

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO), LE COMPTE INDIVIDUEL DE FORMATION, LE SERVICE PUBLIC REGIONAL DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE...

Note de réflexion juridique.

Avant d'être nommé ministre de la formation professionnelle Thierry REPENTIN exerçait des fonctions éminentes dans le domaine de l'habitat social. C'est sans doute dans cet univers qu'il a rencontré le «DALO ». Dès les premiers mois d'exercice de sa nouvelle responsabilité ministérielle il a suggéré d'introduire le concept « de droit opposable » dans son nouveau domaine de compétence, celui de la formation tout au long de la vie. Le projet de "compte individuel de formation" constituerait un "nouveau droit, une sorte de carte vitale, un droit opposable à la formation", a-t-il déclaré à l'AFP en clôture de la grande conférence sociale de juillet 2012. Il évoque par ailleurs le concept au détour d'autres sujets : emplois d'avenir (dépêche AEF n°170910), SIEG (dépêche AEF 175307 et 170229) et dans une interview où il aborde le compte individuel (dépêche AEF 169260).

S'agit-il d'un cadeau de bienvenue sous la forme d'une « bonne pratique transférable » qui a vocation à vivre, comme les roses, l'espace d'un seul matin, ou, s'agit-il d'un objet de métissage culturel venu d'ailleurs, porteur d'un nouvel élan de la pensée et de l'action (juridique) dans le domaine de la formation tout au long de la vie ?

L'invitation à la réflexion à laquelle nous convie le ministre soulève d'innombrables questions. À titre d'exemple : quelle définition retenir du concept de droit opposable ? Quel est son objet – la qualification, la formation en général, la formation qualifiante... ? Qui en sont les bénéficiaires ? A qui le droit est-il opposable ? Quelles sont les sanctions du non-respect de ce droit ? **L'opposabilité apporte-t-elle la garantie de l'effectivité du droit ? Le concept de compte individuel de formation peut-il avoir un rapport avec celui de droit opposable ?** Le droit opposable pourrait-il apporter une réponse concrète à la question jamais résolue du droit à la formation différée pour les personnes ayant quitté le service public d'éducation sans qualification ? Les services publics régionaux de la formation tout au long de la vie prendront-ils le relais du service public d'éducation (formation initiale) pour garantir le droit opposable de toute personne à l'accès à la formation tout au long de la vie ?

La présente note de réflexion, introductive à un possible débat sur l'intérêt qu'il y aurait à acclimater le concept de droit opposable dans l'univers de la formation tout au long de la vie, se propose d'apporter des éléments de réponse à ces diverses questions d'ordre juridique.

On s'interrogera dans un premier temps sur la question de savoir si le DALO est « une bonne pratique » transférable dans le domaine de la formation tout au long de la vie, et dans un second temps, sur la compatibilité du concept « de droit opposable » avec l'univers juridique de la formation tout au long de la vie, et le cas échéant sa valeur ajoutée.

II. Les enseignements du « DALO ».

1. La loi du 5 mars 2007 reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne n'étant pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit est garanti par l'État, qui est désormais soumis à une **obligation de résultat** et non plus seulement de moyens. Il s'exerce par un recours amiable auprès des commissions départementales de **médiation**, puis, si nécessaire, par un **recours contentieux** auprès de la juridiction administrative. Au 31 décembre 2011 280 000 recours avaient été déposés devant les commissions départementales. Outre le contentieux classique pour excès de pouvoir ou encore les recours en référé de droit commun, deux recours ont été créés par la loi : le recours contentieux spécifique dit « recours DALO », et un recours indemnitaire.

2. Le premier peut être invoqué par les personnes reconnues prioritaires dans le cadre du processus « DALO » et n'ayant pas reçu d'offre de logements tenant compte de leurs besoins et leur capacité dans les délais prévus par la loi. Son but est de faire reconnaître la carence de l'État et de contraindre ce dernier de reloger une personne reconnue prioritaire dans le cadre du « DALO » (injonction). L'injonction peut être assortie d'une condamnation de l'État à payer une somme d'argent pour chaque jour, semaine ou mois de retard (astreinte).

3. Le second est un recours indemnitaire. Les demandeurs « DALO » n'ayant pas obtenu de logements ou ayant obtenu un logement non adapté à leurs besoins et leur capacité peuvent également chercher à obtenir réparation en invoquant la responsabilité de l'État pour faute. Plusieurs contentieux de ce type ont été engagés et qui ont abouti à une condamnation de l'État à verser aux bénéficiaires du « DALO » une indemnité en réparation du préjudice qu'ils ont subi en raison de l'absence d'attribution de logements. (Voir notamment les décisions du tribunal administratif de Paris du 17 décembre 2010 numéro 1004946 et numéros 1001317). **Loger ou payer** telles sont en effet les alternatives que le DALO met à la charge de l'État. Il n'est pas certain qu'une indemnisation financière soit une sanction pertinente pour le non-respect par une collectivité publique d'un futur droit opposable à la formation (DAFO ?)

