

**Commentaire de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003**

Loi de finances pour 2004

Le 19 décembre 2003, plus de soixante députés ont déféré au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2004.

Etaient dénoncés, outre l'absence de sincérité entachant le texte dans son ensemble, ses articles 3, 45, 59, 73, 82, 117 et 140.

I) Sur la sincérité

Avant de passer à l'examen des griefs, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (en vertu de son article 65) : « *La sincérité des lois de finances s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». S'agissant d'une loi de finances initiale, la sincérité se caractérise donc par l'absence d'intention de « *fausser les grandes lignes de l'équilibre* » [N° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60, Rec. p. 99].

Les députés requérants mettaient principalement en cause les défauts affectant l'élaboration et l'exécution de la loi de finances pour 2003, stigmatisant en particulier le non dépôt, avant la fin de l'exercice, d'un projet de loi de finances rectificative.

En dépit de leurs mérites intrinsèques, ces griefs étaient inopérants à l'encontre de la loi de finances pour 2004.

Trois griefs propres à cette dernière étaient en revanche articulés :

- Les plafonds de dépense seraient supérieurs aux dépenses effectivement envisagées ;
- le déficit prévu serait sous-estimé ;
- le Gouvernement aurait dissimulé au Parlement les engagements budgétaires souscrits, parallèlement à l'examen de la loi de finances, auprès des instances communautaires.

Le Conseil constitutionnel les a rejetés comme il l'a fait pour des griefs analogues dirigés contre la loi de finances pour 2003 (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5 et 6, Rec. p. 583) et contre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, cons. 2 à 8).

**a)** Il ne ressortait pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel, compte tenu des aléas inhérents aux prévisions qu'elle comporte et des limitations de sa propre capacité d'expertise,

que les hypothèses sur lesquelles se fonde la loi contestée fussent entachées d'une erreur manifeste.

Ainsi, le taux de croissance de 1,7 % du produit intérieur brut ne s'écarte pas de celui envisagé par les divers instituts de prévision.

De même, le déficit des administrations publiques, évalué à 3,6 %, ne paraît pas manifestement sous-estimé.

b) Il ne ressortait pas davantage des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances pour 2004.

c) S'agissant du « *gel de dépenses* », dans lequel les requérants voyaient un aveu d'insincérité, le Conseil a rappelé, comme en décembre 2002 [N° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 5, Rec. p. 583], que le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts.

Les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances et de l'article 14 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, aux termes duquel : « *Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions* ».

Il est, dès lors, loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une fraction réduite des crédits ouverts, afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget. En informant le Parlement de cette intention, il ne se dérobe pas, bien au contraire, à son obligation de sincérité.

## II) Article 3

L'article 3 de la loi déferée est relatif à la « prime pour l'emploi » instaurée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001. Il insère dans le code général des impôts un article 1665 *bis* permettant, sous certaines conditions, le versement d'un acompte de cette prime, d'un montant forfaitaire de 250 euros, aux personnes reprenant une activité professionnelle.

A cet égard, le dernier alinéa du I du nouvel article 1665 *bis* dispose que « *Les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une amende fiscale de 100 euros si la mauvaise foi de l'intéressé est établie* ».

Selon les requérants, cette dernière disposition « *déroge aux principes généraux du droit et notamment au respect des droits de la défense* » et « *établit des sanctions automatiques et disproportionnées par rapport à l'objet de la loi, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* » ;

Selon une jurisprudence constante [Par exemple : n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 86 à 88, Rec. p. 110 ; n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 55 et 56, Rec. p. 95 ; 97-395 DC du 30 décembre 1997, cons. 33 à 41, Rec. p. 333 ; n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, cons. 52 et 53, Rec. p. 156], il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre :

- l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, qui découle de l'article 13 de la Déclaration de 1789,
- et le principe, énoncé par l'article 8 de la Déclaration, aux termes duquel : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

Il résulte de ces dernières dispositions, qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition [n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 46 à 48, Rec. p. 224 ; n° 97-389 DC du 22 avril 1997, cons. 30, Rec. p. 45], qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés les principes de légalité des délits et des peines, de nécessité des peines et de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère, sans oublier les droits de la défense.

