



Commentaire

Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018

Loi de finances pour 2019

Le projet de loi de finances pour 2019 a été examiné en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 septembre 2018. En première lecture, l'Assemblée nationale l'a adopté le 20 novembre. Il a ensuite été adopté, après modification, par le Sénat le 11 décembre. Après l'échec de la commission mixte paritaire réunie le 12 décembre, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 18 décembre, puis rejeté par le Sénat le lendemain, avant d'être définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2018.

La loi de finances pour 2019 a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés. Ils en contestaient la procédure d'adoption et la sincérité. Ils dénonçaient également l'intelligibilité de son article 77 et de certains documents budgétaires. Ils contestaient, en outre, la constitutionnalité de certaines dispositions de ses articles 40, 81, 112 et 201, ainsi que celle de son article 210. Ils dénonçaient enfin des « *lacunes, insuffisances et omissions* » de nature à porter atteinte à plusieurs exigences constitutionnelles.

Dans sa décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs adressés à la procédure d'adoption et à la sincérité de la loi de finances, ainsi que ceux portant sur l'intelligibilité de certaines de ses dispositions.

Il a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées, à l'exception de certaines dispositions de l'article 81, modifiant les conditions d'application du revenu de solidarité active en Guyane, et de l'article 210, relatif à la revalorisation de certaines prestations sociales.

Enfin, il a censuré d'office, comme adoptés selon une procédure contraire à la Constitution, neuf articles qui, par leur objet, étaient étrangers au domaine des lois de finances (« cavaliers budgétaires » : articles 29, 52, 53, 54, 128, 221, 236, 249 et 251) et deux dispositions introduites en nouvelle lecture dépourvues de relation directe avec celles restant alors en discussion, en méconnaissance de la règle dite de « l'entonnoir » (paragraphe XIV de l'article 83 et paragraphe III de l'article 130).

Le présent commentaire porte sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de sincérité budgétaire, sur l'article 81, sur l'article 210 et sur le grief mettant en cause les « *lacunes, insuffisances et omissions* » du législateur.

I. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de sincérité budgétaire

* La contestation, par les députés requérants, de la sincérité de la loi de finances pour 2019 s'appuyait sur le contexte particulier dans lequel s'était déroulée la fin de la procédure d'examen de ce texte.

En effet, le Gouvernement avait décidé, pour répondre à la crise ouverte par la contestation des « *gilets jaunes* », de remettre en cause certains aspects du texte initialement adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale et de déposer un autre texte afin de prévoir certaines mesures en faveur du pouvoir d'achat¹, qui pouvaient avoir des conséquences, au moins indirectes, sur le budget de l'État.

Au cours des débats de nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, la question de la répercussion, dans le projet de loi de finances pour 2019, des mesures annoncées s'est posée. Le président de la commission des finances, M. Éric Woerth, a ainsi interrogé le Gouvernement : « *Le texte que nous examinons maintenant en nouvelle lecture contient un article d'équilibre qui ne veut absolument plus rien dire. Il n'inclut pas l'ensemble des recettes et dépenses réellement prévues l'année prochaine car, dans moins de trois jours, le projet de loi d'urgence économique et sociale va venir impacter lourdement l'équilibre – ou le déséquilibre, devrais-je dire – des finances de l'État. Alors, monsieur le ministre de l'économie et des finances, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, allez-vous nous présenter un nouvel article d'équilibre comprenant l'ensemble des dépenses contenues dans ce projet de loi de finances et l'ensemble des dépenses nouvelles contenues dans le texte à venir ?* ».

En réponse, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, a fait valoir : « *Il est normal que le Gouvernement ne tire pas de conclusions hâtives avant que les parlementaires aient amendé et voté [le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales]. S'il l'avait fait, vous n'auriez sans doute pas manqué de dire, monsieur le président Woerth, que nous préemptons le débat parlementaire ! Nous ne l'avons donc pas fait. / Dans la discussion que nous nous apprêtons à avoir, il nous faut tirer les conséquences sur des sujets actés par le Gouvernement qui a donné son accord à la suppression des hausses de la taxe carbone pour les particuliers et de la taxe sur le gazole non routier – GNR –, pour un montant d'environ 3,9 milliards*

