

Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
fax : 01.43.17.39.09
cabinet@as-pm.fr

CONSEIL D'ETAT

Section du contentieux

MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

POUR :

1° Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s
(Gisti)

2° L'association InfoMIE

3° L'association d'accès aux droit des jeunes et
d'accompagnement vers la majorité (AADJAM)

demandeurs,
S.C.P. SEVAUX et MATHONNET

CONTRE :

Le ministre du travail, du plein emploi, et de l'insertion

A l'appui de la requête n° 463.398

I- FAITS ET PROCEDURE

1. La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 et son décret d'application n° 2016-1855 du 23 décembre 2016 ont généralisé, après une phase d'expérimentation, la « garantie jeune » codifiée aux articles L. 5131-3 à L. 5131-5 du code du travail.

Cette garantie bénéficiait aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, en difficulté, confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Elle leur accordait un droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, lequel pouvait, par exemple, être matérialisé par un contrat conclu avec l'Etat en contrepartie du versement au jeune d'une allocation ponctuelle égale au montant maximum du revenu de solidarité active diminué du forfait logement.

2. A ce premier dispositif s'est substitué un second introduit par l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 dénommé le « contrat d'engagement jeune ».

Ce contrat d'engagement jeune, codifié à l'article L. 5131-6 du code du travail, prend la forme d'un accompagnement intensif, mis en œuvre par les organismes mentionnés à l'article L. 5314-1 et par Pôle emploi, élaboré avec le jeune et adapté à ses besoins identifiés à l'occasion d'un diagnostic préalable.

Il se distingue du précédent dispositif de « garantie jeune » en tant qu'il n'est plus subordonné à la signature et au respect d'un contrat PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie), qu'il n'est plus réservé aux personnes sans emploi mais à celles rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi durable, que ce dispositif peut être mis en œuvre non seulement par les missions locales mais également par Pôle Emploi, et en tant que le montant de l'allocation répond à des modalités de calcul distinctes.

Son bénéfice est réservé aux jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus, ou vingt-neuf ans révolus lorsque la qualité de travailleur handicapé leur est reconnue, qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable, qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas une formation.

Il est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation, précisées par voie réglementaire.

3. Les dispositions de l'article L. 5131-6 du code du travail ont été précisées par le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 lequel fixe notamment les modalités de mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, la nature des engagements de chaque partie au contrat, ainsi que les sanctions pouvant être prononcées en cas de non-respect par le jeune des engagements contractualisés.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2022.

L'interprétation de ces dispositions a été précisée par la circulaire n° DGEFP/MAJE/2022 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, mise en ligne le 25 février 2022.

Cette circulaire, composée d'une annexe intitulée « *guide relatif au contrat d'engagement jeune* », précise notamment les conditions d'éligibilité au contrat d'engagement jeune et ajoute en son paragraphe 1.1.2.3 une condition de régularité du séjour :

« La régularité de la situation du jeune majeur sur le territoire national est une condition pour signer un contrat d'engagement jeune. En revanche, la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable obligatoire à l'entrée en CEJ (cf partie 3.1). Il convient toutefois de noter que les titres de séjour autorisant l'inscription à Pôle emploi emportent également autorisation de travail (article R. 5221-48 du code du travail) ».

Le paragraphe 3.1 du guide annexé à la circulaire indique également :

« S'agissant plus particulièrement des étrangers ressortissants d'un pays tiers hors UE, la régularité de la situation du jeune sur le territoire national est une condition pour signer un contrat d'engagement jeune. En revanche, la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable à l'entrée en CEJ. Il convient toutefois de noter que les titres de séjour autorisant l'inscription à Pôle emploi emportent également autorisation de travail (article R. 5221-48 du code du travail) ».

En tant qu'elle ajoute, pour le bénéfice du contrat d'engagement jeune, une condition tenant à la régularité du séjour, cette circulaire constitue la décision attaquée.

II- DISCUSSION

La circulaire litigieuse ajoute, pour le bénéfice du contrat d'engagement jeune, une condition tenant à la régularité du séjour qui n'est prévue ni par la loi, ni par le règlement.

