ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 21 décembre 2018

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi de finances pour 2019.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Valérie RABAULT
Présidente du groupe
Socialistes et apparentés

Jean-Luc MELENCHON
Président du groupe
La France Insoumise

André CHASSAIGNE
Président du groupe de la
Gauche Démocratique et
Républicaine

126, rue de l'Université – 75 355 PARIS 07 – SP – Téléphone : 01 40 63 60 00

Recours devant le Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour 2019

Paris, le 21 décembre 2018

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi de finances pour 2019, dans sa version définitive votée par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2018.

Nous estimons que ce projet de loi de finances contrevient à plusieurs principes constitutionnels :

I) Il méconnaît les principes à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire, d'égalité devant la loi, d'égalité devant les charges publiques, ainsi que les objectifs à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale. Sa procédure d'adoption méconnaît les principes à valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires, de clarté de la loi, ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi ;

II) L'élargissement du régime dérogatoire du « Pacte Dutreil » (article 16), la réforme de l'*exit tax* (article 51), la désindexation par rapport à l'inflation des prestations sociales (article 65) sont de même inconstitutionnels ;

III) Enfin, les lacunes, insuffisances et omissions de ce projet de loi portent une atteinte manifeste à l'effectivité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, à la libre administration des collectivités territoriales, et à l'égalité réelle entre la France d'outre-mer et hexagonale.

Nous demandons, par voie de conséquence, à titre principal, au Conseil constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle l'intégralité du présent projet de loi et, à titre subsidiaire, de déclarer inconstitutionnels ses articles et dispositions qui ont méconnu la Constitution.

I) Sur la procédure d'adoption du projet de loi de finances pour 2019 et les atteintes aux principes constitutionnels de sincérité budgétaire, de clarté de la loi, de clarté et de sincérité des débats parlementaires, et d'égalité devant la loi.

A) En ce qui concerne l'insincérité budgétaire.

Pour mettre fin à l'arbitraire d'impôts décidés unilatéralement par le pouvoir royal, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a consacré le droit pour les citoyens et citoyennes « *de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Ainsi, c'est parce que la loi de finances initiale, votée avant chaque 31 décembre, autorise la perception des impôts et présente le budget prévisionnel de l'État pour l'année qui suit, en détaillant précisément les recettes et les dépenses pour des montants respectifs de plus de 300 milliards d'euros par année civile, que notre droit constitutionnel exige que chaque loi de finances soit « sincère ». Les représentants du peuple doivent donc disposer d'informations sincères, afin de ne pas voter un budget dont les masses financières sont trompeuses et faussées.

Tels sont les fondements d'un principe de sincérité budgétaire que le projet de loi de finances présentement déféré méconnaît de manière aussi manifeste qu'inédite.

À titre principal.

L'équilibre d'un projet de loi de finances, qu'elle soit initiale ou rectificative, repose en partie sur le choix d'hypothèses concernant des paramètres économiques, financiers et budgétaires, et sur l'appréciation des conséquences qui découlent des paramètres retenus.

Ainsi, retenir des paramètres erronés peut conduire à modifier considérablement les équilibres budgétaires soumis au vote, et il en est de même des potentielles erreurs d'appréciation de l'impact de ces paramètres retenus. Cette incertitude est inhérente à tout exercice budgétaire mais ne saurait se confondre avec la non-inclusion « d'informations disponibles » dans le projet de loi de finances initiale pour 2019.

Deux notions caractérisent le principe de sincérité budgétaire au moment du vote de la loi de finances initiale :

- La capacité du législateur à tenir compte de toutes « *les informations disponibles* ». Ce principe de sincérité budgétaire a été consacré par l'article 32 de la LOLF : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

- L'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. Ce principe découle du considérant 60 de la **décision n° 2001-448 DC du Conseil constitutionnel**, que, « *dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* ».

Plusieurs éléments tendent à remettre en cause la sincérité du projet de loi de finances pour 2019, et principalement son article liminaire.

1. **Les députés et députées n'ont pas pu exercer leur droit d'amendement en nouvelle lecture sur le niveau du solde public modifié par le Gouvernement via un amendement de coordination**

L'article 44 de la Constitution dispose que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

L'article liminaire du projet de loi de finances pour 2019 a été adopté « dans les mêmes termes », autrement dit de manière « conforme », par l'Assemblée nationale et le Sénat : il n'est donc pas revenu en discussion en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Pour autant, le Gouvernement a apporté une modification substantielle du niveau de déficit public par un amendement de coordination, dont le principe est reconnu par le Conseil constitutionnel. En effet, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 (alinéa 10), le Conseil constitutionnel reconnaît la possibilité « *d'opérer une coordination en cours d'examen* », même en cas d'adoption d'un article dans les mêmes termes par l'une et l'autre des assemblées.

« *Considérant qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une*

disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ».

Afin « *d'opérer une coordination en cours d'examen* », le Gouvernement a déposé, après le début de l'examen de la deuxième lecture en séance, un amendement de coordination visant à modifier le niveau du solde public dans des proportions importantes.

Ainsi, le déficit public a été réévalué à 3,2 %, contre 2,8 % dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2019. Comme le précise l'exposé des motifs de cet amendement : « *En 2019, une fois pris en compte tous ces éléments, le solde public s'établirait à -3,2 % du PIB et le solde structurel à -2,3 du PIB.* ».

Souhaitant exercer leur droit d'amendement, afin de modifier les prévisions 2019 en matière de déficits conjoncturel et structurel, les députés et députées des groupes requérants ont déposé un sous-amendement à cet amendement de coordination du Gouvernement.

Or ce sous-amendement a été déclaré irrecevable par le service de la séance de l'Assemblée nationale au motif qu'un « amendement de coordination » ne peut pas faire l'objet de sous-amendements (en annexe se trouve la lettre adressée par la présidente d'un des groupes requérants en question au Président de l'Assemblée nationale).

2. L'équilibre budgétaire de l'article liminaire, modifié par l'amendement de coordination du Gouvernement, ne tient pas compte de l'impact des mesures du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales

Dans sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, le Conseil Constitutionnel a estimé qu'il appartient au Gouvernement « *d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires ; qu'il incombe au législateur, lorsqu'il arrête les prévisions de recettes, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui a une incidence sur l'article d'équilibre* ».

Par cette décision, le Conseil constitutionnel reconnaît deux obligations pour le Gouvernement : « *informer le Parlement* » au cours de l'examen du projet de loi de circonstances nouvelles et « *procéder aux corrections nécessaires* » afin de « *prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre* ».

Si le Gouvernement a bien respecté son obligation d'information du Parlement, il n'a en revanche pas respecté celle qui le contraint à tenir compte de l'ensemble des données dont il a connaissance.

Le projet de loi de finances pour 2019 a été voté en lecture définitive le jeudi 20 décembre 2018, soit après la présentation en conseil des ministres, le mercredi 19 décembre 2018, du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Selon l'étude d'impact de ce projet de loi, ce dernier comporte des mesures qui représentent des baisses de recettes pour les administrations publiques en 2019 estimées à 3,7 milliards d'euros : 2,4 milliards d'euros au titre de l'article 2 et 1,3 milliard d'euros au titre de l'article 3.

S'il est exact que le Gouvernement a informé le Parlement de ces baisses de recettes pour 2019, il ne les a prises en compte ni dans l'article liminaire, ni dans l'article 38 (article d'équilibre).

Lors de la 1re séance du lundi 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Action et des Comptes publics a déclaré à propos du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales : « *Il est normal que le Gouvernement ne tire pas de conclusions hâtives avant que les parlementaires aient amendé et voté ce texte* ». Il a par ailleurs poursuivi en expliquant : « *Nous tirerons les conséquences budgétaires de ce texte, monsieur le président de la commission des finances, une fois que le Parlement l'aura voté et qu'il sera promulgué, soit dans le projet de loi de finances de l'année prochaine, soit, plus vraisemblablement — mais nous en débattrons —, dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificatives qui permettra d'évoquer, entre autres, la question de la fiscalité locale* ». Enfin, il a ainsi conclu son intervention : « *Tout ne se résume donc pas aux questions budgétaires, mais les conséquences budgétaires seront tirées dans les prochaines lois de finances, rectificatives ou initiales, que nous présenterons l'année prochaine* ».

Lors de cette même séance, le rapporteur général du budget a indiqué que l'amendement de coordination « *n'intègre pas les autres mesures qui, annoncées par le Président de la République, seront présentées dans le projet de loi qui sera adopté mercredi en conseil des ministres* ».

Dans son avis n° 396509 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, le Conseil d'État, en commission permanente, a :

- constaté « *que les mesures que comporte ce projet de loi sont par nature susceptibles d'avoir un impact sur l'équilibre budgétaire ainsi que sur l'équilibre des régimes de base de sécurité sociale des années 2018 et 2019. Il relève également que la saisine en urgence du Conseil d'État intervient, en vue de l'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres du 19 décembre 2018, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a déjà fait l'objet d'un vote définitif le 3 décembre 2018 et que le projet de loi de finances pour 2019 fait l'objet, après échec de la commission mixte paritaire, d'une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat* » (alinéa 3) ;

- appelé « *à statuer de manière inédite selon la chronologie mentionnée ci-dessus, relève que si, à la date de la réunion de la Commission permanente, le 18 décembre 2018, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'est pas encore promulguée, elle est suffisamment stabilisée pour que puisse être utilement examiné un projet de loi lui apportant des modifications en vue de son adoption le lendemain par le Conseil des ministres. Une telle procédure d'examen qui tient à l'urgence que le Gouvernement attache à l'adoption de ce projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales et à l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé, à ce stade des travaux parlementaires de procéder par voie d'amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, doit cependant rester exceptionnelle* » (alinéa 4).

L'exposé des motifs de l'amendement de coordination du Gouvernement, évoqué précédemment, comme l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement sur l'article d'équilibre, déposé en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, confirment que les mesures du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales n'ont pas été incluses dans le niveau du solde budgétaire et du solde public modifiés par les amendements en question : « *Le présent amendement a pour objet d'actualiser les données de l'article liminaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2019 en intégrant l'incidence financière des amendements apportés au texte.* »
L'article liminaire et l'article 38 comprennent ainsi l'annulation de la hausse de la composante carbone, votée en première lecture au Sénat, l'annulation de la suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole non routier, votée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le maintien de la « niche Copé » dans sa version actuellement en vigueur, votée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, et l'ouverture de crédits sur la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » afin de financer la revalorisation de la prime d'activité annoncée par le Président de la République, votée en partie en première lecture au Sénat et en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Les deux amendements du Gouvernement tiennent également compte de certaines modifications intervenues lors des débats depuis le dépôt du texte, comme la révision de la prévision des aides personnelles au logement liée notamment à la mise en œuvre retardée de la mesure de contemporanéisation des revenus des allocataires, obligeant à une ouverture de crédits de 330 millions d'euros sur la mission « Cohésion des territoires ».

