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap*, cons. 6 à 9.

<sup>33</sup> Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 16 à 20.



mois, à l'issue d'un contrat à durée déterminée, une proposition de contrat à durée indéterminée pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente pour une durée de travail équivalente, relevant de la même classification et sans changement du lieu de travail, soit il a refusé, à deux reprises au cours des douze derniers mois, à l'issue d'un contrat de mission, un contrat à durée indéterminée pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, sans changement du lieu de travail. En outre, le bénéficiaire de l'allocation d'assurance chômage ne peut lui être refusé si, au cours de la même période de douze mois, il a été employé dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée. / D'autre part, le demandeur d'emploi n'est pas privé de l'allocation d'assurance chômage si la dernière proposition de contrat à durée indéterminée qui lui a été adressée n'est pas conforme aux critères prévus par le projet personnalisé d'accès à l'emploi préalablement établi, lequel précise la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, en tenant compte de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local ». Pour ces motifs, il a considéré que les exigences constitutionnelles précitées n'étaient pas méconnues<sup>34</sup>.

## **2. – Jurisprudence sur les principes d'individualisation et de proportionnalité des peines**

Les principes d'individualisation et de proportionnalité des peines procèdent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Cet article s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais également à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* » même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle<sup>35</sup>.

\* Pour considérer qu'une mesure revêt la qualification de sanction ayant le caractère de punition, le Conseil constitutionnel apprécie le caractère de punition de la mesure non pas au regard de ses conséquences mais de son objet : il examine, à l'aune de l'intention du législateur et des caractéristiques de la mesure, si celle-ci poursuit une finalité répressive, sans s'arrêter à sa nature pénale, administrative, civile ou disciplinaire.

---

<sup>34</sup> Décision 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*, paragr. 16 à 21.

<sup>35</sup> Le Conseil l'a affirmé, pour la première fois, concernant le principe de non rétroactivité, dans sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 (décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33).

Le Conseil a notamment jugé que ne constituaient pas des sanctions ayant le caractère d'une punition :

- la déchéance d'un juge consulaire de ses fonctions en cas de condamnation, au cours de son mandat, pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs : « *ces dispositions, sans caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ; qu'elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition* »<sup>36</sup> ;

- une mesure d'interdiction professionnelle (l'incapacité et l'interdiction d'exploiter un débit de boissons pour des personnes ayant fait l'objet de certaines sanctions pénales) : « *ces dispositions ont pour objet d'empêcher que l'exploitation d'un débit de boissons soit confiée à des personnes qui ne présentent pas les garanties de moralité suffisantes requises pour exercer cette profession ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition* »<sup>37</sup> ;

- une mesure d'inéligibilité à des élections professionnelles : « *cette inéligibilité tend non pas à assurer une répression supplémentaire des professionnels ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires mais, d'une part, à tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public ou d'officier ministériel et, d'autre part, à garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus sévères ; [...] par suite, l'inéligibilité prévue par le deuxième alinéa ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>38</sup> ;

- le licenciement auquel est tenu de procéder l'employeur en cas de retrait de l'agrément pour l'exercice de la profession d'assistant maternel ou familial : « *le licenciement auquel est tenu de procéder l'employeur, en application de la disposition contestée, n'est qu'une conséquence directe du retrait d'agrément ; qu'il ne saurait, dès lors, être regardé comme une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>39</sup> ;

---

<sup>36</sup> Décision n° 2011-114 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2011, *M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 5.

<sup>37</sup> Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 6.

<sup>38</sup> Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)*, cons. 4.

<sup>39</sup> Décision n° 2011-119 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 3.

- la faculté pour le juge, dans le cadre d'une action de groupe dans le domaine de la concurrence, d'ordonner l'exécution provisoire du jugement statuant sur la responsabilité pour ce qui concerne les mesures de publicité : « *la publicité ordonnée en application de l'article L. 423-19 est destinée à permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti ; qu'elle ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte à la présomption d'innocence est inopérant* »<sup>40</sup> ;

- le fait, dans le but de garantir la sécurité des manifestations sportives à but lucratif, d'en refuser l'accès à une personne ayant manqué à ses obligations contractuelles relatives à la sécurité<sup>41</sup> ;

- l'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession à la suite de la condamnation définitive d'un opérateur pour certaines infractions : « *les dispositions contestées, qui n'ont pas pour objet de punir les opérateurs économiques mais d'assurer l'efficacité de la commande publique et le bon usage des deniers publics, n'instituent pas une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>42</sup> ;

- les sanctions pouvant être prononcées par certaines associations professionnelles agréées à l'égard de leurs membres. Il a en effet considéré que celles-ci exerçaient « *les pouvoirs inhérents à l'organisation de toute association en vue d'assurer le respect de leurs conditions d'adhésion et de fonctionnement* » et que les dispositions contestées n'avaient, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de conférer à ces associations le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition<sup>43</sup>.

\* Dans le cadre de son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel juge, de manière constante, que « *Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »<sup>44</sup>. Il exerce ainsi un contrôle de l'erreur manifeste.

---

<sup>40</sup> Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 23.

<sup>41</sup> Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, *Association nationale des supporters (Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion)*, paragr. 7.

<sup>42</sup> Décision n° 2021-966 QPC du 28 janvier 2022, *M. Cédric L. et autre (Exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession)*, paragr. 10.