Il en résulte que, ainsi qu'il sera démontré, la circulaire attaquée est entachée d'incompétence pour édicter des règles nouvelles en s'écartant de la portée des dispositions de la loi, outre qu'elle méconnaît les dispositions des articles L. 5131-3 à L. 5131-6 du code du travail en tant qu'elle ajoute une condition nouvelle restrictive pour le bénéfice du dispositif.

Sur les moyens d'annulation réunis :

1. Depuis la décision dite « Gisti » du 12 juin 2020, il est acquis que les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, tels que les circulaires et autres interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre (CE, Sect., 12 juin 2020, *Gisti*, n° 418142, publié au Lebon).

On sait qu'ont notamment de tels effets les circulaires qui ont un caractère impératif (CE, Sect., 12 juin 2020, *Gisti*, n° 418142, publié au Lebon ; CE, 23 juillet 2014, n° 363522 ; CE, 6 mars 2006, n° 262982, publié au Lebon ; CE, Sect, 18 décembre 2002, *Duvigneres*, n° 233618, publié au Lebon).

Saisi d'un tel recours, il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane (CE, Sect., 12 juin 2020, *Gisti*, n° 418142, publié au Lebon).

Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure (CE, Sect., 12 juin 2020, *Gisti*, n° 418142, publié au Lebon).

2. L'article 21 de la Constitution confie le pouvoir réglementaire général au Premier ministre qui l'exerce par décret.

Pour leur part, les ministres ne peuvent pas régir l'activité des administrés et des citoyens, sans empiéter sur la compétence du Premier ministre, et ce n'est que par exception que les ministres peuvent édicter certaines mesures réglementaires sur des points limités, par voie d'arrêté, lorsqu'un décret ou une loi leur délègue expressément cette compétence.

Il faut ajouter à cela que les ministres tiennent de la jurisprudence dite « *Jamart* » un pouvoir réglementaire qui ne leur permet que de réglementer l'organisation du service (CE, 14 octobre 2011, n° 343396, mentionné aux tables), sans que cette réglementation ne puisse avoir d'effets extérieurs au service et avoir des conséquences pour les administrés (CE, 15 novembre 2010, n° 334917).

En dehors de ces deux hypothèses, les ministres ne peuvent que se contenter d'expliquer les dispositions des normes supérieures sans rien y ajouter. Ils doivent se borner à tirer la conséquence de la combinaison des textes applicables sans y ajouter de règle normative, contraignante ou impérative qui s'analyserait comme une modification de la réglementation applicable (CE, 13 novembre 1974, n° 89272, publié au Lebon ; CE, 12 avril 1991, n° 68522, publié au Lebon ; CE, 23 janvier 1991, n° 115876, mentionné aux tables ; CE, 9 mai 1994, n° 99941, mentionné aux tables ; CE, 28 juillet 2004, n° 261158 ; CE, 3 février 2016, n° 387363, mentionné aux tables ; CE, 17 novembre 2017, n° 403535, mentionné aux tables).

En l'absence de dérogation expresse, lorsque, dans le silence des textes, une circulaire édicte une règle nouvelle, elle doit ainsi être annulée pour être entachée d'incompétence, les ministres signataires de la circulaire ne tenant d'aucun texte le pouvoir d'édicter des règles nouvelles opposables aux administrés (CE, 13 novembre 1974, n° 89272, publié au Lebon ; CE, 8 avril 1978, n° 05949, mentionné aux tables ; CE, 23 janvier 1991, n° 115876, mentionné aux tables ; CE, 28 avril 1993, n° 82994, mentionné aux tables ; CE, 9 mai 1994, n° 99941, mentionné aux tables ; CE, 6 mai 1998, n° 186450, mentionné aux tables ; CE, 7 juillet 2004, n° 262645, mentionné aux tables ; CE, 28 juillet 2004, n° 261158 ; CE, 6 mars 2006, n° 262982, publié au Lebon ; CE, 23 octobre 2009, n° 314397, mentionné aux tables ; CE, 30 septembre 2015, n° 388275 ; CE, 9 novembre 2015, n° 381455 ; CE, 3 février 2016, n° 387363, mentionné aux tables ; CE, 9 octobre 2017, n° 401021, mentionné aux tables).

