



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 20 décembre 2019

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 du projet de loi de finances pour 2020.

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 Démocrate et
Républicaine

RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR
le projet de loi de finances pour 2020

Paris, le 20 décembre 2019

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 2020, dans sa version définitive votée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2019.

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

- I) Certaines dispositions de l'article 5 relatif à la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et à la réforme de la fiscalité locale portent atteinte au principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales et méconnaissent à ce titre les articles 72 et 72-2 de la Constitution ainsi qu'à votre jurisprudence relative à la rétroactivité de la loi en matière fiscale ;
- II) L'article 35, traitant des relations entre l'Etat et la Sécurité sociale, caractérisé par la non-compensation des mesures issues de la loi portant mesures d'urgence économique et sociale et de la réduction du forfait social sur l'intéressement et la participation depuis 2019, méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- III) L'article 57, ouvrant la possibilité pour l'administration fiscale et l'administration des douanes de collecter et d'exploiter au moyen de traitements informatisés et automatisés algorithmiques le contenu des réseaux sociaux et de plateformes de mise en relation par voie électronique, méconnaît les principes à valeur constitutionnelle de droit au respect de la vie privée, de droit à la protection des données personnelles, et de liberté d'expression. Cette disposition constitue également un cavalier budgétaire ;
- IV) Le transfert du recouvrement de certaines taxes actuellement assumées par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la Direction Générale des Finances Publiques (article 61) dont les modalités seront définies par une ordonnance ultérieure dont l'habilitation est prévue à l'article 61 III méconnaît les articles 38 et 47 de la Constitution ;
- V) La sous-indexation des prestations sociales (article 67) méconnaît les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi, d'égalité devant les charges publiques et de droit à la sécurité matérielle qui découle des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;
- VI) Les articles 22 et 24 portant réforme de l'apprentissage méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution ;
- VII) Les dispositions relatives à l'Aide Médicale d'Etat méconnaissent l'article 34 de la constitution, l'objectif de valeur constitutionnelle de droit à la protection de la santé

et le principe à valeur constitutionnelle de fraternité, et sont par ailleurs dépourvues de toute rationalité ;

- VIII) Enfin, la sous-estimation du coût de la transition écologique méconnaît les dispositions de la Charte de l'environnement de 2004 ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle de droit à un logement décent.

I) Sur la méconnaissance des principes à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales, de sécurité juridique et de votre jurisprudence relative à la rétroactivité de la loi en matière fiscale (article 5 du PLF)

Au sein du Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, l'alinéa 3 de l'article 72 dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

L'alinéa 1 de l'article 72-2 dispose que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* » Son alinéa 2 dispose qu'« *Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.* »

Il résulte par ailleurs de votre jurisprudence que « *si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* » (Décision 98-404 DC du 18 décembre 1998).

Certaines dispositions de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 (PLF 2020) méconnaissent ces principes à valeur constitutionnelle.

L'article 5 du projet de loi de finances présentement déféré prévoit la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH) pour la résidence principale de tous les contribuables en 2023 et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales dès 2021.

Cet article a notamment vocation à traiter la question de la situation des contribuables restant assujettis à la TH à compter de 2020. En effet, l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a instauré une suppression progressive de TH sur la résidence principale, sous forme de dégrèvement, pour les 80 % des foyers aux revenus les plus modestes. Dans votre décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017¹, vous avez décidé qu'« *Il résulte de ce qui précède que, sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale, le grief tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de l'égalité devant les charges publiques doit être écarté.* »

Ainsi, sur la base de l'article 5 du PLF 2020, les 80 % des foyers les plus modestes ne paieront plus aucune cotisation de TH sur leur résidence principale, en 2020, même si les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont augmenté leur taux d'imposition entre 2017 et 2019. Entre 2021 et 2023, les 20 % des foyers restants bénéficieront d'une exonération progressive de TH, de 30 % en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023. Ainsi, plus aucun foyer ne paiera de TH sur sa résidence principale à compter de 2023.

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017758DC.htm>

Cette suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour tous les foyers s'accompagne, à compter de 2021, d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales afin de compenser, pour ces dernières, le coût de la suppression définitive de la TH sur les résidences principales. Le produit de TH sur les résidences principales sera transféré, à partir de 2021, à l'État. En contrepartie, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sera transférée aux communes. Un mécanisme de coefficient correcteur est instauré pour neutraliser les écarts de compensation pour les communes du fait du transfert de la part départementale de la TFPB. La différence entre la perte du produit de la TH sur les résidences principales et le produit supplémentaire résultant du transfert de la part départementale de TFPB est, pour chaque commune, calculée sur la base de la situation constatée en 2020. Toutefois, les taux de TH pris en compte sont ceux appliqués en 2017. Les EPCI à fiscalité propre et les départements seront compensés de la perte de la TH pour les premiers et de la perte de la TFPB pour les seconds, par l'affectation d'une fraction de TVA aux EPCI à fiscalité propre, aux départements et à la Ville de Paris.

Dans le cadre de cet article, le Gouvernement a fait des choix qui ne répondent à aucune exigence constitutionnelle. Au contraire, ils méconnaissent les principes précédemment évoqués.

Ainsi, le montant du dégrèvement en 2020 est égal à la somme de la cotisation de TH de l'année d'imposition, et non plus en retenant les taux et les abattements appliqués en 2017. Par ce biais, les communes et EPCI à fiscalité propre bénéficieront d'un dégrèvement de la perte de TH calculé sur la base des taux et des montants d'abattements appliqués en 2020.