<sup>43</sup> Décision n° 2022-1015 QPC du 21 octobre 2022, *Association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine (Obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée des courtiers d'assurance et intermédiaires en opérations de banque et services de paiement)*, paragr. 24 à 29.

<sup>44</sup> Voir, par exemple, décision n° 2023-1054 QPC du 16 juin 2023, *Société Angelini Filliat (Pénalités pour facture inexacte ou incomplète)*, paragr. 3.

Le Conseil a ainsi pu déclarer conformes à la Constitution des dispositions qui instaurent, pour certains crimes les plus graves, la peine de perpétuité « incompressible » (réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une peine de sûreté de 30 ans)<sup>45</sup>.

Au contraire, il a prononcé de rares censures lorsque le caractère manifestement disproportionné de la peine ne faisait aucun doute. Il en a été ainsi de :

- l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne et fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués<sup>46</sup> ;

- une disposition prévoyant que « *tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée* »<sup>47</sup> ;

- la qualification d'acte terroriste du « *simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »<sup>48</sup> ;

- la fixation d'une amende fiscale à un taux élevé, non modulable par le juge, pour des manquements à certaines obligations n'affectant pas directement l'assiette de l'impôt ou sa collecte<sup>49</sup>.

\* Sur le fondement du principe d'individualisation des peines<sup>50</sup>, le Conseil constitutionnel prohibe les peines automatiques<sup>51</sup>. Ainsi, le Conseil affirme, de manière constante, que « *le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne*

---

<sup>45</sup> Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 13.

<sup>46</sup> Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17.

<sup>47</sup> 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*, cons. 49.

<sup>48</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9. Ce principe s'impose dans le silence de la loi (décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 28).

<sup>49</sup> Par exemple, décision n° 2021-908 QPC du 26 mai 2021, *Société KF3 Plus (Pénalités pour défaut de délivrance d'une facture)*, paragr. 10.

<sup>50</sup> Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, cons. 3.

<sup>51</sup> Jusqu'à la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, le Conseil sanctionnait le caractère automatique des sanctions sur le fondement des principes de nécessité et de proportionnalité. Voir en ce sens la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 40 ou la décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 52.

*puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce »<sup>52</sup>.*

L'individualisation est liée au pouvoir de modulation et d'appréciation de la sanction laissée au juge ou à l'administration, au regard des circonstances propres à chaque espèce.

Ainsi, dans sa décision n° 2015-481 QPC du 17 septembre 2015<sup>53</sup>, le Conseil constitutionnel, saisi de dispositions réprimant la méconnaissance d'obligations déclaratives relatives à certains comptes bancaires, a constaté, que, « *pour chaque sanction prononcée, le juge décide après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, en fonction de l'une ou l'autre des amendes prononcées, soit de maintenir l'amende, soit d'en dispenser le contribuable si ce dernier n'a pas manqué à l'obligation de déclaration de l'existence d'un compte bancaire à l'étranger ; qu'il peut ainsi proportionner les pénalités selon la gravité des agissements commis par le contribuable* ». Il en a conclu que ces dispositions ne méconnaissaient pas le principe d'individualisation des peines.

Dans sa décision n° 2022-1017/1018 QPC du 21 octobre 2022, le Conseil était saisi des sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à l'égard des vétérinaires en cas de manquements à leurs obligations. Après avoir examiné les conditions dans lesquelles pouvait s'appliquer la sanction de suspension, il a notamment jugé que « *la juridiction disciplinaire peut prononcer une sanction n'entraînant pas la révocation du sursis ou une sanction de suspension du droit d'exercer dont elle fixe la durée. La juridiction peut ainsi prendre en compte les conséquences de sa décision sur l'exécution de la première sanction* »<sup>54</sup>.

## **D. – Application à l'espèce**

### **1. – Sur les griefs dirigés contre les dispositions relatives au contrat d'engagement et à l'obligation faite au signataire d'effectuer une durée hebdomadaire minimale d'activité (article L. 5411-6 du code du travail)**

Les dispositions relatives au contrat d'engagement étaient essentiellement critiquées par les députés requérants en ce qu'elles visaient à obliger l'ensemble

---

<sup>52</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, *M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons)*, cons. 5 et n° 2018-710 QPC du 1<sup>er</sup> juin 2018, *Association Al Badr et autre (Infraction à l'obligation scolaire au sein des établissements privés d'enseignement hors contrat)*, paragr. 16.

<sup>53</sup> Décision n° 2015-481 QPC du 17 septembre 2015, *Époux B. (Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger)*, cons. 5 et 7.

<sup>54</sup> Décision n° 2022-1017/1018 QPC du 21 octobre 2022, *M. Lucas S. et autre (Révocation du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire II)*, paragr. 9.

des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, y compris celles qui demandent le RSA, de réaliser, au titre de ce contrat, une durée hebdomadaire d'activité d'au moins quinze heures, sous peine de se voir privées de tout revenu. Il était également reproché à ces dispositions de soumettre les demandeurs d'emplois à des obligations insuffisamment précises.