Le législateur n'a pas méconnu ces exigences en l'espèce.

En premier lieu, il n'a pas entendu déroger aux dispositions applicables aux pénalités fiscales en matière d'impôts directs. Ont notamment vocation à s'appliquer l'article L. 195 A du livre des procédures fiscales qui dispose que « *la preuve de la mauvaise foi et des manoeuvres frauduleuses incombe à l'administration* », ainsi que celles de l'article L. 80 D aux termes desquelles : « *Les sanctions fiscales ne peuvent être prononcées avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contribuable ou redevable concerné la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations* ».

Par suite, manquaient en fait tant le grief tiré de la violation des droits de la défense que celui tiré de l'automatisme de la sanction.

En second lieu, en fixant à 100 euros (soit 40% de l'acompte) le montant de l'amende en cas de demandes formulées sur la base de renseignements inexacts et si la mauvaise foi de l'intéressé est établie, le législateur n'a pas prévu une sanction manifestement disproportionnée à la gravité du manquement constaté.

### III) Articles 45 et 73

L'article 45 de la loi déferée modifie la clef de répartition du produit de la « *taxe d'aviation civile* » entre le « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » (FIATA) et le budget annexe de l'aviation civile.

Son article 73 complète la liste des dépenses du FIATA par « *les dotations versées aux collectivités locales d'outre-mer au titre de la continuité territoriale* ».

Est ainsi mis en oeuvre l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, déclaré conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2003- 474 DC du 17 juillet 2003.

Cet article dispose que « *l'État verse aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, à la collectivité départementale de Mayotte, à la collectivité*

*territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna une dotation de continuité territoriale ».*

Les requérants reprochaient aux articles 45 et 73 de la loi de finances pour 2004 de ne pas respecter « *l'adéquation entre la ressource et la dépense, à partir du moment où la taxe d'aviation civile n'est pas prélevée dans les territoires d'outre-mer, qui pourtant sont éligibles à la dotation de continuité territoriale* ».

En outre, soutenaient-ils, les dispositions contestées contrevenaient au premier alinéa du I de l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui, s'agissant des comptes d'affectation spéciale, exige que les recettes soient, « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».a) Le grief était inopérant car, en vertu des articles 61 à 67 de la LOLF, l'article 21 de cette dernière n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et ne sera applicable qu'aux lois de finances afférentes aux années 2006 et suivantes.

D'ici là reste applicable le premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, aux termes duquel : « *Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières...* ».Or, en assujettissant les entreprises de transport aérien public à une taxe qui s'ajoute au prix acquitté par le client et qui sera affectée, par l'intermédiaire du FIATA, à la « *continuité territoriale* » entre les collectivités d'outre-mer et la métropole (selon la volonté du législateur de juillet 2003), le législateur n'a pas méconnu l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

- a) En tout état de cause, la nouvelle dépense mise à la charge du FIATA est conforme à la mission de ce fonds. Celui-ci subventionne déjà les lignes aériennes déficitaires dans l'intérêt de l'aménagement du territoire et assure une péréquation des dépenses de sûreté au bénéfice des gestionnaires d'aéroports. Les recettes particulières affectées à ce compte sont donc en relation directe avec les dépenses concernées, y compris celles relatives à la continuité territoriale, au sens où l'a entendu l'article 21 de la LOLF. Comme l'a jugé en 2001, par souci de souplesse et de réalisme, le Conseil constitutionnel, le législateur organique, tout en souhaitant limiter, par l'article 21 de la LOLF, les dérogations à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat, n'a pas entendu faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques [n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 51, Rec. p. 99].