Toutefois, afin de ne pas faire bénéficier les communes et les EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leurs taux appliqués en 2018 ou en 2019 d'un « effet d'aubaine » pour reprendre l'expression utilisée par le Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale dans le tome II de son rapport sur la première partie du PLF 2020 pour la première lecture², l'article 5 met en place pour 2020 un mécanisme de reprise au profit de l'État sur les avances de fiscalité.

Pour chaque commune et EPCI à fiscalité propre, l'article 5 dispose que la reprise correspond à la différence entre, d'une part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui aurait résulté de l'application des taux votés en 2017 et, d'autre part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui a résulté de l'application des taux appliqués en 2019 (c'est-à-dire des taux appliqués en 2020 du fait du gel présenté dans le paragraphe ci-dessous). Le mécanisme vise ainsi à reprendre aux communes et aux EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leurs taux pour 2018 et/ou 2019 le montant supplémentaire de dégrèvement versé en 2020 du fait du changement de l'année de référence des taux.

Par ailleurs, et comme cela a été brièvement évoqué dans le paragraphe ci-dessus, l'article 5 dispose que, pour les impositions établies au titre de 2020 les taux et les montants d'abattements de taxe d'habitation sont gelés. Ils seront donc égaux à ceux appliqués en 2019.

Dans l'évaluation préalable de l'article 5 du PLF 2020³, le mécanisme de reprise est évalué à 100 millions d'euros au bénéfice de l'État et au détriment des communes et EPCI à fiscalité propre qui ont augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou 2019.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2301-tii.pdf>

³ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/EP_PLF_2020.pdf

Selon le Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le PLF 2020 pour la nouvelle lecture⁴, ce mécanisme de reprise au détriment des communes et EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou 2019 est justifié « *dans la mesure où il a toujours été annoncé par le Gouvernement que la compensation du dégrèvement se ferait sur la base du taux 2017, en particulier pour les 80 % des ménages les plus modestes.* »

Cet argument est partiellement faux. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, l'exposé des motifs de l'article 3⁵ (futur article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) précise que « *De façon à préserver l'autonomie financière des collectivités, l'Etat prendra en charge les dégrèvements, dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou d'abattements étant supportées par les contribuables. Un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Dans ce cadre sera également mise à l'étude une refonte plus globale de la fiscalité locale* ». Si le Gouvernement annonce clairement que l'État prendra en charge les dégrèvements dans la limite des taux et abattements en vigueur en 2017, la perte intégrale du produit supplémentaire de TH dégagé par des hausses de taux en 2018 et/ou 2019 pour les communes et EPCI à fiscalité propre concernés n'est donc pas arrêtée. Le Gouvernement parle d'un « *mécanisme de limitation des hausses de taux* » et renvoie à un cadre de concertation qui ne s'est finalement pas tenu. Le mécanisme de reprise n'est, quant à lui, évoqué nulle part.

Dans le tome II de son rapport sur la première partie du PLF 2018 pour la première lecture⁶, le Rapporteur général du budget anticipe de son côté un schéma bien différent de celui défini dans le PLF 2020, ce qui montre que tout n'avait pas été défini dans le PLF 2018 :

« Il en résulte que, si l'évolution des valeurs locatives est prise en compte au fil des années pour le calcul du dégrèvement, les taux et abattement appliqués pour le calcul de la TH restent ceux de 2017. De ce fait, si le taux global d'imposition augmente entre 2017 et 2020, et au-delà de 2020, ou que le taux ou le montant des abattements diminuent sur la même période, le montant du dégrèvement prévu par l'article 1414 C serait inférieur à la cotisation de TH que devrait acquitter le redevable. En l'état du dispositif, c'est à lui qu'il reviendrait de verser la différence entre la cotisation de TH et le montant du dégrèvement. En pratique, la mesure n'aboutirait pas à exonérer totalement les contribuables bénéficiaires de la mesure en 2020 si les collectivités où ils vivent augmentaient leurs taux ou réduisaient leurs abattements après l'année 2017. »

Ainsi, d'après son rapport de l'automne 2017, en cas de hausse de taux de TH en 2018 et/ou 2019, c'est le contribuable qui devait en supporter le coût en 2020 et le produit devait être conservé par les communes et EPCI concernés. Or, dans le PLF 2020, le produit est perdu par les communes et EPCI pour être reversé à l'État.

En outre, il est nécessaire de rappeler que c'est le Gouvernement qui a maintenu la liberté d'augmenter ou de baisser les taux de TH en 2018 et 2019. Dans l'évaluation préalable de

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2504-v1.pdf>

⁵ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PLF2018.pdf

⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0273-tII.pdf>

l'article 3 du PLF 2018⁷, il écrit que « *pour ce qui concerne les modalités relatives à la période transitoire, le choix d'un gel provisoire des taux et des abattements contraindrait les collectivités, notamment les collectivités les plus en difficulté sur le plan financier, soit parce qu'elles doivent faire face à des dépenses particulières, soit parce qu'elles disposent de moindres leviers sur les autres sources de financement.* » Le mécanisme de reprise pénalisera donc en particulier les communes et EPCI les plus en difficultés sur le plan financier.