Cinq ans après son adoption, le bilan du droit au logement opposable (DALO) apparaît, selon un rapport du Sénat à **l'épreuve des faits**, pour le moins décevant. Le rapport souligne que les conditions de réussite du DALO ne sont pas toutes réunies en particulier toutes celles qui ont trait à la politique du logement menée par les pouvoirs publics.

En revanche, **au plan du droit**, le concept de « droit opposable » trouve une traduction concrète dans le DALO à savoir « l'aptitude d'un acte, d'un droit, à faire sentir ses effets à l'égard de tiers » (G.CORNU, Vocabulaire juridique PUF 2005). Mais, comme le montre l'expérience « DALO » l'existence d'un droit opposable ne garantit pas ipso facto son effectivité. Les innovations juridiques du DALO ont fait l'objet d'analyses précieuses et approfondies notamment par Cécile Rapoport « *L'opposabilité des « droits-créances » constitutionnels en droit public français* » et Yasmina Tsalpatourou « *Le juge garant de l'effectivité des droits sociaux : le cas du droit au logement opposable* »

4. L'expérience du DALO nous apporte également des enseignements utiles sur l'objet du droit opposable,- le logement et la formation-, ainsi que sur ses bénéficiaires,- des personnes privées de logements et sans formation ni qualification.

Alors que le droit opposable au logement concerne le plus souvent des familles qui se trouvent dans une situation de nécessité matérielle vitale, le droit opposable à la formation concernera des personnes ne pouvant justifier que d'une qualification insuffisante ou inadaptée pour accéder à l'emploi ou s'y maintenir. Mais à l'inverse du droit au logement, qui se concrétise dans un bien **matériel** dont l'existence conditionne largement l'accès à d'autres droits sociaux fondamentaux (la santé, l'éducation, l'emploi...) le droit à la formation concerne un **bien « immatériel »** dont le manque n'est pas ressenti comme peut l'être le manque de logement. L'intérêt à agir en justice pour les personnes dépourvues de formation (et souvent d'appétence pour se former...) n'est certainement pas à comparer à l'intérêt à agir pour les personnes sans logement.

Autre différence marquante, le droit opposable au logement peut se traduire par une obligation de **résultat à la charge du débiteur alors qu'il s'agira d'une obligation de moyens dans le cas du droit opposable à la formation**. En effet, la formation, c'est-à-dire le fait d'acquérir des connaissances et des compétences est un processus qui suppose une implication de la personne concernée et un résultat évaluable à la fin de ce processus. On ne saurait rendre responsable un tiers, que ce soit l'État ou l'entreprise, de la réussite de ce processus qui repose sur la motivation et les capacités de chaque personne prise individuellement. Être logé ou ne pas l'être se constate aisément et peut être sanctionné par une obligation de résultat dont le non-respect est susceptible de sanctions. Être formé (ou qualifié) ou ne pas l'être peut également se constater, cependant le tiers auquel « le droit d'accès à la formation » est opposable ne saurait être sanctionné par un juge qu'en raison de l'absence ou de l'insuffisance des moyens qu'il aura mis à la disposition du bénéficiaire du droit pour atteindre un résultat donné. Il est par conséquent impératif que le texte de loi qui instituera un droit d'accès à la formation opposable (DAFO ?) précise le référentiel de l'opposabilité, c'est-à-dire l'ensemble des obligations de moyens qui devront être mobilisés : information, conseil, appui à l'élaboration d'un projet, moyens juridiques et financiers...

5. Force est de conclure aussi bien du rapport du Sénat sur les résultats décevants du « DALO » que de la comparaison entre le droit au logement et le droit à la formation, que le « DALO » ne saurait être considéré comme « une bonne pratique transférable » en l'état.

Cependant cette conclusion ne doit pas préjuger de la réponse qui peut être apportée à la seconde question, à savoir de l'intérêt qu'il y aurait à introduire et acclimater le concept de « droit opposable » ainsi que des règles et des procédures garantissant l'effectivité du droit, dans l'univers du droit de la formation tout au long de la vie, considéré comme un droit social fondamental.

II. Le concept « de droit opposable » est-il compatible avec l'univers juridique de la formation tout au long de la vie, est-il susceptible d'apporter une valeur ajoutée, si oui laquelle ?