\* Tenant compte du cadre particulier dans lequel ces dispositions s'inscrivent, le Conseil constitutionnel s'est principalement fondé, pour les contrôler, sur les exigences résultant des cinquième, dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, c'est en effet sur le fondement des dixième et onzième alinéas du Préambule que le Conseil a jugé à plusieurs reprises qu'il incombe au législateur de mettre en œuvre une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées (au nombre desquelles figurent les bénéficiaires du RSA), tandis qu'il a plus récemment jugé que découle des cinquième et onzième alinéas du même Préambule l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

Après avoir énoncé ces normes constitutionnelles et les conséquences qui s'y attachent quant à l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et à la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées (paragr. 27 et 28), le Conseil constitutionnel a rappelé qu'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 (paragr. 29).

Il a en outre rappelé qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et souligné que « *Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (paragr. 30).

\* Après avoir décrit l'objet des dispositions contestées (paragr. 31 et 32), le Conseil a relevé, en premier lieu, qu'il ressortait des travaux parlementaires que, en prévoyant que tous les demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'opérateur

France Travail, y compris les allocataires du RSA, 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* » (paragr. 33).

S'attachant plus précisément à l'obligation d'activité prévue au titre du nouveau contrat d'engagement, le Conseil a considéré, en deuxième lieu, qu'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 (paragr. 34).

Il a précisé que la personne peut être tenue d'accomplir à ce titre 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* » (même paragr.). Ce faisant, le Conseil a admis, ainsi que l'y invitait le Gouvernement, que le demandeur d'emploi puisse être tenu d'accomplir un travail pour le compte d'un employeur, dès lors que cette activité s'exerce selon les conditions du droit commun du contrat de travail.

Écartant la critique en imprécision qui était dirigée contre ces dispositions, il a par ailleurs jugé qu'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* » (même paragr.).

Le Conseil a également écarté la critique tirée de l'absence de plafonnement de la durée hebdomadaire d'activité qu'une personne peut être tenue d'accomplir après avoir relevé que, si le législateur n'a pas fixé de plafond à cette durée, celle-ci 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 (paragr. 35).

Par une réserve d'interprétation, il a néanmoins jugé sur ce point 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* » (même paragr.). Il s'en déduit qu'un plafonnement de la durée hebdomadaire d'activité sera nécessairement prévu en cas d'accomplissement par le demandeur d'un emploi salarié. Cette durée devra

toujours être fixée en tenant compte de la situation de l'intéressé et de la nature de l'accompagnement qui lui est proposé dans les autres cas.

En dernier lieu, le Conseil a relevé, d'une part, 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 (paragr. 36).

Il a souligné, d'autre part, que 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 CASF que l'allocataire du RSA 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 (paragr. 37).

Au regard de l'objectif ainsi poursuivi par le législateur et des conditions de mise en œuvre de l'obligation d'activité prévue au titre du contrat d'engagement, le Conseil en a conclu que, sous la réserve précédemment mentionnée, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences des cinquième, dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi devaient être écartés (paragr. 38).

Le Conseil a en outre écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi aux motifs que le régime applicable au contrat d'engagement étant le même pour tous les demandeurs d'emploi, quel que soit l'organisme référent avec lequel ce contrat est conclu, « *les dispositions contestées n'instituent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre ces personnes* » (paragr. 39).



## **2. – Sur les griefs dirigés contre les dispositions prévoyant des sanctions en cas de manquement d’un demandeur d’emploi aux obligations résultant du contrat d’engagement (paragraphe I et VI de l’article L. 5412-1 du code du travail ; paragraphes I à III, V et VIII de l’article L. 262-37 du CASF)**

Les députés requérants contestaient plusieurs 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 méconnaissaient les principes d’individualisation et de proportionnalité des peines protégés par l’article 8 de la Déclaration de 1789.

Après avoir rappelé que les principes énoncés par cet article « *s’appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d’une punition* », et énoncé les exigences découlant des principes de légalité, de nécessité et proportionnalité ainsi que d’individualisation des peines (paragr. 51), le Conseil constitutionnel a examiné successivement les dispositions contestées de l’article L. 5412-1 du code du travail et celles, spécifiques aux bénéficiaires du RSA, de l’article L. 262-37 du CASF.

\* S’agissant de l’article L. 5412-1 du code du travail, le Conseil a écarté, en premier lieu, la critique en imprécision des comportements réprimés par son paragraphe I dès lors, d’une part que, « *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* » (paragr. 53). Il a considéré, d’autre part, qu’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* » (même paragr.). Le Conseil en a déduit que ces manquements étaient définis en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l’arbitraire.

En deuxième lieu, le Conseil a jugé que, contrairement à ce que soutenaient les députés requérants, le prononcé des sanctions prévues par les dispositions contestées ne revêtait pas un caractère automatique. En effet, 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 (paragr. 54).

S'attachant plus particulièrement au paragraphe VI de l'article L. 5412-1 du code du travail, le Conseil a également relevé que le législateur avait 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 (paragr. 55).

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a cependant jugé qu'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 (paragr. 56).

En dernier lieu, le Conseil a tenu compte du fait que 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 (paragr. 57).

Il en a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas les principes de légalité, de nécessité et d'individualisation des peines et, sous la réserve précédemment mentionnée, le principe de proportionnalité des peines (paragr. 58).