L'amendement sur l'article liminaire actualise aussi les prévisions de déficit nominal et structurel pour l'année 2018, au vu des données nouvelles disponibles à ce stade de l'année. En particulier, les prévisions de recettes fiscales sont ajustées à la baisse s'agissant de la TVA et des remboursements et dégrèvements de l'impôt sur les sociétés.

3. Outre l'impact du projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale, le Gouvernement a annoncé des recettes nouvelles qui ne sont pas incluses dans le projet de loi de finances pour 2019.

Lors de la 1re séance du lundi 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, le rapporteur général du budget a déclaré que « *ces mesures complémentaires [celles du projet de loi "mesures d'urgence économiques et sociales"] n'auront pas d'incidence sur le nouvel objectif de déficit public, qui restera à 3,2 % du PIB, et elles seront financées, d'une part, par des économies, et, de l'autre, par la mise à contribution des plus grandes entreprises au titre de la trajectoire sur l'IS et de la taxe sur les GAFA* ».

Or ces deux mesures complémentaires n'existent pas à ce jour.

S'agissant de la taxe sur les GAFA, elle n'a été insérée en nouvelle lecture ni dans le projet de loi de finances pour 2019, ni dans le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Pourtant, répondant à une interpellation du président de la commission des finances, le ministre de l'Action et des Comptes publics a déclaré, lors de la première séance du lundi 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale que cette taxe se trouvait « *dans le PLF* ».

Lors de cette même séance, le ministre de l'Économie et des finances a déclaré « *[qu']en tout état de cause, une taxe nationale sur le chiffre d'affaires des géants du numérique sera instaurée, plus large que la taxe européenne, et elle s'appliquera à compter du 1er janvier 2019 pour que tout le chiffre d'affaires de 2019 soit taxé* ». Puis, lors de la 2e séance du lundi 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, le même ministre a finalement déclaré : « *Je veux simplement bien préciser à M. Roussel, à M. Coquerel et à Mme Rabault de quoi il retourne. Nous allons adopter un texte législatif qui permettra de taxer les géants du numérique. [...]. La disposition législative pourra figurer soit dans PACTE, qui revient en discussion au Sénat au début de l'année prochaine, soit dans un projet de loi de finances rectificative ; tout cela n'est pas encore décidé* ». Il conclut par : « *Il y aura donc bien, en tout état de cause, une taxation des géants du numérique à compter du 1er janvier 2019* ».

Le rapporteur général du budget a indiqué lors de cette même séance, à propos de l'amendement de coordination du Gouvernement modifiant l'article liminaire, que « *cet amendement tient compte en effet de deux mesures : l'annulation de la hausse des taxes sur le carburant et le renforcement de la prime d'activité, pour un coût de 0,3 point de PIB. Il tient également compte de la révision de la "niche Copé" et le fait avec prudence, puisque ce genre de choses est difficile à évaluer correctement, pour un gain de 200 millions d'euros. Il n'intègre pas les autres mesures qui, annoncées par le Président de la République, seront présentées dans le projet de loi qui sera adopté mercredi en conseil des ministres. Toutefois, ces mesures complémentaires n'auront pas d'incidence sur le nouvel objectif de déficit public, qui restera à 3,2 % du PIB, et elles seront financées, d'une part, par des économies, et, de l'autre, par la mise à contribution des plus grandes entreprises au titre de la trajectoire sur l'IS et de la taxe sur les GAFA* ».

S'agissant du la mise à contribution des plus grandes entreprises par le report de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés prévue en 2019, cette mesure n'a pas, elle non plus, été insérée en nouvelle

lecture dans le projet de loi de finances pour 2019 ni dans le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Il apparaît ainsi que le Gouvernement entend dégager des recettes à hauteur de 2,3 milliards d'euros (1,8 milliard d'euros au titre du report de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises ; 0,5 milliard d'euros au titre de l'instauration d'une taxe sur les services du numérique) par le biais de mesures n'ayant aucune base légale au 1er janvier 2019.

4. Le Gouvernement a annoncé des annulations de dépenses pour 2019, sans les inclure au projet de loi de finances pour 2019.

L'alinéa 4 de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose la possibilité d'une mise en réserve de crédits budgétaires : « *Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ».

L'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose, par ailleurs, que des crédits peuvent être annulés « *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. Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ».

Dès lors, les annulations de crédits ne peuvent intervenir « *qu'afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire définit par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée* ». Elles ne sauraient se substituer à une calibration imprécise du niveau de dépenses publiques pour la loi de finances initiale.

Or lors de la 1re séance du lundi 17 décembre 2018 à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Action et des Comptes publics a annoncé 4 milliards d'euros d'économies dans les dépenses publiques qui ne sont pas incluses dans le texte du projet de loi de finances pour 2019. Il a ainsi indiqué qu'« *en face des **4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires effectivement non prévues dans le présent texte faute d'accroche juridique, il y a 4 milliards d'euros d'économies*** ». Il poursuit, concernant les décrets d'annulation de crédits : « *Nous devons simplement les porter à la connaissance de l'Assemblée, et **c'est ce que nous ferons**, comme nous l'avons fait cette année, pour 600 millions d'euros, et l'année dernière, pour plus de 1 milliard d'euros* ». Enfin, il semble justifier l'insincérité au motif de l'adoption nécessaire du projet de loi de finances pour 2019 avant la fin de l'année 2018. Ainsi, il indique que « *notre souci premier est de faire adopter le projet de loi de finances par le Parlement avant la fin de l'année. Nous voulons ensuite tirer les conséquences immédiates des informations dont dispose l'État* [...] *La disposition que vous avez mentionnée, relative à la CSG, touche au financement de la sécurité sociale. Et pour ce qui est des heures supplémentaires, monsieur de Courson, il ne nous est pas apparu qu'existait un vecteur juridique, dans le PLF, pour y faire figurer leur défiscalisation.* »

5. En résumé, le projet de loi de finances pour 2019 est insincère

Le projet de loi de finances pour 2019 a été adopté de manière définitive le jeudi 20 décembre 2018 par l'Assemblée nationale. **Ce projet de loi n'intègre pas** :

- L'impact budgétaire du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, à savoir :
  - Une diminution des recettes des administrations publiques à hauteur de 2,4 milliards d'euros au titre de son article 2 ;
  - Une diminution des recettes des administrations publiques à hauteur de 1,3 milliard d'euros au titre de son article 3.
- Les mesures d'économies et de recettes nouvelles annoncées par le gouvernement, à savoir :
  - Une augmentation des recettes des administrations publiques à hauteur de 1,8 milliard d'euros au titre du report de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises ;
  - Une augmentation des recettes des administrations publiques à hauteur de 0,5 milliard d'euros au titre de la mise en place d'une taxe sur les services du numérique ;
  - Une diminution des dépenses des administrations publiques à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

En outre, quand les mesures du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales entreront en vigueur dès le 1er janvier 2019, avec un impact immédiat sur les finances publiques, les mesures d'économies et de recettes nouvelles n'auront pas encore été votées alors qu'elles ont vocation à compenser l'impact budgétaire du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Pour toutes ces raisons, le projet de loi de finances pour 2019 est insincère. Sauf à dénier toute valeur juridique au principe de sincérité budgétaire, vous censurerez ce projet de loi de finances, compte tenu de l'ampleur inédite du décalage entre les prévisions établies par l'article liminaire et les mesures contenues dans ce texte.

À titre subsidiaire.

Le Gouvernement a présenté un projet de loi de finances pour 2019 qui comporte de graves lacunes dans ses prévisions et chiffrages de crédits budgétaires. Ceci révèle une intention ayant pour conséquence de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.

Les exemples sélectionnés ci-dessous ne sont évidemment pas exhaustifs :

a) Mission Défense.

De manière récurrente, au sein de la mission Défense la sous-budgétisation chronique des opérations extérieures (OPEX) et opérations intérieures (OPINT) entache la sincérité du projet de loi en litige, telle que chiffrée et dénoncée par la Cour des comptes.

Ainsi, dans ce projet de loi de finances pour 2019, 850 millions d'euros sont budgétés pour les OPEX et 100 millions d'euros pour les OPINT — le ministère considérant donc que le coût total des OPEX plus des OPINT sera de 1 milliard.

En 2018, le coût des OPEX est estimé à 1 213 millions d'euros et celui des OPINT à 151 millions d'euros. En loi de finances initiale, ce coût avait été estimé à 650 millions d'euros pour les OPEX et 100 millions d'euros pour les OPINT, ce qui fait un différentiel de 575 millions.

Or, aucune information à notre disposition ne peut nous faire raisonnablement penser que le coût des OPEX et des OPINT sera aussi largement inférieur en 2019. Nous pouvons donc raisonnablement supposer que comme en 2018, ce coût est sous-estimé, rendant par là même le budget de la mission Défense insincère.

b) Mission administration générale et territoriale de l'État (AGTE).

La mission AGTE est composée de 3 programmes. Concernant le programme n° 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », qui regroupe les moyens du ministère de l'Intérieur en centrale, il existe aussi manifestement un problème de sincérité, au demeurant soulevé par la Cour des comptes. En effet, celle-ci (dans sa note d'exécution budgétaire — NEB — sur l'année budgétaire 2017) affirme que l'action 06 « affaires juridiques et contentieuses » du programme 216 ne tenait pas compte des besoins annuels effectifs exprimés par les services du ministère de l'Intérieur. Ainsi, 55 millions d'euros de crédits ont été votés en 2017, mais au final ce budget a connu une exécution de 253 % des crédits initialement votés. Alors que les crédits votés pour 2019 sont de 80 millions d'euros, ils pourraient s'élever en réalité à 188 millions si le budget pour 2019 connaît une surexécution aussi importante qu'en 2017.

La Cour des comptes conclut ainsi dans cette NEB pour 2017 que : « *La sous-budgétisation systématique des crédits de contentieux en LFI conduit à ouvrir des crédits en décrets d'avance puis tardivement en loi de finances rectificative et absorbe l'intégralité des crédits de réserve du programme 216 — CPPI.* ». La situation n'ayant pas changé depuis 2017, le budget de cette mission pour 2019 apparaît donc comme manifestement insincère.

c) Mission « Immigration, asile et intégration ».