Enfin, ce mécanisme ne tient pas compte des transferts de fiscalité qui ont pu intervenir entre communes et EPCI à fiscalité propre entre 2017 et 2020. En effet, prenons l'exemple d'une communauté de communes qui a voté en 2018 une augmentation de son taux de TH en contrepartie d'une diminution corrélative des taux de TH communaux votés par les communes. L'objectif de ce « pacte financier » est de procéder à une substitution fiscale de la communauté de communes aux communes tout en stabilisant la pression fiscale sur le territoire de l'EPCI. Le produit issu de cette hausse de taux sera donc repris en 2020 à la communauté de communes, au bénéfice de l'État, quand le montant du dégrèvement versé aux communes sera ajusté à la baisse. L'équilibre financier de la communauté de communes pourrait donc être fortement remis en cause.

La perte du produit des hausses de taux de TH en 2018 et/ou 2019, décidées démocratiquement par les organes délibérants des communes et EPCI à fiscalité propre concernés, la reprise de ce produit par l'État en 2020 et le gel des taux et abattements de TH cette même année sont trois dispositions qui méconnaissent les articles 72 et 72-2 de la Constitution ainsi que votre jurisprudence en matière de rétroactivité de la loi en matière fiscale. Il apparaît en effet qu'aucun motif d'intérêt général n'est avancé par le Gouvernement qui serait propre à justifier une telle mesure alors même que cette dernière induit une instabilité normative impactant gravement la prévisibilité budgétaire et financière pour les collectivités territoriales et portant ainsi une atteinte disproportionnée aux articles 72 et 72-2 de la Constitution.

II) Sur la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale (article 35 du PLF)

Le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » ; et le premier alinéa de l'article 47-1 dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* » ;

De ces dispositions constitutionnelles découle le principe historique de compensation financière intégrale par l'État des mesures d'exonérations de cotisations sociales, institué par la loi 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite loi Veil, et prévu à l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale « *Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi no 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ».

La loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 modifiée par celle du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) est venue compléter et renforcer ce

⁷ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PLF2018_Eval.pdf

dispositif initial, en rapprochant les règles applicables à celles régissant le budget de l'État. Elle prévoit, dans son article 1er, codifié à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, que « *seules les lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* ».

Vous avez déduit de l'ensemble des dispositions précitées l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale (Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 et Décision 486 DC du 11 décembre 2003), également dénommé sous l'appellation « *exigence constitutionnelle* » (489 DC du 29 décembre 2003, Décision 504 DC du 12 août 2004).

Or, l'exposé des motifs de l'article 35 du PLF 2020 contesté prévoit que « *la sécurité sociale prendra à sa charge le financement des mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat* ». Cette évocation succincte est synonyme de non-compensation des mesures décidées urgemment par le Président de la République en décembre 2018 pour tenter d'endiguer le mouvement dit des « Gilets jaunes ». Le chef de l'Etat a par conséquent décidé unilatéralement de financer ses « *mesures de pouvoir d'achat* » avec le budget de la sécurité sociale, aggravant le déficit de celle-ci, et pouvant dorénavant utiliser l'argument du déficit pour justifier les baisses de dépenses futures dans le domaine de la santé. Cette non compensation s'ajoute à la série d'exonérations prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (LFSS 2019).

L'article 35 fait écho à plusieurs articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) qui prévoient la non-compensation, dès l'exercice 2019, de quatre mesures. Deux sont issues de la loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgences économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018, les deux autres émanent de la LFSS 2019. Il s'agit des dispositions suivantes :

- Le rétablissement du taux intermédiaire de CSG à 6,6 % sur les revenus de remplacement pour les pensionnés dont le revenu fiscal de référence de l'année 2017 était compris entre 14 548 euros et 22 579 euros par an, pour un montant de 1,5 milliard d'euros en 2019, mesure issue de la loi MUES ;
- La mesure de lissage de franchissement des seuils en matière de contribution sociale généralisée « remplacement », issue de l'article 14 de la LFSS 2019 ;
- La diminution du forfait social, prévu par la LFSS 2019 pour un montant de 600 millions d'euros ;
- L'anticipation de l'exonération de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires du 1er septembre au 1er janvier 2019, issue de la loi MUES pour un montant de 1,25 milliard d'euros.

Au total, les pertes de recettes brutes pour la Sécurité sociale, hors mesures de réaffectation, liées à ces mesures de réduction de contribution et d'exonérations de cotisations sociales atteignent 3,3 milliards d'euros en 2019, dont 2,8 milliards d'euros de pertes de recettes issues de la loi MUES précitée.

D'autres dispositions issues du PLFSS 2020 prévoient des mesures de non-compensation à la sécurité sociale de plusieurs exonérations pour l'année 2020, en dérogeant expressément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des mesures suivantes :

- Création d'un taux intermédiaire de CSG « remplacement » à 6,6 % pour 1,5 milliard d'euros ;
- Exonération de forfait social pour certaines entreprises sur le dispositif d'intéressement ou de participation pour 700 millions d'euros ;

- Exonération des indemnités de rupture conventionnelle pour 13 millions d'euros en 2020.

Pour 2020, ces dispositions entraînent donc des pertes de recettes brutes de 2,3 milliards d'euros pour la Sécurité sociale, qui viennent s'ajouter à celles précédemment évoquées.

