

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012

NOR : CSCL1237809S

LOI PORTANT CRÉATION DES EMPLOIS D'AVENIR

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi portant création des emplois d'avenir, le 10 octobre 2012, par MM. Christian JACOB, Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT-TROIN, Jean-Pierre BARBIER, Etienne BLANC, Gérard CHERPION, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Eric CIOTTI, Mme Marie-Christine DALLOZ, M. Bernard DEFLESSELLES, Mme Sophie DION, M. Jean-Pierre DOOR, Mmes Marianne DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, M. Daniel FASQUELLE, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FOULON, Marc FRANCINA, Laurent FURST, Claude de GANAY, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Mme Annie GENEVARD, MM. Guy GEOFFROY, Daniel GIBBES, Franck GILARD, Georges GINESTA, Charles-Ange GINESY, Claude GOASGUEN, Philippe GOJON, Mme Arlette GROSSKOST, MM. Christophe GUILLOTEAU, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Christian KERT, Patrick LABAUNE, Mme Valérie LACROUTE, M. Jean-François LAMOUR, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Alain LEBOEUF, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Bruno LE MAIRE, Dominique LE MÈNER, Philippe LE RAY, Pierre LELLOUCHE, Jean LEONETTI, Mme Véronique LOUWAGIE, MM. Laurent MARCANGELI, Thierry MARIANI, Hervé MARITON, Olivier MARLEIX, François de MAZIÈRES, Philippe MEUNIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Jean-Frédéric POISSON, Axel PONIATOWSKI, Franck RIESTER, Mmes Sophie ROHFRITSCH, Claudine SCHMID, MM. André SCHNEIDER, Eric STRAUMANN, Claude STURNI, Mme Michèle TABAROT, MM. Jean-Charles TAUGOURDEAU, Michel TERROT, Jean-Marie TETART, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Jean-Pierre VIGIER, Philippe VITEL et Eric WOERTH, députés.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code du travail ;

Vu le code du travail applicable à Mayotte ;

Vu les observations du Gouvernement en réponse à la saisine, enregistrées le 17 octobre 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant création des emplois d'avenir ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 4, en particulier au regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Sur les normes de constitutionnalité applicables :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

3. Considérant que, d'une part, le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées dès lors que les différences de traitement qui en résultent répondent à des fins d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier ;

4. Considérant que, d'autre part, le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics, impose qu'il ne soit tenu compte, pour le recrutement à ces emplois, que de la capacité, des vertus et des talents ;

Sur les articles 4 et 12 :

5. Considérant que l'article 4 de la loi déferée complète le chapitre IV du titre III du livre I^{er} de la cinquième partie du code du travail par une section 9 intitulée « Emploi d'avenir professeur » composée de cinq sous-

sections ; que le nouvel article L. 5134-120 permet aux établissements publics locaux d'enseignement et aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles de proposer des « emplois d'avenir professeur » afin de faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat ; que le nouvel article L. 5134-128 ouvre la même possibilité aux établissements d'enseignement privé ayant passé un contrat avec l'Etat ; que ces emplois d'avenir professeur sont destinés à des étudiants, âgés de vingt-cinq ans au plus, bénéficiant d'une bourse de l'enseignement supérieur, inscrits en deuxième année de licence ou, le cas échéant, en troisième année de licence ou en première année de master dans un établissement d'enseignement supérieur ; que la limite d'âge est portée à trente ans lorsque l'intéressé présente un handicap ; que ces étudiants bénéficient d'une priorité d'accès à ces emplois d'avenir professeur lorsqu'ils effectuent leurs études dans une académie ou dans une discipline connaissant des besoins particuliers de recrutement et qu'ils justifient soit avoir résidé dans les zones urbaines sensibles, dans les zones de revitalisation rurale ou dans les départements d'outre-mer ainsi que dans certaines collectivités d'outre-mer, soit avoir effectué leurs études secondaires dans un établissement situé dans l'une de ces zones ou relevant de l'éducation prioritaire ; qu'en vertu du nouvel article L. 5134-125 du code du travail, le contrat associé à un emploi d'avenir est conclu sous la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ; que le nouvel article L. 5134-122 du même code prévoit que les établissements d'enseignement qui concluent ces contrats bénéficient d'une aide financière à la formation et à l'insertion professionnelle ainsi que d'exonérations de cotisations sociales ; que l'article 12 de la loi introduit les mêmes dispositions au chapitre II du titre II du livre III du code du travail applicable à Mayotte sous les articles L. 322-55 à L. 322-64 ;