¹ Devenu loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

d'euros – soit près de 0,2 point du produit intérieur brut –, que l'on retrouve bien entendu dans le déficit. / Nous vous confirmerons que nous ne proposerons pas de hausse de la taxe carbone pour les particuliers ni pour les entreprises l'année prochaine : ce PLF en tirera les conséquences pour un montant d'environ 4 milliards d'euros, sur les 10 milliards évoqués depuis quelques jours dans le cadre du débat public. / Dans ce PLF sera aussi tirée la conséquence des mesures qui concernent la hausse de la prime d'activité, pour un coût d'un peu plus de 2 milliards. Une partie de ce montant a déjà fait l'objet d'un amendement gouvernemental lors du débat du Sénat, pour plus de 600 millions d'euros, me semble-t-il, avec l'avancement de la date de mise en application de cette mesure au 1^{er} janvier. Il suffira à votre assemblée de confirmer cette disposition, si elle le souhaite. Un amendement portant sur des crédits supplémentaires, équivalant à environ 0,1 point de PIB, vous sera également soumis. Nous avons donc aujourd'hui une discussion qui porte sur à peu près 0,3 point de PIB, soit approximativement 6 milliards d'euros. / Le débat aura lieu ensuite mercredi et jeudi à l'Assemblée nationale, puis vendredi au Sénat – et sans doute en janvier pour une adoption définitive –, s'agissant des mesures que présenteront Mmes Pénicaud et Buzyn. / 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 débattons –, dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative qui permettra d'évoquer, entre autres, la question de la fiscalité locale. / L'article liminaire tel que je souhaite le voir rédigé tire les conséquences des annonces du Président, s'agissant en particulier de l'annulation de la hausse de la taxe carbone et des points dont nous avons débattu au Sénat. Le Gouvernement aura besoin de la majorité pour faire adopter plusieurs dispositions, notamment celles qui concernent la "niche Copé" et la prime d'activité. / Après le vote de l'Assemblée nationale et du Sénat, et sans présumer de son issue, nous en tirerons les conséquences sur d'autres points dont certains ont peu d'incidence budgétaire. Tel est le cas, notamment, de la prime que les entreprises pourront verser à leurs salariés : à part quelques effets d'aubaine dont nous pouvons discuter ici à l'envi, il ne s'agit pas d'argent retiré au budget de l'État puisque ces primes seront, peut-on penser, exceptionnelles. L'État se prive effectivement d'un revenu fiscal, mais celui-ci n'aurait de toute façon pas existé en l'absence d'annonce de la défiscalisation de cette prime. / 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 »².

² JOAN, première séance publique du lundi 17 décembre 2018.

Les députés requérants estimaient que la loi de finances pour 2018 prenait insuffisamment en compte les conséquences prévisibles de l'adoption du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Ils faisaient valoir qu'à leurs yeux, cette loi reposait sur des prévisions de déficit fondées sur des mesures non encore adoptées, comme la taxe sur les grandes entreprises du numérique ou le report de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, et sur des mesures d'économie qui ne se sont pas traduites par des baisses des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants. Subsidiairement, ils dénonçaient la reconduction, pour certains programmes budgétaires, des mêmes niveaux de crédits que les années précédentes, alors que plusieurs études avaient dénoncé, par le passé, la sous-dotation de ces programmes.

* Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe selon laquelle il résulte de l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), aux termes duquel : « *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* », que « *la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine* » (paragr. 14).

Il a ensuite observé que la loi de finances pour 2019 n'était pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption (paragr. 15). Or, tel était bien le cas du projet de loi portant mesures d'urgences économiques et sociales, qui n'a été définitivement adopté que le 21 décembre 2018 par le Sénat, soit le lendemain du jour où la loi de finances a elle-même été définitivement adoptée. À cet égard, le Gouvernement avait d'ailleurs défendu en séance l'idée que l'impact budgétaire de ce texte n'était pas non plus certain et qu'il dépendrait des mesures de recettes et d'économie qui seraient finalement mises en œuvre pour en assurer le financement.

Le Conseil constitutionnel a toutefois souligné que, « *si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative* » (paragr. 15). Cette mention, fréquente dans sa jurisprudence³, tient compte du fait que si l'exigence de sincérité qui porte sur la loi de finances initiale doit s'apprécier dans les limites de ce qui est prévisible au moment où elle est adoptée, elle impose, en revanche, de tenir compte, par l'adoption de lois de finances rectificatives, de toute « *évolution des charges ou des ressources* » de nature à

³ Cf., par exemple, décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, paragr. 9.

modifier « *les grandes lignes de l'équilibre budgétaire* »⁴, quelle que soit la cause de cette évolution.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs écarté, comme manquant en fait, l'argument des requérants selon lequel la prévision de déficit inscrite à l'article liminaire de la loi de finances reposait sur la prise en compte de mesures de recettes ou d'économie non encore adoptées ou transcrites dans la loi de finances (paragr. 16).