#### IV) Article 59

L'article 59 de la loi déferée fixe les modalités de la compensation financière prévue en contrepartie du transfert aux départements de la compétence relative à l'allocation du revenu minimum d'insertion et de la création du « *contrat d'insertion revenu minimum d'activité* » (CIRMA).

Ce transfert de compétences (s'agissant du « *RMI* ») et la création de la compétence nouvelle (s'agissant du « *RMA* ») résultent de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, qui a fait l'objet de la décision n° 2003-487 DC du Conseil constitutionnel du même jour (18 décembre 2003).

Les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par

l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles.

Ces ressources sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national.

La fraction de tarif est calculée de telle sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum et de l'allocation de revenu de solidarité.

Une partie des griefs dirigés contre l'article 59 de la loi de finances pour 2004 avait déjà été présentée contre l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 sur la décentralisation du RMI. Elle a été rejetée de la même façon.

Les autres griefs mettaient en cause les modalités particulières du mécanisme de compensation retenu par le législateur financier. Ils étaient pareillement infondés.

**a)** Ont déjà été réfutés par la décision n° 2003-487 DC (cons. 12 et 13) les griefs tirés de ce que les dépenses liées au RMI progresseront de façon plus dynamique que le produit de la TIPP.

La compensation prévue par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2003, n'est pas nécessairement « intégrale et glissante », a jugé le Conseil le 18 décembre 2003.

L'article 59 de la loi de finances pour 2004 va toutefois dans le sens d'une compensation large et en partie « glissante » puisque la fraction de TIPP ajustée fin 2004 tiendra compte du coût supplémentaire résultant, pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique.

En tout état de cause, en transférant aux départements des recettes égales au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, l'article 59 respecte le principe de l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources transférées.

Si aucune exigence constitutionnelle n'impose une compensation intégrale et permanente des charges transférées, le quatrième alinéa de l'article 72-2 n'impose-t-il pas, à tout le moins, la non dégradation de la dotation première ?

Le Conseil constitutionnel a répondu à la question en émettant la réserve d'interprétation suivante : si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert. Le montant de la compensation ne doit pas se dégrader dans le temps.

**b)** Les griefs spécifiquement dirigés contre les modalités de compensation arrêtées par la disposition contestée étaient pour la plupart inopérants, puisqu'ils supposaient d'ores et déjà

applicables les dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes desquelles : « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.* »

C'était oublier que cet alinéa se termine par la phrase suivante : « *La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.* »

Tant qu'une loi organique ne sera pas intervenue pour définir la notion de « *ressources propres* » et déterminer précisément, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, le seuil en-dessous duquel leurs « *ressources propres* » ne constituent plus une « *part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne pourra recevoir application.

Or, si un projet de loi organique ayant un tel objet a bien été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 22 octobre 2003, il n'a pas encore été adopté en cette fin d'année 2003. Les dispositions constitutionnelles invoquées ne sont donc pas opposables à la loi de finances pour 2004.

c) Etait en revanche opposable à celle-ci la jurisprudence du Conseil constitutionnel antérieure à la révision de mars 2003. Selon cette jurisprudence, la réduction de la part des recettes fiscales propres des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources ne doit pas entraver leur libre administration [Par exemple, pour la « vignette » : n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, cons. 10, Rec. p. 211].

Toutefois, même en déniait le caractère de « *ressource propre* » des départements (dans la mesure où ils n'en fixent pas le taux) à l'affectation directe à leurs budgets d'une fraction de TIPP, les sommes en cause ne seraient pas d'un montant tel que leur libre administration en soit entravée.

## V) Article 82

L'article 82 de la loi de finances pour 2004 fixe les plafonds sous lesquels les cotisations versées au titre de l'épargne retraite, notamment dans le cadre des plans d'épargne individuelle pour la retraite créés par la loi n°2003-775 du 21 août 2003, sont déductibles du revenu net global ainsi que les limites de déduction des revenus professionnels des cotisations de retraite et de prévoyance.

