

## Synthèse Décision n° 2009-599 DC

Extraits / Documents	Liens	Nombre de page
Cette page		1
L'amendement	<a href="http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/1946/1946C0187.asp">http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/1946/1946C0187.asp</a>	2
<a href="#">Saisine</a>	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-599-dc/saisine-par-60-deputes.46809.html">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-599-dc/saisine-par-60-deputes.46809.html</a>	3
<a href="#">Observations du gouvernement</a>		2
<a href="#">Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009</a>	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc-2009599dc.pdf">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc-2009599dc.pdf</a>	4
<a href="#">Dossier documentaire</a>	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009-599DC-doc.pdf">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009-599DC-doc.pdf</a>	7
<a href="#">Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel - Cahier n° 28</a> Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009-599DC-ccc_599dc.pdf">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009-599DC-ccc_599dc.pdf</a>	3
<b>Total</b>		<b>20</b>

APRÈS L'ART. 59

N° II - 187

## ASSEMBLÉE NATIONALE

9 novembre 2009

---

LOI DE FINANCES POUR 2010 - (n° 1946)  
(Seconde partie)

Commission	
Gouvernement	

### AMENDEMENT

N° II - 187

présenté par  
le Gouvernement

-----  
**ARTICLE ADDITIONNEL**

**APRÈS L'ARTICLE 59, insérer l'article suivant :**

*Solidarité, insertion et égalité des chances*

I. – Après l'article L. 262-7 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 262-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 262-7-1.* – Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active, sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande. »

II. – À l'article L. 262-8 du même code, les mots : « la situation exceptionnelle du demandeur » sont remplacés par les mots : « le demandeur est âgé de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître et que sa situation exceptionnelle ».

III. – L'article L. 262-29 du même code est complété par un 3° ainsi rédigé :

« 3° Lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de vingt-cinq ans et que sa situation le justifie, vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article L. 5314-1 du code du travail. »

---

IV. – Pour l'année 2010, par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le fonds national des solidarités actives finance la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1 du même code.

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Lors de son discours du 29 septembre dernier, en Avignon, le Président de la République, a annoncé l'extension du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de moins de 25 ans, dès lors que ces derniers ont exercé une activité professionnelle.

Cette extension du périmètre de la prestation, sous condition d'activité préalable, permettra de mettre un terme à une profonde injustice. Il était en effet inadmissible que deux salariés exerçant la même activité, percevant la même rémunération et ne différant l'un de l'autre que sous le rapport de l'âge, l'un d'entre eux étant âgé de moins de 25 ans, ne bénéficient pas des mêmes droits. Désormais, les travailleurs de moins de 25 ans qui respectent cette condition d'activité auront accès à la même prestation que leurs aînés. En outre, pour ceux d'entre eux qui se trouveraient privés d'emploi, ils pourront, à l'issue de leur période de droits à l'assurance chômage, bénéficier de la garantie de ressources offerte par le RSA.

Le I tend à déroger au principe selon lequel le RSA n'est versé qu'à partir de 25 ans et étend le bénéfice de cette prestation dans toutes ses modalités (socle et chapeau) aux jeunes âgés de 18 à 24 ans. Il subordonne toutefois son bénéfice, entre 18 et 25 ans, à une condition d'activité préalable. Le quantum sera précisé par décret. Il devrait s'établir à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande. Les périodes d'indemnisation chômage seraient neutralisées pour apprécier cette condition d'activité.

Par souci de clarification, le II limite aux demandeurs de plus de 25 ans et à ceux qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître la faculté offerte au président du conseil général de déroger à la règle excluant les étudiants, élèves et stagiaires du bénéfice de la prestation.

Pour tenir compte de l'extension du périmètre de bénéfice de la prestation, le III ajoute les missions locales au nombre des organismes vers lesquels les bénéficiaires du RSA tenus à l'obligation de rechercher un emploi peuvent être orientés.

Contrairement au dispositif de droit commun qui prévoit un financement par le département du RSA socle et un financement par le fonds national des solidarités actives (FNSA) du RSA servi en complément des revenus d'activité, le IV prévoit que le FNSA financera à titre exceptionnel, en 2010, l'intégralité du RSA versé aux jeunes de 18 à 24 ans.

## V. Sur l'extension sous condition du Revenu de solidarité active (RSA) aux moins de 25 ans (article 135)

Le dispositif prévu par l'article 135 du projet de loi de finances pour 2010, contraire au principe d'égalité, nous semble devoir être censuré.