\* Le Conseil constitutionnel a jugé, pour des motifs voisins et sous une réserve analogue à celle précédemment mentionnée (énoncée au paragr. 63), que les dispositions contestées de l'article L. 262-37 du CASF, relatives aux sanctions encourues par les bénéficiaires du RSA, n'étaient pas contraires à ces mêmes principes (paragr. 61 à 65).

Par ailleurs, il a considéré qu'en permettant au président du conseil départemental de déléguer à l'opérateur France Travail le prononcé des sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RSA pour lesquels cet opérateur est l'organisme référent, les dispositions contestées du paragraphe V de ce même article ne créent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les personnes intéressées par les décisions en cause, dès lors que les motifs susceptibles de fonder la suspension du versement du revenu de solidarité active sont les mêmes. Il a en conséquence écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 66).

## II. – Dispositions relatives au partage de données relatives au suivi des demandeurs d’emploi au sein du « réseau pour l’emploi » (certaines dispositions de l’article 4)

### A. – Présentation des dispositions contestées

L’article 4 de la loi déferée crée un « réseau pour l’emploi » chargé des missions d’accueil, d’orientation, d’accompagnement, de formation, d’insertion et de placement des personnes à la recherche d’un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Ce réseau est constitué de l’État et des collectivités locales, de l’opérateur France Travail et d’opérateurs spécialisés.

Certaines dispositions de cet article prévoyaient, en particulier, que les personnes morales constituant ce réseau partagent certaines données à caractère personnel relatives aux bénéficiaires de leurs services.

\* Décrivant, en l’état du droit, la diversité des guichets chargés d’accompagner les personnes en recherche d’emploi et de répondre aux besoins des entreprises<sup>55</sup>, la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l’insertion, et la complexité d’une gouvernance faisant intervenir chaque niveau territorial<sup>56</sup>, l’étude d’impact de cet article retraçait les efforts entrepris et les difficultés actuelles pour coordonner les acteurs et les politiques publiques en la matière.

Mme Pascale Gruny, rapporteure de la commission des affaires sociales du Sénat, soulignait pour sa part que « *Le rapport de synthèse de la mission de préfiguration de "France Travail", présenté en avril 2023 par le Haut-commissaire à l’emploi et à l’engagement des entreprises, dresse la liste des principales difficultés constatées concernant la gouvernance de l’emploi, de l’insertion et de la formation : (...) un manque de partage de données pour prendre les bonnes décisions (besoins en formation, publics accompagnés...) conduisant à un pilotage inefficace* »<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Soit, l’opérateur principal, Pôle emploi, établissement public administratif *sui generis* en charge de l’indemnisation et du placement des demandeurs d’emploi intégrant 900 agences, les 440 missions locales (qui déploient près de 7000 points de contact sur le territoire), le réseau d’associations présidées par des élus, exerçant une mission en faveur de l’insertion socio-professionnelle des jeunes et les 100 « Cap emploi », organismes de placement spécialisés, chargés de l’accompagnement, de suivi et de maintien dans l’emploi des personnes en situation de handicap.

<sup>56</sup> Soit, l’État, responsable de la politique de l’emploi, au niveau national et territorial, les régions, qui ont une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, d’orientation et de développement économique, les départements, en charge des politiques d’insertion (en particulier à destination des allocataires du revenu de solidarité active), les communes et intercommunalités, à travers notamment les centres communaux d’action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d’action sociale (CIAS).

<sup>57</sup> Rapport n° 801 de Mme Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 28 juin 2023.

\* C'est pour répondre aux difficultés ainsi identifiées que l'article 4 de la loi déferée institue le « réseau pour l'emploi », dont il définit d'abord la composition et les missions.

L'étude d'impact de cet article relevait à cet égard que « *l'objectif poursuivi [par ces dispositions] consiste à garantir une articulation optimale entre les acteurs chargés de l'accompagnement vers l'emploi quel que soit le public qu'ils accompagnent, afin que chaque personne puisse être orientée vers le bon accompagnement et puisse se voir proposer les bonnes solutions, à chaque moment et sans rupture dans les parcours* ».

Il était prévu, en particulier, que « *La coordination des membres du réseau repose sur la logique de "patrimoine commun" : seront ainsi mis en place des communs numériques, des procédures et des indicateurs communs, ainsi que le partage de données et d'informations nécessaires au suivi des demandeurs d'emploi afin d'éviter les ruptures de parcours* ».

\* Le 3° du paragraphe I de l'article contesté crée au sein du code du travail un nouvel article L. 5311-7, dont le paragraphe I prévoit que « *Le réseau pour l'emploi met en œuvre, dans le cadre du service public de l'emploi pour ce qui relève des missions de celui-ci, les missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ainsi que, s'il y a lieu, de versement de revenus de remplacement, d'allocations ou d'aides aux demandeurs d'emploi. Il apporte une réponse aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail et sur l'évolution des métiers, des parcours professionnels et des compétences. Les missions du réseau sont mises en œuvre, le cas échéant, en lien avec les acteurs du service public de l'éducation* ».

Les personnes morales qui « constituent » le réseau pour l'emploi sont énumérées au paragraphe II de ce même article L. 5311-7 : en sont membres l'État, les régions, les départements, les communes et les groupements de communes, l'opérateur France Travail ainsi que des opérateurs spécialisés (les missions locales mentionnées à l'article L. 5314-1 du code du travail<sup>58</sup> et les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap mentionnés à l'article L. 5314-3-1 du même code).