Les moyens alloués pour l'accueil (Action 2 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile ») sont manifestement sous-évalués. Cela concerne en particulier le budget de l'ADA (Allocation pour demandeur d'asile), qui n'augmente facialement que de 5 %, et donc en réalité de seulement 3,6 % (à 11,6 millions d'euros) en prenant en compte l'inflation et l'augmentation du nombre de bénéficiaires entre 2018 et 2019. En effet, en 2018, les demandes d'asile ont augmenté de + 16 %. Le budget pour 2019 de cette mission aurait donc dû augmenter dans les mêmes proportions. Ce n'est pas le cas et nous pointons donc là une insincérité, puisque les montants qui doivent de plein droit être alloués en 2019 aux allocataires de l'ADA sont manifestement sous-évalués.

Ainsi, comme pour 2018, le risque de sous-budgétisation est donc très important, ce programme 303 étant en situation de sous-budgétisation chronique. En effet, selon la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire : « *En continuité avec l'exercice 2016, la LFI 2017 consacre un effort de réduction de la sous-budgétisation du programme 303 constatée par la Cour les années précédentes. Néanmoins, cet effort n'a pas été suffisamment corrélé à l'augmentation constatée du nombre des demandeurs d'asile.* » ; « (...) *Or, en 2017, les prévisions d'augmentation (+ 10 %) n'ont pas été évaluées de manière réaliste, compte tenu du nombre de demandeurs déjà présents sur le territoire fin 2016. Cette augmentation du flux s'est traduite, sur le plan budgétaire, par une croissance des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile et des dépenses d'hébergement.* »

Ces différents éléments convergents indiquent que le budget de la mission « Asile et immigration » est manifestement insincère.

d) Mission Écologie

Dans ce projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement n'a absolument pas pris en compte le surcoût lié au changement climatique et à la nécessaire transition et planification écologique. En effet, l'impact de la crise écologique mondiale a et aura nécessairement des répercussions budgétaires : pertes de recettes et surcoûts importants qui n'ont pas été budgétisés.

On peut notamment citer que selon un rapport conjoint de l'Organisation internationale du travail et de l'Organisation mondiale de la santé du 28 avril 2016, la perte de productivité liée au changement climatique devrait représenter 2 000 milliards d'euros par an d'ici à 2030 à l'échelle internationale. On peut également citer les nombreuses études d'organisations internationales,

publiques et privées, et de l'Union européenne, sur le « coût de l'inaction », tels le rapport Stern de 2006, l'étude de la Banque mondiale de 2013 *Integrating Climate and Disaster Risk into Development*, l'étude de Citigroup d'août 2015 *Energy Darwinism II*, etc.

Il est également utile de rappeler que les pays doivent multiplier leurs ambitions par trois afin de limiter le réchauffement à +2 °C, et par cinq pour atteindre le scénario à +1,5 °C. Si les tendances actuelles se poursuivent, elles entraîneront un réchauffement de la planète d'environ 3 °C d'ici à la fin du siècle. Ainsi, en 2017, les événements météorologiques extrêmes ont induit un coût à l'échelle mondiale de 326 milliards de dollars, soit presque le triple de 2016. En outre, 30 pays de différentes régions du globe constatent une baisse des rendements agricoles, directement liée au changement climatique.

Prendre en compte cet impact dans l'élaboration du projet de loi de finances constitue un enjeu incontournable de sincérité budgétaire.

Tous ces éléments nous indiquent que le projet de loi en litige est manifestement insincère.

B) En ce qui concerne la clarté, l'intelligibilité et la prévisibilité de la loi.

La clarté de la loi, en particulier en matière fiscale, est une condition indispensable de sa constitutionnalité. Or de nombreuses dispositions de ce projet de loi de finances apparaissent entachées d'une violation manifeste du principe de clarté de la loi et d'une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité. Leur complexité est telle que seuls des spécialistes de finances publiques sont en mesure d'en décrypter le sens, alors même qu'elles ont vocation à s'appliquer au contribuable ordinaire.

Non seulement ces dispositions sont hermétiques à la compréhension de ceux auxquels elles pourraient s'appliquer, mais elles sont inaccessibles d'une manière générale aux citoyens qui — en vertu du principe même de la démocratie — doivent être en mesure de comprendre les grands choix fiscaux et budgétaires réalisés en leur nom par leurs représentants au Parlement.

À ce titre, vous avez notamment considéré que *« l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et « la garantie des droits » requise par son article 16 ne seraient pas effective si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;*

[...] qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Or, ces complexités ne trouvent leur contrepartie *« dans aucun motif d'intérêt général véritable »* (*ibid.*).

Est particulièrement inintelligible et inconstitutionnel l'article 23 du projet de loi. Ces dispositions relatives à la fixation pour 2019 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement qui concernent principalement et directement les représentants des collectivités territoriales, en particulier les maires, exécutifs des petites communes ne disposant pas de service et d'expertise juridique. En effet, selon l'INSEE, sur plus de 36 529 communes, 54 % d'entre elles comptent moins de 500 habitants, dont 28,5 % entre 200 et moins de 500 habitants, 16 % entre 100 et moins de 200 habitants et 9,5 % moins de 100 habitants. Or, leur excessive complexité a pour effet de

rendre inintelligibles ces dispositions, pour la majorité des représentants des collectivités territoriales qui assurent la gestion tant annuelle que prévisionnelle du budget de celles-ci dans le cadre de leur libre administration.

De plus, la présentation générale des documents budgétaires du projet de loi en litige méconnaît de manière manifeste et caractérisée les principes constitutionnels en cause, ce notamment par la remaquettisation de la mission « Economie », entre le projet de loi de finances pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2019, qui rend excessivement complexe et par conséquent inintelligible toute comparaison entre les documents de chacune de ces années, ce alors même que cette mission budgétaire comporte plus de 1,9 milliard d'euros de crédits de paiement pour 2019.

C) En ce qui concerne le principe de clarté et sincérité des débats parlementaires.

Les députés et députées requérants estiment que les conditions de discussion du projet de loi déféré ont méconnu le principe à valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires (n° 2005-512 DC).

Eu égard à la procédure dans son ensemble, les délais imposés par le Gouvernement ajoutés aux conditions matérielles du travail parlementaire ont conduit à ce que soit méconnu ce principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires qui *« protège la minorité contre les abus éventuels de la majorité, mais permet également aux assemblées de mettre en œuvre des procédures destinées à garantir le bon déroulement de leur travail »* (Damien Chamussy, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,* n° 38, janvier 2013).

Ainsi, au cours de l'examen en séance publique des articles dits non rattachés, le Gouvernement a introduit 16 amendements. Loin d'être de précision ou d'amélioration légistique, certains amendements apportaient des ajouts ou modifications substantielles au projet de loi de finances, tout en étant d'une complexité technique certaine, passant outre l'obligation d'évaluation préalable, et ont été adoptés.

Introduites dans des conditions ne permettant pas un examen exhaustif et éclairé par les membres du Parlement, ces dispositions portaient, notamment, en première lecture, sur :

Après l'article 51 :

- Un amendement n° 2523, long de 5 pages, instaurant un régime fiscal et social aux gains réalisés à titre occasionnel par les particuliers lors de la cession de cryptoactifs ;
- Un amendement n° 2518 relatif au régime fiscal applicable aux sociétés de financement spécialisé ;
- Un sous-amendement n° 2547 à l'amendement n° 1946 modifiant le régime fiscal de l'impatriation.

Après l'article 55 :

- Un amendement n° 2539, long de 10 pages, instaurant un dispositif de zonage régional pour le soutien fiscal aux entreprises en vue de renforcer l'attractivité des territoires ruraux et montagneux ;
- Un amendement n° 2591 modifiant le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique.

En utilisant ainsi son droit d'amendement pour introduire dans le projet de loi de finances des articles significatifs ou pour en modifier substantiellement les équilibres budgétaires, le Gouvernement s'est non seulement dispensé de l'obligation d'évaluation préalable, mais a de surcroît manifestement méconnu les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

En outre, les conditions d'examen de ce projet de loi de finances ont également conduit à ce que soit méconnu ce même principe.

À titre d'illustration, les 21 documents de politique transversale et les annexes au projet de loi de finances, contenant des informations essentielles à l'exercice des prérogatives reconnues aux parlementaires par les articles 24 (« *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ») et 44 (« *Les membres du Parlement [...] ont le droit d'amendement.* ») de la Constitution, n'ont été transmis que quelques jours avant l'examen ou même durant l'examen, en Commission des finances et lors de l'examen en Séance publique.

En particulier, exemple manifeste parmi d'autres de cette absence de conditions matérielles garantissant la clarté et la sincérité des débats parlementaires, le document de politique transversale relatif à l'outre-mer - et ses 483 pages (!) - a été diffusé non pas en Commission, mais... en Séance publique au milieu de l'examen des crédits relatifs à la mission outre-mer le 30 octobre 2018. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, ce document avait été produit lors de l'examen du texte par la Commission des finances (Commission élargie) le 30 octobre 2017. Or, le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires ne peut évidemment pas être respecté si les documents à l'appui desquels les députés et députées forment leur opinion et déterminent leur vote sont présentés en milieu d'examen de séance, alors que des amendements ont déjà été examinés.

De manière détaillée, vous trouverez indiqué en Annexe 2 les dates de disponibilité des jaunes et des oranges budgétaires, requis par les articles 50 et 51 de la loi organique relative aux lois de finances. Les dates d'examen en Séance publique en première lecture à l'Assemblée nationale des missions afférentes et les dates de réunion de la Commission des finances sont, elles, publiques.

Aussi, l'examen concomitant du projet de loi de finances rectificative pour 2018 a-t-il singulièrement entravé l'examen du projet de loi de finances déféré. En effet, ce projet de loi de finances rectificative pour 2018 a été présenté par le Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics Monsieur Olivier Dussopt à la Commission des finances le 7 novembre à 17 h 15, jour où s'ouvrait l'examen en première lecture des articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2019 au sein de ladite commission. Le délai de dépôt des amendements en vue de l'examen en Commission des finances de ce projet de loi de finances rectificative pour 2018, initialement fixé à 15 h le jeudi 8 novembre, a finalement été repoussé à 20 h. Or, la Commission des finances poursuivait au même moment l'examen en première lecture des articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2019. Dans le même temps, en séance publique, les discussions portant sur ledit projet de loi de finances se poursuivaient. Les missions « Economie », « Santé », « Solidarité, insertion et égalité des changes » et « Relations avec les collectivités territoriales » ont ainsi été examinées les 7 et 8 novembre, l'examen de cette dernière mission s'achevant le vendredi 9 novembre à 2 h 50.