Ce faisant, l'article 35 contesté revient sur le principe historique de compensation financière intégrale par l'État des mesures d'exonérations de cotisations sociales.

Lors des débats sur le PLFSS, le Gouvernement a motivé ces mesures de non-compensation par l'application d'une nouvelle doctrine issue du rapport Charpy-Dubertret, remis le 8 octobre 2018. Cette réflexion faisait suite à un rapport demandé par le Gouvernement dans le cadre de la loi programmation des finances publiques 2018-2022. Ce rapport, qui n'a fait l'objet d'aucune validation législative, ni d'aucun débat parlementaire, propose une remise à plat des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale et préconise de revenir sur le principe de compensation intégrale des allègements généraux. Il envisage notamment d'en « partager le coût à moyen terme selon une trajectoire compatible avec le remboursement de la dette sociale à 2024. » (Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux relations financières entre l'État et la Sécurité Sociale, p.31).

Alors que ce rapport avait été rédigé en 2018 dans une perspective de retour à l'équilibre des comptes sociaux en 2019, puis d'excédent pour 2020, il convient d'indiquer que les non-compensations prévues par l'article 35 interviennent désormais dans un contexte financier fortement dégradé. En effet, le PLFSS présente un déficit du régime général et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) de 5,4 milliards d'euros pour 2019 et le retour à l'équilibre des comptes sociaux est désormais envisagé pour 2023.

Il convient également de souligner que les mesures de non-compensation contestées s'inscrivent dans une période d'inflation des niches sociales qui peuvent affecter les recettes de la sécurité sociale. Selon l'annexe 5 du PLFSS 2020, elles représentent 66,4 milliards d'euros en 2019, dont 52 milliards d'euros d'allègements généraux, soit une augmentation de 25,9 milliards d'euros par rapport à 2018, en raison notamment de la bascule du CICE en réduction de cotisation patronale maladie votée dans le cadre de la LFSS 2018. Comme le note le rapporteur du PLFSS 2020 « *l'augmentation substantielle de ces niches sociales et la difficulté d'en recenser à la fois le nombre et le montant total engagé pèsent sur la lisibilité des comptes sociaux, et ce d'autant plus que ceux-ci sont également soumis à des modalités de compensation peu lisibles.* » (Rapport n° 2340 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, p. 138).

Loin de clarifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, les mesures prévues à l'article 35, reprenant celles du PLFSS, ont un impact significatif sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale pour les années 2019 et 2020. Les pertes de recettes qu'elles engendrent, respectivement de 3,3 milliards d'euros en 2019 et 2,3 milliards d'euros en 2020, doivent être mises en parallèle avec le solde du régime général hors Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV). Alors que les prévisions initiales en LFSS 2019 programmaient un excédent de 2,1 milliards d'euros en 2019, les prévisions révisées au sein du PLFSS 2020 (article 5) affichent un déficit de 3,1 milliards d'euros.

Or, cette situation ne peut pas être attribuée à un retournement exceptionnel de la conjoncture macro-économique puisque les dernières hypothèses réalisées à l'automne par la Direction générale du Trésor pour l'année 2019 prévoient une hausse du PIB de 1,4 % (contre 1,7 % initialement), et une progression de la masse salariale de 3,3 % (contre 3,5 % initialement).

Cette dégradation des comptes sociaux par rapport à l'exercice précédent est principalement due à une décélération très forte des recettes résultant des mesures de non-compensation

précédemment évoquées (+ 1,3 % au lieu de + 3,1 % en 2018), plutôt qu'à l'évolution des dépenses sociales plus maîtrisée que l'année précédente (+ 2,1 % au lieu de + 2,3 % en 2018). Prouvant le caractère exceptionnel de la situation, les prévisions rectifiées pour 2019 mettent fin à une série continue de réduction du déficit de la sécurité sociale depuis 2010.

De ces constats, il ressort que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour les années 2019 et 2020 ont été déterminées par le Gouvernement sans tenir compte de la dégradation des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible et en violation des lois de 1994 relative à la sécurité sociale et de 1995 relative au financement de la sécurité sociale. Par conséquent, l'équilibre financier précaire des comptes de la Sécurité sociale s'explique par le choix du Gouvernement de ne plus compenser certaines pertes des recettes à la Sécurité sociale, le tout à des fins de communication politique.

En ce sens, les requérants estiment que les dispositions prévues à l'article 35 du projet de loi de finances pour 2020 portent une atteinte manifeste à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale.

III) Sur l'atteinte au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles, et à la liberté d'expression, garantis par les articles 2 et 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (article 57 du PLF)

L'article ouvre en effet la possibilité pour les administrations fiscales et douanières, de manière expérimentale pour trois ans, de collecter et d'exploiter au moyen de traitements informatisés les données rendues publiques par les utilisateurs de réseaux sociaux, et de plateformes de mise en relation par voie électronique, afin de détecter des comportements frauduleux.

Lors des débats parlementaires, l'article a été modifié pour préciser, d'une part, que les données à caractère personnel ne pourront faire l'objet d'une opération de traitement et de conservation par des entreprises sous-traitantes, et d'autre part, que l'expérimentation fera l'objet d'un bilan intermédiaire transmis au Parlement et à la CNIL.

En dépit de ces précautions, la collecte, l'enregistrement, la conservation et la consultation des données personnelles ne semblent pas en l'espèce mis en œuvre de manière « adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi » (Décision n° 2012-652 DC, du 22 mars 2012) de lutte contre la fraude fiscale.

