

Paris, le 6 juillet 2023

---

**Avis du Défenseur des droits n°23-05**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur le projet de loi pour le plein emploi,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

## Table des matières

A. La levée des freins à l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap .....	5
B. Les droits fondamentaux encadrant la mise en œuvre de la politique de solidarité nationale .....	6
C. Le renforcement des obligations d'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RSA .....	8
D. La mise en place d'un régime de suspension du versement du RSA .....	10

Le 7 juin 2023, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ont présenté au Sénat un projet de loi pour le plein emploi. Ce projet a été amendé et adopté par la Commission des affaires sociales le 28 juin.

A partir des données statistiques relatives au taux de chômage de la population active en France, qui montrent une baisse depuis 2015 pour s'établir à 7,1% au premier trimestre 2023, les auteurs du projet de loi estiment que la poursuite de cette baisse pour atteindre l'objectif du plein emploi – correspondant à un taux de chômage inférieur à 5% – suppose de renforcer l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi. En particulier, des mesures devraient être adoptées pour lutter contre le « halo autour du chômage », phénomène désignant la situation des personnes sans emploi qui, soit recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent mais souhaitent travailler. Autrement dit, il s'agirait de personnes sans emploi mais n'étant pas des demandeurs d'emploi car faisant face à des obstacles les empêchant de retrouver un emploi ou les décourageant d'en rechercher un. En France métropolitaine, ce phénomène concernait 4,5% de la population âgée de 16 à 64 ans en 2022<sup>1</sup> et était bien plus fréquent dans les départements d'Outre-Mer (10% à la Réunion, 11% en Guadeloupe et en Martinique, 20% à Mayotte, 21% en Guyane)<sup>2</sup>.

Pour résorber ces difficultés, les auteurs du projet de loi entendent s'attaquer à trois difficultés majeures. D'abord, selon eux, l'organisation de l'orientation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne permet pas de répondre efficacement aux freins sociaux et administratifs qui limitent l'accès à l'emploi. Les pouvoirs publics soulignent la difficulté à garantir une politique d'insertion et d'accès à l'emploi efficace et cohérente en raison notamment d'une fragmentation institutionnelle. Ils proposent donc de modifier l'organisation du champ de la politique d'insertion et de l'accès à l'emploi en intégrant les différents acteurs à un réseau France Travail, chargé d'harmoniser l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Ensuite, au-delà de ces aspects institutionnels, le projet de loi vise à renforcer l'égalité d'accès à l'emploi en réformant les dispositifs à destination des publics dont l'accès à l'emploi est limité par des freins périphériques à l'activité professionnelle telles que l'absence de logement, la garde d'enfant, la santé ou la situation de handicap.

Enfin, selon les auteurs du projet de loi, l'accès à l'emploi est également compromis par le découragement dans la recherche d'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées<sup>3</sup>, et particulièrement les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Pour y remédier, les dispositifs de « remobilisation » – selon la formule retenue à l'article L. 5316-1 du code du travail inséré par l'article 6 du projet de loi – de ces personnes sont renforcés en cherchant à améliorer l'effectivité de la mise en œuvre et de la sanction des obligations d'insertion sociale et professionnelle des personnes sans emploi.

Les mesures proposées pour atteindre le premier objectif du projet de loi – la levée des freins administratifs à l'accès à l'emploi – ne soulèvent pas *a priori* de difficultés

---

<sup>1</sup> « Halo autour du chômage et sous-emploi », *Insee Références*, 29 juin 2023.

<sup>2</sup> « Le halo autour du chômage, 2,5 à 5 fois plus présent dans les DOM qu'en France métropolitaine », *Insee Focus*, n°303, 28 juin 2023,

<sup>3</sup> Selon l'INSEE, un tel découragement toucherait, en France métropolitaine, 78% des personnes appartenant au halo autour du chômage.

au regard de la protection des droits et libertés. En fonction des mesures d'application qui seront prises et des moyens qui seront alloués pour les concrétiser, les mesures annoncées sur ce seul point relatif au réseau France Travail pourraient même constituer des progrès notables, sous certaines réserves.