Il en résulte que les ministres ne peuvent pas, par voie de circulaire, subordonner le versement d'un droit ou d'une aide, telle qu'une allocation, à une condition nouvelle aux conditions de versement prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (CE, 23 janvier 1991, n° 115876, mentionné aux tables ; CE, 28 avril 1993, n° 82994, mentionné aux tables ; CE, 9 mai 1994, n° 99941, mentionné aux tables ; CE, 15 juillet 2004, n° 245357, publié au Lebon ; CE, 23 octobre 2009, n° 314397, mentionné aux tables ; CE, 30 septembre 2015, n° 388275 ; CE, 9 novembre 2015, n° 381455).

3. Qu'elle soit impérative ou interprétative, la circulaire ou, plus généralement, l'interprétation faite par le ministre du droit positif, doit être conforme aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

Encourt de fait l'annulation la circulaire dont le contenu n'est pas strictement conforme aux exigences posées par les dispositions qu'elle entend appliquer, en particulier lorsqu'elle pose des conditions plus restrictives que celles posées par les dispositions législatives et réglementaires applicables (CE, 2 février 2004, n° 257984, mentionné aux tables ; CE, 15 juillet 2004, n° 245357, publié au Lebon ; CE, 30 décembre 2013, 350193, mentionné aux tables).

4. De manière générale, le juge administratif s'attache à rechercher que la mise en œuvre des dispositifs d'aide sociale n'est pas plus restrictive que ce que prévoient la loi et les décrets, lorsque ceux-ci déterminent les conditions d'attribution des aides ou les montants des prestations (CE, 29 mai 2019, n° 417467)

Un acte réglementaire, telle qu'une délibération d'une collectivité territoriale, ne peut pas de ce fait fixer des conditions d'attribution d'une aide moins favorable que celles prévues par les dispositions de la loi et du règlement, sauf à méconnaître ceux-ci (CE, 28 novembre 2014, *département du Tarn-et-Garonne*, n° 365733, mentionné aux tables ; CE, 29 mai 2019, n° 417467, mentionné aux tables ; CE, 15 juillet 2020, n° 429797, mentionné aux tables).

Et, lorsque les lois et décrets ne fixent pas précisément les conditions et montant des prestations, le règlement adopté par les autorités chargées de leur mise en œuvre peut préciser les critères au vu desquels la prestation est accordée, sans toutefois pouvoir fixer des conditions nouvelles conduisant à écarter par principe du bénéficiaire des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables (CE, 29 mai 2019, n° 417467, mentionné aux tables ; CE, 15 juillet 2020, n° 429797, mentionné aux tables).

5. S'agissant des critères susceptibles d'encadrer le versement d'une aide sociale, le Conseil Constitutionnel retient que, pour la mise en œuvre des objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne, le législateur peut prendre à l'égard des étrangers en situation irrégulière des dispositions spécifiques dès lors qu'il respecte les droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République (Cons. Const., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993).

Suivant cette ligne, le législateur a, s'agissant des prestations d'aide sociale prévues par le code de l'action sociale et des familles, distingué selon la régularité du séjour des personnes. L'article L. 111-2 de ce code prévoit ainsi que les personnes de nationalité étrangère qui ne sont pas en situation régulière bénéficient des prestations d'aide sociale à l'enfance, de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, de l'aide médicale de l'Etat et des allocations aux personnes âgées, et que le bénéfice des autres prestations prévues par ce code est soumis à la régularité du séjour.

Pour le reste, s'agissant des prestations sociales qui ne sont pas prévues par le code de l'action sociale et des familles, il appartient au législateur et, le cas échéant, au pouvoir réglementaire, de fixer les conditions d'attribution et les modalités de versement des prestations et d'indiquer expressément les catégories de personnes exclues du dispositif.

Le législateur et le pouvoir réglementaire sont, dans tous les cas, tenus par le respect du principe d'égalité, lequel ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier (CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et autres*, n° 322326, publié au Lebon).