---

<sup>58</sup> Il s'agit des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, qui peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public.

Son paragraphe III prévoit en outre que certaines personnes morales qui interviennent dans le champ de l'insertion professionnelle, de l'orientation professionnelle et du travail temporaire *« peuvent participer au réseau pour l'emploi »*.

\* Est également inséré dans le code du travail un nouvel article L. 5311-8 prévoyant que *« les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi coordonnent l'exercice de leurs compétences »* et favorisent la complémentarité de leurs actions, afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires. Il définit la liste des actions mises en œuvre à cette fin, dans le cadre de leurs compétences respectives.

À ce titre, il était en particulier prévu que les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi :

*« 4° Partagent 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 ; [...]*

*« 7° Rendent accessibles à l'organisme de droit privé mentionné à l'article L. 5427-1 [il s'agit de l'UNEDIC organisme auquel est confié la gestion du régime d'assurance chômage par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires] 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. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application du présent 7° »<sup>59</sup>.*

\* Enfin, un nouvel article L. 5311-11 du code du travail renvoyait à un décret en Conseil d'État notamment la détermination des *« modalités de traitement des*

---

<sup>59</sup> Ce dernier alinéa résultait d'un amendement adopté en première lecture en commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale. Ses auteurs relevaient que *« Depuis la loi de 2008 actant la fusion des Assedic et de l'ANPE et la création de l'opérateur Pôle emploi, l'Unédic a délégué un certain nombre de missions à différents opérateurs dont Pôle emploi pour la partie indemnisation et l'Acooss pour la partie recouvrement. Cette délégation a privé l'Unédic d'un accès aux données granulaires nominatives relatives aux cotisants et bénéficiaires de l'Assurance chômage, données primordiales pour assurer un pilotage du régime efficient »* (exposé des motifs de l'amendement n° AS1283 déposé le jeudi 14 septembre 2023).

*données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions prévues à l'article L. 5311-8 ».*

\* La mise en œuvre des actions du réseau pour l'emploi, et notamment le partage d'informations, faisait en outre l'objet de mentions au sein d'autres dispositions de la loi déferée propres à certains des acteurs de ce nouveau réseau pour l'emploi.

À ce titre, l'article L. 262-42 du code de l'action sociale et des familles était complété par l'article 3 de la loi déferée pour prévoir que *« le président du conseil départemental et les organismes débiteurs de prestations familiales chargés du service du revenu de solidarité active [...] partagent, avec les autres personnes morales constituant le réseau pour l'emploi, les informations et les données mentionnées à l'article L. 5311-8 du code du travail, en particulier celles relatives à l'orientation, à la situation et à l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active ».*

L'article L. 5312-1 du code du travail était également complété par l'article 6 de la loi déferée pour confier à l'opérateur France Travail la mission, notamment, *« De concevoir et de mettre à la disposition des membres du réseau pour l'emploi [...] des outils et des services numériques communs, notamment aux fins du partage des informations et des données mentionné au 4° de l'article L. 5311-8, en suivant et en facilitant la mise en œuvre de l'interopérabilité mentionnée au 5° du même article ».*

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les députés requérants soutenaient que les nouveaux articles L. 5311-8 et L. 5311-11 insérés au sein du code du travail par l'article 4 méconnaissaient le droit au respect de la vie privée au motif que le partage des données qu'ils autorisaient 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.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit au respect de la vie privée et au partage de données à caractère personnel**

Depuis 1999, le Conseil constitutionnel rattache le droit au respect de la vie privée à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>60</sup>. La

---

<sup>60</sup> Voir notamment les décisions n<sup>os</sup> 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la*

notion de « *vie privée* » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique comme la sphère d'intimité de chacun.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer « *la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public* »<sup>61</sup>.

Il déduit plus spécifiquement du droit au respect de la vie privée, en ce qui concerne la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, que « *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* »<sup>62</sup>.

\* Pour exercer son contrôle, le Conseil tient compte de la particulière sensibilité des données traitées, notamment lorsque sont en cause des données médicales<sup>63</sup> ou des données de connexion<sup>64</sup>. Il s'assure également du lien direct entre les données dont le traitement est autorisé et la finalité poursuivie par le législateur<sup>65</sup>. À ce titre, il exige du législateur qu'il définisse avec suffisamment de précision les conditions des atteintes portées à la vie privée.

---

*criminalité*, cons. 75 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 21.

<sup>61</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

<sup>62</sup> Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, considérant 8 ou, plus récemment, décision n° 2019-797 QPC, *Unicef France et autres (Création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés)*, paragr. 4, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, paragr. 86, et décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, *Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire*, paragr. 24.

<sup>63</sup> Il a ainsi affirmé que « *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* » (décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020, *Loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire*, paragr. 18).