La création du réseau France Travail pourrait notamment garantir une harmonisation des critères d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ce faisant, elle est susceptible de permettre une simplification des procédures, un meilleur respect du principe d'égalité en soumettant l'ensemble des demandeurs d'emploi à des exigences identiques ainsi qu'une amélioration du contrôle des critères d'orientation et d'accompagnement.

Toutefois, cette harmonisation s'accompagne d'une intensification de la collecte et du partage des données personnelles. Lors de l'adoption de mesures d'application, il y aura lieu de s'assurer que les données ne soient pas réutilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été communiquées. En particulier, les données transférées entre les acteurs à des fins statistiques prévues par le texte, ne doivent pas être réutilisées à des fins de détection de la fraude. Si elle venait à être détournée de sa finalité initiale, une telle réutilisation serait susceptible de constituer une atteinte aux droits des bénéficiaires du RSA.

Les mesures prévues pour lutter contre les inégalités sociales d'accès à l'emploi pourraient également constituer un progrès notable notamment en favorisant l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap (A).

En revanche, plusieurs mesures prévues pour renforcer la « mobilisation » des personnes les plus éloignées de l'emploi apparaissent de nature à porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux des intéressés. D'abord, le recours au vocabulaire de la « remobilisation » constitue une stigmatisation injustifiée et contradictoire avec la logique même du projet de loi. Alors que se multiplient les discours sur « l'assistanat » et l'absence de volonté de bénéficiaires du RSA d'accéder au marché de l'emploi, le projet de loi met clairement en lumière l'obligation qui pèse sur les pouvoirs publics d'offrir aux bénéficiaires de minima sociaux un accompagnement vers l'emploi tout en améliorant sa mise en œuvre.

Ensuite, l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 reconnaît un droit à l'aide sociale, impliquant une obligation pour l'État de garantir des moyens convenables d'existence à ceux qui sont dans l'incapacité d'en bénéficier grâce à leur travail. Ce droit n'est pas en soi incompatible avec la soumission des bénéficiaires à des obligations visant à favoriser leur insertion sociale et professionnelle. Cependant, celles-ci ne doivent pas constituer des restrictions disproportionnées ou discriminatoires des droits fondamentaux (B). Or, en l'état du projet de loi, le renforcement des obligations d'insertion pesant sur les bénéficiaires du RSA (C) et la mise en place d'un régime de suspension du versement du RSA (D) entraînent de telles atteintes. En particulier, la volonté de « remobiliser » les personnes les plus éloignées de l'emploi risque de priver les personnes les plus vulnérables du droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

## A. La levée des freins à l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap

En France, l'emploi est un axe majeur des politiques du handicap. Pourtant, la situation des demandeurs d'emploi en situation de handicap reste, à plusieurs égards, préoccupante : le taux d'activité des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (38%) est 1,7 fois inférieur à celui de la population générale (67%) tandis que leur durée d'inscription au chômage est plus longue (en moyenne 910 jours en 2022<sup>4</sup>).

Dans un contexte d'évolution permanente des métiers et du marché du travail, la formation professionnelle des personnes en situation de handicap tout au long de la vie apparaît comme un enjeu majeur. Par conséquent, il est regrettable que le projet de loi ne contienne aucune disposition visant à favoriser l'accès des personnes en situation de handicap aux formations de droit commun, comme annoncé lors de la Conférence nationale du handicap du 26 avril 2023.

Les travailleurs en situation de handicap sont, plus que les autres, confrontés aux discriminations. Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent ainsi que le handicap représente le premier motif de discrimination (20% en 2022) et que l'emploi est le premier domaine dans lequel s'exercent ces discriminations (42% des discriminations fondées sur le handicap). Le baromètre annuel de la perception des discriminations dans l'emploi le confirme : le fait d'être en situation de handicap ou d'avoir une maladie chronique multiplie par trois le risque d'être victime de discrimination au travail<sup>5</sup>.

Ainsi, si l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) permet, à bien des égards, de favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap, elle ne suffit pas à garantir l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap en matière d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail.