En préalable, il appartient au Conseil constitutionnel d'apprécier s'il s'agit d'un cavalier budgétaire.

Trois arguments justifieraient la censure de ce texte :

1. Premièrement, la discrimination sur l'âge est contraire aux principes constitutionnels :

Cette mesure est contraire à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 : « *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* » (dont l'expression est reprise par la loi RSA, qui en fait un principe général du droit) garantissant le droit à la sécurité matérielle et le droit de tout être humain d'obtenir des « moyens convenables d'existence ».

Elle est également contraire à l'alinéa 10 de ce même Préambule : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

Ainsi, selon une délibération la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) du 20 octobre 2008, si l'exclusion des moins de 25 du RMI pouvait se justifier pour éviter une trappe à inactivité, la justification est infondée concernant le RSA chapeau :

*"Au regard de ces éléments, le Collège de la haute autorité constate l'existence d'une différence de traitement fondée sur l'âge des personnes actives, seuls les salariés de plus de 25 ans pouvant bénéficier de l'accompagnement financier prévu par le nouveau dispositif. Or, une telle différence de traitement n'est licite que si elle est justifiée de façon objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle poursuit un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé."*

Par ailleurs, et pour information de votre Conseil, le dispositif nous semble contraire aux principes posés par les traités internationaux :

- articles 13 (Droit à l'assistance sociale) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) de la charte sociale révisée du Conseil de l'Europe.

- article 1er du protocole additionnel n° 1 de la CESDH : les prestations sociales, contributives ou non, constituent des droits patrimoniaux. En application de l'article 14 de la CESDH, ces prestations sociales doivent être accordées sans discrimination et sans condition de réciprocité.

Ainsi, dans la même délibération en date du 20 octobre 2008, la HALDE reprend notamment la décision du comité européen des droits sociaux qui avait déjà jugé le RMI discriminatoire au regard de la charte sociale révisée : « *L'exclusion des personnes de moins de vingt-cinq ans du RMI et l'insuffisance des autres mesures d'assistance sociale prévues pour ces personnes en cas de besoin ne sont pas conformes à cette disposition de la Charte* » (Conclusions XV-1 - 01/01/2000).

Comme l'écrit le Député Sirugue dans son rapport budgétaire pour avis n°1971 au projet de loi de finances pour 2010 (14 octobre 2009) :

*« Cette ouverture est largement une mesure contrainte car dès lors que le RSA, comme la prime pour l'emploi, est pour partie un dispositif de complément des revenus du travail, il ne pouvait être justifié d'en écarter des travailleurs sur un critère d'âge. Le même raisonnement vaut d'ailleurs, plus généralement, pour tout dispositif social. Au demeurant, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a établi, dans sa délibération n° 2008-228 du 20 octobre 2008, le caractère discriminatoire de l'exclusion des jeunes du RSA, qui est contraire aux engagements internationaux de la France tels que la Charte sociale européenne les a fixés. Par ailleurs, pratiquement tous nos voisins européens attribuent leurs minima sociaux dès l'âge de 18 ans, voire 16 ans parfois. »*

2. Deuxièmement, il importe de noter que cet amendement qui étend sous des conditions très strictes le RSA aux moins de 25 ans est contraire à la loi sur le RSA et aux textes internationaux au motif notamment qu'elle institue une discrimination, outre l'âge, entre deux salariés du même âge.

*« Art. L. 262-1 (Code de l'action sociale et des familles).-Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés.*

*« Il garantit à toute personne, **qu'elle soit ou non en capacité de travailler**, de disposer d'un revenu minimum (...) »*

Par ailleurs, et pour information, l'article 32 al. 2 de Charte des Droits Fondamentaux de l'UE stipule que : *« Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation ».*

Cette discrimination est bien sur sous le coup d'une disproportion entre les moyens impliqués et le but visé.

- 3 L'absence de visibilité sur le transfert aux départements de la charge de ce dispositif non financé, et les incertitudes qui pèsent sur le financement de sa montée en charge.