<sup>64</sup> Le Conseil a notamment relevé, concernant les données de connexion, que « *compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, de telles données fournissent sur les personnes en cause des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée* » (décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, *La Quadrature du Net et autres [Droit de communication à la Hadopi]*, paragr. 17). Du fait du caractère sensible de ces données, le Conseil a décidé de rehausser son niveau d'exigence. Dans cette jurisprudence, il rappelle de manière systématique la conciliation que doit opérer le législateur entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, d'une part, et le respect de la vie privée, d'autre part (sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil sur la communication des données de connexion, voir la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 134 à 138). Voir également, notamment, les décisions n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, *M. Alexis K. et autre (Droit de communication aux enquêteurs de l'AMF des données de connexion)*, paragr. 8 à 10, et n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, *Mme Hanen S. (Droit de communication des organismes de sécurité sociale)*, paragr. 14 et 15.

<sup>65</sup> Décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, *Mme Hanen S. (Droit de communication des organismes de sécurité sociale)*, paragr. 13.

À plusieurs reprises, il a ainsi pris en compte l'encadrement de ces traitements par des garanties de portée générale qu'offre la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Saisi dans sa décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 des dispositions de l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 2013 qui avaient notamment pour objet de renforcer, en particulier en matière d'assurance-vie, les obligations déclaratives des organismes d'assurance, le Conseil constitutionnel a notamment pris en compte le fait que les informations transmises seraient à la seule destination de l'administration fiscale qui est tenue à l'obligation de secret et que *« si la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 doit conduire à la création d'un traitement de données à caractère personnel des informations ainsi recueillies, il ressort des débats parlementaires, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur n'a pas entendu déroger aux garanties apportées par la loi du 6 janvier 1978 susvisée relatives notamment aux pouvoirs de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui s'appliqueront aux traitements en cause »*. Il a également jugé *« que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes, dans le respect de ces garanties et sous le contrôle de la juridiction compétente, de s'assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données de ce fichier des contrats d'assurance-vie seront mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi »*<sup>66</sup>. Sous cette interprétation neutralisante, et au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, il a admis que ces dispositions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

\* Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'examiner à plusieurs reprises des dispositions prévoyant une transmission d'information entre personnes publiques.

- Dans sa décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, il a validé des dispositions déterminant le cadre dans lequel les professionnels de l'action sociale peuvent partager entre eux des informations confidentielles et les transmettre au maire ou au président du conseil général. À cette occasion, il a jugé : *« que c'est afin de mieux prendre en compte l'ensemble des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille et de renforcer l'efficacité de l'action sociale, à laquelle concourt une coordination accrue des différents intervenants, que le législateur a prévu, dans certaines hypothèses, de délier ces derniers du secret professionnel ; qu'il a précisé que, si l'un d'eux agit seul auprès d'une personne ou d'une famille, il ne doit donner d'informations au maire de la commune ou au président du conseil général que "lorsque l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles" de cette personne ou de cette*

---

<sup>66</sup> Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 13.



*famille "appelle l'intervention de plusieurs professionnels" ; qu'il n'a autorisé les professionnels qui agissent auprès d'une personne ou d'une même famille, ainsi que le coordonnateur éventuellement désigné parmi eux par le maire, "à partager entre eux des informations à caractère secret" qu'"afin d'évaluer leur situation, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en œuvre" et seulement dans la mesure "strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale" ; qu'il n'a permis à un professionnel, agissant seul ou en tant que coordonnateur, de délivrer ces informations confidentielles au maire ou au président du conseil général, qui disposent déjà, à d'autres titres, d'informations de cette nature, que si elles sont strictement nécessaires à l'exercice des compétences de ceux-ci ; qu'il a, enfin, précisé que la communication de telles informations à des tiers est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal ». Par conséquent, le Conseil a considéré que le législateur avait ainsi assorti « les échanges d'informations qu'il a autorisés de limitations et précautions propres à assurer la conciliation qui lui incombe entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, les exigences de solidarité découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 »<sup>67</sup>.*

- Dans sa décision n° 2016-569 QPC du 23 septembre 2016, le Conseil était appelé à se prononcer sur des dispositions autorisant des échanges d'informations en vue d'améliorer le suivi et le contrôle des personnes condamnées, favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive. Il a considéré que le législateur avait prévu que « puisse être transmise à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure "toute information" que les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation "jugent utile" au bon déroulement du suivi et du contrôle des personnes condamnées, sans définir la nature des informations concernées, ni limiter leur champ. Ce faisant, même s'il s'agissait d'améliorer le suivi et le contrôle des personnes condamnées, de favoriser l'exécution des peines et de prévenir la récidive, le législateur a porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée »<sup>68</sup>.

- Dans sa décision n° 2021-924 QPC du 9 juillet 2021, le Conseil s'est prononcé sur deux séries de dispositions organisant le partage et la communication de certaines informations intéressant les services de renseignement.

Examinant dans un premier temps les dispositions des premier et troisième alinéas de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) relatives au partage d'informations entre services de renseignement, le Conseil a d'abord relevé que

---

<sup>67</sup> Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007 précitée, cons. 6 et 7.