Concrètement, le Conseil d'Etat déduit de cette règle que lorsque l'institution d'une aide ou d'une prestation attribuée selon des critères de séjour ou de nationalité, n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, l'instauration d'un tel régime doit être justifiée par l'existence soit de différences de traitement objectivement appréciables de nature à justifier ces différences de traitement, soit par des nécessités d'intérêt général en rapport avec la mission des administrations concernées et à condition que ces différences ne soient pas manifestement disproportionnées au regard des objectifs poursuivis (CE 30 juin 1989, *Ville de Paris*, n° 78113, publié au Lebon; CE Sect. 18 janvier 2013, *SOS Racisme*, n° 328230, publié au Lebon ; v. également s'agissant de la méconnaissance du principe d'égalité par la loi ayant réservé la jouissance d'un droit aux seuls ressortissants français : Cons. Constit. 8 février 2018, *Abdelkader K.*, n° 2017-690 QPC).

La méconnaissance du principe d'égalité doit être appréciée au regard de l'enjeu social et de la finalité poursuivie par la prestation sociale instituée.

5. Dans le cas présent, l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 a introduit un nouveau dispositif intitulé le « contrat d'engagement jeune » afin de compléter la « garantie jeune » introduite par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 désormais codifiée aux articles L. 5131-3 à L. 5131-5 du code du travail.

Ce contrat d'engagement jeune, codifié à l'article L. 5131-6 du code du travail, prend la forme d'un accompagnement intensif, mis en œuvre par les organismes mentionnés à l'article L. 5314-1 et par Pôle emploi, et élaboré avec le jeune et adapté à ses besoins identifiés lors d'un diagnostic préalable.

S'agissant des conditions d'éligibilité, l'article L. 5131-6 du code du travail prévoit que le dispositif est « ouvert aux jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus, ou, par dérogation à l'article L. 5131-3, vingt-neuf ans révolus lorsque la qualité de travailleur handicapé leur est reconnue, qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable, qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas une formation. Son bénéficiaire est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation, précisées par voie réglementaire ».

Ces dispositions ajoutent également que :

« Une allocation mensuelle dégressive en fonction des ressources est attribuée, à partir de la signature du contrat, aux jeunes qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier ou en ne percevant qu'un soutien financier limité de la part de leurs parents. Cette allocation est incessible et insaisissable. Elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu ni aux contributions prévues à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale et au chapitre II de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Un décret fixe le montant de l'allocation et les conditions dans lesquelles les ressources du jeune sont prises en compte pour sa détermination. Ce montant tient compte de l'âge et de la situation du jeune et du niveau du soutien financier qu'il reçoit de ses parents ».

Les dispositions législatives fixent des conditions d'éligibilité tenant à l'âge, au suivi d'une formation et aux difficultés rencontrées pour accéder à l'emploi et, s'agissant tout particulièrement de l'allocation mensuelle, ces dispositions ajoutent une condition tenant à la résidence au sein du foyer des parents et au soutien financier dont bénéficie le jeune.

Aucune de ces dispositions ne soumet le bénéficiaire d'un contrat d'engagement jeune à une condition tenant à la régularité du séjour du bénéficiaire.

En outre, le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 se borne à reprendre, s'agissant des conditions d'éligibilité, celles prévues par la loi, et à cet égard l'article R. 5131-15 du code du travail prévoit que :

« le contrat d'engagement jeune mentionné à l'article L. 5131-6 est ouvert par le représentant légal de la mission locale ou de Pôle emploi aux jeunes qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable, appréciées au regard de la situation du jeune, en tenant compte, le cas échéant, notamment de la nature du contrat de travail et de sa quotité de travail.

Par ailleurs, aucune des hypothèses énumérées par l'article R. 5131-17 du code du travail dans lesquelles le versement de l'allocation ne présente de lien avec la régularité du séjour du bénéficiaire :

*« I- Le versement de l'allocation mentionnée à l'article L. 5131-6 et, le cas échéant, du revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-1 peut être supprimé, en tout ou partie, lorsque le jeune, sans motif légitime, est absent à une action prévue dans le cadre de son contrat d'engagement jeune ou ne peut justifier l'accomplissement d'actes positifs définis dans ce même cadre.
« II.- En cas de manquements répétés du jeune ou en cas de fausse déclaration dans le but de percevoir l'allocation mentionnée à l'article L. 5131-6, la rupture du contrat est prononcée ».*

Par conséquent, ni la loi instaurant le dispositif du contrat d'engagement républicain, ni son règlement d'application, ne pose, parmi les conditions d'éligibilité, une condition qui tiendrait à la nationalité ou à la régularité du séjour du bénéficiaire.