Aux termes de l'article 27 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), entrée en vigueur le 20 mars 2010 en France, les États signataires *« reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives »*. Les États doivent notamment *« promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi »*.

A ce titre, les dispositions du projet de loi visant à *« améliorer l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap en adaptant le droit commun afin de leur garantir le droit d'accéder à un emploi librement choisi »* sont positives. En particulier, l'intégration des travailleurs en situation de handicap dans les dispositifs de droit commun, l'extension aux bénéficiaires de OETH des droits attachés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ou la pérennisation des

---

<sup>4</sup> Agefiph, *Emploi et chômage des personnes en situation de handicap*, tableau de bord, 1<sup>er</sup> trimestre 2022.

<sup>5</sup> Défenseur des droits, *La perception des discriminations dans l'emploi : 13<sup>e</sup> baromètre*, Décembre 2020

expérimentations en entreprise adaptée « CDD Tremplin » et « Travail temporaire » constituent des progrès.

Toutefois, ces progrès ne seront effectifs que s'ils sont accompagnés des moyens humains, techniques et financiers qui devront être mis en place pour permettre aux opérateurs des politiques de l'emploi d'apporter un accompagnement efficient et de qualité aux demandeurs d'emploi handicapés. Au surplus, dans une approche inclusive et non discriminante, tous les postes doivent être ouverts aux candidats en situation de handicap, leur recrutement devant se faire, à l'instar des autres candidats, sur la base de leurs compétences et de leur qualification pour occuper l'emploi concerné, compte tenu des aménagements susceptibles d'être mis en place pour compenser leur handicap.

Par ailleurs, l'article 9 du projet de loi étend aux travailleurs en situation de handicap en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) de nouveaux droits individuels et collectifs attachés à la qualité de salarié (droit d'expression directe et collective, droit d'alerte et de retrait, remboursement des frais de transport, complémentaire santé, titres-restaurant, chèques vacances). Il leur reconnaît également d'autres droits à valeur constitutionnelle (droit de grève, liberté d'adhésion syndicale), tout en leur garantissant une protection spécifique liée à leur statut d'usager d'un établissement social et médico-social (absence de lien de subordination, impossibilité de licenciement).

Ces évolutions importantes pourraient être complétées par l'adoption de mesures appropriées afin que soient définis des critères objectifs de fixation de la rémunération directe versée par l'ESAT aux travailleurs en situation de handicap en contrepartie de leur travail<sup>6</sup>. Dans la continuité des annonces de la récente Conférence nationale du handicap indiquant qu'une réflexion était lancée pour faire évoluer la rémunération des travailleurs en ESAT, le projet de loi devrait inscrire formellement cet objectif, assorti d'une échéance.

Par ailleurs, des dispositions devraient être prises afin d'adapter le système d'aides financières accordées aux ESAT de manière à leur permettre de préserver leur vocation première d'accompagnement médico-social des travailleurs en situation de handicap tout en leur permettant de répondre aux contraintes structurelles, économiques et budgétaires auxquelles ils doivent faire face.

## B. Les droits fondamentaux encadrant la mise en œuvre de la politique de solidarité nationale

Le devoir de protection sociale et de solidarité qui pèse sur la collectivité nationale, inscrit à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, fonde un droit à l'aide sociale au profit des personnes qui ne disposent d'aucune sorte de ressources pour vivre<sup>7</sup>.

Créé par la loi n°88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI) et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, le RMI a concrétisé ce droit pour répondre à l'émergence d'un chômage de masse et de longue durée à cette période. De nombreuses personnes ont été privées des

<sup>6</sup> Défenseur des droits, déc. n°2019-220, 18 sept. 2019

<sup>7</sup> Défenseur des droits, déc. n°2019-199, 23 juill. 2019

protections et de l'insertion sociale liée à l'emploi alors même qu'ils souhaitent travailler. Le RMI a alors constitué à la fois un filet de sécurité pour les personnes sans emploi et un dispositif de lutte contre leur désaffiliation, notamment en créant des obligations d'insertion sociale et professionnelle afin de favoriser leur recherche d'emploi.