6. Considérant que, selon les requérants, en réservant le bénéfice des emplois d'avenir professeur aux étudiants boursiers, le législateur a méconnu le principe d'égal accès aux emplois publics garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 ainsi que le principe de la liberté contractuelle des personnes qui en sont exclues ; qu'ils soutiennent, en outre, qu'en soumettant au droit privé les contrats associés aux emplois d'avenir professeur, le législateur a porté atteinte aux principes constitutionnels selon lesquels les personnes physiques « collaborateurs des personnes morales de droit public » sont des agents publics, les actes d'une personne publique sont des actes administratifs, et les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de la loi déferée les emplois d'avenir professeur s'adressent aux personnes se destinant aux « métiers du professorat » ; que les contrats associés à ces emplois sont conclus pour une durée de douze mois renouvelable, dans la limite d'une durée totale de trente-six mois, afin que leurs bénéficiaires exercent une activité d'appui éducatif compatible avec la poursuite de leurs études et la préparation aux concours ; que ces étudiants s'engagent à poursuivre leur formation dans un établissement d'enseignement supérieur et à se présenter à un des concours de recrutement d'enseignants du premier ou du second degré organisés par l'Etat ; qu'en cas de réussite à l'un de ces concours, le contrat prend fin de plein droit avant son échéance normale ; que les bénéficiaires d'un tel emploi effectuent une durée hebdomadaire de travail adaptée à la poursuite de leurs études et à la préparation des concours auxquels ils se destinent ; que la rémunération versée au titre d'un emploi d'avenir professeur est cumulable avec les bourses de l'enseignement supérieur ;

8. Considérant, d'une part, qu'il ressort des caractéristiques de ces « emplois d'avenir professeur », que le législateur a mis en place, en complément des bourses de l'enseignement supérieur, un dispositif social d'aide à l'accès aux emplois de l'enseignement visant à faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale d'étudiants qui se destinent au professorat ; qu'ainsi, il n'a pas créé des emplois publics au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de l'égal accès aux emplois publics doit être écarté ;

9. Considérant, d'autre part, qu'en destinant le dispositif des emplois d'avenir professeur à des étudiants titulaires de bourses de l'enseignement supérieur, sous certaines conditions d'âge et de niveau d'études, et en permettant à ceux qui effectuent leurs études dans une académie ou une discipline connaissant des difficultés particulières de recrutement et qui, soit ont résidé dans une zone urbaine sensible, dans une zone de revitalisation rurale ou dans les départements d'outre-mer et dans certaines collectivités d'outre-mer, soit ont effectué, dans un établissement situé dans l'une de ces zones ou relevant de l'éducation prioritaire, une partie de leurs études secondaires, de bénéficier d'une priorité d'accès au dispositif social d'aide instauré, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec la finalité d'intérêt général qu'il s'est assignée ; qu'il n'a, dès lors, méconnu ni le principe d'égalité devant la loi ni le principe de la liberté contractuelle ;

10. Considérant, en second lieu, qu'aucun principe constitutionnel ne fait obstacle à ce que le législateur prévoie que des personnes recrutées au titre d'un emploi d'avenir professeur participant à l'exécution du service public de l'éducation nationale soient soumises à un régime de droit privé ; que, par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu des principes constitutionnels en prévoyant que les contrats conclus par les bénéficiaires des emplois d'avenir professeur sont des contrats de droit privé doit être écarté ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 4 et 12 de la loi déferée ne sont contraires à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ; qu'ils doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

12. Considérant que l'article 1^{er} complète le chapitre IV du titre III du livre I^{er} de la cinquième partie du code du travail par une section 8 intitulée « Emploi d'avenir » et comportant les articles L. 5134-110 à L. 5134-119 ; qu'aux termes du paragraphe I de l'article L. 5134-110 : « L'emploi d'avenir a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes sans emploi âgés de seize à vingt-cinq ans au moment de la signature du contrat de travail soit sans qualification, soit peu qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, par leur recrutement dans des activités présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel de création d'emplois. Les personnes bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et remplissant ces mêmes conditions peuvent accéder à un emploi d'avenir lorsqu'elles sont âgées de moins de trente ans » ; que son paragraphe II précise que l'emploi d'avenir est destiné « en priorité » aux jeunes mentionnés au paragraphe I qui résident dans les zones urbaines sensibles, dans les zones de revitalisation rurale, dans les départements d'outre-mer ainsi que dans certaines collectivités d'outre-mer ou dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi ;