Comme le souligne le rapport du Député Sirugue précité :

*« La mise en place très récente du revenu de solidarité active, généralisé le 1er juin 2009, ne permet pas à ce jour d'établir un bilan définitif de la pertinence et de la pérennité de son financement comme de son efficacité. (...) À la fin du mois de juillet 2009, seules 286 000 personnes aux revenus d'activité modestes, soit seulement 15 % des bénéficiaires potentiels, auraient touché la nouvelle prestation (RSA « chapeau »). Mais une fois réglés les problèmes d'information sur le droit au RSA et dépassées les réticences des travailleurs pauvres à user d'un dispositif relevant de l'aide sociale, il est à craindre que la complexité du montage financier et la sous-évaluation budgétaire ne permettent pas de couvrir les besoins de l'ensemble des allocataires potentiels, soit près de 2 millions de personnes.*

*Les crédits de la mission Solidarité, insertion, solidarité et égalité des chances comprennent le financement du RSA et auraient dû intégrer notamment l'extension sous condition du Revenu de solidarité active (RSA) aux moins de 25 ans qui travaillent, annoncée à Avignon par le Président de la République le 29 septembre 2009. Or les crédits pour financer cette mesure ne se trouvent nulle part dans la mission, comme le constate le rapport précité. N'a ainsi pas été réglée « la question du financement du RSA « jeunes » annoncé par le Président de la République le 29 septembre 2009. Son extension aux moins de 25 ans se fera à des conditions telles – avoir travaillé 3 600 heures sur les 3 années précédentes – que seuls 160 000 jeunes devraient en bénéficier. Son financement, même minimale de ce fait, n'apparaît nulle part.*

*Il ne faudrait pas que les marges dégagées par l'insuccès temporaire du RSA « chapeau » soient affectées au financement du RSA jeune. L'effet de vase communicant, lié à une situation conjoncturelle, pourrait conduire à « souhalter » que tous les allocataires potentiels ne fassent pas valoir leurs droits et que la montée en charge du dispositif de départ ne s'arrête à mi-chemin ».*

Le Gouvernement compte donc sur une montée en puissance inférieure à ce qui était prévu de la nouvelle disposition RSA « chapeau » mise en place au 1<sup>er</sup> juin 2009 pour dégager des marges de redéploiement au profit du RSA « jeunes ».

À la problématique d'un financement complexe, incertain et insuffisant se surajoute la question épineuse de la compensation aux départements. Le basculement du RMI sur le RSA « socle » perpétue l'écart entre les dépenses d'allocation et la compensation réelle aux départements. Le basculement de l'API sur le RSA « socle » s'accompagne de même d'une compensation partielle des dépenses d'allocation.

Enfin, les dépenses de gestion et d'accompagnement des familles monoparentales basculées sur le RSA et des bénéficiaires du RSA « chapeau » ne sont pas compensées. Outre les méfaits de transferts de compétences gestionnaires avec des prestations dont les collectivités locales ont l'attribution mais pas le contrôle, le risque d'émergence d'inégalités territoriales est réel. »

**Votre Conseil devrait être amené à censurer ce dispositif pour rupture caractérisée d'égalité, au regard de trois motifs suivants :**

- **introduction d'une discrimination injustifiée par l'âge pour le dispositif de RSA « chapeau »,**
- **introduction de différences de traitement entre les jeunes de moins de 25 ans,**
- **inégalités territoriales et limite de l'autonomie financière des départements.**

## **VI. Sur l'application du principe de sincérité**

La loi de finances pour 2010 doit être analysée comme méconnaissant le principe constitutionnel de sincérité tel qu'il s'impose en application de l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et tel que la jurisprudence du

# Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009

## Loi de finances pour 2010

### Observations du gouvernement

V/ SUR L'EXTENSION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE AUX MOINS DE 25 ANS.

A/ L'article 135 de la loi de finances pour 2010 étend le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de 18 à 25 ans, sous réserve qu'ils aient exercé une activité professionnelle.

Les auteurs de la saisine, qui s'interrogent sur la place d'une telle disposition en loi de finances, estiment qu'en retenant un critère fondé sur l'âge, le législateur a méconnu les dispositions des 10ème et 11ème alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, qu'il a introduit une rupture d'égalité entre les citoyens et qu'il a méconnu le principe d'autonomie financière des départements en ne prévoyant aucune compensation de l'augmentation des charges qui va en résulter.

B/ Aucun de ces griefs ne pourra être retenu.

1/ L'article 135 a tout d'abord sa place en loi de finances.

L'extension du RSA aux jeunes de 18 à 25 ans figure au nombre des " dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année " (article 34 II-7° b) de la loi organique relative aux lois de finances.

Cette disposition comporte en effet un impact évalué à 250 M€ en année pleine, même si celui-ci sera limité à 125 M€ en 20 2010, en raison d'une mise en oeuvre effective de la mesure d'extension au milieu de l'année seulement.