Dans ces conditions, comment les députés et députées de la Commission des finances pouvaient-ils exercer pleinement leurs prérogatives dès lors qu'ils étaient saisis concomitamment de l'examen des articles non rattachés en Commission, de l'examen de missions budgétaires en séance publique et de l'analyse et du dépôt d'amendements portant sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 en vue de son examen en Commission prévu le vendredi 9 novembre ?

Le vendredi 9 novembre, le débat parlementaire portant sur le projet de loi de finances pour 2019 se poursuivait par l'examen des missions budgétaires « Travail et emploi » et « Cohésion des territoires », alors que les députés et députées étaient censés préparer au même moment leurs amendements en vue de l'examen en séance publique du projet de loi de finances rectificative pour 2018 suite à l'examen en Commission le matin même.

Enfin, le délai de dépôt des amendements en vue de l'examen en séance publique des articles non rattachés était fixé au lundi 12 novembre, 17 heures. Or, le jour même, à 16 h, s'ouvrait l'examen en séance publique du projet de loi de finances rectificative pour 2018.

Ainsi, le débat parlementaire de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019, qu'il s'agisse des crédits des missions budgétaires ou des articles non rattachés, a-t-il été significativement perturbé par l'examen concomitant du projet de loi de finances rectificative pour 2018, exigeant des députés et députées un don d'ubiquité dont ils ne disposent pas.

Dans ces conditions, la procédure d'examen du projet de loi de finances pour 2019 a manifestement méconnu le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, car, si les députés et députées du Groupe majoritaire disposent des moyens matériels et humains suffisants, tel n'est manifestement pas le cas pour les Groupes d'opposition qui n'ont pu, dans ces conditions, exercer leurs fonctions constitutionnelles.

D) En ce qui concerne le principe d'égalité.

Le principe d'égalité devant la loi « *de tous les citoyens, sans distinction* » est consacré par les articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et 1er de la Constitution. Votre jurisprudence a en outre consacré que ce principe d'égalité signifiait un égal accès aux services publics (en l'espèce une égalité d'accès devant la justice, n° 2002-461 DC, 76e et 82e Considérants), et notamment une « (...) *égalité des usagers devant la loi et devant le service public* » (DC, n° 2001-446 DC, 15e Considérant). Votre jurisprudence a également déduit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le principe d'égalité entre les collectivités territoriales (notamment votre décision n° 2004-503 DC). Selon votre considérant de principe désormais bien établi, vous considérez que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (voir notamment votre décision n° 1016-589 QPC).

En particulier, **l'article 63 du projet de loi de finances pour 2019** a pour objet d'autoriser l'État à recourir à des prestataires extérieurs pour réaliser certaines opérations d'encaissement et de décaissement afin de supprimer le maniement d'espèces par la Direction générale des finances publiques.

Cet article met donc fin au monopole du maniement des deniers publics aujourd'hui confié au comptable public, ce depuis la Révolution française et la fin du système d'Ancien Régime des Fermiers généraux par le décret-loi « relatif à la liquidation et comptabilité des Ferme et régie générale » du 1er août 1791.

Sont concernées les opérations de recouvrement et d'encaissement portant sur des recettes (encaissement de sommes établies sur un titre de dette et encaissement des recettes reversées par les régisseurs), les opérations de décaissement portant sur des dépenses (remboursement de sommes acquittées par les redevables, paiement de créances établies sur titre et réapprovisionnement en numéraire des régisseurs) et les missions nécessaires à la réalisation de ces opérations. Sont également concernés les encaissements par carte de paiement concernant les sommes établies sur un titre de dette.

L'évaluation préalable de l'article indique que cette réforme vise à supprimer le maniement d'espèces aux guichets des administrations déconcentrées de la Direction générale des finances publiques. L'article a ainsi un triple objectif.

Premièrement, le Gouvernement compte « *améliorer les conditions de travail des agents* ». Deuxièmement, il souhaite renforcer la sécurité des usagers et des agents en diminuant les niveaux d'encaisse et donc les risques afférents. Troisièmement, il tient à réduire les coûts liés à l'existence d'espèces dans les caisses et alléger le travail.

L'article 63 dispose que l'exercice de ces missions sera « *soumis au contrôle de l'État, exercé par les mêmes services que ceux contrôlant les comptables publics* », sans que soient précisés lesquels de ces services seront concernés : le Contrôle général économique et financier (CGefi), l'Inspection générale des finances (IGF) ou les services d'audit de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) ? Ces instances de contrôle pourront notamment « *mener des investigations dans les locaux du prestataire, pour s'assurer de la fiabilité du dispositif technique et des traitements mis en œuvre dans l'exercice des missions* ».

Toutefois, l'article ne comporte aucune disposition relative à la procédure de sélection des prestataires extérieurs et à son encadrement. Son évaluation préalable annonce seulement qu'une

« *procédure de mise en concurrence sera mise en œuvre pour choisir le ou les prestataires chargés d'encaisser les recettes publiques et de décaisser les dépenses publiques, en conformité avec le code des marchés publics* ». Elle ajoute que « *ce prestataire sera soumis au contrôle de l'État et sera sélectionné, notamment, en fonction de sa bonne implantation géographique et des garanties apportées s'agissant de la qualité du service pour les usagers.* », sans préciser la nature desdites garanties, ni celles des qualités du service évoquées.

Or, selon le rapport du 22 novembre 2018 du rapporteur général du budget au Sénat sur la seconde partie du budget, « *les paiements en espèces représentent encore plus de 4 millions d'opérations par an, pour un montant de 2,2 milliards d'euros, soit 0,28 % des encaissements de la direction générale des finances publiques.* » Le rapport précise qu'en 2017, ces encaissements se sont répartis comme suit : « *le paiement des impôts représente 530 000 opérations (dont 29 % relatifs à l'impôt sur le revenu et 33 % à la taxe d'habitation) pour un montant total de 96 millions d'euros, soit une moyenne de 180 euros par versement* » et « *le paiement des amendes représente 500 000 opérations, pour un montant moyen de 55 euros.* » Il souligne que cette même année, « *près de 50 % de ces paiements en numéraire concernent les services publics locaux (2,1 millions d'opérations) pour un total de 568 millions d'euros.* »

En outre, à compter du 1er janvier 2019, le seuil au-delà duquel le recours au paiement dématérialisé est obligatoire sera abaissé à 300 euros en vertu de l'article 75 de la loi de finances pour 2015. En dessous de ce seuil, il sera toujours possible de payer en espèces ou via un autre mode de paiement traditionnel.

En conséquence, l'absence de disposition législative relative à la procédure de sélection des prestataires extérieurs et à la garantie d'une implantation territoriale suffisante de ceux-ci constitue une incompétence négative susceptible de conduire à une violation du principe d'égalité devant le service public.

En effet, dans certains territoires où les prestataires sélectionnés seront peu ou pas implantés, les contribuables ne disposeront plus de points de paiement en numéraire quand d'autres en disposeront dans des territoires mieux pourvus.

Dans un contexte où le paiement en espèces a été progressivement restreint alors que le recours à ce mode de paiement est encore largement utilisé, les auteurs et les auteures de ce recours considèrent comme inconstitutionnelle l'absence de garantie législative sur l'implantation territoriale des prestataires extérieures qui pourraient être retenus.

Pour **l'article 27 du projet de loi de finances pour 2019**, celui-ci porte une atteinte manifeste au principe d'égalité en tant qu'il procède, parallèlement à une recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte, à une modification des conditions d'éligibilité au RSA pour les étrangers en Guyane.

En effet en vertu de l'article 73 de la Constitution « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Ainsi, l'adaptation des règles établies par l'article L.262-4 du code de l'action sociale et des familles ne peut se justifier qu'en raison de « *contrainte particulière de ces collectivités* » sauf à méconnaître le principe d'égalité. Cette adaptation fut à cet égard organisée concernant Mayotte et la Guyane par les ordonnances n° 2010-686 du 24 juin 2010 et n° 2011-1641 du 24 novembre 2011.

Or, seule la recentralisation du RSA peut effectivement être rattachée à la justification liée aux « contraintes particulières ». Il apparaît en effet que le Gouvernement entend faire face à une situation caractérisée par la croissance dynamique des dépenses relatives au RSA, celle-ci étant liée à un « *accroissement démographique élevé* », une « *proportion plus importante de familles nombreuses et de familles monoparentales* » et d'une « *forte pression migratoire* », mais également d'une « *situation du marché du travail* » qui « *n'est pas favorable à une diminution, à court terme, des dépenses relatives*

au RSA ». En résumé, la croissance dynamique des dépenses relatives au RSA aboutit « *à un reste à charge insoutenable* » pour les collectivités concernées et la recentralisation est de nature à apporter à ce problème spécifique une solution appropriée.

Or, tel n'est pas le cas des mesures également prévues par cet article 27 et visant :

- à allonger la durée préalable de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler pour les étrangers de cinq à quinze ans ;
- à introduire une condition similaire d'une durée de cinq ans pour bénéficier du RSA majoré (c'est-à-dire lorsque le demandeur est dans une situation d'isolement avec au moins un enfant à charge) qui est actuellement ouvert sur la seule condition de la régularité du séjour en France.

En effet, de telles dispositions vont bien au-delà de ce que peuvent justifier les caractéristiques et contraintes particulières et le resserrement de ces critères d'attribution n'a aucun rapport avec l'objet de la loi puisqu'il s'agit pour le Gouvernement de faire varier à la baisse l'étendue des droits sociaux sur un territoire en raison d'une augmentation des besoins constatés. Ainsi, le législateur n'a nullement établi une différence de traitement justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi, celle-ci constituant en outre une disproportion manifeste et caractérisée par rapport à l'objectif poursuivi.

II) Sur les autres inconstitutionnalités.

A) L'imposition des plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux en cas de transfert du domicile fiscal hors de France (« exit tax ») (Article 51).

Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* »

En vertu de votre jurisprudence, il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, récemment rappelé par votre décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018).