En soi, ces obligations ne sont pas contraires aux droits et libertés fondamentaux. Faisant référence à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur disposait d'une large marge d'appréciation pour concrétiser l'exigence de mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées et concilier le droit à des moyens convenables d'existence avec d'autres principes à valeur constitutionnel<sup>8</sup>. La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté une analyse similaire<sup>9</sup>. Saisi à propos d'une délibération d'un conseil départemental conditionnant le versement du RSA à la réalisation d'actions de bénévolat, le Conseil d'État a admis le principe d'obligations de cet ordre aussi longtemps qu'elles contribuent à une meilleure insertion professionnelle du bénéficiaire et restent compatibles avec la recherche d'un emploi<sup>10</sup>.

Néanmoins, la création, la mise en œuvre et la sanction de ces obligations d'insertion sociale et professionnelle doivent respecter les droits fondamentaux et ne doivent pas dénaturer les obligations qui en découlent pour les pouvoirs publics.

Ainsi, ces obligations ne doivent pas conduire à remettre en question le droit de chacun à bénéficier de moyens convenables d'existence en faisant peser sur les individus la responsabilité de leur précarité économique et sociale. Les pouvoirs publics sont tenus de garantir l'accès à ce droit qui inclut un droit à l'accompagnement social et professionnel. Dans cette perspective, les obligations d'insertion sociale et professionnelle ne doivent pas être des conditions d'accès au RSA mais des modalités d'exécution du droit à l'accompagnement. Dès lors, la suspension ou la suppression du versement du RSA ne peut être prononcée qu'en raison d'une faute ou d'une négligence de l'intéressé<sup>11</sup> et être proportionnée à ce manquement. En outre, une sanction ne peut priver un individu de tout moyen de répondre à ses besoins élémentaires – en le privant notamment du reste à vivre<sup>12</sup>.

Enfin, le régime de ces obligations ne peut restreindre, d'une manière disproportionnée ou discriminatoire, les droits de la défense et à un recours. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>13</sup>, une sanction administrative doit faire l'objet d'une décision motivée<sup>14</sup>. Par ailleurs, la procédure préalable à cette décision doit être contradictoire afin de permettre à l'intéressé de se défendre et aux autorités de procéder à une appréciation individualisée de sa situation et de son comportement<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Cons. Const., 29 déc. 2009, n°2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*, cons. 100 et 101.

<sup>9</sup> CEDH, 4 mai 2010, req. n°15906/08, *Lidwina Geertruida Monica Schuitemaker c. Pays-Bas*

<sup>10</sup> Par exemple, CE, 15 juin 2018, n° 411630, *Département du Haut-Rhin*

<sup>11</sup> Défenseur des droits, déc n°2019-199, 23 juill. 2019

<sup>12</sup> V. *mutatis mutandis* Défenseur des droits, déc. n°2023-015, 31 janv. 2023, ainsi que CEDH, req. n°45603/05 18 juin 2009, *Budina c. Russie* et CJUE, gde. ch., 12 novembre 2019, n° C-233/18, *Zubair Haqbin c. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*

<sup>13</sup> Cons. Const., 27 nov. 2001, n° 2001-451 DC, *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

<sup>14</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 2023, n°407112, *Avis sur le projet de loi pour le plein emploi*

<sup>15</sup> Cons. Const., 20 juill. 1977, n° 77-83 DC, *Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961*

Le respect de l'obligation collective d'insertion sociale et professionnelle, du reste à vivre et des garanties procédurales constitue ainsi des gardes fous que la politique de solidarité ne peut ignorer. Or, ces exigences ne sont pas respectées par certaines dispositions du projet de loi qui entraînent des atteintes discriminatoires ou disproportionnées aux droits et libertés fondamentaux des bénéficiaires du RSA.

### C. Le renforcement des obligations d'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RSA

Le projet de loi, tel qu'amendé par la Commission des affaires sociales, renforce les obligations d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifie l'article L.5411-1 du code du travail. Désormais, toutes les personnes souhaitant bénéficier du RSA ainsi que de leur conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) sont automatiquement inscrits sur les listes de demandeur d'emploi de Pôle emploi.

