

**Commentaire de la décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003**

Loi de finances rectificative pour 2003

Adoptée le 18 décembre 2003, la loi de finances rectificative pour 2003 a été déférée le lendemain au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés.

Etaient dénoncés le défaut de sincérité de la loi dans son ensemble, ainsi que ses articles 20 et 97.

Le Conseil a également dû s'interroger d'office sur la présence dans ce texte de dispositions étrangères au domaine des lois de finances (« cavaliers budgétaires »).

I. Sincérité

La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose expressément que les lois de finances soient sincères.

L'article 32 de la LOLF énonce que la sincérité « *s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a tiré de cette disposition que la sincérité des projets de loi de finances se caractérisait « *par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par elle* » (cons. 60).

Selon les requérants, « *l'exigence issue du respect des règles de sincérité budgétaire* » aurait dû conduire le Gouvernement à présenter, au cours de l'exercice 2003, un projet de loi de finances rectificative, « *conformément à l'invitation forte formulée l'an dernier par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-464 DC* ».

Le grief, fondé sur la détérioration du déficit budgétaire et sur la baisse des recettes fiscales qui ont pu être constatées « *tout au long de l'année* », ne manquait pas de force.

Si, admettaient-ils, le contrôle de sincérité ne peut s'appliquer a posteriori à la loi de finances initiale, le refus de « *corriger le tir* » en cours d'exercice méritait, selon eux, d'entraîner la censure de la loi de finances rectificative de fin d'année.

Il est vrai que si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé à plusieurs reprises à propos de la sincérité des prévisions d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Toutefois, le non dépôt d'un projet de loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice 2003, si critiquable soit-il, ne peut être utilement invoqué à l'encontre d'un collectif de fin d'année.

S'agissant des prévisions proprement dites du collectif, il n'était ni établi ni même soutenu qu'elles présentaient de façon insincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat en 2003, compte tenu :

- des informations disponibles à la date du dépôt du texte et à celle de son adoption,
- ainsi que des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

## II) Article 20

Le I de l'article 20 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un article L 541-10-1.

En vertu du premier alinéa de ce nouvel article : *« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, toute personne physique ou morale qui, gratuitement, met pour son propre compte à disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, leur fait mettre à disposition, leur distribue pour son propre compte ou leur fait distribuer des imprimés non nominatifs, dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique, est tenue de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits ».*

Cette contribution peut être financière ou prendre la forme de prestations en nature. A défaut de contribution, la personne devra acquitter une taxe.

Le deuxième alinéa du même article prévoit que : *« Sous sa forme financière, la contribution est remise à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui la verse aux collectivités territoriales au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent ».*

Son troisième alinéa précise que la contribution, lorsqu'elle prend la forme d'une prestation en nature, *« consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers ».* Il est indiqué que *« ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ».*

Le quatrième alinéa du nouvel article L. 541-10-1 du code de l'environnement dispose que : *« Les contributions financières et en nature sont déterminées suivant un barème fixé par décret ».*

En vertu de cinquième alinéa, la personne ou l'organisme qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes. Le II de l'article 20 complète en ce sens les articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes relatifs à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement de ladite taxe. Celle-ci sera due pour la première fois, ainsi que le prévoit le III de l'article 20, au titre de l'année 2005.

Les députés requérants soutenaient qu'en exemptant de la contribution ainsi instituée les imprimés payants, c'est à dire en retenant un critère qui *« tient compte de la gratuité de l'imprimé et non de sa nature »*, le législateur avait *« institué une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif qu'il s'était assigné de protection de l'environnement ».*

En outre, en ne désignant pas l'autorité *« qui déterminera la nature du versement, ni les conditions de la distinction »*, le législateur serait resté en deçà de ses compétences.

- a) Comme le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le juger précisément à propos des déchets urbains en décembre 2002 [N° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 55 à 57, Rec. p. 583. Il s'agissait de l'article 88 de la loi de finances initiale pour 2003], il est loisible au législateur, dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, de faire prendre en charge par certaines personnes mettant des

imprimés à la disposition du public le coût de collecte et de recyclage desdits imprimés.

b)

En l'espèce, il n'est pas douteux que la prolifération d'imprimés gratuits distribués aux particuliers ou mis à leur disposition en dehors de toute demande préalable de leur part participe de façon aiguë à la dégradation de l'environnement urbain.

Dans ces conditions, le législateur pouvait, sans porter atteinte au principe d'égalité, limiter le champ d'application de la contribution en cause aux seuls producteurs et distributeurs de tels imprimés.

La différence de traitement qu'il a instituée, fondée sur des critères objectifs et rationnels, est en rapport direct avec la finalité poursuivie par la loi en matière de collecte et de recyclage des imprimés. On peut penser en effet que le fait de demander un imprimé ou de l'acheter conduit moins souvent son utilisateur à le jeter.