Ainsi, afin de lutter contre les délocalisations et l'évasion fiscale, le législateur avait prévu, à l'article 24 de la loi de finances pour 1999, un mécanisme innovant d'imposition des contribuables transférant leur domicile fiscal hors de France. Déclaré contraire au droit européen par la Cour de Justice des communautés européennes, dans le cadre d'une décision préjudicielle du 11 mars 2004, ce premier dispositif fut remplacé en 2011 par un dispositif visant plus clairement la lutte contre l'évasion fiscale. Cette nouvelle « *exit tax* » consistait en une taxation des plus-values latentes sur les valeurs mobilières et droits sociaux détenus au moment du transfert du domicile fiscal hors de France. Jusqu'en 2018, cette plus-value était soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Depuis la loi de finances votée l'an passé, elle n'est plus soumise qu'au dispositif de prélèvement forfaitaire unique de 30 %.

Dans le dispositif qui prévaut depuis 2011, les contribuables peuvent de droit reporter leur paiement de l'« *exit tax* » si le transfert de domicile se fait à l'intérieur de l'Union européenne, en Norvège ou en Islande. Dans le cas contraire, ce sursis de paiement est accordé sur demande du contribuable sous réserve d'un dépôt de garantie et de la désignation d'un représentant fiscal en France. Lorsque ce sursis est accordé, le paiement s'effectue alors au moment de la cession, du rachat, du remboursement ou de l'annulation des titres dans les quinze années suivant le départ hors de France. Le contribuable doit alors acquitter le montant de la différence entre l'imposition dans son pays de résidence et le montant dû en France au moment de son départ. Si aucune des opérations précitées n'est effectuée au cours de ces quinze années, le contribuable bénéficie alors d'une exonération.

Le mécanisme de ce sursis de paiement pèse sur l'évaluation du rendement de l'*exit tax*. Le gouvernement avance en effet le chiffre de 15 millions d'euros par an, qui correspond au montant

effectivement acquitté par les contribuables chaque année. Le Conseil des prélèvements obligatoires chiffre quant à lui le potentiel de rendement à l'issue des sursis à 800 millions d'euros.

Sachant que la taxation peut attendre 15 ans et que la loi a été adoptée il y a sept ans, l'argument du faible rendement de cette taxe mis en avant par le Gouvernement pour en justifier la suppression manque de pertinence. Les sommes collectées par l'État au titre de cette taxe sont en effet appelées à progresser. Pour ce qui est du stock, les sursis octroyés depuis 2011 représentent 15 milliards d'euros.

Enfin, si le dispositif de l'« *exit tax* » se voulait un mécanisme dissuasif, la réforme proposée par le Gouvernement emprunte le chemin inverse. En ramenant de 15 à 2 ans la période de sursis, et en prévoyant que ce sursis sera accordé de plein droit, sans constitution de garantie, l'article 51 du projet de loi de finances pour 2019 modifie les dispositions existantes dans un sens manifeste de nature à favoriser les exils fiscaux opportunistes. Ainsi, en sous-estimant de manière délibérée l'impact financier de la réforme envisagée et en assouplissant le dispositif de l'*exit tax*, le gouvernement méconnaît manifestement le principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant les charges publiques et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre l'évasion fiscale.

B) Sur la désindexation, par rapport à l'inflation, des prestations sociales (article 65).

Les dispositions de l'article 65 du projet de loi de finances pour 2019 méconnaissent manifestement les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques ainsi que le droit à la sécurité matérielle garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 en vertu duquel : « [La Nation] *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Cet article prévoit, derrière l'expression « *augmentation maîtrisée des prestations sociales* » utilisée dans le document explicatif du projet de loi, une revalorisation moins importante que l'évolution anticipée des prix pour l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF), l'allocation de logement sociale (ALS), la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Actuellement, l'APL, l'ALF et l'ALS font l'objet d'une revalorisation annuelle de leur montant. Cette révision de leur barème est respectivement prévue au septième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, au deuxième alinéa de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale et au troisième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale.

Deux revalorisations ont, en règle générale, lieu en cours d'année : au 1er janvier pour les paramètres relatifs aux ressources et au 1er octobre pour ceux relatifs aux loyers et aux charges. La revalorisation légale, qui concerne les paramètres ne portant pas sur les ressources, est indexée sur l'indice de référence des loyers (IRL), tandis que l'indexation du montant des ressources forfaitaires ou du montant plancher de ressources, pour les étudiants notamment, relève du domaine réglementaire.

Redéfini par l'article 9 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, l'IRL « *correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers* ». Il constitue la référence pour réviser les loyers des logements vides ou meublés ainsi que pour le plafond des augmentations annuelles de loyers que les propriétaires sont autorisés à exiger de leurs locataires.

Comme le souligne justement le rapporteur général du budget dans son rapport sur l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, l'IRL « connaît une tendance haussière » depuis 2008.

S'agissant de la prime d'activité, son montant forfaitaire fait l'objet d'une revalorisation annuelle dans les conditions prévues à l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale. Le montant

maximal de la bonification évolue comme le montant forfaitaire puisqu'il est plafonné à 12,782 % du montant de ce dernier.

La revalorisation annuelle se fait au 1er avril, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Ce coefficient est égal à « *la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées* ». En cas d'inflation négative, l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale prévoit que la valeur du coefficient soit portée à un.

Enfin, à l'instar de la prime d'activité, la revalorisation annuelle de l'AAH se fait au 1er avril, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Le montant de l'AAH est ainsi revalorisé dans les mêmes proportions que « *la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix* » ou inchangé lorsque l'inflation sur la période de référence est négative.

Or, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2019 procède à une désindexation inédite par rapport à l'inflation de la revalorisation de ces prestations sociales, puisque l'APL, l'ALF et l'ALS seront revalorisées de + 0,3 % en 2019 et en 2020 et non indexées sur l'évolution de l'IRL (alinéa 1er) ; le montant forfaitaire et le montant maximal de la bonification de la prime d'activité ne feront pas l'objet de la revalorisation annuelle légale en 2019 et 2020 (alinéa 2) ; et le montant de l'AAH ne fera pas l'objet d'une revalorisation légale en 2019 et d'une revalorisation de +0,3 % en 2020 (alinéa 3).

L'article 65 du projet de loi de finances pour 2019 est donc l'équivalent de l'article 44 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 qui procède à une sous-revalorisation des pensions de retraite tous régimes confondus et de certaines prestations sociales comme les prestations d'invalidité et la prestation d'accueil du jeune enfant à hauteur de +0,3 %.

Il faut, à cet égard, rappeler le contexte dans lequel cette sous-revalorisation des prestations sociales intervient. L'inflation revient, après plusieurs années de stagnation ou presque des prix. En octobre 2018, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a mesuré une augmentation des prix à la consommation de +2,2 % sur un an.

Lors de la préparation du projet de loi en litige, le calcul des économies réalisées par l'État du fait de l'article 65 se faisait sur la base d'une revalorisation de l'APL, de l'ALF et de l'ALS de +1,5 % et d'une revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH de +1,6 %. En réalité, les économies attendues ont été sous-estimées, car l'évolution des prix sera plus importante qu'anticipée initialement.

En vertu de votre jurisprudence, le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (2010-3 QPC, 3e Considérant). Or, en l'espèce, il apparaît que le dispositif de désindexation des prestations sociales ne concerne pas certaines prestations sociales, comme l'allocation de solidarité spécifique ou le RSA, qui seront revalorisés à hauteur de l'inflation.

Alors que leurs situations économiques sont semblables, les bénéficiaires de certaines prestations sociales connaîtront une revalorisation de ces dernières à hauteur de l'inflation quand d'autres subiront une sous-revalorisation des prestations dont ils disposent.

Par là même, la revalorisation à seulement + 0,3 %, face à une inflation estimée à + 1,8 % par l'Organisation de coopération et de développement économiques, conduira mécaniquement à baisser le niveau réel des prestations concernées sous un seuil critique en deçà duquel ne sera plus garanti pour les bénéficiaires le droit à la sécurité matérielle consacré par le 11e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

En outre, eu égard à leur temporalité, les dispositions en litige méconnaissent aussi ces principes ainsi que celui d'annualité budgétaire qui découle lui-même du principe du consentement annuel à l'impôt consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En effet, si aucun principe constitutionnel ne garantit la revalorisation automatique des prestations sociales en fonction d'un indice économique donné, l'indexation, qui fonde la revalorisation sur un indice économique, a été longuement débattue avant de devenir la norme dans le champ social à partir des années 1980 (pour les prestations familiales à partir de 1984, pour les prestations de retraite à partir de 1987), ce qui est depuis confirmé par l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit que « *la revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac* ».

Ainsi, en 2014, vous n'aviez pas déclaré inconstitutionnelle une mesure législative sous-revalorisant les prestations de retraite par rapport à l'inflation. Néanmoins, vous aviez souligné que la non-violation du principe d'égalité devant les charges publiques résultait du caractère temporaire et limité de la mesure (n° 2014-698 DC).

En l'espèce, il apparaît que pour le projet de loi en litige, ce caractère temporaire et limité est contestable puisque la sous-indexation de la revalorisation de certaines prestations sociales est définie au titre des années 2019 et 2020, pour deux années budgétaires, et ce pour un périmètre particulièrement élargi.

C) Dispositions relatives à l'élargissement du régime dérogatoire du « Pacte Dutreil » (article 16).

L'article 16 du projet de loi de finances pour 2019 restreint considérablement les conditions (réduction drastique des ratios de droits financiers objets de la conservation, ouverture aux détentions indirectes et aux *holdings* non animatrices, etc.) associées au « dispositif Dutreil », et par là même généralise mécaniquement un avantage fiscal substantiel qui était, jusqu'à présent, réservé à des situations dérogatoires et limitées, obéissant à une considération d'intérêt général clairement identifiée : inciter à une transmission facilitée des outils (souvent intrafamiliale) de production et encourager la constitution et la conservation à long terme d'un actionnariat stratégique au sein des entreprises transmises lorsque les bénéficiaires ont et conservent avec elles, individuellement et collectivement, un lien réel.

