



GROUPE
LES REPUBLICAINS

Paris, le 3 août 2018

LOI POUR LA LIBERTE DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, aux fins de déclarer contraires à la Constitution son article 57 portant atteinte au principe de liberté contractuelle, ainsi que plusieurs de ses articles qui contreviennent aux règles encadrant l'adoption des amendements par le Parlement (« cavaliers législatifs », règle de « l'entonnoir »).

ARTICLE 57, CONTRAIRE AU PRINCIPE DE LIBERTE CONTRACTUELLE

La rédaction de l'article 57 est issue de l'adoption d'un amendement tardif du Gouvernement par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, après son rejet par le Sénat en première lecture. L'article traduit l'engagement du Président de la République pris le 9 juillet 2018 devant le Congrès d'ouvrir de manière anticipée la négociation de la convention d'assurance chômage.

La nouvelle rédaction de l'article 57 prévoit en effet que le Gouvernement devra remettre aux partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel, à compter de la promulgation de la présente loi, un document de cadrage afin qu'ils renégocient la convention d'assurance chômage. Ce document de cadrage devra fixer les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière de l'assurance chômage, préciser les objectifs du Gouvernement relatifs à l'évolution des règles de l'assurance chômage permettant de lutter contre la précarité, inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi et articuler les allocations chômage avec celles de solidarité. Enfin, ce document devra fixer le délai dans lequel la négociation doit aboutir, qui ne saurait dépasser quatre mois.

L'article entraîne ainsi la caducité de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, valide jusqu'au 30 septembre 2020, et par conséquent, porte atteinte au principe constitutionnel de liberté contractuelle.

En effet, dans une décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008 sur la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une loi

ne saurait porter une atteinte excessive à des accords collectifs antérieurs légalement conclus, sauf motif d'intérêt général suffisant : « le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ».

Le Gouvernement a justifié la remise en cause de la dernière convention d'assurance chômage par plusieurs motifs : la lutte contre la précarité et l'incitation au retour à l'emploi dans un contexte de reprise économique ; l'impact du nouveau schéma de financement du régime d'assurance chômage sur le cadre financier dans lequel s'inscrit la convention d'assurance chômage en cours ; l'extension du champ des bénéficiaires du régime (démissionnaires et travailleurs indépendants), ainsi que l'instauration d'un nouveau thème de négociation avec la création d'une allocation chômage de longue durée.

Comme l'ont indiqué les rapporteurs de la commission des Affaires sociales du Sénat en nouvelle lecture¹ : « Si la lutte contre la précarité et l'incitation des demandeurs d'emploi à retourner sur le marché du travail constituent un motif d'intérêt général, il n'est pas suffisant pour justifier la caducité dans son intégralité de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017. Ni l'évolution de la situation économique et du marché de l'emploi depuis avril 2017, ni les changements de direction intervenus dans deux organisations syndicales et une organisation patronale ne sauraient justifier à eux seuls la remise en cause de la convention du 14 avril 2017. ».

Les sénateurs soussignés demandent donc au Conseil constitutionnel de déclarer l'article 57 contraire à la Constitution.

ARTICLES INTRODUISANT DES « CAVALIERS LEGISLATIFS »

L'article 45 de la Constitution exige un lien, même indirect, entre tout amendement adopté en commission ou en séance et les dispositions du texte initial. Or, en première lecture à l'Assemblée nationale, plusieurs dispositions importantes ont été adoptées, ne se rattachant à aucun des articles du texte, ce qui n'a pas permis un débat serein et éclairé du Parlement. Ces dispositions doivent donc être déclarées contraires à la Constitution :

- L'ARTICLE 66 A renforçant la responsabilité sociale des plateformes électroniques à l'égard de leurs collaborateurs.
- LES ARTICLES 111, 112 ET 113 relatifs au rapprochement des parcours professionnels des fonctionnaires et des contractuels.

ARTICLES CONTRAIRES A LA REGLE DE « L'ENTONNOIR »

Plusieurs articles adoptés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture contreviennent à la règle dite « de l'entonnoir ». Le Conseil constitutionnel estime que cette règle « ressort de

¹ Rapport législatif n° 693 (2017-2018) de M. Michel FORISSIER, Mme Catherine FOURNIER, M. Philippe MOUILLER et Mme Frédérique PUISSAT, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 26 juillet 2018

l'économie de l'article 45 de la Constitution », dont le premier alinéa énonce, de façon inchangée depuis 1958, que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». Il considère donc, en conséquence, que « les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion² », selon une formulation reprise à l'article 48 du règlement du Sénat.