Surtout, l'article L. 5411-6, paragraphe 2, du code de travail précise que le contrat d'engagement signé par les demandeurs d'emploi définit un « plan d'action » indiquant notamment le cas échéant, « le niveau d'intensité de l'accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures ».

Ce renforcement des obligations d'insertion socioprofessionnelle porte des atteintes disproportionnées ou discriminatoires aux droits et libertés des bénéficiaires du RSA.

D'abord, une condition d'âge (plus de 25 ans) a été instaurée pour bénéficier du RSA dans le but d'inciter les jeunes de moins de 25 ans à se diriger vers les dispositifs de formation et le marché de l'emploi. Cette restriction était motivée par l'idée que le RSA était susceptible de désinciter les jeunes à se former ou à travailler. Cet objectif, ne se fondant sur aucune donnée chiffrée<sup>16</sup> et déjà discutable au regard des finalités d'insertion socio-professionnelle du RSA<sup>17</sup>, n'est plus valable lorsque l'allocation du RSA est systématiquement accompagnée d'une inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, devenue la « porte d'entrée unique dans le parcours d'accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi de l'ensemble des personnes susceptibles d'occuper un emploi, à court, moyen ou long terme »<sup>18</sup>. Cette nouvelle configuration est manifestement contradictoire et en outre, en l'absence désormais de but légitime susceptible de justifier la mesure, le maintien du critère d'une condition d'âge pour bénéficier du RSA apparaît constituer une mesure discriminatoire.

Ensuite, le projet de loi impose l'inscription automatique sur les listes de demandeurs d'emploi, de personnes qui ne sont pas nécessairement des demandeurs d'emploi, voire en mesure d'occuper un emploi. Ce faisant, « le projet de loi transforme [...] la nature de la liste des demandeurs d'emploi, qui devient un outil de suivi de l'accompagnement de l'ensemble des personnes sans emploi, et non plus seulement de celles qui recherchent un emploi »<sup>19</sup>. Cette évolution est susceptible de nuire au pilotage de la politique de l'emploi et de l'insertion en dégradant la qualité des

<sup>16</sup> Au moment de la création du RSA, la Cnaf estimait que ce phénomène de désincitation ne concernait que 0,6% des bénéficiaires du RMI (Cnaf, Note 2007-114/DSPA)

<sup>17</sup> Halde, délib. n°2008-228, 20 oct. 2008

<sup>18</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 2023, *Avis sur le projet de loi pour le plein emploi*, précité.

<sup>19</sup> *Ibid.*



indicateurs de suivi de la situation de l'emploi en France. Surtout, elle paraît porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux.

En effet, la lecture conjointe des articles L. 5411-1, L.5411-5, L. 5411-5-1 et L. 5411-6 du code du travail dans leur rédaction issue des articles 1er et 2 du projet de loi, implique que des personnes sans être en recherche d'emploi soient tenues de conclure un contrat d'engagement définissant leurs obligations d'insertion. Cela concerne notamment les conjoints, concubins ou partenaires de PACS, qui, sans aucune démarche de leur part vers l'aide sociale, ou de recherche d'emploi, sont de plein droit inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi en raison de leur seul lien « marital » avec un bénéficiaire du RSA. A ce titre, ils sont astreints aux mêmes obligations d'insertion socio-professionnelle que le bénéficiaire. Il convient de s'interroger sur l'utilité de l'inscription forcée de certains usagers dans un dispositif de recherche d'emploi. L'efficacité d'une politique d'insertion à destination des publics les plus vulnérables est en grande partie dépendante de l'adhésion volontaire des individus aux parcours proposés par les pouvoirs publics. Une insertion contrainte risque d'être contreproductive et de constituer une ingérence non-adaptée au droit au respect de la vie privée des bénéficiaires du RSA et de leurs proches.