Or, aux termes de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, " l'État assure l'équilibre du fonds national des solidarités actives en dépenses et en recettes ", qui contribue au financement du RSA. L'augmentation des dépenses du FNSA aura donc une incidence directe sur le budget de l'État.

2/ L'article 135 ne reconnaît pas, même en retenant un critère fondé sur l'âge, les 10ème et 11ème alinéas du préambule de la Constitution de 1946.

Il est de jurisprudence classique que, pour satisfaire aux exigences de ces alinéas, il est loisible au législateur de déterminer les modalités qui lui paraissent les plus appropriées et donc d'opérer des choix (voir par exemple en ce sens la décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 ou la décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances pour 1999).

Cela se traduit, sous réserve de ne pas priver de garantie légale ces deux alinéas, par la possibilité de prévoir des conditions légales d'octroi des prestations, au nombre desquelles l'âge n'a jamais encouru, en lui-même, de reproche d'inconstitutionnalité. En l'espèce le choix de l'âge de 18 ans, qui correspond à la majorité, apparaît comme un critère objectif et rationnel pour cantonner l'extension du RSA.

3/ L'article 135 n'emporte, ensuite, aucune rupture du principe d'égalité.

Ni entre les personnes âgées de plus de 25 ans et les autres, en raison des situations différentes dans lesquelles elles se trouvent sur le marché de l'emploi.

Ni entre les nouveaux bénéficiaires du dispositif. En effet, pour prétendre au bénéfice du RSA en dessous de l'âge de 25 ans, l'article 135 de la loi déferée pose une condition relative à l'expérience professionnelle accumulée par la personne préalablement à sa demande.

Cette différence de traitement parmi les jeunes de moins de 25 ans, à raison de l'activité professionnelle antérieure, est cohérente avec l'objectif poursuivi par le législateur à la création du RSA : celui-ci a pour seul objet de compléter les ressources des personnes exerçant une activité professionnelle ou de pallier - pour les travailleurs privés d'emploi et sans revenu de remplacement - cette absence de ressources.

Il ne constitue pas un instrument des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Il existe en effet dans ce domaine de nombreux outils spécifiquement conçus à cet effet (tel que le CIVIS, les contrats aidés, les travaux menés par les missions locales, etc.) auxquels l'ouverture du RSA aux jeunes actifs ne saurait se substituer.

Le critère retenu à l'article 135 est objectif et rationnel au regard de l'objectif poursuivi par le RSA. Le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité pourra donc être écarté.

4/ Quant au grief tiré d'une méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements, il manque en fait.

Il ne fait aucun doute que le RSA constitue une extension de compétences par rapport au revenu minimum d'insertion, déjà pris en charge par les départements. Il fait donc l'objet de modalités de compensation fixées par l'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et par l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

L'extension du dispositif aux jeunes de 18 à 25 ans fera l'objet d'un financement conforme aux prescriptions de l'article 72-2 de la Constitution.

En 2010, aux termes de l'article 135 de la loi de finances pour 2010, le coût de l'extension du RSA sera intégralement pris en charge par le FNSEA, c'est-à-dire par l'Etat (ce dispositif en deux temps est lié à la volonté de l'Etat d'engager la concertation nécessaire avec les départements et à la nécessité d'affiner les évaluations de dépenses avant de mettre en place un mécanisme pérenne de compensation).

Le grief pourra être écarté.



92. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des premier et quatrième alinéas de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74... – 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 » ;

93. Considérant que les dispositions contestées ouvrent seulement aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse une faculté dont ils ne sont pas contraints d'user ; que, par suite, elles ne sauraient porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

94. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. – 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 » ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la violation de ce principe par les dispositions contestées est inopérant ;

95. Considérant, en dernier lieu, que l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, soumettant le budget de l'État au principe d'universalité budgétaire, n'est pas applicable au budget des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief invoqué est inopérant ;

96. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 94 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- SURL'EXTENSION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE :

97. Considérant que le paragraphe I de l'article 135 de la loi déferée insère, dans le code de l'action sociale et des familles, un article L. 262-7-1 aux termes duquel : « Par dérogation au 1<sup>o</sup> de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande » ;