En revanche, en soumettant au dispositif les imprimés gratuits et non demandés, lorsqu'ils sont distribués de façon non nominative, tout en exemptant les mêmes imprimés lorsqu'ils sont nominativement adressés aux particuliers, le législateur a instauré une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi par la loi.

Il résulte de ce qui précède que, dans toutes leurs occurrences à l'article 20 de la loi déferée, les mots « *non nominatifs* » devaient être déclarés contraires à la Constitution.

La censure, ce n'est pas si banal, étend le champ d'application de la disposition contestée.

b) En revanche, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de ses compétences en édictant les dispositions critiquées.

Le dispositif se présente en effet comme un mécanisme « à double détente » dont seule est fiscale la seconde composante:

- « Contribution » facultative, en nature ou financière, dans un cadre professionnel, à la lutte contre la pollution ;
- A défaut d'une telle contribution, assujettissement à une taxe.

Or cette dernière est précisément définie par le II de l'article 20 au regard des exigences de l'article 34 de la Constitution (assiette, taux, modalités de recouvrement) en matière d'« impositions de toutes natures ».

Certes, la loi doit désigner précisément les assujettis.

Mais, justement, le nouvel article 266 quaterdecies du code des douanes est sans ambiguïté sur ce point, puisqu'il désigne les assujettis comme tous les émetteurs d'imprimés qui n'ont pas voulu contribuer selon l'une ou l'autre des deux formes prévues (ce qui est leur droit, comme relève de leur seul choix la forme, financière ou en nature, de leur contribution).

La liste des assujettis se déduit donc négativement de celle des « contributeurs », laquelle est ainsi établie : « *L'organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement communique chaque année à l'administration chargée du recouvrement la liste des personnes qui ont acquitté la contribution* ».

III) Article 97

Avant d'examiner les griefs dirigés contre l'article 97, qui réforme l'aide médicale de l'Etat (B), il convient d'exposer l'économie générale des dispositions contestées (A).

A) L'aide médicale de l'Etat (AME) a succédé au dispositif d'aide médicale existant avant l'entrée en vigueur de la loi n° 99-641 portant création de la couverture maladie universelle (CMU).

Depuis l'entrée en vigueur de la couverture maladie universelle (CMU), le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'aide médicale de l'Etat est essentiellement destinée aux personnes étrangères en situation irrégulière.

L'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que tout étranger résidant en France sans remplir les conditions de régularité du séjour et dont les ressources ne dépassent pas le plafond de la couverture maladie universelle, soit 566,5 euros par mois depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge, à l'aide médicale de l'Etat.

Le bénéficiaire de l'AME a droit à la prise en charge par l'Etat des frais de soins et du forfait journalier. Il est dispensé d'avance des frais pour la part ne relevant pas de sa participation.

La progression du nombre de bénéficiaires de l'AME a été spectaculaire, puisqu'ils sont passés de 75.000 à la fin 2000 à 165.000 au troisième trimestre 2003.

Par ailleurs, le coût de ce dispositif est allé croissant.

Les principales raisons de cette croissance tiennent au manque de contrôle des conditions de ressources (les CPAM se contentant le plus souvent d'une déclaration sur l'honneur) et à l'absence d'exigence d'une durée minimale de séjour.

Au total, la dépense 2003 s'établit à 489 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 89,6 millions d'euros d'insuffisances de financement de l'année 2002. La dépense a plus que quadruplé en trois ans.

Le 1° de l'article 97 instaure, pour les étrangers en situation irrégulière souhaitant obtenir le bénéfice de l'AME, un délai de résidence continue et préalable de trois mois.

Le législateur a voulu ainsi éviter que l'AME ne prenne en charge des étrangers qui ne résident pas en France ou qui n'y séjournent que pour une courte durée.

Alors que tout ressortissant étranger en situation irrégulière peut, sous l'empire des dispositions actuelles, demander à être admis à l'AME dès son arrivée en France, l'article 97 restreint cette possibilité aux étrangers résidant « *de manière ininterrompue depuis plus de trois mois* » sur le sol français.

Le 2° de l'article 97 insère un nouveau chapitre et un nouvel article consacrés à la prise en charge des soins urgents dans le code de la sécurité sociale.

Dispensés par les établissements de santé, les soins urgents visés par le nouvel article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles sont ceux dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître. Le nombre annuel des soins urgents ainsi définis est compris entre 5.000 et 10.000.

La mesure contestée distingue donc :

- d'une part, l'AME, couverture santé gratuite et intégrale, dont l'attribution (pour un an) est soumise à une instruction administrative et qui ne bénéficiera désormais aux étrangers en situation irrégulière qu'au terme de trois mois de séjour,

- et, d'autre part, les interventions médicales urgentes qui resteront une obligation du système de santé français à l'égard de « tout être humain ».

La prise en charge des dépenses de soins urgents des étrangers résidant en France sans remplir les conditions de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale, et qui ne bénéficieraient pas de l'AME, sera assurée par l'Etat, dans le cadre d'une dotation forfaitaire spécifique à l'assurance maladie.