Si les juridictions européennes ont admis très tôt, ainsi que le rappelle Mme Hélène SURREL (Conseil constitutionnel, Publications, Titre VII, n°2, avril 2019), l'existence de mesures de surveillance nécessaires à la sécurité nationale ou à la prévention des infractions pénales, en particulier les actes terroristes, la mise en œuvre des techniques doivent toujours s'accompagner d'un renforcement concomitant des garanties octroyées aux individus. Votre Conseil admet ainsi que les catégories de personnes susceptibles d'être soumises à une mesure de surveillance doivent être définies (Décision n° 2017-648 QPC, du 4 août 2017), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Si l'article contesté précise en effet la finalité poursuivie dans l'énoncé de manquements et d'infractions limitativement énumérés, et si la surveillance est limitée aux « contenus librement accessibles sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au 2° du I de l'article L.111-7 du code de la consommation », ce sont bien les données « librement accessibles » de l'ensemble des citoyens qui peuvent potentiellement faire l'objet d'opérations de traitement et de conservation au titre du dispositif proposé.

Au contraire d'un traitement ciblé de données, justifié par l'existence d'indices préalables ou l'apparition d'un doute sur la commission d'une infraction, ce système de détection d'infraction

s'apparente à un contrôle a priori de portée générale de l'ensemble des contribuables utilisant, pour les besoins de leur communication personnelle, les services des opérateurs de plateforme en ligne.

La notion de données « librement accessibles » apparaît par ailleurs, aux yeux des requérants, très incertaine, dans le cadre envisagé de traitement algorithmique des données d'un grand nombre d'utilisateurs.

Dans l'article incriminé, le législateur n'a ainsi manifestement pas assuré une conciliation équilibrée entre droit au respect de la vie privée et recherche légitime des auteurs d'infractions.

La mesure apparaît en outre de nature à porter atteinte à la liberté d'expression. Ainsi que le souligne à juste titre l'avocate Sophie Ferry-Bouillon, dans *Le monde du droit* daté du 30 octobre 2019, « la logique du contrôle potentiel » qu'impliquent les dispositions de l'article 57, « induit une restriction ab initio à la liberté d'opinion et d'expression du citoyen, lequel s'interrogera sur l'exploitation éventuelle de ses données.

En conséquence, les requérants jugent disproportionnée la mesure proposée tant au regard du droit à la protection des données personnelles que de l'exercice des libertés fondamentales.

Au demeurant, cet article s'apparente de manière manifeste à un cavalier budgétaire

IV) Sur l'impossibilité, pour le Gouvernement, d'obtenir une habilitation à légiférer par ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dans le cadre d'un projet de loi de finances (article 61 du PLF)

L'article 61 du projet de loi de finances relatif à « l'Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes » met en œuvre les propositions du rapport du Comité d'Action Publique (CAP 2022) de juin 2018 dont l'objectif affiché était de renforcer l'efficacité des organismes en charge du recouvrement, notamment dans la sphère fiscale, en confiant à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), le recouvrement des taxes actuellement prises en charge par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'article vise à rationaliser et à simplifier la perception des impositions indirectes sectorielles en prévoyant une mise en œuvre échelonnée de l'unification de la déclaration et du recouvrement de certaines d'entre elles, incluant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation dont le recouvrement est transféré dans le cadre du présent projet de loi, et en habilitant le Gouvernement à prendre les mesures techniques pour assurer sa mise en œuvre et, plus globalement, engager un travail de recodification à droit constant.

Les dispositions envisagées de « simplification » et de « rationalisation » représentent un transfert du recouvrement de 35 milliards d'euros de recettes publiques vers la DGFIP, pourtant frappée par une réduction drastique de ses effectifs, et sont dénuées de justification technique, alors que le dispositif actuel permet un contrôle efficace sur les marchandises sensibles, indispensable dans le contexte de crise écologique que nous traversons.

Par « *travail de recodification à droit constant* », le Gouvernement entend inscrire dans la loi les dispositions mentionnées à l'article 61 I par la voie d'ordonnance prévue à l'article 38 de la Constitution. L'exposé des motifs de l'article 61 fait expressément référence à ce procédé dans son dernier alinéa. La demande d'habilitation est prévue à l'article 61 III. Ce dernier constitue par conséquent une habilitation au sein du projet de loi de finances, par laquelle le Gouvernement demande au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance des mesures qui relèvent du domaine de la loi. Le Gouvernement justifie dans l'exposé des motifs de l'article 61 cette demande d'habilitation par la volonté « *de ne pas alourdir le projet de loi de finances* »,

illustrant une nouvelle fois son manque de considération pour le débat parlementaire et sa volonté de passage en force.

Si l'article 38 de la Constitution mentionne « *le domaine de la loi* », il exclut le domaine de la loi de finances, pour laquelle l'article 47 de la constitution prévoit une possibilité unique d'avoir recours aux ordonnances. D'après l'article 47 alinéa 3 : « *Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* ». Ce n'est par conséquent qu'en cas de retard des assemblées que le projet du Gouvernement peut être promulgué par ordonnance, la France devant être dotée d'un budget lorsque s'ouvre l'année civile suivante. Cette disposition constitutionnelle est complétée par l'article 40 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En l'espèce, aucun retard n'est caractérisé dans les deux assemblées. L'article 47 n'a donc pas vocation à s'appliquer.