Or, les dispositions contestées étendant le régime dérogatoire à des détenteurs de parts n'ayant *aucun impact* sur l'avenir de l'entreprise, ce nouveau dispositif tel que modifié par l'article 16 s'écartera manifestement du but initial poursuivi par le législateur (« *favoriser, en raison du contexte démographique, la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise* ») et des obligations par lui instituées en contrepartie des avantages fiscaux qu'il prévoit. Précisément, dans votre décision n° 2003-477 DC (5e considérant) vous aviez indiqué que le législateur avait « *subordonné l'extension aux donations de l'avantage fiscal prévu en cas de succession à une transmission en pleine propriété des actions ou des biens de l'entreprise ; que le bénéfice de cet avantage reste, par ailleurs, subordonné aux conditions, déjà prévues par le texte, relatives à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise (...)* » ; que, dès lors, cet avantage n'était « *pas de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

Or, le législateur du projet de loi en litige a affirmé comme intention, à travers les dispositions de cet article 16, « *(...) d'accroître les possibilités d'évolution du capital des entreprises dont les titres font l'objet d'un engagement de conservation. Elles assureront ainsi l'adaptation du dispositif "Dutreil" aux nouvelles réalités économiques régissant la vie des entreprises.* ». Ainsi, les dispositions en litige permettent à des détenteurs de parts minoritaires de bénéficier de réductions substantielles des droits de mutation exigibles, et créent une inégalité de traitement fiscal entre donataires selon que ces derniers reçoivent soit des titres ou parts de sociétés, soit d'autres types d'actifs — immobiliers, œuvres d'art, etc. En outre, elles allègent, et le cas échéant, suppriment les conditions déclaratives pesant sur les usagers quant à la base ou aux éléments servant à la liquidation de l'impôt à travers le nouvel alinéa *e*

de l'article 787 B du code général des impôts qui rend notamment nécessaire un acte positif de l'administration (« *sur demande de l'administration* »). De plus, elles limitent considérablement l'effectivité des sanctions en cas de non-respect des conditions et obligations, sanctions désormais limitées au seul cédant ou donataire, voire supprimées dans certaines hypothèses.

Ainsi, les dispositions de cet article 16 constituent une disproportion manifeste et caractérisée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, une méconnaissance manifeste et caractérisée des principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi, d'égalité devant les charges publiques, et de l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

D) Sur les lacunes, insuffisances et omissions portant une atteinte manifeste aux principes à valeur constitutionnelle garantissant l'effectivité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, la libre administration des collectivités territoriales, et l'égalité réelle entre la France d'outre-mer et hexagonale.

Il apparaît aux députés et députées requérants que le projet de loi de finances déféré présente des carences notamment eu égard aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature dont le produit est substantiellement diminué par la fraude et l'évasion fiscales, ainsi qu'au montant insuffisant, eu égard aux principes constitutionnels qu'ils visent à mettre en œuvre, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de missions et programmes spécifiques. À cet effet, le Conseil constitutionnel devrait enjoindre au Gouvernement de pallier ces manques et insuffisances qui méconnaissent par là même la Constitution.

Dans votre décision n° 89-269 DC, vous avez considéré qu'« *il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application ; qu'il leur appartient en particulier de fixer des règles appropriées tendant à la réalisation de l'objectif défini dans le Préambule* ». Par cette jurisprudence, vous avez ainsi ouvert la voie contentieuse permettant la censure d'un projet ou d'une proposition de loi, eu égard à ses lacunes, insuffisances ou omissions, dès lors que de tels manquements pourraient conduire à vider de leur substance les droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution. Les auteurs de cette saisine vous invitent à conférer un effet utile à votre jurisprudence, en premier lieu dans l'injonction à ce que législateur prenne les mesures requises pour garantir ces mêmes droits et libertés.

Au titre du projet de loi de finances pour 2019, eu égard aux manques constatés, ces obligations positives sont ainsi nécessaires pour garantir l'effectivité de trois principes à valeur constitutionnelle :

- L'égalité devant la loi fiscale, et l'égalité devant les charges publiques, qui impliquent l'édiction de nouvelles dispositions pour **lutter contre la fraude et l'évasion fiscales** ;

- La libre administration des collectivités territoriales, qui ne peut être limitée à nouveau par les baisses de dotations, **et pour laquelle des ressources financières suffisantes doivent être octroyées.**

- L'égalité devant la loi et l'unité de la République, qui impose l'octroi de moyens à due concurrence pour **garantir l'égalité réelle entre citoyens résidant en outre-mer et dans l'Hexagone** ;

En ce qui concerne la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le principe d'égalité devant l'impôt, consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à savoir qu'un même régime fiscal doit s'appliquer à des contribuables

placés dans des mêmes situations s'apprécie au regard de chaque imposition (n° 90-285 DC, 28e considérant).

Le principe d'égalité devant les charges publiques, consacré par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 complète le principe d'égalité en prévoyant que les contribuables soient imposés en fonction de leurs capacités contributives (« *en raison de leurs facultés* »). Vous avez ainsi jugé que le principe d'égalité n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue notamment d'améliorer les conditions de vie ou d'apporter une certaine aide à une ou plusieurs catégories socioprofessionnelles, tout en vous opposant à une rupture caractérisée du principe de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens (n° 85-200 DC, 17e considérant, n° 99-416, 19e considérant, n° 2001-455 DC 94e considérant) et même explicitement considéré que ceci pouvait être également effectué dans un « souci d'apaisement politique ou social » (n° 88-244 DC, 24e considérant).

Or ces deux principes constitutionnels, qui posent le principe du même respect de la loi fiscale par tous les contribuables, tout en distinguant ceux-ci selon leurs facultés contributives, sont tous deux manifestement et gravement violés par le phénomène de fraude et d'évasion fiscales par une partie des contribuables. Eu égard au caractère exceptionnel de ces atteintes, vous avez même consacré cette « lutte contre la fraude et l'évasion fiscales » comme un objectif à valeur constitutionnelle (n° 2015-481 QPC).

Toutefois, l'augmentation et le niveau atteint par la fraude et l'évasion fiscales en France induisent désormais une dégradation des garanties légales d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques, et l'obligation positive pour le législateur d'y remédier.

En effet, selon un rapport du Syndicat solidaires finances publiques de septembre 2018, le contournement illégal de l'impôt (fraude et évasion fiscales, sans prendre en compte l'optimisation légale) s'élèverait entre 80 et 100 milliards d'euros par an, soit l'équivalent du solde budgétaire de l'État (- 98,7 Md€ à son article d'équilibre) et environ un quart des crédits de paiement du budget général de l'État prévu initialement par le PLF 2019 (464 478 733 313 d'euros - article 39). Ces évaluations prévalent, en l'absence de contestation et de chiffrage précis par le Gouvernement, qui a même reporté celui-ci à 2019 en confiant à un observatoire (toutefois, aucun arrêté du ministre n'a été jusqu'ici édicté à cet effet) ce chiffrage, celui-ci devant être finalisé… en septembre 2020.

Or, les services du ministère de l'Économie et des Finances (mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, programmes 156 — Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local 218 — Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, 302 — Facilitation et sécurisation des échanges, à savoir ceux relatifs aux finances publiques, douanes, Insee, répression des fraudes, fonctions centrales) ont déjà perdu plus de 22 % de leurs effectifs depuis 2002, passant de 187 500 à 145 000 agents fin 2015. Ceux des finances publiques avaient perdu à eux seuls 35 000 postes fin 2016 (selon François Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires finances publiques). Or, selon nos calculs, le nombre d'effectifs mobilisés a encore diminué, avec 1 600 suppressions d'emplois en 2018 par rapport à 2017 pour les services fiscaux locaux, alors qu'il est prévu 2 313 suppressions d'emplois pour le ministère et ses opérateurs en 2019 par rapport à 2018, ceci se traduisant dans le projet de loi en litige en 2019 par une mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines dont les moyens budgétaires sont en baisse drastique réelle de -5,4 % (– 596 millions d'euros en prenant en compte l'inflation et la hausse de la population entre 2018 et 2019), avec notamment le programme 156 (services fiscaux locaux) qui connaît une baisse de 1 862 emplois par rapport à 2018.

Ainsi, en l'absence de mesures correctives, tant relatives aux modalités de recouvrement de l'impôt que de rétablissement et d'augmentation des moyens budgétaires et d'emploi des administrations dédiées notamment à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le projet de loi en litige est manifestement entaché d'inconstitutionnalité.

En ce qui concerne la libre administration des collectivités territoriales.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution, est complété par celui d'autonomie financière (article 72-2 de la Constitution) (« *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* »).

Vous avez ainsi jugé que l'autonomie financière des collectivités territoriales permettait la libre administration des collectivités territoriales (n° 2004-500 DC, 20e considérant), en évoquant que la « *part de ressources propres pour chaque collectivité territoriale* » déterminait notamment sa « capacité de libre administration ». À cet égard, vous avez précisé que la loi ne devait pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer leur principe de libre administration (n° 201-255/265 QPC, 7e Considérant).

Or, la réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales, la diminution des recettes issues des ressources de fiscalités transférées par l'État, la limitation juridique de la modulation par les collectivités territoriales des taux de ressources fiscales transférées par l'État, ainsi que l'accroissement des inégalités de ressources entre collectivités territoriales, l'inégalité territoriale entre des collectivités territoriales qui ne disposent pas de mobilisation suffisante de moyens publics eu égard à leurs caractéristiques, induisent désormais une dégradation des garanties légales du principe de libre administration des collectivités territoriales, et l'obligation positive pour le législateur d'y remédier.

Un exemple particulier permet d'apprécier l'atteinte caractérisée à ce principe constitutionnel, celui du département de la Seine–Saint-Denis, dont l'absence de ressources issues de la fiscalité et de dotations menant à une impossibilité de garantir un niveau de service public équivalent à d'autres collectivités présentant des caractéristiques populationnelles proches a notamment été précisément documentée en 2015 par la Cour des comptes. En outre, l'absence d'investissement de moyens d'État caractérisée en Seine–Saint-Denis, répertoriée et dénoncée par le rapport parlementaire sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine–Saint-Denis du 31 mai 2018, indique que le manque d'investissements publics (en particulier par l'État) dans certains territoires a pour effet d'entraver voire de rendre impossible la libre administration des collectivités territoriales, et constitue en outre une méconnaissance du principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant les services publics.

Ainsi, en l'absence de mesures correctives de rétablissement et d'augmentation des moyens budgétaires et fiscaux permettant de garantir la libre administration des collectivités territoriales, ainsi que de moyens budgétaires et humains étatiques dans certains territoires, le projet de loi en litige est manifestement entaché d'inconstitutionnalité.

En ce qui concerne l'égalité réelle entre les populations résidant en France d'outre-mer et en France métropolitaine.

Le principe d'égalité devant la loi « de tous les citoyens, sans distinction » est consacré par les articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et 1er de la Constitution.