Les requérants y voyaient une rupture d'égalité entre les foyers assujettis à l'impôt sur le revenu (seuls bénéficiaires potentiels de la mesure) et les autres.

C'était oublier que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, pour des motifs d'intérêt général, des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux [par exemple : n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 24, Rec. p. 583, à propos de la réduction d'impôt pour emploi d'une personne à domicile] touchant notamment l'impôt sur le revenu. Le code général des impôts en compte de nombreux exemples.

L'intérêt général n'est pas douteux en l'espèce, puisque la constitution d'une couverture de retraite supplémentaire permettra d'amortir dans le futur les effets déstabilisateurs de l'évolution démographiques sur les régimes obligatoires de base et complémentaires.

Par ailleurs, l'avantage fiscal dénoncé est dûment plafonné et fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec la finalité poursuivie.

Les dispositions contestées s'inscrivent dans le prolongement des dispositions promulguées de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. C'est en effet l'article 108 de cette loi qui a institué le « *plan d'épargne individuelle pour la retraite* » et son article 111 qui a modifié le régime des cotisations de retraite au regard de l'impôt sur le revenu.

Le législateur a voulu offrir à tous (actifs occupés, actifs inoccupés et inactifs) la possibilité de se constituer un complément de retraite par capitalisation dans des conditions fiscales avantageuses :

- sous la forme d'une déduction du revenu global,
- dans la limite d'un plafond exprimé en principe en proportion des revenus d'activité (logique de taux de remplacement),
- et sur lequel s'imputent, pour des raisons d'équité et de coût budgétaire, les cotisations qui permettent déjà, au niveau des revenus catégoriels, la constitution en franchise d'impôt de droits à retraite en sus des régimes légaux par répartition (« article 83 », abondement de l'employeur au « PPESVR », contrats « Madelin »).

La déduction porte sur les cotisations au plan d'épargne retraite populaire (« PERP ») créé par l'article 108 de la loi portant réforme des retraites et sur les cotisations aux régimes PREFON et assimilés.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis le principe de mécanismes fiscaux incitant à la constitution d'une épargne en vue de la retraite, reposant sur la déductibilité des cotisations et l'assujettissement du revenu différé [n° 97-388 DC du 20 mars 1997, cons. 23 et suivants, Rec. p. 31].

En l'espèce, l'article 82 de la loi de finances pour 2004, qui se situe dans le prolongement de l'article 111 de la loi du 21 août 2003, a entendu favoriser la constitution d'un complément de retraite, en vue d'amortir les chocs démographiques des années à venir.

La loi fixe les limites dans lesquelles est accordée la déduction fiscale consentie aux épargnants ainsi que le plafond des revenus auxquels cette déduction peut être appliquée.

En outre, les sommes versées à l'issue de la période d'épargne seront elles-mêmes assujetties à l'impôt sur le revenu.

Par suite, pas plus que celles de la « loi Thomas » examinées par le Conseil constitutionnel en mars 1997, les dispositions de l'article 82 de la loi déferée ne portent atteinte à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle.

#### VI) Article 117

Aux termes de l'article 117 de la loi déferée :

*« Les collectivités territoriales et leurs établissements publics informent l'Etat avant toute opération affectant le compte du Trésor. Les seuils et les conditions de mise en oeuvre de cette obligation d'information préalable sont fixés par décret en Conseil d'Etat ».*

Le réseau des comptables du Trésor assure la tenue des comptes des collectivités territoriales et la conservation de leurs dépôts, dans le cadre de l'obligation de dépôt prévue par

l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et confirmée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

En vertu du 3<sup>o</sup> de l'article 26 de cette dernière : « *Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat* ».

Les opérations de l'Etat et de ses correspondants sont consolidées en temps réel sur un compte central et unique, tenu dans les livres de la Banque de France, qualifié de « *compte du Trésor* ». Ce compte est géré par l'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale au sein de la direction du Trésor.