Vous avez eu l'occasion de rappeler l'interdiction du recours aux ordonnances sur le fondement de l'article 38 dans le cadre d'un projet de loi de finances dans plusieurs jurisprudences que nous reproduisons ici :

Au sein d'une décision (n° 99-421 DC du 16 décembre 1999) les députés auteurs de la saisine avaient soulevé l'inconstitutionnalité de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes. Vous avez jugé à cette occasion dans votre quinzième considérant « *que la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* ».

Vous avez ensuite réitéré cette interprétation (n°2004-506 DC du 2 décembre 2004) dans le sixième considérant de votre décision, jugeant « *que l'article 38 de la Constitution n'excepte de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ; que les matières dans lesquelles la loi déléguée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines* ».

Vous avez dès lors déjà affirmé qu'une loi de finances ne permet pas au Gouvernement d'obtenir une habilitation à légiférer sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Ainsi, les dispositions introduites à l'article 61 III méconnaissent l'article 38 et l'article 47 de la Constitution et sont manifestement entachées d'inconstitutionnalité.

V) Les dispositions de l'article 67 du PLF 2020 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 qui découle des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946

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 1^{er} janvier pour les paramètres relatifs aux ressources et au 1^{er} 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.

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 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 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 67 du PLF 2020 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 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 2020 (alinéa 2) ; et le montant de l'AAH ne fera pas l'objet d'une revalorisation légale en 2020 (alinéa 3).

L'article 67 du PLF 2020 est donc l'équivalent de l'article 52 du PLFSS 2020 qui procède à une sous-revalorisation de certaines pensions de retraite et prestations sociales à hauteur de + 0,3 %.

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 + 1,2 % avec tabac (et 1 % hors tabac) par le Gouvernement lui-même dans le PLF 2020, 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 11^e 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 de l'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 intervient en 2020 après avoir été déjà effectuée en 2019 et sans qu'aucune promesse concernant un retour de la revalorisation normale de ces prestations en 2021 n'ait été effectuée par le Gouvernement.

VI) Les articles 22 et 24 du PLF portant réforme de l'apprentissage méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales consacré par l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution

Il résulte de cette disposition constitutionnelle la garantie accordée aux collectivités que les charges qui leur sont transférées par l'Etat doivent être compensées intégralement et concomitamment dans le respect du principe d'autonomie financière desdites collectivités. Réciproquement, sauf à priver de contenu le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, ce principe doit trouver à s'appliquer en cas de recentralisation de la compétence des collectivités vers l'Etat qui ne doit pas conduire à ce que la compensation financière au bénéfice de l'Etat excède ce qui est nécessaire à l'exercice de la compétence.

Or il apparaît que l'article 24 du PLF 2020, relatif à la compensation financière de la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage, prévoit une compensation fixée de manière unilatérale et sans évaluation et ne garantissant donc pas le principe de la compensation intégrale. Cet article dispose en effet que le transfert à l'Etat de cette compétence « *s'accompagne de l'attribution à l'Etat de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » par les collectivités. Le texte précise la période de compensation à prendre en compte, dont l'échéance correspond à l'exercice précédant immédiatement l'année du transfert (2016-2018 pour la Guyane et Mayotte et 2017-2019 pour la Réunion), un montant provisionnel de compensation étant prévu la première année suivant la recentralisation de la compétence, le montant définitif de la compensation étant arrêté après que les résultats du dernier exercice à prendre en compte seront connus (dispositif de réévaluation).

Le montant de cette compensation qui s'élève à 218 millions d'euros a été manifestement fixé de manière arbitraire, sans évaluation préalable. Parallèlement, il apparaît que les charges afférentes à l'apprentissage transférées par les régions à l'Etat sont manifestement inférieures aux ressources qui lui sont retirées alors que les sommes, qu'il est prévu d'allouer aux régions aux termes de l'article 24 du PLF 2020 dans sa rédaction actuelle, ne compensent pas cette perte de ressources. En conséquence, l'une et l'autre de ces dispositions ont méconnu le principe de compensation intégrale consacrée par votre jurisprudence sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution (voir notamment votre décision n°2003-489 DC, cons. 24).

Le même grief doit être adressé à l'encontre des dispositions de l'article 22 III du projet présentement déféré qui concernent les contrats d'apprentissage. Ces derniers pouvant en effet être d'une durée de trois ans et la prime à l'apprentissage étant versée chaque année de formation, la suppression de la compensation étatique prévue par l'article susvisé induit un manque à gagner considérable pour les régions, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement financier étatique jusqu'à l'extinction totale des contrats en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme comme cela avait été le cas lors de la réforme de 2014. A cet égard, la majoration de compensation étatique prévue par le III de l'article 24 de la dernière version du PLF ne saurait satisfaire les régions : d'une part, le montant de cette majoration s'élève à 49 976 900 euros, très loin du montant total du manque à gagner régional en matière de prime d'apprentissage, évalué pour 2020 et 2021 à 130 millions d'euros (90 millions d'euros pour 2020 et 40 millions pour 2021) ; d'autre part, cette majoration n'est pas seulement destinée à couvrir le reliquat des dépenses liées aux primes d'apprentissage versées par les employeurs mais également les charges incombant aux régions au titre du financement des politiques régionales facultatives à destination des apprentis. Il est donc manifeste que cette majoration de compensation étatique ne couvre pas le manque à gagner régional au titre de la prise en charge de la prime à l'apprentissage versée aux employeurs pour 2020 et 2021.

