

N° 463398
Gisti et autres

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 17 mai 2023
Décision du 12 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Depuis 2005, l'article L. 5131-3 du code du travail prévoit pour tout jeune âgé de 16 à 25 ans et confronté à un risque d'exclusion professionnelle, le droit à un accompagnement vers l'emploi¹. Pour en assurer l'effectivité, l'Etat a mis en place ces dernières années plusieurs dispositifs destinés à favoriser l'insertion de ce public sur le marché de l'emploi, dont le plus récent est le contrat d'engagement jeune (CEJ).

Codifié à l'article L. 5131-6 du même code par la loi de finances pour 2022², le CEJ a remplacé le dispositif de la « Garantie Jeunes » à compter du 1^{er} mars 2022. Ils partagent la même philosophie. Il s'agit de proposer un accompagnement vers l'emploi intensif et personnalisé aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, en contrepartie d'une allocation versée sous conditions de ressources.

Le CEJ se démarque toutefois de son prédécesseur sur plusieurs points. D'une part, son public cible est étendu puisqu'il peut être conclu avec des travailleurs handicapés âgés de 26 à 29 ans révolus. Il n'est par ailleurs plus réservé aux seules personnes sans emploi, mais est ouvert plus généralement aux jeunes qui rencontrent « *des difficultés d'accès à l'emploi durable* ». D'autre part, alors que la « Garantie Jeunes » ne pouvait être mise en œuvre que par une mission locale, le CEJ peut également être conclu avec Pôle Emploi ou avec tout organisme « *public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation, à l'accompagnement et au maintien dans l'emploi des personnes en recherche d'emploi* ». Enfin, l'allocation versée dans le cadre du CEJ répond à des modalités de calcul distinctes de celle prévues par la « Garantie Jeunes », l'allocation n'étant par exemple plus cumulable avec les revenus issus des stages réalisés par l'intéressé³.

¹ L'article L. 5131-3 du code du travail a d'abord reconnu en 2005 un droit « *à un accompagnement, organisé par l'Etat, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle* ». Il prévoit depuis le 1^{er} janvier 2017 que « *tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'Etat* ».

² Art. 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour le reste, les modalités d'accompagnement du signataire du CEJ sont proches de celles prévues dans le cadre de la « Garantie Jeunes ». Après avoir diagnostiqué les besoins d'accompagnement de l'intéressé, il appartient aux structures compétentes de définir un plan d'action d'une durée maximale de douze mois, ayant pour objet de mettre en place un accompagnement « *intensif, individuel et collectif* » du jeune, qui peut par exemple comporter « *des mises en situations professionnelles, des périodes de formation ou un appui à une des phases de recherche active d'emploi* »⁴.

2. Les modalités de mise en œuvre du CEJ ont d'abord été précisées par un décret n° 2022-199 du 18 février 2022, désormais codifié aux articles R. 5131-15 et suivants du code du travail, puis par une circulaire du 21 février 2022 adressée par la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion aux préfets de région.

Le paragraphe 1.1.2.3 du guide annexé à cette circulaire est au cœur du litige dont vous êtes saisis. S'agissant des étrangers ressortissants d'un pays tiers hors Union européenne (UE), il indique ainsi que « *la régularité de la situation du jeune majeur sur le territoire national est une condition pour signer un contrat d'engagement jeune* » et que « *la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable obligatoire à l'entrée en CEJ* ». Il ajoute qu'il « *convient toutefois de noter que les titres de séjour autorisant l'inscription à Pôle emploi emportent également autorisation de travail* » et que « *les mineurs étrangers peuvent signer un CEJ dans les conditions de droit commun* ».

Les trois associations requérantes vous demandent d'annuler la circulaire du 21 février 2022 en tant qu'elle subordonne le bénéfice du CEJ pour un jeune majeur non communautaire à une condition tenant à la régularité de son séjour sur le territoire national. De manière classique, elles soutiennent que la circulaire serait entachée d'incompétence en édictant une nouvelle condition d'éligibilité au dispositif, condition qui contreviendrait par ailleurs aux dispositions de l'article L. 5131-6 du code du travail.

3. Le recours formé par les associations requérantes, qui défendent chacune les droits et intérêts des personnes immigrées et qui justifient de ce fait d'un intérêt à agir contre la circulaire attaquée, nous paraît recevable. Cette circulaire est bien susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de la mettre en œuvre, dès lors qu'elle a vocation à donner une interprétation formalisée de la loi et à servir de référence pour l'action administrative future. La condition de recevabilité fixée par votre décision de Section *Gisti* nous semble donc remplie (CE, 12 juin 2020, n° 418412, Rec.) et le ministre ne soulève d'ailleurs aucune fin de non-recevoir sur ce point.