6. L'éducation, la formation tout au long de la vie, l'emploi, la qualification, font partie « des droits sociaux fondamentaux » reconnus par la constitution. La question est de savoir s'il s'agit de droits ayant une simple portée déclaratoire, qui traduisent des valeurs et indiquent une orientation pour l'action publique, ou s'il s'agit « de droits opposables » qui ont vocation à recevoir une traduction concrète c'est-à-dire effective pour tous les « ayants droits ». Il faut à ce stade rappeler que l'opposabilité d'un droit à un tiers n'entraîne pas ipso facto son effectivité, celle-ci devra être garantie par des procédures et des sanctions créées par la loi.

S'agissant du **droit à l'éducation** la réponse à cette question est positive, en effet le droit à « l'instruction » s'accompagne d'une obligation de scolarisation des enfants de moins de 16 ans. L'État s'engage à assurer l'effectivité d'un droit dont il rend par ailleurs l'exercice obligatoire. Le service public d'éducation a vocation à garantir l'effectivité de ce droit social fondamental.

S'agissant du **droit à l'emploi**, il ne saurait trouver sa traduction concrète que par « une obligation de moyens » à la charge de la collectivité publique et des entreprises, et en aucun cas d'une obligation « de résultat » comme c'est le cas en théorie pour le «DALO ». En effet dans une économie de marché, on ne crée pas des emplois par décret.

7. S'agissant du **droit à la qualification** la réponse doit être nuancée selon la définition que l'on retient de ce terme. La qualification (professionnelle) d'une personne peut-être attestée par un titre un diplôme ou un certificat acquis au terme d'un processus de formation « académique » ou en alternance ou encore par le recours à la VAE. On peut alors considérer que « le droit opposable à la formation » peut se comprendre comme un droit opposable à une formation qualifiante. En revanche la détention d'un titre ou d'un diplôme n'ouvre pas de plein droit accès à ce qu'il est convenu d'appeler « la qualification contractuelle », c'est-à-dire celle qui est reconnue par l'employeur à l'occasion de la conclusion d'un contrat de travail. Ainsi un prêtre-ouvrier titulaire d'un doctorat en théologie (qui le qualifie pour intercéder auprès du tout-puissant et absoudre les pécheurs...), et d'un CAP de fraiseur acquis au titre de la formation continue à l'AFPA, ne pourra-t-il exiger de l'employeur qu'un salaire correspondant à la qualification contractuelle et d'une formation en rapport avec sa qualification, c'est-à-dire qui correspond au CAP de fraiseur tel qu'il est positionné dans la convention collective applicable. Des lors que l'on admet que seul l'employeur détient le pouvoir d'embaucher en fonction des besoins de son entreprise, un droit opposable à occuper un emploi correspondant à la qualification personnelle n'a guère de sens. Seule a de la valeur « la qualification contractuelle ».

8. Cependant le code du travail contient plusieurs dispositions que l'on peut considérer comme relevant de la catégorie « des droits opposables à » en l'occurrence du salarié à l'employeur. Il en va ainsi de l'article L. 6321-I selon lequel « l'employeur assure l'adaptation

des salariés à leur poste de travail, il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations... ». En application de ce texte la Cour de Cassation a considéré que « le fait de ne pas faire bénéficier les salariés de formation pendant toute la durée de l'emploi établi un manquement de l'employeur à son obligation de maintien de leur capacité à occuper un emploi. Il appartient au juge d'évaluer le préjudice subi par les salariés. Le raisonnement est ici le même que celui prévu par le « DALO » pour le recours indemnitaire : loger ou payer, maintenir l'employabilité ou payer....

L'article L. 6314-1 mérite également d'être mentionné dans ce contexte : « *tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à l'information à l'orientation et à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre à son initiative une formation lui permettant, quel que soit son statut, de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisible à court ou moyen terme...* ». La question est ici de savoir quel est le tiers, collectivité publique ou employeur, auquel le salarié peut « opposer son droit à progression professionnelle » afin d'en garantir l'effectivité. Rien n'est dit à cet égard dans la loi ni dans aucun texte d'application. La procédure de médiation inspirée de la loi « DALO » pourrait peut-être contribuer à combler ce vide.

9. En revanche « un droit opposable à une formation qualifiante » peut avoir tout son sens dès lors qu'une loi aura décidé qui sont les ayants droits, le tiers responsable, (l'État et les conseils régionaux) ainsi que des recours juridictionnels et de l'échelle des sanctions en cas de non-respect de ses obligations par le tiers, à la disposition des ayants droits. C'est ici que la voie ouverte par « le DALO » peut inspirer le législateur pour transformer les droits sociaux fondamentaux à la formation tout au long de la vie et à la qualification, en droit dont l'effectivité est garantie par la puissance publique sous le contrôle du juge.