Enfin, en réponse à la critique fondée sur la sous-budgétisation de certains programmes budgétaires, le Conseil constitutionnel a jugé que, dans la mesure où il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartient pas « *d'apprécier, en l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés* » (paragr. 17). La formulation ainsi retenue, qui adapte une formulation précédente⁵, précise que, s'agissant d'un grief tiré de la méconnaissance du principe de sincérité, le Conseil constitutionnel n'a pas à connaître des montants de crédits retenus par le législateur sauf si ces derniers relèvent d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

À l'issue de cet examen, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de sincérité budgétaire (paragr. 18).

II. – Modification des conditions d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane (article 81)

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 81 a pour objet principal la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) versé dans la collectivité territoriale de Guyane et dans le département de Mayotte.

Toutefois, cet article procédait également à une modification des règles d'attribution du RSA en Guyane.

En application de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le bénéfice du RSA est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes : être âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ; être français ou titulaire, depuis au

⁴ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 10.

⁵ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 9 et décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011*, cons. 18.

moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette seconde condition n'est toutefois pas applicable, notamment, « *aux personnes ayant droit à la majoration prévue à l'article L. 262-9* », c'est-à-dire aux personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants et aux femmes isolées en état de grossesse, lesquelles doivent toutefois, lorsqu'elles sont de nationalité étrangère, « *remplir les conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale* », c'est-à-dire remplir les conditions exigées pour résider régulièrement en France.

Or, les troisième à cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 81 créaient un 1° au sein d'un nouvel article L. 522-19 du CASF, spécifique à la Guyane. Cet article imposait, pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et qui résident en Guyane, des délais spécifiques de détention d'un titre de séjour pour bénéficier du RSA. Ainsi, le délai précité de cinq ans était porté à quinze ans tandis que, pour les personnes isolées assumant la charge d'enfants ou les femmes isolées en état de grossesse, il était instauré un délai de cinq ans.

Ces modifications instauraient une différence de traitement, pour l'obtention du RSA, entre les étrangers en situation régulière résidant sur le territoire national, selon qu'ils sont établis ou non en Guyane.

En revanche, ces dispositions rapprochaient le droit applicable en Guyane de celui déjà applicable à Mayotte. En effet, dans ce dernier département, il est déjà exigé un délai de quinze ans pour bénéficier du RSA⁶. En revanche, le RSA majoré n'est pas applicable à Mayotte⁷.

B. – Analyse de constitutionnalité

Les députés requérants soutenaient que ces dispositions créaient, pour l'obtention du RSA, une différence de traitement inconstitutionnelle entre les étrangers résidant en Guyane et ceux résidant sur le reste du territoire national. En effet, selon eux, cette différence de traitement n'était pas justifiée par les caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité de Guyane et n'était ni fondée sur un motif d'intérêt général ni en rapport avec l'objet de la loi qui l'institue.

⁶ Paragraphe III de l'article L. 542-6 du CASF.

⁷ Paragraphe VII de l'article L. 542-6 du CASF.

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Le Conseil constitutionnel avait déjà eu à examiner les conditions d'attribution du RSA et, spécifiquement, celles applicables aux étrangers.

Dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011⁸, le Conseil constitutionnel a ainsi tranché la question de savoir si le fait de réserver le bénéfice du RSA, parmi les demandeurs étrangers, aux seuls titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, était conforme au principe d'égalité devant la loi et au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Il a alors jugé cette durée, qui correspond à une situation particulière, justifiée par l'objet de la loi, considérant que « *cette prestation a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle ; que le législateur a pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle* »⁹.

Selon le commentaire de cette décision, « *la stabilité de la présence sur le territoire national est une des conditions à l'insertion professionnelle qui a été souhaitée par le législateur dans le cadre du RSA. La possession de la carte de séjour de cinq ans permet d'assurer cette stabilité, et partant l'insertion professionnelle. Au contraire, la seule possession d'une carte de séjour temporaire ne permet pas de caractériser une présence suffisamment stable sur le territoire, ne serait-ce que parce que l'article L. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que "la durée de validité de la carte de séjour temporaire ne peut être supérieure à un an" et que "l'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte à moins qu'il n'en obtienne le renouvellement ou qu'il ne lui soit délivré une carte de résident"* ».