<sup>68</sup> Décision n° 2016-569 QPC du 23 septembre 2016, *Syndicat de la magistrature et autre (Transaction pénale par officier de police judiciaire - Participation des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des zones de sécurité prioritaires à l'exécution des peines)*, paragr. 25 et 26.

ces dispositions permettent de mettre en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Puis, il a examiné les garanties entourant ce partage d'informations entre services de renseignement. Il a ainsi considéré que les services intéressés étaient précisément définis et concouraient à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation, et relevé que le service détenteur d'une information ne peut la partager que si elle est nécessaire à l'accomplissement des missions du service destinataire. Il a également rappelé que, « *d'une part, les informations ainsi partagées sont soumises au respect des règles encadrant les traitements de données à caractère personnel par les services de renseignement et, s'agissant des données recueillies au moyen de techniques de renseignement, des règles mentionnées au livre VIII du code de la sécurité intérieure. D'autre part, les dispositions contestées ne font pas obstacle au contrôle susceptible d'être exercé, par les autorités compétentes, sur les informations partagées* »<sup>69</sup>. Au regard de l'ensemble de ces éléments, il a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a examiné, dans un second temps, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du CSI qui autorisait, quant à lui, certaines autorités administratives à communiquer des informations aux services de renseignement. Il a ici encore constaté que, « *En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu améliorer l'information des services de renseignement* » et que ces dispositions contribuaient également à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation<sup>70</sup>.

Toutefois, le Conseil a constaté que la transmission d'informations par certaines administrations aux services de renseignement n'était pas entourée des mêmes garanties que le partage d'informations entre services de renseignement.

Il a d'abord relevé que les autorités administratives autorisées à transmettre des informations à ces services étaient nombreuses (« *les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, des organismes gérant des régimes de protection sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ainsi que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives* ») et que « *cette transmission peut avoir lieu, le cas échéant, à la seule initiative d'autorités administratives dont les missions peuvent être sans lien avec celles des services de renseignement* ». Il a ensuite souligné qu'il résultait des dispositions contestées que pouvaient « *être communiquées aux services de renseignement toutes les "informations utiles" à l'accomplissement des missions de ces derniers sans que le législateur n'ait précisé la nature des informations concernées* » et que « *la*

---

<sup>69</sup> Décision n° 2021-924 QPC du 9 juillet 2021, *La Quadrature du Net (Communication d'informations entre services de renseignement et à destination de ces services)*, paragr. 8.

<sup>70</sup> *Ibid.*, paragr. 11.

*communication d'informations ainsi autorisée peut porter sur toute catégorie de données à caractère personnel, dont notamment des informations relatives à la santé, aux opinions politiques et aux convictions religieuses ou philosophiques des personnes* ». Or, le Conseil a constaté que « *le législateur n'[avait] prévu aucune garantie encadrant ces transmissions d'informations* »<sup>71</sup>.

Par conséquent, il a jugé que le deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du CSI méconnaissait le droit au respect de la vie privée et l'a déclaré contraire à la Constitution.

\* En matière de partage de données médicales, le Conseil constitutionnel a également été amené à exercer un tel contrôle.

Par exemple, dans sa décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, saisi de dispositions qui permettaient aux directeurs des établissements d'enseignement scolaire d'accéder à des informations médicales relatives aux élèves et de procéder à leur traitement, le Conseil a considéré que si, en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, « *Toutefois, en premier lieu, les dispositions contestées permettent d'accéder non seulement au statut virologique et vaccinal des élèves, mais également à l'existence de contacts avec des personnes contaminées, ainsi que de procéder au traitement de ces données, sans que soit préalablement recueilli le consentement des élèves intéressés ou, s'ils sont mineurs, de leurs représentants légaux. / En deuxième lieu, ces dispositions autorisent l'accès à ces données et leur traitement tant par les directeurs des établissements d'enseignement scolaire des premier et second degrés que par "les personnes qu'ils habilitent spécialement à cet effet". Les informations médicales en cause sont donc susceptibles d'être communiquées à un grand nombre de personnes, dont l'habilitation n'est subordonnée à aucun critère ni assortie d'aucune garantie relative à la protection du secret médical. / En dernier lieu, en se bornant à prévoir que le traitement de ces données permet d'organiser les conditions d'enseignement pour prévenir les risques de propagation du virus, le législateur n'a pas défini avec une précision suffisante les finalités poursuivies par ces dispositions* ». Il a donc considéré qu'elles portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée<sup>72</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Examinant les dispositions contestées à l'aune du droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a commencé par rappeler, dans la ligne des

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, paragr. 12 à 14.

<sup>72</sup> Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, *Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire*, paragr. 37 à 41.

jurisprudences précitées, les exigences de justification, d'adéquation et de proportionnalité auxquelles est soumis le traitement de données à caractère personnel, ainsi que la « *particulière vigilance* » qui doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités « *lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale* » (paragr. 78)

Après avoir décrit les dispositions contestées (paragr. 79 et 80), le Conseil a d'abord relevé qu'elles visaient 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 (paragr. 81).

Comme il le fait classiquement pour contrôler la constitutionnalité de l'atteinte portée à la vie privée par des dispositions définissant un traitement de données à caractère personnel, le Conseil s'est ensuite attaché à apprécier la proportionnalité de cette atteinte, au regard de l'objectif ainsi défini, du champ des personnes pouvant bénéficier de l'échange de ces données, de l'étendue et du type des données retenues, et des conditions encadrant la mise en œuvre de ce traitement de données.

\* Or, le Conseil a constaté, d'une part, que les personnes auxquelles les données pouvaient être communiquées était particulièrement nombreuses (paragr. 82).