98. Considérant que, selon les requérants, cette disposition ne trouverait pas sa place dans une loi de finances ; qu'elle créerait une discrimination non seulement selon l'âge, ce qui serait contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, mais également entre deux salariés du même âge ; qu'elle introduirait enfin des inégalités territoriales et limiterait l'autonomie financière des départements ;

99. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, la loi de finances de l'année peut « comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année » ; qu'en vertu du paragraphe IV de l'article 135 de la loi déferée, la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux jeunes de moins de vingt-cinq ans mentionnés à l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles est financée, pour l'année 2010, par le fonds national des solidarités actives ; qu'en vertu de l'article L. 262-24 du même code, l'État assure l'équilibre de ce fonds en dépenses et en recettes ; qu'il s'ensuit que l'article 135 a sa place en loi de finances ;

100. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » ; qu'en vertu de son onzième alinéa : « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

101. Considérant que les exigences constitutionnelles résultant des dispositions précitées impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ; qu'il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la

suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

102. Considérant, d'une part, que, comme le faisait auparavant le dispositif prévu pour le revenu minimum d'insertion, l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles en vigueur exclut du bénéfice du revenu de solidarité active les jeunes de moins de vingt-cinq ans à l'exception de ceux qui assument la « charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître » ; que les dispositions contestées ont pour objet d'en étendre le bénéfice à ceux qui ont exercé une activité professionnelle ; qu'ainsi, elles tendent à réduire une disparité de traitement entre les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ont une expérience professionnelle et ceux de vingt-cinq ans placés dans la même situation ;

103. Considérant, d'autre part, que les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ont exercé une activité professionnelle pendant une période qui sera fixée par décret sont, au regard de l'objet de la loi qui est de compléter un revenu d'activité insuffisant, dans une situation différente de celle des jeunes qui ne remplissent pas cette condition ;

104. Considérant que, dans ces conditions, les griefs tirés de la violation du principe d'égalité et des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 doivent être écartés ;

105. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ; que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ;

106. Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, pour l'année 2010, la totalité des sommes résultant de l'application de l'article 135 sera financée par le fonds national des solidarités actives ; que, pour les années

ultérieures, s'appliqueront les dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, lesquelles ne méconnaissent pas le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

107. Considérant, par suite, que l'article 135 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES :

108. Considérant que l'article 108 de la loi déferée précise les conditions de consultation du comité des finances locales et de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales ;

109. Considérant que l'article 116 de la loi déferée ouvre une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales volontaires ;

110. Considérant que l'article 145 de la loi déferée modifie les articles L. 112-2 et L. 112-3 du code monétaire et financier ainsi que les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce pour réformer le régime d'indexation de certains loyers ;

111. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ; qu'il suit de là que les articles 108, 116 et 145 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

112. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

## Sur le revenu de solidarité active (article 135)

### A – Normes de référence

- **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**

#### – Alinéa 10

La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

#### – Alinéa 11

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

- **Constitution du 4 octobre 1958**

Titre XII - Des collectivités territoriales

#### – Article 72-2

[...]

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

[...]

- **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances

#### – Article 34

*Modifiée par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1 JORF 13 juillet 2005*

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

[...]

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :  
[...]

7° Peut :

- a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
  - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
  - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
  - d) Approuver des conventions financières ;
  - e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
  - f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.
- [...]

## **B - Autres dispositions législatives**

### **□ Code de l'action sociale et des familles**

Partie législative

Livre II : Différentes formes d'aide et d'action sociales

Titre VI : Lutte contre la pauvreté et les exclusions

Chapitre II : Revenu de solidarité active

Section 1 : Dispositions générales

#### **– Article L. 262-1**

*Modifié par LOI n°2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3*

Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés.

Section 2 : Prestation de revenu de solidarité active

Sous-section 1 : Conditions d'ouverture du droit

#### **– Article L. 262-2**

*Modifié par LOI n°2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3*

Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre.

Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme :

- 1° D'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer ;
- 2° D'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre de enfants à charge.

Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti. Il est complété, le cas échéant, par l'aide personnalisée de retour à l'emploi mentionnée à l'article L. 5133-8 du code du travail.

– **Article L. 262-3**

*Modifiée par LOI n°2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3*

La fraction des revenus professionnels des membres du foyer et le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 sont fixés par décret. Le montant est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

L'ensemble des ressources du foyer, y compris celles qui sont mentionnées à l'article L. 132-1, est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine notamment :

- 1° Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ;
- 2° Les modalités d'évaluation des ressources, y compris les avantages en nature. L'avantage en nature lié à la disposition d'un logement à titre gratuit est déterminé de manière forfaitaire ;
- 3° Les prestations et aides sociales qui sont évaluées de manière forfaitaire, notamment celles affectées au logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale ainsi qu'à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- 4° Les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière ;
- 5° La durée pendant laquelle les ressources tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation perçues suivant la reprise d'activité ne sont pas prises en compte.