Vous avez en outre reconnu, en visant le 2e alinéa du préambule de la Constitution de 1958 (« *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.* ») l'article 72-3 de la Constitution (« *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.* »), les « *populations d'Outre-mer* » (n° 2000-435 DC), qui sont toutefois partie intégrante d'un même peuple, le « peuple français », principe à valeur constitutionnelle (DC 91-290, 12e considérant ; n° 99-412 DC, 5e considérant). Votre jurisprudence a en outre consacré que ce principe d'égalité signifiait un égal accès aux services publics (en l'espèce une égalité d'accès devant la justice, n° 2002-461 DC, 76e et 82e considérants), et

notamment une « *égalité des usagers devant la loi et devant le service public* » (DC, n° 2001-446 DC, 15e considérant).

Or, malgré l'égalité devant la loi et l'égalité en droits, les populations résidant dans les territoires d'outre-mer français font face à des inégalités majeures par rapport aux populations résidant en France hexagonale, ce notamment en termes d'investissements moyens et financiers dans les services publics de l'État en outre-mer.

En outre, des droits fondamentaux garantis consacrés par la Constitution, tels le « droit à la protection de la santé » et le droit à la sécurité matérielle » (11e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946), sont ainsi manifestement méconnus, faute de garanties légales suffisantes.

De plus, en ce qui concerne le « droit à la sécurité matérielle », vous avez jugé que les exigences constitutionnelles résultant des 10e et 11e alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées et que, pour satisfaire cette exigence, il appartient au législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées sans que l'exercice de ce pouvoir ne puisse aboutir à priver de garanties légales cette exigence de caractère constitutionnel (n° 2003-483 DC 8e Considérant ; n° 2011-123 QPC 101e considérant, notamment).

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a ainsi récemment référencé et chiffré en quoi le manque de moyens publics affectés en France d'outre-mer dénote des inégalités devant l'application effective de la loi, et d'accès au service public avec la France hexagonale.

Pour l'accès à la justice et au droit, dans un avis du 22 juin 2017, la CNCDH évoque une « offre défectueuse de structures d'accès au droit » en mentionnant notamment :

- « *la Nouvelle-Calédonie, dont la population avoisine les 275 000 habitants, répartis sur plus de 18 000 km², elle ne dispose ni de CDAD ([conseil départemental d'accès au droit], ni de PAD [Point d'accès au droit] stricto sensu ni de MJD [Maison de la justice et du droit]. Aucune politique globale d'accès au droit n'est menée sur le territoire.* »
- « *Depuis 2012, s'il existe un CDAD dans chaque département d'outre-mer, toutes les collectivités d'outre-mer n'en possèdent pas* »
- si « *la Réunion fait [...] figure de bonne élève avec un maillage assez exceptionnel de points d'accès aux droits -31 PAD et un CDAD —, alors que la Guyane, territoire dont la superficie est plus de trois fois supérieure, ne dispose que de sept PAD et d'un CDAD et Mayotte, de six PAD et un CDAD alors même que la superficie y est huit fois inférieure et la population près de trois fois inférieure à celle de la Réunion.* » ;
- « *À Mayotte, le dysfonctionnement principal concerne le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ). Actuellement, il n'est ouvert que deux matinées par semaine, ce qui est clairement insuffisant au regard de la population de Mayotte et du nombre potentiel de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. En outre, depuis plusieurs mois déjà, l'unique personne qui y travaille ne disposant plus d'un local dédié, les dossiers sont traités à l'accueil du Tribunal de grande instance de Mamoudzou* ». [...] « *La CNCDH considère qu'une telle situation porte atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité de tous devant la loi* ».

Or, le programme 101 relatif à l'accès au droit et au financement des CDAD, PAD et MJD n'est augmenté que de 3,95 % entre 2018 et 2019 en crédits de paiement (en prenant en compte l'inflation et l'augmentation de population), essentiellement pour le budget de l'aide juridictionnelle, et sans que des ouvertures de nouveaux CDAD, PAD ou MJD soient prévues ou des moyens nouveaux pour des bureaux d'aide juridictionnelle prévus.

À noter si des CDAD et PAD existent dans différentes collectivités d'outre-mer, cela n'est pas le cas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le Gouvernement affirmant ainsi dans son

document de politique transversal « Outre-Mer » annexé au PLF 2019 l'absence de moyens mis en œuvre :

- « *En Polynésie française, l'accès au droit revêt la forme de consultations juridiques non payantes dispensées par le barreau.* »
- « *En Nouvelle-Calédonie, une association tient des permanences d'accès au droit et une antenne de justice est implantée à Poindimié* ».

En outre, l'accès effectif à la justice est particulièrement dégradé par manque de moyens humains et financiers :

- « *Mayotte conserve ainsi quelques singularités qui préjudicient à un accès effectif à la justice. Premier constat, elle est la seule collectivité relevant de l'article 73 de la Constitution qui ne constitue pas un ressort de cour d'appel. Il n'existe qu'une chambre détachée de la cour d'appel qui se trouve à... Saint-Denis de la Réunion.* » ;
- « *En Guyane, mise à part la chambre détachée du TGI de Cayenne qui se trouve à Saint-Laurent-du-Maroni, l'accès au juge est rendu très difficile par l'éloignement géographique dès lors que toutes les institutions judiciaires sont concentrées à Cayenne. Pour le justiciable guyanais, le déplacement vers Cayenne suppose l'engagement de frais de transport et d'hébergement dissuasifs pour lui.* ». Or, si des « audiences foraines » permettent de pallier partiellement cet éloignement, la CNCDH note : « *À ce jour, les audiences foraines sont difficiles à organiser (elles sont même actuellement suspendues) en raison de coûts de déplacement et d'hébergement des magistrats qui ne sont pris en charge que partiellement* ».

De plus, la CNCDH note « *Le fonctionnement défectueux des juridictions* » et « *des conditions matérielles d'accueil des justiciables et des professionnels du droit souvent déplorables* », à savoir notamment :

- « *La faiblesse des moyens immobiliers de la justice judiciaire est criante, à Mayotte comme en Guyane.* »

Or, les mesures spécifiquement relatives à l'outre-mer du programme 166, « justice judiciaire », ne prévoient que des investissements relatifs à la construction du nouveau palais de justice à Pointe-à-Pitre, l'opération de restructuration et de réhabilitation du TGI de Cayenne, l'extension du Palais de Justice de Basse-Terre, la Création d'une chambre détachée au sein de la collectivité de Saint-Martin, la création d'un tribunal de grande instance à Saint-Laurent du Maroni. Eu égard aux constats dressés par la CNCDH, ceci est non seulement insuffisant pour les populations des collectivités concernées, mais aussi pour celles qui ne font l'objet d'aucun investissement spécifique (Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie), au titre de ce programme 166.

En effet, tel que le rappelle la CNCDH dans un avis du 18 mai 2017, le service public pénitentiaire en outre-mer souffre d'un même manque relatif par rapport à la France hexagonale de dotations en moyens humains et financiers :

- « *la surpopulation pénale est saisissante. À la différence de la métropole, elle touche et les maisons d'arrêt et les établissements pour moyenne et longue peine dans les outre-mer, à l'exception de la Réunion. Concernant le rapport entre les prévenus et les condamnés, on peut observer que les deux établissements pénitentiaires où le taux de prévenus est particulièrement important sont ceux de Guyane et de Mayotte* » ;
- « *Le très faible nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine parle de lui-même. Pour des raisons parfaitement identifiées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) dans ses rapports sur les établissements pénitentiaires des outre-mer, les aménagements de peine sont beaucoup plus difficiles à mettre en place qu'en métropole. Aux raisons tenant à l'absence de toute délocalisation du centre national d'évaluation s'ajoute le manque de juge de l'application de peines, de moyens des services d'insertion et de probation (SPIP) et de structures publiques ou associatives d'accueil, d'insertion et de réinsertion, à la faiblesse des réseaux associatifs locaux, s'additionne la précarité sociale des condamnés*

(souvent sans logement et/ou sans adresse). Il ne faut pas oublier non plus que la mauvaise couverture téléphonique peut faire radicalement obstacle à la surveillance électronique. Le taux moyen d'aménagement de peine dans les outre-mer (12 %) est deux fois moins élevé que la moyenne nationale (24 %). [...] Insuffisamment de moyens ont été alloués aux quelques structures extérieures et aux SPIP. ».

Pour le droit à la protection de la santé, et l'accès au service public de la protection de la santé, dans un avis du 17 octobre 2017, la CNCDH évoque une « offre défectueuse de structures d'accès au droit » en mentionnant notamment :

- *« Dans les territoires où prévaut une situation sanitaire insatisfaisante comme en Guyane ou à Mayotte les taux de surmortalité prématurée sont significativement supérieurs au taux de la métropole. De façon générale, la mortalité dite prématurée entraîne près du tiers des décès avant soixante-cinq ans dans l'ensemble des départements d'outre-mer (hormis la Martinique) » ;*
- *« on relève des indicateurs en périnatalité et néo-natalité supérieurs à ceux de la Métropole et bien plus défavorables à Mayotte et en Guyane. [...] Le déficit de suivi des grossesses ou d'actions périnatales, le manque de moyens de diagnostic et de mesures thérapeutiques appropriées seraient responsables jusqu'aux deux tiers de cette surmortalité » ;*
- *« En 2015, le taux de mortalité infantile pour l'ensemble du pays s'élève à 3,7 pour 1000 naissances vivantes tandis qu'il atteint une moyenne de 7,6 pour 1000 dans les DROM hors Mayotte. Ainsi la mortalité infantile dans les territoires ultramarins est en moyenne deux fois plus élevée que dans l'hexagone. » ;*
- *« l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap sont inégaux selon les territoires. Elles ne bénéficient pas des mêmes réponses dans les outre-mer qu'en métropole. Même si l'offre se développe progressivement, elles souffrent toujours d'un retard important par rapport à la métropole. Les taux d'équipements, en 2010, étaient de 4,5 places pour 1000 adultes à la Réunion et de 2,80 en Guyane contre 9,3 places en métropole. » ;*
- *« Les travaux menés par la CNCDH sur la situation dans les prisons l'ont en effet conduite à souligner les défaillances du système de santé en prison. Ces dernières affectent de façon discriminante les personnes détenues dans la majorité des prisons ultramarines. » ;*
- *« les risques de perte de chances résultant de lacunes dans la permanence des soins sont plus élevés qu'en métropole. » ;*
- *« Un pourcentage non négligeable de bénéficiaires du RSA ultramarins ne demande pas son droit à l'ouverture de la CMU-C faute de connaissance du dispositif et de la complexité administrative et renonce aux soins pour raison financière. » ;*
- *« La CNCDH souhaite ainsi attirer spécialement l'attention sur la situation dégradée de la protection maternelle et infantile et sur les graves difficultés qui affectent le fonctionnement des centres hospitaliers en Guyane et à Mayotte ».*

Or, les mesures spécifiquement relatives à l'outre-mer des programmes 157, 183 et 204, « handicap et dépendance », « protection maladie » et « prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », ne prévoient aucun investissement pour les programmes 157 et 183, les crédits ne servant quasi intégralement qu'au versement d'allocations de plein droit. Pour le programme 204, l'investissement principal consiste en une remise en activité du CHU de Pointe-à-Pitre à la suite de l'incendie de 2017.