Il s'agissait d'abord de celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 5311-7 du code du travail, à savoir 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 étaient également concernées les personnes morales mentionnées au paragraphe III du même article L. 5311-7, à savoir :

- 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 (article L. 5311-4 du code du travail),
- les organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi (article L. 5316-1 du code du travail, introduit par l'article 7 du projet de loi),
- les entreprises adaptées constituées par des collectivités territoriales ou des organismes publics ou privés (article L. 5213-13 du code du travail),
- les établissements et services d'aide par le travail (Esat) accueillant des personnes handicapées (article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles),

- les établissements et services médico-sociaux de réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle (b du 5° du paragraphe I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles),
- les organismes chargés de la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (article L. 5131-2 du code du travail),
- les maisons de l'emploi (article L. 5313-1 du code du travail),
- les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (troisième alinéa de l'article L. 1253-1 du code du travail),
- les autorités et les organismes délégataires du conseil départemental vers lesquels les demandeurs d'emploi peuvent être orientés en vue de leur accompagnement (3° du paragraphe IV de l'article L. 5411-5-1, introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée),
- les organismes débiteurs de prestations familiales chargés du service du revenu de solidarité active (article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles<sup>73</sup>),
- et les « *structures dont l'objet est l'accompagnement à la création d'entreprises pour les personnes à la recherche d'un emploi* ».

À la lecture des dispositions contestées, il n'était pas évident de déterminer d'emblée avec certitude le périmètre du partage de données ainsi autorisé. Aux termes mêmes du paragraphe I de l'article L. 5311-8, le périmètre défini par le législateur pour désigner les acteurs susceptibles de partager certaines données était en effet celui des personnes morales « *constituant le réseau pour l'emploi* ». Une hésitation était donc permise sur le point de savoir si étaient seuls concernés les acteurs publics mentionnés au paragraphe II de l'article L. 5311-7 du code du travail qui « *constituent* » le réseau pour l'emploi ou bien si bénéficiaient également de ce partage ceux, encore plus nombreux et divers, mentionnés à son paragraphe III, qui « *peuvent participer* » à ce réseau. L'économie générale de ces dispositions, que ne démentaient pas les travaux parlementaires, a conduit le Conseil à considérer, comme le concédait le Gouvernement dans ses observations, que le législateur avait bien entendu que l'ensemble de acteurs puissent indifféremment prendre part aux échanges de données mentionnés par les dispositions contestées.

\* Concernant les types de données susceptibles d'être partagées, le Conseil a constaté, d'autre part, qu'il s'agissait, outre celles permettant l'identification des bénéficiaires des services des personnes morales participant au réseau pour l'emploi – qui étaient ainsi clairement définies par leur nature – de toutes celles nécessaires à l'évaluation de la situation des bénéficiaires, au suivi de leur parcours d'insertion, à la réalisation des actions d'accompagnement, à

---

<sup>73</sup> Il s'agit des caisses d'allocations familiales ou, le cas échéant, des caisses de mutualité sociale agricole.

l'établissement des statistiques et à la gestion de l'assurance chômage (paragr. 83).

S'il y avait donc bien ici un lien direct entre les données dont le traitement est autorisé et la finalité poursuivie par le législateur, ce dernier s'était cependant borné à définir pour l'essentiel ces données par référence aux finalités du partage d'informations, sans donner d'autres précisions sur le type ou même sur les grandes catégories de données concernées.

Enfin, le Conseil a relevé que « *le partage autorisé peut porter sur toute catégorie de données à caractère personnel, dont notamment des informations relatives à la santé des personnes* » (paragr. 84).

Au regard du périmètre des personnes morales participant au réseau pour l'emploi, il pouvait s'agir, par exemple, de données à caractère médical détenues par des organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Comme le rappelait la norme de contrôle mobilisée pour contrôler ces dispositions, il appartenait au législateur, dès lors que sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, de faire preuve d'une « *particulière vigilance* ».

Or, concernant les éventuelles garanties techniques ou juridiques susceptibles d'encadrer le traitement des données, le 1<sup>o</sup> de l'article L. 5311-11 du code du travail se bornait à renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les modalités de traitement des données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions prévues à l'article L. 5311-8. Le législateur n'avait ainsi lui-même énoncé aucune règle particulière concernant, notamment, l'autorisation de consultation des fichiers ou l'habilitation à y accéder<sup>74</sup>.

\* De l'ensemble de ces éléments, le Conseil a déduit que « *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* » (paragr. 85).

Il en a conclu que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (paragr. 86).

---

<sup>74</sup> Tout au plus, concernant uniquement le partage de données introduit par voie d'amendement en faveur de l'UNEDIC au 7<sup>o</sup> de l'article L. 5311-8, le législateur avait-il mentionné qu'un tel traitement devait intervenir « *en veillant au respect de la confidentialité et de la protection des données personnelles* », renvoyant les modalités d'application de ce 7<sup>o</sup> à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre grief, le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution les dix-huitième, vingt-et-unième et cinquante-septième alinéas du 3° du paragraphe I de l'article 4, ainsi que, par voie de conséquence, le *b* du 12° du paragraphe I de l'article 3 de la loi déferée, et les mots « , *notamment aux fins du partage des informations et des données mentionné au 4° du I de l'article L. 5311-8,* » figurant au cinquième alinéa du *h* du 1° du paragraphe III de son article 6, qui en étaient inséparables (paragr. 87 et 88).