4. La circulaire se présentant comme purement interprétative du droit positif, il vous appartient d'examiner le double moyen des associations requérantes au prisme du contrôle

³ Art. R. 5131-24 du code du travail

⁴ Art. R. 5131-16 du code du travail

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dégagé par la jurisprudence *Gisti* de 2020, repris pour l'essentiel de la décision *Mme Duvignères*, selon lequel un recours formé contre une telle circulaire doit être accueilli notamment si elle fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'elle comporte en méconnaît le sens et la portée ou si elle est prise en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

4.1. Il nous semble nécessaire d'examiner au préalable le sens et la portée de l'article L. 5131-6 du code travail, le caractère fondé des moyens dépendant directement de la question de savoir si le législateur a entendu ou non fixer, pour bénéficiaire du contrat d'engagement jeune, une condition de régularité du séjour sur le sol national applicable aux jeunes étrangers majeurs non ressortissants de l'UE.

Une lecture littérale de l'article L. 5131-6 devrait vous conduire à y apporter une réponse négative, alors que cette condition y est passée sous silence. Les débats parlementaires ayant précédé l'instauration du CEJ ne font pas non plus mention d'une telle condition⁵. Vous pourriez donc naturellement en déduire qu'en l'absence de toute précision sur ce point le législateur a ouvert le dispositif à ces jeunes majeurs, qu'ils soient ou non détenteur d'un titre de séjour régulier sur le sol national.

Cependant, à y regarder de plus près, nous pensons que l'article L. 5131-6 du code du travail fait implicitement mais nécessairement obstacle à ce qu'un jeune majeur ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière puisse bénéficier du CEJ. Comme invite d'ailleurs à le faire la circulaire attaquée, ces dispositions doivent en effet être lues à la lumière des règles « de droit commun » relatives à l'emploi et à l'accompagnement dans l'emploi des travailleurs étrangers et qui figurent, comme l'article L. 5131-6, au sein de la cinquième partie législative du code du travail.

Son titre II du livre II relatif aux travailleurs étrangers prévoit ainsi à l'article L. 5221-5 qu'un « étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable [une] autorisation de travail ». Et selon son article L. 5221-6, la « délivrance d'un titre de séjour ouvre droit (...) à l'exercice d'une activité professionnelle salariée ». Par ailleurs, le titre 1^{er} du livre IV sur les droits et obligations du demandeur d'emploi comprend un article L. 5411-1, qui subordonne l'inscription d'une personne étrangère sur la liste des demandeurs d'emploi à la validité de ses titres de séjour et de travail.

Compte tenu de ces dispositions, auxquelles l'article L. 5131-6 ne déroge pas, nous sommes d'avis qu'à la fois l'objet et la finalité du CEJ empêchent un jeune majeur étranger non communautaire ne disposant pas d'un titre de séjour de bénéficier de ce contrat.

⁵ Amendements 2419, 2440, 2441, 2453 et 2488 déposés en 1^{ère} lecture.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En premier lieu, en ce qui concerne la finalité du dispositif, celui-ci a vocation à insérer durablement les jeunes décrocheurs dans l'emploi par la signature d'un contrat de travail. Or cet objectif, mentionné explicitement à l'article L. 5131-6, entre en contradiction avec la situation par définition précaire des jeunes majeurs en séjour irrégulier sur le sol national, alors que l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) impose à tout étranger majeur souhaitant rester plus de trois mois sur le sol national d'être titulaire d'un titre de séjour. A cela s'ajoute la circonstance selon laquelle la signature d'un contrat suppose pour une personne étrangère d'obtenir, en vertu de l'article L. 5221-5 du code du travail, une autorisation de travail, elle-même conditionnée à la possession d'un titre de séjour régulier, ce titre pouvant parfois valoir autorisation de travail⁶. Il y aurait ainsi une forme d'impasse à permettre à cet étranger d'entrer dans un parcours intensif de recherche d'emploi, alors qu'il ne pourrait pas, en tout état de cause, en obtenir un à son issue, faute de disposer d'un titre de séjour. C'est pour éviter une telle impasse que l'inscription d'une personne étrangère sur la liste des demandeurs d'emploi est conditionnée à la validité de ses titres de séjour et de travail. Et les mêmes raisons vous ont probablement conduit à juger que l'absence de régularité du séjour pouvait justifier un refus de prise en charge dans le cadre du « contrat jeune majeur », compte-tenu de l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir, même à titre provisoire, une autorisation de travail (CE, 15 mars 2019, *Département de Meurthe-et-Moselle*, n° 422488, T.).

En deuxième lieu, l'objet du CEJ consiste à proposer un accompagnement « *intensif* » vers l'emploi. Il est vrai que certaines prestations proposées, comme le diagnostic sur la situation du jeune bénéficiaire ou la co-construction de son projet professionnel peuvent en théorie être dispensées à des étrangers en situation irrégulière. Mais celle-ci les empêcherait de profiter d'une partie importante des parcours et des contrats proposés dans le cadre du CEJ, certains d'entre eux nécessitant un titre de séjour (comme le service civique, voyez l'art. L. 120-4 du code du service national) ou une autorisation de travail (nous pensons par exemple à certains contrats aidés comme le « contrat unique d'insertion » ou le « contrat initiative-emploi »)⁷.