– **Article L. 262-4**

*Modifiée par LOI n°2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3*

Le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes :

- 1° Etre âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;
- 2° Etre français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette condition n'est pas applicable :
  - a) Aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents ;
  - b) Aux personnes ayant droit à la majoration prévue à l'article L. 262-9, qui doivent remplir les conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale ;
  - 3° Ne pas être élève, étudiant ou stagiaire au sens de l'article 9 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Cette condition n'est pas applicable aux personnes ayant droit à la majoration mentionnée à l'article L. 262-9 du présent code ;
  - 4° Ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité. Cette condition n'est pas applicable aux personnes ayant droit à la majoration mentionnée à l'article L. 262-9.

Sous-section 3 : Financement du revenu de solidarité active

– **Article L. 262-24**

*Modifié par LOI n°2008-1249 du 1er décembre 2008 - art. 3*

I - Le revenu de solidarité active est financé par le fonds national des solidarités actives mentionné au II et les départements.

La contribution de chaque département est égale à la différence, établie pour chaque foyer relevant de sa compétence en application de l'article L. 262-13, entre le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 applicable au foyer et les ressources de celui-ci. Par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier, le revenu de solidarité active est à la charge du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile, dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du présent livre.

Par exception au deuxième alinéa, lorsque, au sein du foyer, une personne bénéficiaire du revenu de solidarité active financé par le département a conclu la convention individuelle mentionnée à l'article L. 5134-19-1 du code du travail, l'allocation est, pendant la période mentionnée au 5° de l'article L. 262-3 du présent code, intégralement à la charge du fonds national des solidarités actives.

Le fonds national des solidarités actives finance la différence entre le total des sommes versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active par les organismes chargés de son service et la somme des contributions de chacun des départements. Il prend également en charge ses frais de fonctionnement ainsi qu'une partie des frais de gestion exposés par les organismes mentionnés à l'article L. 262-16.

II - Le fonds national des solidarités actives est administré par un conseil de gestion dont la composition, les modalités de désignation des membres et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret.

Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

III - Les recettes du fonds national des solidarités actives sont, notamment, constituées par une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale et une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-15 du même code. Ces contributions additionnelles sont assises, contrôlées, recouvrées et exigibles dans les mêmes conditions et sont passibles des mêmes sanctions que celles applicables à ces prélèvements sociaux. Leur taux est fixé à 1, 1 % et ne peut l'excéder. Ce taux sera diminué, au vu de l'effet du plafonnement institué par la loi de finances pour 2009, du montant cumulé de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de l'application de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu.

L'Etat assure l'équilibre du fonds national des solidarités actives en dépenses et en recettes.

IV - Le Gouvernement dépose annuellement au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant, un rapport faisant état de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, du produit des contributions définies au premier alinéa du III, du produit du plafonnement du montant cumulé de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu, et de l'équilibre du fonds national des solidarités actives pour le dernier exercice clos ainsi que de ses prévisions d'équilibre pour l'exercice en cours et l'exercice suivant. Ce rapport propose, le cas échéant, une diminution du taux des contributions définies au premier alinéa du III en fonction de ces prévisions d'équilibre.



## C – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 30 et 31 –

Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

. Quant au grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

30. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine allèguent divers chefs de violation du principe d'égalité, notamment en ce que l'article 2 avantage, selon un critère tiré de l'âge, certains travailleurs par rapport aux autres, certaines entreprises employant de jeunes travailleurs par rapport à celles employant des travailleurs plus âgés ; que l'égalité est également méconnue du fait de la discrimination entre les diverses zones d'emploi ;

31. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, autoriser des mesures propres à cette catégorie de travailleurs ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs ou catégories d'entreprises répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution ;

– Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 2 à 9 –

Loi portant réforme des retraites

2. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi déferée : « Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent » ;

3. Considérant que les requérants soutiennent, d'une part, qu'« en prescrivant cette règle, le législateur est resté en-deçà de sa propre compétence » ;