Quant au caractère approprié du critère retenu par le législateur, le même commentaire relève que « *En l'espèce, la durée de cinq ans de résidence prévue pour l'allocataire étranger est celle retenue par la directive européenne du 25 novembre 2003¹⁰ qui prévoit que "les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause" et "qu'en matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter*

⁸ Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S., Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers*.

⁹ Cons. 5 de la décision.

¹⁰ Articles 4 et 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Cette directive a été transposée en France par la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Voir également** l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

l'égalité de traitement aux prestations essentielles". Le législateur a donc souhaité inscrire le RSA dans le prolongement du cadre fixé par l'Union européenne. En conformité avec cette directive, la France a prévu des mécanismes d'assistance afin de garantir à tout étranger qui séjourne régulièrement sur le territoire un niveau minimum de prestations sociales. [...] Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur a pu instituer entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ».

* Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 73 de la Constitution dispose que « 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 ».

Depuis cette révision, le Conseil constitutionnel a appliqué, à plusieurs reprises, le principe d'égalité en combinaison avec les nouvelles dispositions du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution.

– Ainsi, dans sa décision n° 2003-467 DC, il a validé des dispositions applicables à plusieurs collectivités d'outre-mer dérogeant notamment au caractère suspensif des recours en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière : « le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire [contesté], sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis ; que les intéressés conserveront un droit de recours juridictionnel contre les mesures de police administrative ; qu'ils auront notamment la faculté de saisir le juge des référés administratifs ; que le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière, laquelle est en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine ; que les adaptations ainsi prévues ne sont pas contraires à l'article 73 de la Constitution »¹¹.

De même, par sa décision n° 2013-301 QPC, le Conseil a admis des dispositions, plus avantageuses qu'en métropole, applicables aux travailleurs

¹¹ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 110.

non-salariés non agricoles des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, au motif que la situation de l'emploi et celle des travailleurs indépendants dans ces départements d'outre-mer constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur d'adapter les modalités de détermination de l'assiette des cotisations et contributions sociales dues par ces travailleurs indépendants et de les exonérer du paiement de ces cotisations et contributions pendant une durée limitée¹².

Par sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, le Conseil constitutionnel a récemment admis la conformité à la Constitution de dispositions propres à Mayotte en matière de nationalité.

Il a relevé que « *la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers. Cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants* ». Selon le Conseil, de telles circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur, « *afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* ». En l'espèce, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a « *entendu tenir compte de ce que l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille* »¹³.

S'attachant à déterminer si les dispositions retenues par le législateur excédaient la mesure des adaptations susceptibles d'être justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières à Mayotte sur le fondement du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, il a jugé que tel n'était pas le cas.

— Au contraire, dans sa décision n° 2016-544 QPC, le Conseil a censuré plusieurs dispositions applicables à Mayotte dérogeant au droit commun applicable en métropole s'agissant de la formation du jury de la cour d'assises,

¹² Décision n° 2003-301 QPC du 5 avril 2013, *Mme Annick D. épouse L. (Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer)*, cons. 6.

¹³ Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, paragr. 43.

des conditions pour remplir les fonctions d'assesseur-juré, du droit de récusation, de la composition de la cour d'assises et des règles de majorité lors de ses délibérations. En revanche, il a déclaré conformes les autres dispositions alors contestées, qui dérogent aux règles de droit commun en matière d'établissement de la liste sur laquelle les assesseurs-jurés sont tirés au sort et à la composition de la cour d'assises statuant en appel, au motif notamment que « *La population de Mayotte présente des caractéristiques et contraintes particulières, au sens de l'article 73 de la Constitution, de nature à permettre au législateur d'adapter les conditions dans lesquelles est formé le jury de la cour d'assises de Mayotte* »¹⁴.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a censuré, par sa décision n° 2017-641 QPC, des dispositions instituant un délai d'appel des jugements des juridictions du travail, applicable uniquement dans certains territoires ultramarins, dont Mayotte, au motif que l'exclusion en résultant du délai de droit commun, fixé d'ailleurs par le pouvoir réglementaire, ne trouvait sa justification « *ni dans une différence de situation des justiciables dans ce territoire par rapport à ceux des autres territoires, ni dans l'organisation juridictionnelle, les caractéristiques ou les contraintes particulières propres au département de Mayotte* »¹⁵.