13. Considérant que l'article L. 5134-111 fixe la liste des employeurs de droit privé ou de droit public auxquels l'aide à l'emploi d'avenir peut être attribuée ; que ses 2^o et 3^o désignent les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les autres personnes morales de droit public, à l'exception de l'Etat ; que l'article L. 5134-112 dispose que l'emploi d'avenir est conclu sous la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi, régi par les articles L. 5134-20 et suivants du code du travail, ou d'un contrat initiative emploi, régi par les articles L. 5134-65 et suivants du même code ; que l'article L. 5134-113 fixe notamment à trente-six mois la durée maximale de l'aide à l'insertion professionnelle relative à l'emploi d'avenir ; que l'article L. 5134-114 conditionne l'attribution de l'aide à l'emploi d'avenir à des engagements de l'employeur « sur le contenu du poste proposé et sa position dans l'organisation de la structure employant le bénéficiaire de l'emploi d'avenir, sur les conditions d'encadrement et de tutorat ainsi que sur la qualification ou les compétences dont l'acquisition est visée pendant la période en emploi d'avenir » ; que le deuxième alinéa de l'article L. 5134-112, prévoit qu'un suivi personnalisé professionnel et, le cas échéant, social du bénéficiaire est assuré pendant toute la durée du travail et qu'un bilan relatif à son projet professionnel et à la suite donnée à l'emploi d'avenir est réalisé deux mois avant l'échéance de l'aide ;

14. Considérant que l'article 11 de la loi introduit des dispositions identiques dans le chapitre II du titre II du livre III du code du travail applicable à Mayotte sous les articles L. 322-45 à L. 322-54 ;

15. Considérant que l'article L. 5134-115 prévoit que le contrat de travail associé à un emploi d'avenir peut être à durée indéterminée ou à durée déterminée de trente-six mois ; que l'article L. 5134-116 dispose que le bénéficiaire d'un emploi d'avenir occupe un emploi à temps plein et détermine les cas dans lesquels la durée hebdomadaire peut être fixée à temps partiel ;

16. Considérant qu'au regard de leurs caractéristiques, si les contrats de travail associés à un emploi d'avenir étaient conclus par des personnes publiques pour une durée indéterminée, ces emplois d'avenir constitueraient, au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789, des emplois publics qui ne peuvent être pourvus qu'en tenant compte de la capacité, des vertus et des talents ; qu'il n'en va pas de même en cas de contrat de travail à durée déterminée exécutés dans le cadre du dispositif social destiné à faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires prévu par l'article L. 5134-114 du code du travail et par l'article L. 322-49 du code du travail applicable à Mayotte ; qu'en conséquence, le recrutement à un emploi d'avenir étant réservé à des personnes jeunes dépourvues de qualification, les personnes publiques ne sauraient recourir aux emplois d'avenir que dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée ; que, sous cette réserve, les dispositions des 2^o et 3^o de l'article L. 5134-111 et l'article L. 5134-115 du code du travail, résultant de l'article 1^{er}, ainsi que les dispositions des 2^o et 3^o de l'article L. 322-46 et l'article L. 322-50 du code du travail applicable à Mayotte, résultant de l'article 11, ne sont pas contraires à l'article 6 de la Déclaration de 1789 ;

17. Considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; que les dispositions des articles 1^{er} et 11 affectent le domaine des dispositions du code du travail relatives au contrat d'accompagnement dans l'emploi ;

18. Considérant que l'article L. 5134-20 du code du travail dispose que « le contrat d'accompagnement dans l'emploi a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi » ; que, dans leur rédaction modifiée par l'article 7 de la loi déferée, les articles L. 5134-21 et L. 5134-24 disposent notamment, d'une part, que les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public à l'exception de l'Etat peuvent recourir aux contrats d'accompagnement dans l'emploi et, d'autre part, que le contrat de travail associé à une aide à l'insertion professionnelle attribuée au titre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi peut être conclu soit à durée déterminée, soit à durée indéterminée ; que, dans leur rédaction modifiée par l'article 13 de la loi déferée, les articles L. 322-6, L. 322-7 et L. 322-13 du code du travail applicable à Mayotte prévoient des règles identiques applicables dans ce département ;

19. Considérant que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 16, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques ne sauraient recourir au contrat d'accompagnement dans l'emploi que dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée ; que, sous cette réserve applicable aux contrats conclus postérieurement à la publication de la présente décision, les articles L. 5134-21 et L. 5134-24 du code du travail ainsi que les articles L. 322-7 et L. 322-13 du code du travail applicable à Mayotte ne sont pas contraires à la Constitution ;

20. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de constitutionnalité,

Décide :

Art. 1^{er}. – Les articles 4 et 12 de la loi portant création des emplois d’avenir sont conformes à la Constitution.

Art. 2. – Sous la réserve énoncée au considérant 16, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- les 2^o et 3^o de l’article L. 5134-111 du code du travail, ainsi que son article L. 5134-115, tels qu’ils résultent de l’article 1^{er} ;
- les 2^o et 3^o de l’article L. 322-46 du code du travail applicable à Mayotte, ainsi que son article L. 322-50, tels qu’ils résultent de l’article 11 de la même loi.

Art. 3. – Sous la réserve énoncée au considérant 19, sont conformes à la Constitution :

- les articles L. 5134-21 et L. 5134-24 du code du travail ;
- les articles L. 322-7 et L. 322-13 du code du travail applicable à Mayotte.

Art. 4. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 24 octobre 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d’ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Le président,
JEAN-LOUIS DEBRÉ