4. Considérant que l'article 3 se borne à exposer le motif d'équité qui inspire plusieurs des dispositions particulières figurant dans le texte déferé ; qu'il en est ainsi notamment des dispositions assurant un montant minimal des pensions, améliorant la situation du conjoint survivant et celle des non salariés, ou permettant de prendre en compte le handicap, les « meilleures années » des retraités relevant de plusieurs régimes et les longues durées de carrière accomplies par les personnes entrées tôt dans la vie active ; que l'article 3, dépourvu par lui-même de valeur normative, ne saurait être utilement argué d'inconstitutionnalité ;

5. Considérant qu'ils soutiennent, d'autre part, que le législateur a méconnu le Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'il aurait dû, dans les autres dispositions de la loi, prendre en compte la pénibilité des tâches assurées par les travailleurs, sans renvoyer cette question à la négociation collective ;

6. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

7. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible,

statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

8. Considérant que, du point de vue de son économie générale, la loi déferée a mis en œuvre l'exigence constitutionnelle précitée sans la priver de garanties légales ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté ;

**– Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 5 à 9 -  
Loi de programmation pour la cohésion sociale**

5. Considérant que l'article 1er de la loi déferée prévoit la création de « maisons de l'emploi » ; que ses articles 17, 24 et 31 sont relatifs au développement de l'apprentissage ; que son article 44 institue de nouveaux contrats de travail dénommés « contrats d'accompagnement dans l'emploi » ;

6. Considérant que, selon les requérants, ces articles procèdent à une extension des compétences des collectivités territoriales entraînant des dépenses nouvelles, lesquelles ne font l'objet d'aucune compensation financière ; qu'ils considèrent, dès lors, que les dispositions en cause méconnaissent l'article 72-2 de la Constitution et ne pourront entrer en vigueur que lorsque cette compensation aura été prévue par la loi ;

7. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

8. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert ;

**9. Considérant, d'autre part, que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ;**

– **Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 16 et 17 -**

**Loi pour l'égalité des chances**

. En ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe d'égalité devant la loi :

16. Considérant que les requérants soutiennent que l'institution du « contrat première embauche » porte atteinte au principe d'égalité devant la loi ; qu'ils font valoir qu'un jeune de moins de vingt-six ans embauché dans le cadre d'un tel contrat pourra être licencié sans motif pendant une période de deux ans, alors qu'un jeune du même âge et de même qualification, embauché sous contrat à durée indéterminée, sera licencié selon les règles de droit commun ; qu'aucun motif d'intérêt général particulier, ni aucun critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi, ne justifierait, notamment dans les grandes entreprises, cette différence de traitement entre deux salariés se trouvant dans une situation identique ;

17. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, compte tenu de la précarité de la situation des jeunes sur le marché du travail, et notamment des jeunes les moins qualifiés, créer un nouveau contrat de travail ayant pour objet de faciliter leur insertion professionnelle ; que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution ;

– **Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, cons. 11 à 14 -**

**Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire**

- SUR L'ARTICLE 9 :

11. Considérant que l'article 9 insère dans le code de l'éducation un article L. 133-8 relatif à la compensation financière versée par l'État à chaque commune ayant mis en place le service d'accueil prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4 au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil ;

12. Considérant que les requérants soutiennent que le service d'accueil constitue une création ou une extension de compétence qui aurait dû être accompagnée de ressources déterminées par le législateur lui-même sans que celui-ci puisse renvoyer cette détermination au pouvoir réglementaire ; qu'ils estiment que ces dispositions sont contraires à l'article 72-2 de la Constitution ;

13. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ; que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ;

14. Considérant que le législateur a prévu, d'une part, que le montant de la compensation versée à chaque commune qui aura mis en oeuvre le service d'accueil sera fonction du nombre d'élèves accueillis ; qu'il a institué, d'autre part, un « montant minimal de cette compensation » versé, en cas d'un trop faible nombre d'élèves accueillis, à toute commune ayant organisé le service d'accueil ; qu'il a enfin disposé que ce montant ne pourra être inférieur, pour chaque journée, à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève ; que, dans ces conditions, il a suffisamment déterminé le niveau des ressources accompagnant la création de ce service public et n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

l'article 72-2 leur garantit une autonomie financière dans les conditions fixées par une loi organique, cette garantie ne s'étend pas à l'autonomie fiscale. D'autre part, ne leur est pas non plus applicable l'article 6 de la LOLF qui exige notamment qu'il soit « *fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses* ». Certes, le principe d'universalité budgétaire s'impose aux collectivités territoriales, comme l'indique l'instruction budgétaire et comptable de la comptabilité M14, mais le législateur reste compétent pour l'aménager sur le fondement de l'article 34 de la Constitution.