6. Au demeurant, une telle condition ne résulte pas de la loi, ni même de l'esprit du dispositif.

(i) En premier lieu, le dispositif du contrat d'engagement jeune s'intègre dans une section du code du travail intitulée « *droit à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et l'autonomie* » et dont le premier article L. 5131-3 dispose 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* ».

Ces termes, comme l'analyse des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption du précédent dispositif de « garantie jeune » démontre que le législateur n'a pas entendu introduire de distinction selon la régularité du séjour

des jeunes majeurs et a entendu répondre aux difficultés éprouvées par l'ensemble des jeunes sur le territoire français :

« L'accompagnement par l'État des jeunes en situation d'exclusion sociale et professionnelle a été rendu indispensable par l'augmentation du nombre de jeunes n'étant ni à l'école, ni en emploi, ni en formation, couramment appelés « NEET » (50). Une étude du Conseil d'analyse d'économie (51) évalue ainsi à 1,9 million le nombre de jeunes de 15 à 29 ans dans cette situation en France, soit 17 % de cette classe d'âge. L'accompagnement de ces jeunes vers l'inclusion et l'emploi est donc devenu l'un des principaux axes de la politique de cohésion sociale, à destination notamment des 900 000 jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme » (rapport n° 3675 fait au nom de la commission des affaires sociales enregistré à la Présidence de l'assemblée nationale le 7 avril 2016).

Les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 n'évoquent pas plus la limitation du dispositif aux seuls jeunes ayant la nationalité française ou titulaires d'un titre de séjour (rapport n° 4709 fait au nom de la commission des finances enregistré le 8 décembre 2020 à la Présidence de l'Assemblée nationale).

Le dispositif d'aide institué a uniquement vocation à mettre fin à l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

Figure en premier lieu parmi ces jeunes ceux issus de l'aide sociale à l'enfance.

C'est en effet le constat tiré par le conseil économique social et environnemental, dans son avis du 13 juin 2018, intitulé « *prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* », et dont il ressortait que les jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance présentent des difficultés multiples, et n'ont pas les mêmes opportunités que la plupart des autres jeunes pour développer le sens de l'autonomie, alors même que ce sont ces jeunes qui, dès 18 ans, vivent une injonction brutale à l'autonomie caractérisée par sa globalité, à l'inverse des autres jeunes qui construisent leur autonomie progressivement par étapes séparées qu'il s'agisse de leur réseau de socialité, leur préparation à l'emploi, ou de leur accès au logement.

Or, on sait que parmi les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance figurent les mineurs non accompagnés étrangers dont le nombre est proche de 25.000 et que ceux-ci sont directement et prioritairement concernés par la situation d'exclusion à leur sortie de l'aide sociale.

Nombre de ces jeunes, une fois majeurs, ne disposent pas de titre de séjour à leur 18 ans, soit parce que les services de l'aide sociale à l'enfance ne les ont pas assistés dans cette démarche, soit en raison des délais excessifs de traitement de leurs demande de titre de séjour. Ces jeunes ont d'ailleurs toute l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire pour déposer une demande de titre de séjour (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 423-22, art. L. L. 435-3). Et d'une façon plus générale, rares sont les jeunes étrangers qui disposent d'un titre de séjour le jour de leur 18 ans puisqu'ils ont, a minima, deux mois après la date de leur dix-huitième anniversaire pour déposer une demande de titre de séjour et, pour certaines catégories, ce délai s'étend jusqu'à la veille de leur dix-neuvième anniversaire (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. R. 431-5).

Or, la rupture administrative, que connaissent les jeunes majeurs étrangers qui ne disposent pas d'un titre de séjour à leurs 18 ans, met à mal leur parcours d'intégration puisque ces jeunes basculent soudainement dans la précarité, que ce soit celle de leur statut, de leur situation financière ou de leur hébergement.

Rien ne justifie en conséquence que le dispositif de « contrat d'engagement jeune » laisse de côté les jeunes non titulaires d'un titre de séjour, alors que ces jeunes sont parmi ceux qui subissent les plus fortes difficultés et sur lesquels pèse plus gravement le risque d'exclusion sociale et professionnelle.