Enfin, en ce qui concerne le droit à la « sécurité matérielle », dans un avis du 17 octobre 2017, la CNCDH évoque notamment la pauvreté relative importante des populations d'outre-mer par rapport à la France hexagonale, le faible taux d'emploi, et surtout la cherté de la vie, observée et quantifiée par les six observatoires des prix et des revenus présents outre-mer qui ont été créés par décret en 2007, et qui a été notamment à l'origine de nombreux mouvements des « gilets jaunes » en outre-mer.

Toutefois, force est de constater que les dispositifs mis en œuvre jusqu'à présent (pages 30, 473 à 474 du document de politique transversal relatif à l'outre-mer) sans mesures nouvelles d'ampleur

par ce projet de loi de finances pour 2019 consacrent donc une situation d'inégalité structurelle et en induisent donc mécaniquement une aggravation.

Ainsi, en l'absence de mesures correctives de rétablissement et d'augmentation des moyens budgétaires et d'emploi des missions et des programmes permettant de garantir l'égalité entre les populations résidant en France d'outre-mer et en France hexagonale, le projet de loi en litige est manifestement entaché d'inconstitutionnalité.

*
* *

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les députés auteurs et députées auteures de la présente saisine, vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

ANNEXES :

1— Courrier adressé par la présidente d'un des groupes requérants au président de l'Assemblée nationale
2— Date de mise en ligne des jaunes et oranges budgétaires et date de réception de ces documents.

Annexe 1

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Valérie RABAULT
Députée de Tarn-et-Garonne
Secrétaire de la commission des finances
Présidente du groupe Socialistes et apparentés

Monsieur Richard FERRAND
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel de Lassay

Paris, le 18 décembre 2018

Réf : 2018-420VR

Monsieur le Président, Cher Richard

Permettez-moi d'attirer votre attention sur l'une des difficultés apparues lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de finances initiale pour 2019 et qui concerne l'article liminaire du texte.

Par cet article liminaire, le Gouvernement fixe le niveau de déficit public de la France. Ce niveau de déficit public arrêté par le Gouvernement conditionne l'équilibre budgétaire global, c'est-à-dire l'articulation entre les dépenses et les recettes publiques résultant des différents articles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cet article a été voté « conforme » en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat. Par conséquent, il n'a pas été remis en discussion lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, ce qui a empêché le Gouvernement d'y inclure les conséquences de ses nouvelles annonces. Pour contourner cette difficulté, le Gouvernement a déposé un « amendement de coordination » à cet article liminaire par lequel il a significativement modifié le niveau du solde public de la France, le faisant passer de 2,8% du PIB à 3,2% du PIB. Cela représente un écart de plus de 8 milliards d'euros.

A ma grande surprise, les sous-amendements que mon groupe a déposés sur « l'amendement de coordination » du Gouvernement ont été refusés par les services de la séance au motif qu'un « amendement de coordination » ne peut faire l'objet de sous-amendements.

126, rue de l'Université, 75355 Paris 07 SP - Téléphone : 01 40 63 69 00
Email : valerie.rabault@assemblee-nationale.fr

Une telle situation me paraît choquante :

- Sur le plan démocratique, elle contrevient à l'exercice du droit d'amendement consacré par la Constitution. Il semble inconcevable que le Gouvernement puisse modifier de manière très significative le solde public à l'occasion d'une nouvelle lecture par notre Assemblée, sans qu'aucune disposition ne permette aux parlementaires d'amender le nouveau chiffre du solde public fixé par le Gouvernement. En effet, en ayant eu recours à un amendement de coordination, du fait du vote conforme par les deux assemblées de l'article liminaire en première lecture, le Gouvernement a privé les députés de toute possibilité de sous-amendement, niant par là même leur faculté à amender, comme le prévoit pourtant notre Constitution.
- Sur le plan budgétaire, cette situation entérine une hausse de plus de 8 milliards d'euros du solde public, ce qui est considérable. Or cette hausse a été opérée sans la moindre possibilité d'amendement de la part de notre Assemblée.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à ces observations et me tenant à votre disposition pour toute précision, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de toute ma considération.

Valérie RABAULT

Annexe 2

Date de mise en ligne des jaunes 2019

Titres imprimés	Date de mise en ligne
AGENCES DE L'EAU	05-nov
RAPPORT SUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET PUBLIQUES INDÉPENDANTES	25-oct
BILAN DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA PROTECTION SOCIALE	07-nov
EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE CULTUREL	22-oct
EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	06-nov
ETAT RÉCAPITULATIF DE L'EFFORT FINANCIER CONSENTI EN 2018 ET PRÉVU EN 2019 AU TITRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT	30-oct
ÉTAT RECAPITULATIF DES CRÉDITS DE FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	29-oct
EVALUATION DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS	23-oct
FORMATION PROFESSIONNELLE	26-nov
GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT	07-nov
LISTE DES COMMISSIONS ET INSTANCES CONSULTATIVES OU DÉLIBÉRATIVES PLACÉES DIRECTEMENT AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE OU DES MINISTRES	12-oct
OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	25-oct
PERSONNELS AFFECTÉS DANS LES CABINETS MINISTÉRIELS	31-oct
RAPPORT ÉVALUANT L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS	06-nov
RAPPORT RELATIF A LA MISE EN OEUVRE ET AU SUIVI DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	08-nov
RAPPORT RELATIF A L'ÉTAT ACTIONNAIRE	29-oct
RAPPORT SUR LA GESTION DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS	05-nov
RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION DES EMPLOIS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION	31-oct
RAPPORT SUR LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	05-nov
RAPPORT SUR LES PENSIONS DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE	07-nov
RAPPORT SUR LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES	07-nov
RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES RÉMUNÉRATIONS	20-nov
RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'UNION EUROPÉENNE	11-oct
JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024	09-nov
TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	12-oct
UTILISATION PAR L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE ET PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DU PRODUIT DES RECETTES QUI LEUR EST VERSE PAR LE COMPTE D'AFFECTATION PECIALE "CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS"	17-oct

Date de mise en ligne des orange 2019

Titres imprimés	date de mise en ligne
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	14-nov
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	08-nov
DÉFENSE ET SÉCURITÉ NATIONALE	19-oct
DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ECONOMIE FRANCAISE ET DU COMMERCE EXTERIEUR	05-nov
INCLUSION SOCIALE	06-nov
JUSTICE DES MINEURS	19-oct
LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	06-nov
LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'EVASION FISCALES	29-oct
OUTRE-MER	30-oct

POLITIQUE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	31-oct
POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES ET LES TOXICOMANIES	31-oct
POLITIQUE DU TOURISME	26-oct
POLITIQUE EN FAVEUR DE LA JEUNESSE	06-nov
POLITIQUE FRANÇAISE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION	31-oct
POLITIQUE FRANÇAISE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT	05-nov
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	06-nov
POLITIQUE MARITIME DE LA France	26-oct
PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION	08-nov
SÉCURITÉ CIVILE	06-nov
SÉCURITÉ ROUTIÈRE	06-nov
VILLE	08-nov

Date de réception des jaunes 2019

JAUNES BUDGÉTAIRES

Reçu le :

15/11	1	Agence de l'eau
15/11	2	Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale
N.R	(3)	Effort financier consenti en 2009 et prévu en 2010 au titre de l'environnement – ancien environnement
31/10	4	Effort financier de l'État dans le domaine culturel
N.R	(5)	Effort financier de l'État en faveur des associations Tome 1 – 2 - 3
31/10	6	Evaluation des grands projets d'investissement public.
15/11	7	Effort financier de l'État en faveur des P.M.E
15/11	8	Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours et attribution de produits (2008-2009)
7/12	9	Formation professionnelle
31/10	10	Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres
15/11	11	Opérateurs de l'État
15/11	12	Personnels affectés dans les cabinets ministériels
21/11	13	Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement
15/11	14	Rapport relatif à l' État actionnaire
N.R	(15)	Rapport sur la gestion du fond de solidarité
21/11	16	Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures
7/12	17	Rapport sur l'État de la fonction publique et les rémunérations
15/11	18	Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique. Rapport sur le financement de la transition énergétique.
21/11	19	Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique
15/11	20	Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels maj
31/10	21	Relations financières avec l'Union européenne
21/11	22	Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissem. d'avenir
N.R	(23)	Rapport annuel du gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements.
15/11	24	Rapport sur la programmation des employeurs à l'effort de construction
15/11	25	État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2011 et prévu en 2012 au titre de la protection de la nature et de l'environnement.
31/10	26	Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales.
31/10	27	Rapport sur les autorités publiques indépendantes
N.R	(28)	Revue des dépenses
31/10	29	Utilisation par l'agence de financement des infrastructures...
15/11	30	Grand Plan d'investissement
15/11	31	Jeux olympiques et paralympiques de paris 2024

Date de réception des orange 2019

ORANGE	
21 A 11	Action extérieur de l'état –
21 A 11	Aménagement du territoire –
3 B 10	Défense et sécurité nationale –
15 B 11	Sécurité civile –
21 C 11	Inclusion sociale –
3 D 10	Justice des mineurs –
21 E 11	Lutte contre le changement climatique –
21 F 11	Outre – Mer –
15 G 11	Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes
15 G 11	Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies
21 H 11	Prévention de la délinquance
15 H 11	Politique du tourisme
21 I 11	Politique en faveur de la jeunesse
21 I 11	Politique française en faveur du développement
15 J 11	Politique française de l'immigration et de l'intégration
15 J 11	Sécurité routière
21 K 11	Ville
21 L 11	Politique immobilière de l'État
15 M 11	Politique maritime de la France
15 N 11	Développement inter. de l'économie française et du commerce extérieur
15 O 11	Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.