10. Outre les ayants droits et le tiers responsable une telle loi dans le domaine de la formation, pourrait utilement s'inspirer de la procédure de médiation expérimentée dans le « DALO » ce qui donnera une traduction concrète au concept spectacle d'inspiration pédagogique de « l'individu acteur » sans beaucoup de consistance juridique, hormis le droit d'initiative du DIF, et du droit opposable au CIF . Par ailleurs le « droit de créance » dont est titulaire l'ayant droits pourrait trouver une traduction concrète dans un compte individuel de formation ouvert à toute personne, et qui serait abondé par la puissance publique débitrice en vue de financer un projet de formation ou un parcours professionnel comportant une formation, validée par une instance (paritaire multipartite tripartite...) habilitée à cet effet.

Conclusion.

-Le « DALO », au demeurant non transposable en l'état, a ouvert une voie permettant de faire évoluer les droits sociaux fondamentaux « déclaratoires » vers l'effectivité. Le « droit opposable à » est l'instrument conceptuel permettant cette évolution. Il peut trouver sa place dans l'univers des droits sociaux fondamentaux imbriqués, que sont le droit l'éducation le droit à la formation tout au long de la vie le droit la qualification, le droit à l'emploi, à condition de bien en préciser le périmètre.

- Le débat sur « le droit à la formation différée » que connaît le milieu de la formation depuis plus de 10 ans pourrait trouver enfin une issue positive et effective à travers la mise en œuvre concrète du concept de « droit opposable » à une formation qualifiante au bénéfice des ayants droits pour lesquels le « droit opposable à l'éducation » a été inopérant.

- Alors que le droit opposable au logement s'analyse in fine comme une obligation de résultat, le droit opposable à une formation qualifiante devra sans doute s'analyser comme une obligation renforcée de moyens en vue de garantir l'accès à une formation. À cet égard deux moyens nouveaux et innovants pourraient être mis en œuvre pour garantir l'effectivité de ce droit : d'une part l'instauration d'une procédure de médiation (sans doute au niveau régional) et la création d'un compte individuel de formation abondé par la collectivité publique régionale pour honorer le droit de créance qui pourra lui être opposé par les bénéficiaires désignés par la loi.

- **L'acte III de la décentralisation devrait conduire le législateur à affirmé la responsabilité des conseils régionaux comme garant du droit opposable dont sont bénéficiaires les ayants droits désignés par la loi. Ce choix, qui n'est pas celui de la loi « DALO », en raison de la réticence des collectivités locales, n'est pas incompatible avec le principe de libre administration des collectivités publiques, des lors que la loi affirme la compétence de plein droit des Régions dans le domaine de la formation, et que celles-ci considèrent que leur compétence dans ce domaine relève d'une mission de service public. Dans cette hypothèse il y a qu'un pas à franchir pour considérer que le futur compte individuel de formation, alimenté par les conseils régionaux pour les publics dont ils ont la charge, pourrait devenir un nouvel instrument au service de l'effectivité des droits sociaux fondamentaux.**

- Enfin il faudra également tirer les conséquences au plan de l'effectivité du droit, de la jurisprudence de la Cour de Cassation qui met à la charge des employeurs une obligation générale d'employabilité au bénéfice de leurs salariés. Cette évolution jurisprudentielle peut s'analyser comme un droit de créance dont est titulaire le salarié envers son employeur. Les procédures d'accès à la formation des salariés de l'entreprise, par le plan de formation, le CIF, le DIF, devront sans doute être revisités en vue de clarifier les obligations respectives de chacun, l'employeur et le salarié et d'atteindre l'objectif d'une plus grande efficacité. Mais au-delà de cette nécessaire restructuration des droits d'accès des salariés à la formation, il

sera nécessaire de repenser leur fondement juridique que l'on trouvera sans doute dans la création par la négociation collective d'une « **garantie sociale** » dont l'objet est de prémunir les salariés contre le risque d'in employabilité et/ ou de déqualification. (Ce point fera l'objet d'une autre note juridique consacrée à la place « du compte personnel de formation ») dans l'accord sur la sécurisation de l'emploi en cours de négociation.

- La valeur ajoutée apportée par l'introduction du concept « de droit opposable à la formation (qualifiante) » dans l'univers du droit positif de la formation résulterait sans doute de la nécessité de repenser tous les dispositifs d'accès à la formation à l'aune de ce concept , inspiré par le souci de renforcer l'égalité d'accès à la formation tout au long de la vie pour tous, de rendre les dispositifs plus lisibles et faciles d'accès, et, **en plaçant « la personne au centre des dispositifs »** c'est-à-dire en lui donnant les moyens juridiques et financiers d'être réellement acteur, de créer les conditions du renforcement de son implication, et du développement de l'appétence pour la formation. Car sans projet de formation porté et revendiqué par une personne singulière, il n'y a pas de formation qui vaille, car les sciences et la pratique de l'éducation nous apprend « qu' on ne forme pas, ce sont les individus qui se forment ».

Jean Marie Luttringer.