### **VI.- L'extension du revenu de solidarité active (article 135)**

Après une expérimentation progressive dans plusieurs départements, le revenu de solidarité active (RSA) a été étendu à l'ensemble des départements le 1<sup>er</sup> juin 2009. Il a pour objet de compléter les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin, d'encourager l'activité professionnelle, de lutter contre l'exclusion et de simplifier les minima sociaux. Mais, comme pour le revenu minimum d'insertion, il ne peut bénéficier aux jeunes de moins de vingt-cinq ans à l'exception de ceux qui sont chargés de famille.

L'article 135 de la loi de finances a précisément pour objet d'étendre le bénéfice de cette prestation aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans : « *Par dérogation au 1<sup>o</sup> de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande.* »

Les requérants critiquaient cette disposition à plusieurs titres : sa place en loi de finances n'était pas évidente ; elle était susceptible de créer une discrimination selon l'âge, contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, mais aussi entre deux salariés du même âge ; elle introduisait également des inégalités territoriales limitant l'autonomie financière des départements.

Le Conseil constitutionnel a écarté le premier grief en rappelant les termes du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la LOLF qui permet aux lois de finances de « *comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* » et en indiquant que les sommes résultant de l'extension du RSA seraient prises en charge en 2010 par le fonds national des solidarités actives (FNSA), dont l'État assure l'équilibre en dépenses et en recettes.

Le deuxième grief revenait sur le débat qui s'était tenu devant le Parlement lors de l'adoption de la loi généralisant le RSA<sup>42</sup> et qui avait abouti, comme cela avait été fait pour le revenu minimum d'insertion en 1988, à ne pas étendre le bénéfice du RSA aux jeunes sans enfants et aux étudiants.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, si les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées, le législateur dispose d'une liberté d'action importante dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel<sup>43</sup>.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi les requérants qui voyaient dans cette disposition une rupture de l'égalité devant la loi. Il a, d'une part, estimé que la nouvelle disposition tendait à réduire la disparité de traitement entre les jeunes de moins de vingt-cinq ans durablement insérés dans la vie professionnelle et ceux de vingt-cinq ans et plus placés dans la même situation. Il a, d'autre part, jugé que les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ont exercé une activité professionnelle pendant une période qui sera fixée par décret sont, au regard de l'objet de la loi qui est de compléter un revenu d'activité insuffisant, dans une situation différente de celle des jeunes qui ne remplissent pas cette condition, notamment parce qu'ils poursuivent des études<sup>44</sup>.

Le dernier grief était relatif au financement de cette nouvelle mesure. Le Conseil constitutionnel a distingué deux périodes. La première portait sur 2010. Pour cette année-là, le coût de l'extension du RSA sera intégralement pris en charge par le FNSEA, c'est-à-dire par l'État. Pour les années suivantes, devraient s'appliquer, sauf nouvelle intervention du législateur, les dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles qui prévoient les modalités de prise en charge financière de cette prestation. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires à la Constitution. En effet, selon le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, si le transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, il n'en est pas de même de la création ou de l'extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales. Dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il

---

42 Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

43 Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 7.

44 Décisions n°s 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 31, 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 17.

lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>45</sup>.

### **VII.- Les « cavaliers budgétaires »**

Trois dispositions de la loi adoptée n'avaient pas leur place dans une loi de finances.

L'article 108 de la loi déferée précisait l'articulation entre la consultation du comité des finances locales et celles de la commission consultative d'évaluation des normes, au sujet des décrets à caractère financier concernant les collectivités territoriales et créant ou modifiant une norme à caractère obligatoire.

L'article 116 ouvrait une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'État et de ses établissements publics aux collectivités territoriales.

L'article 145, qui modifiait l'article L. 112-2 du code monétaire et financier et les articles L. 145-34 et L. 145-38 du code de commerce, pour réformer le régime d'indexation de certains loyers commerciaux.

Ces articles ne concernaient ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État.

Aucun n'avait trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État.

Aucun n'avait pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières.

Aucun n'était relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ni à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Étrangers au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la LOLF, ils ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

La censure est intervenue d'office.

---

<sup>45</sup> Décision n<sup>os</sup> 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 7 à 9, 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, cons. 13.