2. – L'application à l'espèce

En l'espèce, les dispositions critiquées avaient deux effets au regard du principe d'égalité devant la loi : d'une part, elles instituaient, entre les étrangers résidant régulièrement sur le territoire national, une différence de traitement pour l'obtention du RSA selon qu'ils résident en Guyane ou sur une autre partie du territoire national (hors Mayotte) ; d'autre part, elles élargissaient la différence de traitement préexistante entre les nationaux et les étrangers résidant régulièrement en Guyane pour l'obtention de cette même prestation.

Les députés requérants fondaient leur argumentation sur la première différence de traitement. C'est donc sous ce prisme que le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions contestées.

Outre le principe d'égalité, cité plus haut dans la décision, et les dispositions de l'article 73 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire de rappeler qu'il considère, pour son contrôle, que « *Si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous*

¹⁴ Décision n° 2016-544 QPC du 3 juin 2016, *M. Mohamadi C. (Règles de formation, de composition et de délibération de la cour d'assises de Mayotte)*, cons. 8.

¹⁵ Décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, *Société Horizon OI et autre*, cons 6.

ceux qui résident sur le territoire de la République. Ils doivent cependant être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. En outre, les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français » (paragr. 43). Ce faisant, il a repris une formule utilisée dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993¹⁶.

Dans son contrôle, le Conseil constitutionnel devait se livrer à deux opérations. D'une part, il devait d'abord déterminer si les dispositions contestées soulevaient une difficulté constitutionnelle au regard du principe d'égalité et, en cas de réponse affirmative sur ce point, si les dispositions de l'article 73 de la Constitution permettaient de justifier cette atteinte au principe d'égalité.

Sur le premier point, le Conseil a recherché si la différence de traitement instituée était en lien avec l'objet du RSA. Ainsi, reprenant partiellement les termes de sa décision de 2011 précitée, le Conseil a rappelé que « *le revenu de solidarité active a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle* » et que « *Le législateur a pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle et, à ce titre, imposer aux étrangers un délai de détention d'un titre de séjour les autorisant à travailler pour obtenir le bénéfice de celle-ci* » (paragr. 47). En revanche, en l'espèce, le législateur ne mettait en avant aucune raison justifiant, au regard de l'insertion professionnelle, une durée de détention d'un titre de séjour plus longue en Guyane que sur le reste du territoire national pour l'obtention du RSA. Le Conseil a donc jugé qu'en « *imposant un délai de détention plus long en Guyane que sur le reste du territoire national, aux seules fins de lutte contre l'immigration irrégulière, le législateur a introduit une condition spécifique pour l'obtention de cette prestation sans lien pertinent avec l'objet de celle-ci* » (même paragr.).

En effet, en édictant les dispositions contestées, le législateur avait poursuivi un objectif sans lien avec le RSA puisqu'il avait « *entendu décourager l'immigration irrégulière en Guyane qui serait favorisée par la perspective d'obtenir, après régularisation du droit au séjour, le bénéfice du revenu de solidarité active* » (paragr. 46). Or, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel, la poursuite d'un tel objectif en Guyane pouvait être justifiée par les contraintes et caractéristiques particulières propres à ce territoire dès lors que « *La population de la Guyane comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière* ». Par ailleurs, reprenant la formulation de sa décision n° 2018-770 DC précitée, le Conseil a indiqué que de

¹⁶ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 3.

telles contraintes et caractéristiques permettent « *au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière en Guyane, d'y adapter, dans une certaine mesure, les lois applicables sur l'ensemble du territoire national* » (paragr. 46).

En l'espèce, toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé que les contraintes invoquées ne pouvaient justifier les adaptations contestées. En effet, contrairement aux dispositions contestées dans la décision n° 2018-770 DC, les présentes dispositions avaient vocation à s'appliquer uniquement à des étrangers en situation régulière sur le territoire français et « *y compris à ceux légalement entrés sur son territoire et s'y étant régulièrement maintenus de manière continue* ». Elles concernaient donc également des étrangers ayant légalement émigré en France et ayant ensuite respecté l'ensemble des dispositions légales relatives au droit au séjour, soumis à des conditions d'obtention du RSA plus strictes au seul motif qu'ils résidaient en Guyane. Par ailleurs, elles pouvaient également s'appliquer « *à des étrangers résidant en Guyane ayant résidé précédemment sur une autre partie du territoire national en ayant un titre de séjour les autorisant à travailler* » (paragr. 48).