En troisième lieu, les associations requérantes plaident pour appréhender le CEJ comme une aide sociale dont le bénéficiaire serait universel, à l'image des prestations d'aides sociales à l'enfance, de l'aide médicale d'Etat ou des allocations aux personnes âgées. Mais il ne fait aucun doute que le CEJ ne constitue pas une aide sociale mais seulement l'un des outils d'accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi mentionnés par le code du travail. La décision *Département du Tarn-et-Garonne* du 28 novembre 2014 par laquelle vous avez jugé que les autorités chargées de la mise en œuvre des dispositifs d'aide sociale ne pouvaient définir des conditions plus restrictives que celles prévues par les dispositions législatives et

⁶ C'est le cas des titres autorisant l'inscription à Pôle Emploi qui emportent également autorisation de travail, voir art. R. 5221-48 du code du travail.

⁷ Pour la liste des activités proposées, voir l'arrêté du 9 mars 2022 fixant la liste des parcours ou contrats mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article R. 5131-16 du code du travail.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

réglementaires régissant ces aides, n'est donc pas transposable au cas d'espèce, comme le pensent les trois associations (CE, n° 365733, T. ou encore CE, 29 mai 2019, *Département de l'Isère*, n° 417467, T.).

En dernier lieu, les associations requérantes confrontent la volonté du législateur d'éviter des ruptures de parcours et le décrochage des mineurs en difficulté avec la situation particulière des mineurs étrangers non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Selon elles, ces derniers constitueraient un public cible du dispositif, alors même qu'ils ne disposent pas automatiquement d'un titre de séjour une fois atteint l'âge de la majorité, ce qui ferait obstacle à que la loi ait implicitement fixé une condition tenant à la régularité de leur situation sur le territoire.

Cependant, la situation particulière de ces jeunes étrangers ne nous semble pas emporter la conséquence identifiée par les associations requérantes. Tout d'abord, car les mineurs de seize à dix-huit ans pris en charge par l'ASE n'ont pas besoin d'un titre de séjour pour résider en France et sont donc éligibles au contrat d'engagement jeune. Ensuite, la condition de régularité du séjour ne ferme pas la voie du dispositif aux jeunes majeurs pris en charge durant leur minorité par l'ASE. Ces derniers peuvent disposer dans l'année qui suit leur accès à la majorité d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » ou à titre exceptionnel d'un titre « salarié » ou « travailleur temporaire » (art. L. 423-22 et L. 435-3 du Ceseda). A cela s'ajoute l'obligation prévue par l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), selon laquelle le président du conseil départemental doit organiser avec le mineur étranger confié à l'ASE, au maximum un an avant sa majorité, un entretien destiné à envisager avec lui les conditions de son accompagnement vers l'autonomie, dont font partie les démarches nécessaires pour obtenir un titre de séjour. Enfin, depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, cette disposition législative impose de proposer le CEJ aux majeurs âgés de moins de vingt-et-un an et aux mineurs émancipés confiés à l'ASE qui répondent aux conditions d'éligibilité au dispositif. Ce public est donc pleinement concerné par le dispositif du CEJ et la circulaire attaquée demande d'ailleurs aux préfets de région de lui porter une « *attention particulière* ».

Compte-tenu de l'ensemble de ces éléments, nous sommes donc d'avis que le législateur, en instituant l'article L. 5131-6, a implicitement mais nécessairement entendu limiter le bénéfice du CEJ, s'agissant des jeunes étrangers qui en remplissent les conditions d'âge, aux mineurs de plus de seize ans ainsi qu'aux majeurs en situation régulière sur le territoire.

5. Si vous partagez notre lecture de la loi, dont nous regrettons qu'elle ne dise rien d'une telle condition, vous pourrez en déduire que la circulaire attaquée n'a bien qu'une simple portée interprétative. Ce constat vous permettra d'écarter les deux moyens de la requête. D'une part, la ministre chargée du travail n'a pas méconnu le sens et la portée de l'article L. 5131-6 du code du travail et de son décret d'application en faisant état de cette condition d'éligibilité au

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dispositif du CEJ dans la circulaire litigieuse. D'autre part, elle était compétente pour donner son interprétation du dispositif législatif sur le fondement de sa « *compétence à interpréter* »⁸ détenue par toute autorité lorsqu'elle s'adresse aux services placés sous son autorité hiérarchique.

Relevons pour finir que l'interprétation adoptée par la circulaire de la condition tirée de la régularité du séjour est d'ailleurs relativement souple puisqu'elle précise que le récépissé de demande ou de renouvellement d'un titre de séjour supérieur à trois mois peut suffire à la regarder comme remplie, alors qu'elle indique également qu'un jeune étranger ne bénéficiant pas d'une autorisation de travail peut s'engager dans le dispositif.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

⁸ Sur cette notion, voir les conclusions de la présidente Fombeur sous CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme D..., n° 233618, Rec.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.