B) Les requérants faisaient grief à ces dispositions de méconnaître les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et de porter atteinte au principe d'égalité.

a) Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé...* ». Le Conseil constitutionnel en a tiré la conséquence qu'un étranger, même en situation irrégulière, ne pouvait pas être laissé sans soins si son état de santé les requérait [N° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 122 à 127, Rec. p. 224].

Toutefois, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles [Voir encore récemment, s'agissant du droit d'asile : n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003].

Comme on a dit plus haut, l'aide médicale de l'Etat réside dans la prise en charge par l'Etat des frais sanitaires mentionnés à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles et, en vertu de l'article L. 252-3 du même code, elle est accordée pour une période d'un an.

Les dispositions critiquées ont pour objet d'éviter que l'AME ne prenne intégralement en charge pendant un an les dépenses de soins, même bénins, exposées au bénéfice de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière séjournant en France depuis moins de trois mois. Pour autant, elles ne les privent pas de soins urgents, c'est-à-dire de ceux « *dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital* » ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé.

En adoptant de telles mesures, le législateur n'a pas privé de garanties légales l'exigence résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

- c) En second lieu, 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.

d)

L'article 97 a pour objet de limiter une progression du recours à l'aide médicale de l'Etat qui, outre son coût pour les finances publiques (multiplié par plus de quatre en trois ans), remettrait en cause le bon fonctionnement du système de santé.

Or les étrangers en situation irrégulière et qui se trouvent depuis moins de trois mois en France sont, eu égard à l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des étrangers qui y séjournent depuis plus de trois mois ou de façon régulière.

En écartant les premiers de l'aide médicale d'Etat, sans les priver pour autant du bénéfice des soins urgents, le législateur a entendu remédier aux dérives qui ont été constatées dans la mise

en oeuvre de l'aide médicale de l'Etat. L'arbitrage ainsi rendu n'est pas contraire au principe d'égalité.

#### IV) Les dispositions n'ayant pas leur place dans la loi de finances rectificative

La loi déferée recèle deux types de « cavaliers budgétaires » :

- Des dispositions qui, bien que destinées à l'information et au contrôle du Parlement, empiètent sur le domaine de la loi organique (A) ;
- Les cavaliers budgétaires ordinaires (B).

A) En vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ».

Il en résulte que (sous la réserve des « annexes générales » prévues au 7° de l'article 51 de la LOLF pour la loi de finances de l'année) seule la loi organique peut déterminer la nature et le contenu des documents joints aux lois de finances.

S'agissant des lois de règlement (qui sont des lois de finances en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF), l'article 54 de la LOLF, applicable à compter de l'exercice 2006, définit le contenu des documents joints à la loi de règlement.

Parmi ces documents, figurent :

- en application du 4° de l'article 54, les « rapports annuels de performances » ;
- et, en application de son 7°, un rapport de présentation du « compte général de l'Etat ».

Or le B du III de l'article 80 de la loi déferée disposait que, à compter de l'exercice 2006, une annexe récapitulant certaines informations relatives à chaque dispositif de garantie de l'Etat serait jointe au rapport de présentation du « *compte général de l'Etat* ».

De même, le troisième alinéa de l'article 86 de la loi déferée prévoyait, à compter du même exercice 2006, que la mise en oeuvre des opérations sur instruments financiers que le ministre de la défense est autorisé à effectuer en vue de couvrir les risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers nécessaires aux besoins des armées serait retracée dans le « *rapport annuel de performances* ».

Ces dispositions empiétaient sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique.

Dès lors, ni le B du III de l'article 80, ni le troisième alinéa de l'article 86 (non plus que son quatrième alinéa qui en était inséparable), n'avaient leur place dans la loi déferée et devaient être déclarés contraires à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a fait preuve d'une fermeté analogue pour les lois de financement de la sécurité sociale [n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, cons. 20, Rec. p. 315].

B) L'article 58 de la loi déferée modifiait l'article 953 du code général des impôts pour porter de six mois à un an la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel et pour un motif d'urgence dûment justifié ou par une autorité qui n'est pas celle du lieu de résidence ou de domicile du demandeur.

L'article 70 soumettait au contrôle économique et financier de l'Etat les organismes bénéficiaires de fonds ou de concours issus du produit du recouvrement :

- de taxes fiscales affectées,
- ou de taxes parafiscales jusqu'à constatation de la complète utilisation de ces crédits.

Le I de son article 100 complétait l'article L. 512-94 du code monétaire et financier en définissant les règles de représentation des caisses d'épargne et de prévoyance régionales au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance.

Aucune de ces dispositions ne concernait la détermination des ressources et des charges de l'État ; aucune n'avait pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; aucune n'entraînait création ou transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (encore applicable en la matière) ; enfin, aucune n'avait de caractère fiscal.