En outre, le projet de loi prévoit l'uniformisation des contrats d'engagement des différents demandeurs d'emploi, laquelle paraît souhaitable au regard de la complexité des textes applicables<sup>20</sup>. Cette uniformisation doit s'accompagner de la prévision d'un très large panel de mesures d'insertion susceptibles de figurer au contrat permettant de répondre à l'hétérogénéité de la future liste des demandeurs d'emploi<sup>21</sup>. Les opérateurs des politiques de l'emploi et de l'insertion doivent également être tenus de déployer les moyens humains, matériels et financiers adaptés. En l'absence de ces garanties supplémentaires, il est à craindre que les bénéficiaires du RSA soient soumis à des contrats d'engagement stéréotypés, ignorant leur fragilité économique et sociale en les soumettant à des obligations d'insertion qu'ils ne sont pas en mesure de respecter. De tels contrats d'engagement sont un obstacle à l'insertion des publics visés, ce en contradiction avec l'objectif poursuivi par le projet de loi.

En outre, l'efficacité des mesures fixées dans le contrat d'engagement implique qu'elles aient été conjointement définies par l'usager et son référent. Sur ce point, le projet de loi semble marquer un pas en arrière dans la mesure où sont supprimées les mentions d'un contrat « conjointement élaboré » ou « librement débattu » par l'usager et son référent. Le législateur doit maintenir ces notions dans la loi, afin de conserver le principe d'un projet de réinsertion dans l'élaboration duquel le bénéficiaire du RSA doit avoir toute sa place.

Enfin, la fixation par la loi d'une « une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures » doit être strictement encadrée afin de respecter les droits fondamentaux des demandeurs d'emploi, et notamment des bénéficiaires du

---

<sup>20</sup> Ainsi, actuellement, certains conseils départementaux demandent aux usagers de signer cumulativement deux types de contrats d'insertion socio-professionnelle alors que la signature d'un seul suffit.

<sup>21</sup> A ce titre, l'article 2 du projet de loi insère à l'article L. 5411-6, paragraphe 2, alinéa 2, du code du travail une obligation d'élaborer le contrat d'engagement « en fonction des besoins du demandeur d'emploi » et « de sa formation, 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 locale du marché du travail ». En outre, l'article L. 5411-5, paragraphe 1, alinéa 2, du code de travail issu de l'article 1er du projet de loi, précise que « lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment à son absence de logement, à ses conditions de logement, à sa situation de proche aidant ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, la personne [demandeur d'emploi] bénéficie au préalable, de la part de l'organisme référent vers lequel elle est orientée, d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale »

RSA. Ces précisions ne doivent pas modifier l'objet même du RSA dont l'accès ne peut être conditionné par un préalable. C'est bien de l'accès au RSA, inconditionnel, que dépendent les obligations individuelles fixées aux bénéficiaires, corollaires de l'obligation d'accompagnement qui pèse sur les pouvoirs publics. Dès lors, le projet de loi devrait garantir qu'aucune sanction ne peut être prise à l'encontre d'un individu s'il ne lui a pas été proposé 15 heures d'accompagnement adapté à sa situation. Plus encore, un droit à l'accompagnement opposable devrait être également mis en œuvre afin que les bénéficiaires du RSA puissent contraindre les pouvoirs publics à respecter leurs engagements et engager leur responsabilité s'ils n'ont pas été en mesure de lui proposer 15 heures hebdomadaires d'accompagnement.

#### D. La mise en place d'un régime de suspension du versement du RSA

L'article 3, alinéa 9, du projet de loi modifie l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles pour créer une mesure de suspension, partielle ou complète, du versement du RSA lorsque, sauf motif légitime, le bénéficiaire a manqué à certaines de ses obligations. Le régime de cette nouvelle sanction comporte deux innovations importantes par rapport au dispositif actuel de sanctions. D'une part, le bénéficiaire du RSA est susceptible de récupérer les sommes retenues pendant la durée de la sanction si, au terme de la période de suspension, il s'est conformé aux obligations dont la méconnaissance a fondé la sanction. Ce versement rétroactif a été limité à trois mois par la Commission des affaires sociales du Sénat.

D'autre part, le prononcé de cette nouvelle sanction ne prévoit pas d'avis de l'équipe pluridisciplinaire désignée par le président du conseil départemental et composée de professionnels de l'insertion sociale et professionnelles. Ces équipes ne se prononceront qu'avant une décision de suppression. Eu égard à la grande fragilité du public concerné, la disparition de cette garantie, même au seul stade de la suspension, peut entraîner des restrictions disproportionnées des droits fondamentaux des bénéficiaires du RSA.