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la différence de traitement instituée pour l'accès au revenu de solidarité active ne saurait être regardée comme justifiée au regard de l'objet de la loi* » et que « *En outre, elle dépasse la mesure des adaptations susceptibles d'être justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité de Guyane* » (paragr. 49).

Il a donc censuré les troisième à cinquième alinéas du paragraphe I de l'article 81 et, par voie de conséquence, les 1^o et 2^o du paragraphe IV du même article, qui en sont indissociables.

III. – Règles dérogatoires de revalorisation de certaines prestations sociales (article 210)

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 210 instaure des règles dérogatoires de revalorisation de certaines prestations sociales pour 2019 et 2020. Son paragraphe I fixe ainsi à 0,3 %, pour ces deux années, la revalorisation au 1^{er} octobre des paramètres de calcul de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS). Son paragraphe II prévoit que le montant forfaitaire de la prime d'activité et le montant maximal de sa bonification principale ne font pas l'objet, en 2019 et en 2020, d'une revalorisation annuelle au 1^{er} avril. Son paragraphe III dispose que le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) n'est pas revalorisé le 1^{er} avril 2019 et qu'il est revalorisé de 0,3 % le 1^{er} avril 2020.

Cet article a été présenté par l'exposé des motifs du projet de loi comme visant à contribuer à une « *augmentation maîtrisée des prestations sociales* ». Afin notamment de rétablir l'équilibre des finances publiques, il tend à déroger aux règles de droit commun de revalorisation annuelle de ces prestations, en les faisant évoluer, en 2019 et en 2020, à un rythme inférieur à celui de l'inflation.

Il complète ainsi, pour les prestations financées par le budget de l'État, l'article 68 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui prévoit également une revalorisation limitée à 0,3 % des prestations relevant des administrations de sécurité sociale, en particulier les pensions de retraite.

B. – Analyse de constitutionnalité

L'article 210 était contesté par les députés requérants au motif qu'en faisant évoluer les prestations sociales de manière déconnectée de l'inflation, il conduisait à une méconnaissance du droit à la sécurité matérielle consacré par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ils soutenaient également qu'il instituait une différence de traitement entre les bénéficiaires de ces allocations et ceux d'autres prestations, telles que le revenu de solidarité active (RSA) ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui restent revalorisées en fonction de l'inflation. Il en découlait selon eux une violation des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Enfin, ils estimaient que ces dispositions, en s'appliquant tant à l'année 2019 qu'à l'année 2020, contrevenaient au principe d'annualité budgétaire.

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel s'est récemment prononcé, dans sa décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, sur des dispositions voisines de celles contestées, qui figuraient à l'article 68 précité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Dans cette décision, il a procédé à une distinction entre les dispositions applicables à l'année 2019 et celles régissant l'année 2020.

– Il a ainsi, d'une part, censuré les dispositions de l'article 68 qui s'appliquaient à l'année 2020.

En effet, le 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, permet l'inscription dans la loi de financement de la sécurité sociale de l'année de dispositions « *ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années* ».

ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent».

Or, les dispositions prévoyant une revalorisation des prestations sociales de 0,3 % pour 2020 ne pouvaient pas être regardées comme présentant un caractère permanent. Au contraire, elles constituaient une dérogation, ponctuelle, aux règles habituelles de revalorisation de ces prestations figurant à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Le Conseil a donc considéré que « *Les dispositions dont la place est contestée se bornent à prévoir l'application de la dérogation pour l'année 2020, laquelle ne relève pas la loi de financement. Dès lors, et malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures, ces dispositions ne présentent pas un caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale* »¹⁷.

Il a, en conséquence, jugé les mots « *et 2020* » figurant au premier alinéa de l'article 68, qui ne trouvaient pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, contraires à la Constitution.

– D'autre part, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 68 applicables à l'année 2019.

Il a d'abord examiné un grief tiré de la rupture d'égalité entre les bénéficiaires des prestations revalorisées à hauteur de 0,3 % et les bénéficiaires de prestations qui, par dérogation à la dérogation, demeurent revalorisées suivant le niveau de l'inflation. Ces dernières sont énumérées aux 1° à 9° de l'article 68 (y figurent notamment le RSA et l'ASS). Sur ce point, le Conseil a jugé que « *les titulaires des minima sociaux mentionnés aux 1° à 9° ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par la dérogation instituée par le premier alinéa de l'article 68. Ainsi, le législateur n'a pas instauré une différence de traitement qui ne serait pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés* »¹⁸.