Par extension, l'ensemble de ces dispositions porte atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales puisqu'elles ont pour effet de réduire conséquemment les ressources propres des régions par rapport aux sommes auxquelles elles auraient eu droit après une évaluation contradictoire et adaptée des transferts de charges. Le défaut de compensation financière prive les régions d'une partie de leurs ressources, lesquelles faisaient historiquement partie d'une dotation générale de décentralisation ayant permis le financement de diverses politiques publiques, par la suite intégrée au sein de la taxe d'apprentissage.

Enfin, en fixant à l'article 24 du PLF 2020 des compensations financières différentes selon les régions, le législateur a méconnu le principe constitutionnel d'égalité. Aucun critère objectif ou rationnel n'est avancé pour justifier des différences de traitement pourtant manifestes.

Pour l'ensemble de ces motifs, les auteurs de la saisine vous invitent donc à censurer ces dispositions.

VII) La réforme de l'aide médicale d'Etat proposée par le Gouvernement et votée à l'Assemblée nationale est manifestement contraire à l'article 34 de la Constitution en vertu duquel « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la sécurité sociale » et méconnaît l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé »

En premier lieu, le dispositif de réforme de l'aide médicale d'Etat crée une catégorie de frais pour lesquels une entente préalable sera mise en place. La disposition évoque « certains frais relatifs à des prestations programmées et ne revêtant pas un caractère d'urgence » et qui seront

subordonnés à un délai d'ancienneté ne pouvant « excéder neuf mois ». La même disposition prévoit que « lorsque l'absence de réalisation de ces prestations avant l'expiration de ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne, leur prise en charge est accordée après accord préalable du service du contrôle médical mentionné à l'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale ».

Il convient à cet égard de remarquer que les termes employés sont marqués par une imprécision et un manque de clarté rendant impossible l'identification des soins qui seraient soumis à ce régime particulier. Le renvoi à un décret en Conseil d'Etat aux fins de définir « les frais concernés, le délai d'ancienneté et les conditions de mise en œuvre de ces dispositions » aboutit ainsi à laisser entre les mains du pouvoir réglementaire la détermination des garanties d'accès à l'aide médicale d'Etat. Or, si vous avez pu juger que le législateur pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant de la franchise pour avoir accès à l'aide médicale d'Etat (Décision 2007-558 DC, cons.7) ou encore la fixation du montant de la participation forfaitaire laissée à la charge des assurés sociaux (décision 2004-504 DC), la disposition présentement contestée permettrait au pouvoir réglementaire de déterminer, sur la base de critères flous et imprécis, le champ d'application même de l'aide médicale d'Etat avec le risque consécutif d'en dénaturer la portée. Cette disposition méconnaît donc l'article 34 de la Constitution et prive donc de garantie légale l'exigence constitutionnelle précitée résultant du Préambule de 1946. En effet, il ressort de votre jurisprudence « 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 garanties légales des exigences constitutionnelles ; » (Décision 2003-488 DC, cons.16). Or, en ne définissant pas plus précisément la nature des frais concernés, le délai d'ancienneté et les conditions de mise en oeuvre de ces dispositions, le législateur a abandonné l'exercice de sa compétence au pouvoir réglementaire et a privé du même coup de garanties légales une exigence de valeur constitutionnelle.

En second lieu, non seulement les frais concernés ne sont pas précisés mais le délai de carence n'est borné que par une limite fixée à 9 mois, sans que l'on puisse donc savoir si le délai finalement imposé ne sera pas susceptible d'avoir des conséquences sur la santé des personnes concernées. En effet, les délais maximums d'intervention varient selon les pathologies. Au demeurant, l'exception prévue par le législateur « lorsque l'absence de réalisation de ces prestations avant l'expiration de ce délai est susceptible d'avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne » ne conduit pas à une absence de délai de carence puisque « leur prise en charge est accordée après accord préalable du service du contrôle médical ». Les soins pourtant vitaux seront ainsi retardés puisque conditionnés à la réalisation de démarches administratives par des populations tellement fragilisées qu'elles ne font pas toujours valoir leur droit. L'ajout d'une seule contrainte administrative, même simple, risque d'augmenter le taux de non recours et de mettre ainsi en péril un dispositif inspiré par des préoccupations de santé publique.⁸

Enfin, si vous avez pu juger que la lutte contre la fraude doit être justement conciliée avec le droit à la santé (Décision 2010-622 DC), il apparaît en l'espèce que cette conciliation est manifestement disproportionnée. L'objectif de lutte contre la fraude, si justifiée soit-il, ne doit pas conduire à ce qu'il soit porté atteinte à une exigence constitutionnelle. Or, d'une part