Le Conseil constitutionnel apprécie généralement si une disposition est ou non encore en discussion en constatant que l'article dans laquelle elle est contenue a ou n'a pas été adopté dans les mêmes termes. Toutefois, compte tenu de la longueur de certains des articles du présent projet de loi, l'échelle de l'article n'est sans doute pas la plus adaptée au cas présent. En effet, s'agissant par exemple de l'article 1^{er}, qui comporte près de 200 alinéas, certaines dispositions ont pu être adoptées dans les mêmes termes alors que l'article lui-même restait ouvert.

Les cahiers du Conseil constitutionnel³ éclairent la décision précitée en soulignant que « les amendements tardifs (...) conduisent à encombrer les textes législatifs de dispositions défectueuses qui, faute de temps, ne peuvent ni être dûment examinées par le Parlement, ni, par conséquent, être corrigées ».

De nouvelles dispositions ont été ajoutées au projet de loi par l'Assemblée nationale alors qu'elles n'avaient été adoptées par aucune des deux chambres en première lecture. Elles sont donc contraires à cette règle constitutionnelle ; il s'agit en particulier de :

- L'ARTICLE 1^{er} : si l'article 1er a été modifié au cours de la navette parlementaire, les dispositions relatives à la liste des acteurs susceptibles d'abonder le CPF ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux chambres. D'autre part, la disposition introduite par les députés en nouvelle lecture, tendant à ce que tout salarié souhaitant mobiliser son CPF dans le cadre d'un projet de transition professionnelle bénéficie au préalable d'un « positionnement », n'a été adoptée en première lecture par aucune des deux chambres.

- L'ARTICLE 2 : à l'article 2, dont l'objet est de tirer les conséquences de la monétisation du CPF s'agissant du compte d'engagement citoyen (CEC), le Sénat avait adopté sans modification le dispositif transmis par l'Assemblée nationale, à l'exception de la suppression d'une demande de rapport. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté en commission un amendement du Gouvernement visant à ce que l'Etat prenne en charge le financement des droits inscrits au CEC au titre de la réserve sanitaire.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté en commission un amendement des membres du groupe La République En Marche, qui avait été rejeté en séance publique par le Sénat, visant à supprimer l'obligation de mise à disposition des bulletins de paie dématérialisés sur la plateforme du compte personnel d'activité (CPA).

- L'ARTICLE 9 : cet article traite du congé de validation de l'expérience et en aucun cas de l'objet de la VAE, qui est défini par le code de l'éducation. Or, l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur, a prévu à titre expérimental que la VAE pourra porter sur l'acquisition d'un ou de plusieurs blocs de compétences. Bien qu'elle s'insère dans un article qui était toujours en discussion car modifié par le Sénat, cette mesure est dépourvue de tout lien direct avec les dispositions restant en discussion au stade de la nouvelle lecture. Son ajout à ce stade de la procédure parlementaire est donc contraire à la Constitution.

² Conseil constitutionnel, décision n° 98-DC du 25 juin 1998.

³ Cahier du conseil constitutionnel n° 5

- L'ARTICLE 37 : un amendement du rapporteur à l'Assemblée nationale a prévu que la contribution des entreprises de moins de 11 salariés finance également le compte personnel de formation. Bien que cet amendement ait été présenté comme un amendement de clarification, il représente une évolution notable par rapport au droit existant comme par rapport au dispositif initialement proposé. En effet, selon une logique de fongibilité asymétrique, la contribution des entreprises de moins de 11 salariés, qui est fixée à 0,55 % de la masse salariale, ne finance pas le CPF, contrairement à la contribution des entreprises de 11 salariés et plus, dont le taux est de 1 %. Cet amendement adopté en nouvelle lecture modifie une disposition qui avait été adoptée dans les mêmes termes par les deux chambres.

- L'ARTICLE 41 : un amendement du Gouvernement adopté en commission a élargi le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par cet article pour lui permettre d'organiser le recouvrement des contributions supplémentaires par les organismes de sécurité sociale. Un tel amendement avait été rejeté au Sénat. Le fait que l'article 20 soit toujours en discussion ne résulte pas d'un désaccord entre les deux chambres sur le champ de l'habilitation mais de l'adoption au Sénat d'un amendement corrigeant une erreur d'accord et d'un amendement visant à garantir le respect du contradictoire dans les procédures de contrôle. Cette modification est donc manifestement contraire à la règle de l'entonnoir.