Pour gérer de façon optimale les disponibilités de l'Etat auprès de la Banque de France, l'AFT doit disposer d'informations fiables quant aux opérations appelées à se dénouer, à court terme, sur son « *compte pivot* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 101 du traité instituant la Communauté européenne, la Banque de France ne peut accorder d'avance à des organismes publics. Il est donc indispensable que le compte du Trésor présente chaque jour un solde créditeur.

L'obligation d'information ainsi imposée aux collectivités territoriales sert un motif d'intérêt général –la bonne gestion des deniers publics– sans entraver la libre administration des collectivités territoriales.

La conciliation opérée par l'article attaqué entre le respect de la libre administration et la mise en oeuvre de l'exigence de « *bonne administration* » résultant notamment des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 n'est nullement déséquilibrée.

Par ailleurs, en définissant précisément la teneur et la portée de l'obligation d'information qu'il créait, le législateur a épuisé sa compétence. Il pouvait renvoyer à un décret le soin de fixer les seuils quantitatifs de fourniture de cette information ainsi que les conséquences d'ordre technique qui résulteraient d'un défaut d'information.

## VII) Article 140

L'article 140 de la loi déferée met en place un forfait unifié de prise en charge des dépenses afférentes à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), qu'elles relèvent d'une caisse d'assurance maladie ou d'un organisme complémentaire.

Instaurée par la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU), la CMU est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Elle comprend deux volets : la CMU de base et la CMU complémentaire. La CMU complémentaire (CMUC) bénéficiait au 31 décembre 2002 à 4,5 millions de personnes. Parmi elles, 3,9 millions résidaient en métropole et environ 600.000 dans les DOM.

Les bénéficiaires de la CMUC peuvent opter entre une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ou un organisme complémentaire ayant choisi d'assurer cette gestion.

Le financement de la CMUC est assuré par le « *fonds de financement de la CMU* », qui est alimenté par deux ressources :



- d'une part, une contribution de l'Etat fixée en loi de finances et prélevée sur les crédits des ministères sociaux ,
- d'autre part, une contribution trimestrielle des organismes de couverture maladie complémentaire, correspondant à 1,75 % du montant des cotisations et des primes concernant les frais de santé recouvrés au trimestre précédent.

Le fonds verse aux caisses de sécurité sociale la somme correspondant aux dépenses qu'elles supportent effectivement au titre de la prise en charge de la CMU complémentaire.

L'article L. 862-4 (III) du code de la sécurité sociale permet aux organismes de protection sociale complémentaire participant à la CMUC (mutuelles, sociétés d'assurance, institutions de prévoyance) de déduire de leur contribution un montant représentatif des adhésions ou contrats souscrits au titre de la CMUC.

Initialement fixée à 57 euros par trimestre, soit 228 euros par an, la déduction s'est vite révélée inférieure à la charge financière liée à la prise en charge de la CMUC. La loi de finances pour 2003 a donc porté la déduction à 70,75 euros par trimestre, afin de combler le retard. C'était encore insuffisant, puisque la loi de finances pour 2004 élève la déduction à 75 euros par trimestre, soit 300 euros par an.

a) La loi de 1999 a fait naître une différence de traitement entre caisses de sécurité sociale (qui voient leurs dépenses intégralement compensées par un versement du fonds de financement de la CMU), et organismes complémentaires (qui déduisaient de la contribution versée au fonds de financement une somme forfaitaire ne compensant pas, en pratique, l'intégralité des dépenses restant à leur charge au titre de la CMUC).

Dans sa décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 (loi portant création d'une couverture maladie universelle [Rec. p. 100]), le Conseil constitutionnel s'était interrogé sur cette différence de traitement et ne l'avait admise qu'au prix du raisonnement exposé dans le quatorzième considérant de cette décision.