⁸ Le non-recours est évoqué au sein de l'annexe V du rapport de l'IGAS "L'aide médicale d'Etat : diagnostic et propositions" (octobre 2019) qui fait état du "faible pourcentage" des migrants en situation irrégulière qui sont bénéficiaire de l'AME. A cet égard la Ministre a reconnu lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale : ". L'AME n'est sollicitée que dans 12 % des cas la première année suivant l'arrivée sur notre territoire. Ce chiffre montre que les dispositifs sont en réalité peu utilisés "

l'impact budgétaire attendu est faible (environ 15 millions d'euros) mais d'autre part il fait courir le risque que soit méconnu le droit à la santé. L'objectif du Gouvernement semble en effet inspiré par des considérations de communication politique et consiste à répondre à un fantasme⁹, ce qui ne saurait fonder une disposition législative restreignant l'exercice d'un droit fondamental. Votre jurisprudence n'est pas étrangère à l'appréciation de la rationalité du législateur puisque lorsque sont en jeu des exigences de valeur constitutionnelle, vous n'hésitez pas à censurer des mesures législatives manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi (voir notamment vos décisions 99-416 DC cons. 10, 2000-441 DC cons.34 ou 2007-555 DC du 16 août 2007, cons. 20). Ainsi, dans la conciliation opérée entre l'objectif de la lutte contre la fraude et la garantie du droit à la santé, vous êtes en mesure d'apprécier si l'atteinte portée à ce dernier n'est pas manifestement excessive au regard des économies attendues. Suivant cette logique, nous vous invitons à censurer une mesure dont les conséquences budgétaires dérisoires risquent pourtant de porter une atteinte disproportionnée à un droit constitutionnellement garanti, au mépris d'un principe de fraternité dont vous avez reconnu la valeur constitutionnelle (Décision 2018-717/718 QPC, cons. 7) et qui trouve ici une occasion de s'appliquer.

VIII) Les députés requérants estiment que le projet de loi de finances prive de garanties légales « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui dispose en outre que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle de droit à un logement décent

Vous avez estimé que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'imposait aux pouvoirs publics (Décision n°2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, cons. 18).

Si vous avez opportunément rappelé qu'il n'appartient pas au juge constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en œuvre ce droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil constitutionnel a néanmoins consacré l'obligation de ne pas priver certains droits et principes constitutionnels de « garantie légale des exigences constitutionnelles ».

Or, il apparaît que les mécanismes nationaux mis en œuvre pour le financement de la rénovation énergétique des logements, dont les deux principaux sont actuellement des outils fiscaux, crédit d'impôt pour la transition énergétique et taux réduit de TVA pour l'amélioration de la qualité énergétique des locaux, privent les personnes en situation de précarité énergétique du droit de valeur constitutionnelle à « disposer d'un logement décent. » (Décision n° 2015-470 QPC).

Le montant cumulé des différents dispositifs apparaît en effet très insuffisant. Pour le Réseau action climat, il manquerait ainsi au moins 4 milliards d'euros d'argent public par an pour réussir la rénovation des passoires énergétiques en 2030. Selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), les investissements nécessaires dans la rénovation thermique du bâtiment sont évalués entre 22 et 31 milliards d'euros par an sur la période 2019-2028, soit un déficit annuel d'investissement compris entre 7 et 16 milliards d'euros et 4,5 à 8 milliards d'euros par an pour l'investissement dans les seuls logements privés.

⁹ « Or mon objectif est simplement d'éviter le dévoiement d'un système important, indispensable et auquel je suis profondément attachée, afin qu'il cesse de véhiculer des fantasmes. ». www.assemblee-nationale.fr/15/crfi/2019-2020/20200059.asp#P1908765

Or, dans le PLF 2020, les dépenses budgétaires de l'État et de ses opérateurs pour la rénovation énergétique des logements sont inférieures à 1,8 milliard d'euros.

Si le Gouvernement prévoit de ne considérer comme indécents que les seuls logements qui consomment au-delà de 600 à 700 kWh d'énergie finale par m² et par an, nous pouvons considérer que toutes les « passoires thermiques » ou au moins tous les logements de la classe G devraient entrer dans cette définition.

Compte tenu du nombre croissant de personnes qui s'imposent des restrictions de consommation, en ne chauffant que certaines pièces ou en maintenant un niveau de température inférieur aux seuils de confort, de l'insalubrité et des problèmes sanitaires et de sécurité associés à l'occupation des logements les moins performants, la rénovation des 7,4 millions de « passoires thermiques » dont 3,8 millions sont occupées par des personnes aux revenus modestes conditionne à n'en pas douter l'exercice du droit à un logement décent.

L'article 4 du projet de loi de finances, s'il transforme le crédit d'impôt pour la transition énergétique en une prime accessible aux ménages aux revenus modestes, s'appuie essentiellement sur une approche de rénovation par « éléments » et n'incite qu'à des travaux uniques, non coordonnés, au détriment de rénovations efficaces. Le dispositif ne mobilisera que 800 millions d'euros en 2020 pour la rénovation des logements, contre 900 millions l'an passé et 1,6 milliard d'euros en 2017. Compte tenu de l'insuffisance des moyens budgétaires, le reste à charge pour le système d'isolation ou de chauffage resteront bien trop élevés pour que les ménages aux revenus modestes et très modestes y aient recours.

Les moyens budgétaires alloués à la rénovation s'inscrivent ainsi dans une trajectoire incompatible avec les objectifs fixés par l'article 3 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, de réhabilitation de 500 000 logements en moyenne par an d'ici 2050 et de baisse de 15% de la précarité énergétique d'ici 2020.

Les requérants estiment ainsi que les dispositions de l'article 4 sont manifestement contraires aux exigences de valeur constitutionnelle posées par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et à l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à vivre dans un logement décent.

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

*

* *