D'ailleurs, qu'il s'agisse du dispositif de « garantie jeune » ou d « contrat d'engagement jeune, il a vocation à s'articuler et à compléter le dispositif du « contrat jeune majeur », prévu par le code de l'action sociale et des familles, et mis en œuvre par les départements au profit des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance :

« L'article 6 vise à améliorer la coordination et l'articulation entre les dispositifs proposés par le département (aide sociale à l'enfance, contrats jeunes majeurs) et ceux proposés par l'État (en particulier la Garantie jeunes), afin que les jeunes pris en charge par le dispositif de protection de l'enfance puissent se voir proposer le dispositif le plus adapté à leur situation.

À cet effet, il modifie l'article L. 222-5-2 précité, relatif au protocole interinstitutionnel d'accès à l'autonomie, en mentionnant explicitement la participation des organismes chargés de la mise en place de la Garantie jeunes – c'est-à-dire les missions locales – parmi les acteurs participant à l'élaboration du protocole » (rapport n° 1150 fait au nom de la commission des affaires sociales enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2018).

Lorsqu'ils sont issus de l'aide sociale à l'enfance, les jeunes majeurs ont ainsi la possibilité de bénéficier d'un contrat, qu'il s'agisse du contrat jeune majeur, ou du contrat d'engagement jeune, qui doit être le plus adapté à leurs besoins. L'article L.222-5-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit en particulier que le contrat d'engagement jeune doit être systématiquement proposé aux jeunes aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité.

Le public auquel sont destinés ces deux outils de politique publique est substantiellement le même : les jeunes qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

Or, on sait que la circonstance qu'un jeune étranger de moins de vingt et un ans soit en situation irrégulière au regard du séjour ne fait pas obstacle à sa prise en charge à titre temporaire au titre du contrat jeune majeur (CE, 15 mars 2019, n° 422488, mentionné aux tables).

Rien ne justifie donc que le dispositif du « contrat d'engagement jeune » qui a vocation à s'adresser au même public que celui éligible au « contrat jeune majeur » et qui a vocation à le compléter voit son périmètre limité aux jeunes en situation régulière là où le bénéfice du « contrat jeune majeur » ne comporte pas cette restriction.

(ii) En deuxième lieu, le dispositif est ouvert aux mineurs âgés de plus de seize ans, lesquels ne sont pas astreints à l'obligation de séjourner régulièrement sur le territoire français. Plus exactement, la notion de « séjour régulier » est inopposable aux mineurs, lesquels ont au demeurant tous droit à bénéficier des prestations d'aide sociale à l'enfance, indépendamment de leur nationalité et de leur situation administrative.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de créer une condition de régularité du séjour pour l'éligibilité à un dispositif qui s'adresse notamment à des mineurs.

(iii) En troisième lieu, le dispositif consiste dans un accompagnement intensif, individuel et collectif, qui peut notamment comporter, en application de l'article R. 5131-16 du code du travail, des mises en situation professionnelles, des périodes de formation, un appui à des phases de recherche active d'emploi, des actions spécifiques dans le cadre de l'accompagnement social et professionnel, des actions portées par d'autres organismes susceptibles de contribuer à l'accompagnement social et professionnel.

L'engagement du jeune consiste donc dans la participation assidue à des actions individuelles et collectives.

Très concrètement, et ainsi que cela ressort de la circulaire, Pôle Emploi et les missions locales chargées de mettre en œuvre le contrat d'engagement jeune sont tenus de proposer des actions selon les thématiques suivantes : approfondissement du diagnostic, levée des freins périphériques, prise de confiance, construction de son projet professionnel, développement des compétences, préparation de sa candidature, recherche de solutions d'emploi, création de son entreprise.

En outre, Pôle emploi et les missions locales peuvent éventuellement, au-delà de ces modules d'activité, proposer des actions dites « structurantes » telles que des missions d'utilité sociale, des formations, un accompagnement intensif spécifique externe vers des établissements spécialisés tels que les écoles de la deuxième chance ou des établissements de service militaire, et des périodes d'emploi aidés.