D'abord, les personnes les plus précaires peuvent ne pas disposer des ressources nécessaires pour faire valoir leur droit dans le cadre des procédures administratives ou juridictionnelles<sup>22</sup>. Des dispositifs corrigeant les effets de cette inégalité doivent être mis en place. Dans le cadre des procédures actuellement en vigueur, ce rôle est confié à l'équipe pluridisciplinaire qui est saisie avant toute décision de sanction du président du conseil départemental, afin d'examiner la situation du bénéficiaire du RSA et d'assurer le caractère proportionné de la sanction envisagée. En limitant l'office de l'équipe pluridisciplinaire aux procédures de suppression du versement du RSA, le projet de loi supprime ce faisant une garantie procédurale importante pour les bénéficiaires. Afin de s'assurer que les mesures de suspension ne constituent pas des atteintes disproportionnées aux droits des bénéficiaires du RSA, il y a lieu *a minima* de garantir que les personnels chargés de mettre en œuvre les procédures de suspension, auront le même niveau de qualification et de compétence que ceux composant les équipes pluridisciplinaires.

Ensuite, si le projet de loi souhaite mettre en place un régime de sanction plus progressif, il est surprenant qu'il ne contienne aucune mesure visant à échelonner le

---

<sup>22</sup> Défenseur des droits, déc. n°2023-31, 14 févr. 2023

quorum des sanctions applicables. Plutôt que de renvoyer au pouvoir réglementaire sur ce point, il serait souhaitable que la loi limite elle-même les premières sanctions, dans leur durée et dans leur montant. Surtout, la loi devrait interdire toute mesure de suspension du versement du RSA privant les bénéficiaires du reste à vivre ou provoquant une rupture de leur parcours de réinsertion.

Enfin, la Commission des affaires sociales du Sénat a introduit une limitation de la rétroactivité du versement du RSA à trois mois. Une telle mesure doit être supprimée puisqu'elle transforme indirectement la suspension du versement du RSA en une suppression sans les garanties procédurales afférentes.

En définitive, une partie des mesures envisagées par le projet de loi pour le plein emploi – la réorganisation des acteurs des politiques de l'emploi et de l'insertion ou l'amélioration du statut des travailleurs handicapés – paraît apporter des progrès notables, en mettant notamment l'accent sur le caractère primordial de l'obligation d'insertion sociale et professionnelle qui pèse sur les pouvoirs publics. Toutefois, le respect de cette obligation par l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs chargés de mettre en œuvre ce projet de loi dépendra en grande partie des moyens humains, matériels et financiers qui seront alloués à cette réforme. Sans moyens suffisants, la création du réseau France Travail pourrait, au contraire, avoir des effets particulièrement délétères pour les droits et libertés en soumettant l'ensemble des demandeurs d'emploi à une gestion stéréotypée de leurs difficultés singulières.

Il en va de même pour les dispositions envisagées pour « remobiliser » les personnes les plus éloignées de l'emploi, et notamment les bénéficiaires du RSA. Certaines mesures proposées – notamment l'uniformisation des contrats d'engagement – pourraient provoquer un accompagnement inadapté des publics les plus fragiles. En outre, certaines des mesures envisagées constituent des restrictions importantes des droits fondamentaux des intéressés. En particulier, la limitation des garanties procédurales et matérielles, notamment la protection du reste à vivre, dans le cadre des procédures de suspension du versement du RSA, pourraient avoir des effets délétères inacceptables. Au nom d'un objectif de « remobilisation » des bénéficiaires du RSA, cette nouvelle sanction pourrait conduire à priver intégralement de ressources des bénéficiaires, les empêchant de subvenir à leurs besoins élémentaires. Le droit à l'aide sociale, protégé par l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, ne pourrait être protégé dans ce cadre si des garanties ne sont pas adoptées pour préserver la proportionnalité des sanctions et si des moyens suffisants ne sont pas alloués pour apporter un accompagnement adapté aux publics les plus fragiles.