Il a ensuite statué sur le grief fondé sur le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel la Nation « *garantit à tous, notamment à*

¹⁷ Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, paragr. 42.

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 44.

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 ». Il a alors rappelé qu'« *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 garantie légale des exigences constitutionnelles* », avant de conclure que le « *fait que le législateur prévoit pour 2019 des règles particulières de revalorisation du montant de certaines prestations ne méconnaît pas les exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946* »¹⁹.

2. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, d'abord, examiné d'office la question de la place dans la loi de finances pour 2019 des dispositions relatives à l'année 2020.

Les règles dérogatoires de revalorisation des prestations sociales en cause s'appliquaient en effet non seulement à l'année 2019, mais aussi à l'année 2020. Or, le b du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) permet à la loi de finances de l'année, dans sa seconde partie, de comporter « *des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

Pour définir le contenu des lois de finances, la LOLF n'a ainsi pas repris l'exigence de caractère permanent des dispositions qui figurait à l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Au contraire, alors que la proposition de loi organique présentée par M. Didier Migaud permettait de faire figurer en seconde partie des dispositions « *affectant les charges budgétaires de l'État* », sans plus de précision, le législateur organique en a finalement restreint le champ, à l'initiative du rapporteur du Sénat, M. Alain Lambert, aux seules « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* »²⁰.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ces dispositions ont néanmoins été interprétées comme n'interdisant pas de faire figurer en seconde partie de la loi de finances de l'année des dispositions à caractère pérenne, à la seule condition que ces dispositions aient un effet direct sur les dépenses budgétaires de l'État

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 45 et 46.

²⁰ Voir le rapport n° 343 (Sénat – 2000-2001) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 mai 2001.

au cours de l'année couverte par cette loi de finances. Tel est fréquemment le cas des articles dits « rattachés » aux différentes missions budgétaires.

Le cas soumis en l'espèce au Conseil constitutionnel était différent. Une partie des dispositions de l'article 210 avait bien un effet sur les dépenses budgétaires de l'année 2019, mais le reste de ces dispositions n'avait aucun caractère permanent : les règles spécifiques de revalorisation s'appliquaient ensuite à la seule année 2020. Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions relatives à l'année 2020 ne relevaient pas du b du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la LOLF et qu'elles n'avaient ainsi pas leur place dans la loi de finances pour 2019 (« cavaliers budgétaires »).

Par conséquent, sans avoir besoin d'examiner les griefs des requérants à l'encontre de ces dispositions, il a censuré les mots « *et 2020* », « *et en 2020* » et « *et est revalorisé de 0,3 % le 1^{er} avril 2020* » figurant respectivement aux paragraphes I, II et III de l'article 210 (paragr. 67).

Cette jurisprudence, cohérente avec la décision n° 2018-776 DC précitée relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, rend compte de la volonté du législateur organique qui, en adoptant l'article 34 de la LOLF, n'a pas entendu interdire de faire figurer en loi de finances des mesures dont l'effet est pluriannuel, mais a veillé à ce que le débat budgétaire demeure centré sur l'année à venir²¹, sans que les mesures prises par la loi de finances au titre d'exercices ultérieurs ponctuels ne « préemptent » les choix que doit opérer le législateur chaque année.

* S'agissant des dispositions de l'article 210 applicables à l'année 2019, le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution, en des termes très proches de ceux figurant dans sa décision n° 2018-776 DC précitée relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

D'une part, il a considéré que les titulaires des minima sociaux que sont l'ASS et le RSA ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par les dérogations instituées, pour 2019, par les dispositions contestées (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale, allocation de logement sociale, prime d'activité et allocation aux

²¹ « *Votre rapporteur souhaite [...] que [la nouvelle disposition organique] n'ouvre pas la voie à un gonflement excessif des dispositions législatives ainsi proposées dans les lois de finances. Il ne faut pas oublier que l'examen de ces dernières est contraint par des délais constitutionnels et que la procédure d'urgence s'y applique de droit. Une augmentation des dispositions rattachées d'une part, risquerait de nuire au bon examen du reste de la loi de finances, et, d'autre part, n'autoriserait pas un débat portant sur lesdites dispositions dans des conditions satisfaisantes. / C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera d'en restreindre le champ aux seules "dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année"* » (rapport de M. Alain Lambert précité, p. 203).

adultes handicapés). Il a ainsi écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (paragr. 68).