Hormis les périodes d'emploi aidés et les formations qui comportent un apprentissage, aucune des actions mises en œuvre au titre du contrat d'engagement jeune par Pôle emploi et les missions locales ne nécessite une autorisation de travail. D'ailleurs, et ainsi que l'indique la circulaire, « *la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable obligatoire à l'entrée en CEJ* » (page 4 de la circulaire).

Par conséquent, il n'y a pas lieu de tenir compte, s'agissant des personnes étrangères, de leur situation au regard du droit au séjour et au travail dans la mesure où, s'agissant du contrat d'engagement jeune, une autorisation

de travail n'est pas nécessaire pour la mise en œuvre du projet d'insertion sociale et professionnelle.

Il en résulte que compte tenu de l'enjeu social et de la finalité poursuivie par la prestation sociale instituée, le bénéfice du « contrat d'engagement jeune » n'est pas soumis à une condition de régularité du séjour.

7. La circulaire n° DGEFP/MAJE/2022 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune censée préciser les modalités de mise en œuvre du contrat d'engagement jeune dans des conditions qui ne sont, de fait, ni conformes à l'article L. 5131-6 du code du travail, ni conformes au décret n° 2022-199 du 18 février 2022.

Cette circulaire comporte 47 pages qui forment un « *guide relatif au contrat d'engagement jeune* », précise notamment les conditions d'éligibilité au contrat d'engagement jeune et ajoute à ce titre en son paragraphe 1.1.2.3 :

« La régularité de la situation du jeune majeur sur le territoire national est une condition pour signer un contrat d'engagement jeune. En revanche, la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable obligatoire à l'entrée en CEJ (cf partie 3.1). Il convient toutefois de noter que les titres de séjour autorisant l'inscription à Pôle emploi emportent également autorisation de travail (article R. 5221-48 du code du travail) ».

Le paragraphe 3.1 de ce guide annexé à la circulaire indique également :

« S'agissant plus particulièrement des étrangers ressortissants d'un pays tiers hors UE, la régularité de la situation du jeune sur le territoire national est une condition pour signer un contrat d'engagement jeune. En revanche, la possession d'une autorisation de travail n'est pas un préalable à l'entrée en CEJ. Il convient toutefois de noter que les titres de séjour autorisant l'inscription à Pôle emploi emportent également autorisation de travail (article R. 5221-48 du code du travail) ».

Cette circulaire impose que les administrés remplissent une condition nouvelle, qui n'est posée ni par la loi, ni par le décret, et qui tient à la justification par le demandeur d'un séjour régulier sur le territoire.

Cette circulaire crée une règle nouvelle impérative en ce qu'elle exclut les personnes étrangères en situation irrégulière du dispositif et, interdit, de fait, à l'administration de consentir un contrat d'engagement jeune avec un jeune qui remplirait toutes les conditions d'éligibilité posées par la loi et le règlement mais qui résiderait irrégulièrement en France.

Pourtant, ni la loi ni le règlement n'autorise le ministre en charge du travail à fixer, y compris par voie d'arrêté, des conditions d'éligibilité autres que celles prévues par la loi et le règlement.

En tant qu'elle fixe une règle nouvelle d'éligibilité, la circulaire attaquée est en conséquence entachée d'**incompétence**, le ministre en charge du travail ne tenant d'aucun texte le pouvoir d'édicter une telle règle et de restreindre le bénéfice d'une telle prestation (**premier moyen**).

De ce premier chef, l'annulation s'impose.

9. Par ailleurs, la circulaire attaquée encourt également l'annulation pour poser des règles d'éligibilité plus restrictives que celles posées par les dispositions législatives et réglementaires applicables.

Aussi, la circulaire en litige, en tant qu'elle ajoute, pour le bénéfice du contrat d'engagement jeune, une condition tenant à la régularité du séjour **méconnaît l'article L. 5131-6 du code du travail et le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 (second moyen)**.

L'annulation est en conséquence inéluctable.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** la circulaire n° DGEFP/MAJE/2022 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, en tant qu'elle ajoute,

pour le bénéfice du contrat d'engagement jeune, une condition tenant à la régularité du séjour ;

- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat le versement de la somme de 3000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,
l'un d'eux*