Le législateur a cependant estimé devoir mettre fin tout à la fois à cette différence de traitement et à la perte subie du fait de l'insuffisance de l'indemnité. La même indemnité (par personne prise en charge) est instituée pour les caisses et les organismes complémentaires.

Rétablissant une identité de traitement dont le défaut avait fait problème en 1999, la mesure critiquée n'est pas contraire au principe d'égalité.

Sauf dans des domaines particuliers (comme la fiscalité du revenu, le droit répressif ou l'accès aux emplois publics), le principe d'égalité n'impose pas, en effet, de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes [voir aussi <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/notes/princeg2.htm>]. C'est au contraire lorsque la loi prévoit des différences de traitement que celles-ci doivent être justifiées soit par des différences de situation, soit par des motifs d'intérêt général, en rapport direct avec l'objet de la loi en cause. La règle générale [Conseil d'Etat , Ass., 28 mars 1997, Soc. Baxter et autres, concl. J C. Bonichot, note F. Mélin Soucramanien, RFDA mai juin 1997, p. 450] est que la loi est la même pour tous. Dans le cas commun, la modulation est non un corollaire du principe d'égalité, mais une dérogation à ce principe, faisant droit à d'autres exigences constitutionnelles ou d'intérêt général [par exemple : n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, cons. 10 à 15, Rec. p. 9].

b) Un second grief mettait en cause l'incidence négative qu'aurait la mesure contestée sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, qualifié d'exigence de valeur constitutionnelle par le Conseil [Par exemple : n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 25, Rec. p. 320].

Mais, eu égard aux sommes en cause, rapportées à la situation financière des caisses d'assurance maladie, la mesure prévue par l'article critiqué n'a pas une incidence telle qu'elle porterait atteinte aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

c) Enfin, la place de l'article 140 dans la loi de finances pour 2004 ne fait pas de difficulté.

Sans doute l'article 140 prévoit-il le versement aux organismes de sécurité sociale (qui gèrent la couverture complémentaire de la couverture universelle du risque-maladie) du même forfait que celui dont bénéficient les organismes complémentaires et, par ailleurs, relève ce forfait.

Il n'entre pas pour autant dans le champ de compétence obligatoire de la loi de financement de la sécurité sociale défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

En effet, la couverture maladie universelle complémentaire n'est pas une prestation de sécurité sociale dès lors qu'elle n'est pas obligatoire et n'a pas de contrepartie contributive. Elle ne fait pas davantage partie des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnées à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

L'article 140 étant susceptible d'affecter l'équilibre financier des caisses primaires d'assurance-maladie, il entre dans le champ de compétence facultatif, mais non obligatoire, des lois de financement de la sécurité sociale défini au III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Il pouvait dès lors

figurer tout entier dans une loi de finances. Il y trouve en effet sa place puisqu'il détermine une charge incombant au budget de l'Etat.

#### VIII) Cavalier budgétaire

En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Seule la loi organique peut donc déterminer la nature et le contenu des documents joints aux lois de finances.

Usant de cette habilitation constitutionnelle, l'article 51 de la LOLF, applicable à compter de l'exercice 2006, définit le contenu des documents et informations qui sont joints au projet de loi de finances de l'année.

Parmi ces documents, figure, en vertu du 4° de l'article 51, « *une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales* ».

Or le I de l'article 81 de la loi déferée disposait que la présentation des « *dépenses fiscales* » mentionnées au 4° de l'article 51 précité figurerait dans le fascicule « *Voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances. Le I de l'article 81 précisait en outre le contenu dudit fascicule.

Ces dispositions empiétaient sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique. Dès lors, le I de l'article 81 n'avait pas sa place dans la loi déferée et devait être déclaré contraire à la Constitution.

Il en allait de même de son III qui en était inséparable, puisque abrogeant la base légale ancienne du fascicule « *Voies et moyens* » (IV de l'article 32 de la loi de finances pour 1980 du 18 janvier 1980).