D'autre part, il a jugé que le fait que « *le législateur prévoit pour 2019 des règles particulières de revalorisation du montant de certaines prestations ne méconnaît pas les exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946* » (paragr. 70).

IV. – Les « lacunes, insuffisances et omissions » dénoncées par les requérants

Dans leur saisine, les députés requérants ne se bornaient pas à contester certaines dispositions de la loi déferée. Ils entendaient également dénoncer les « *lacunes, insuffisances et omissions* » dont cette loi était, selon eux, entachée. En particulier, ils critiquaient les insuffisances du montant des crédits de plusieurs programmes budgétaires, ainsi que du niveau des plafonds des autorisations d'emplois de certains ministères. Ils contestaient également l'absence de « *mesures correctives* » de nature à améliorer le recouvrement de l'impôt, à assurer l'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales et à garantir l'égalité entre les personnes résidant outre-mer et celles résidant en métropole.

Ils en déduisaient que le législateur avait ainsi méconnu l'étendue de sa compétence et, dès lors, privé de garanties légales une série d'exigences constitutionnelles : les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le principe de libre administration des collectivités territoriales, le principe d'unité de la République et les exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. En conclusion, ils demandaient au Conseil constitutionnel d'« *enjoindre au Gouvernement de pallier ces manques et insuffisances* ».

Sans même avoir besoin de rappeler qu'il ne lui appartenait pas de prononcer de telles injonctions au législateur²², le Conseil constitutionnel a, par un paragraphe de principe inédit, indiqué à quelles conditions le grief d'incompétence négative pouvait être présenté devant lui.

Après avoir rappelé qu'« *il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34* », il a jugé que « *le grief tiré de l'incompétence négative du législateur ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel qu'à l'encontre de*

²² Voir par exemple la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 26.

dispositions figurant dans la loi qui lui est soumise et à la condition de contester les insuffisances du dispositif qu'elles instaurent» (paragr. 73). Autrement dit, si la jurisprudence sur l'incompétence négative a vocation à protéger le législateur « contre lui-même », en veillant à ce qu'il exerce sa compétence dans toute l'étendue requise par la Constitution²³, cette jurisprudence ne saurait aboutir à le contraindre à légiférer sur des sujets ou des questions ne faisant pas l'objet de dispositions dans la loi contrôlée. Quelle raison y aurait-il d'ailleurs d'exiger du législateur qu'il règle une question donnée dans un texte plutôt que dans un autre, si le sujet en cause n'est même pas abordé par le texte contesté ?

Le Conseil constitutionnel a également indiqué, s'agissant plus spécifiquement du contrôle des lois de finances, qu'« *une incompétence négative ne peut résulter du montant des crédits ouverts en lois de finances ou du niveau des plafonds des autorisations d'emplois fixé par une loi de finances* » (même paragr.). Il n'est ainsi pas possible d'adresser au législateur un grief tiré de la méconnaissance de sa compétence à l'encontre des dispositions chiffrées déterminant le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou le niveau des effectifs employés par l'État.

Au regard de ces principes, les griefs des requérants ne pouvaient qu'être écartés, dès lors qu'ils fondaient leur critique de l'incompétence négative du législateur sur l'insuffisance des crédits de certains programmes et des emplois de certains ministères et qu'ils ne contestaient, pour le reste, aucune autre disposition de la loi déferée, dénonçant uniquement son « insuffisance globale » (paragr. 74).

À l'inverse, suivre le raisonnement des requérants aurait conduit à rendre possible, à l'occasion du contrôle d'une loi – et, plus encore, d'une loi de finances, qui par nature embrasse la quasi-totalité des politiques publiques –, la contestation de la constitutionnalité de l'inaction du législateur. Or, à l'exception du cas particulier du contrôle du respect, par les lois financières, de leur domaine obligatoire (tel qu'il est défini par des dispositions organiques), le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour connaître de recours en carence du législateur, mais seulement, en application de l'article 61 de la Constitution, pour se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution.

En jugeant inopérants des griefs non adressés à des dispositions en particulier, la décision commentée est ainsi, en quelque sorte, le pendant de la jurisprudence

²³ Ce qui peut alors conduire le juge constitutionnel à sanctionner « l'insuffisance » et les « lacunes » de la loi : voir, pour un exemple explicite, la décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 35 à 37.

par laquelle le Conseil constitutionnel refuse de connaître des saisines « blanches », qui contestent une loi sans articuler de griefs à son encontre²⁴.

²⁴ Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*.