

LES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX DANS LA JURISPRUDENCE FINANCIERE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

*Thomas Dubut**

Résumé / Abstract

Si les droits sociaux fondamentaux sont apparus avec l'Etat-providence, ils ne semblent point condamnés à suivre son destin. Le Constituant, qui s'exprima si généreusement dans l'après guerre, autorise aujourd'hui les pouvoirs publics à remettre progressivement en question le modèle français du service public. Rien ne semble empêcher cette mutation de l'Etat-providence en Etat-régulateur qui risque de porter atteinte aux exigences de l'« Etat de droit social ». Face à cette évolution, le juge constitutionnel se découvre un rôle prépondérant mais surtout inattendu. En effet, soixante ans après leur proclamation, les « principes particulièrement nécessaires à notre temps » développent dans la jurisprudence du juge constitutionnel des effets juridiques que leurs créateurs n'auraient pas soupçonnés. La création échappe toujours à son créateur...

Mais le Préambule de la Constitution de 1946 garantit-il des droits sociaux fondamentaux ? La réponse à cette question dépend évidemment de la définition des droits sociaux fondamentaux que l'on retient. Or, loin d'être unanime, la doctrine complexifie, par ses définitions, l'examen de la question. Le débat théorique est trop étendu pour prétendre le trancher en quelques lignes. Aussi, nous nous contenterons de proposer une définition opératoire des droits sociaux fondamentaux qui nous permette d'identifier les normes du bloc de constitutionnalité français qui garantissent un droit social fondamental et nous conduire à analyser de manière scientifiquement intéressante leur portée dans la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel.

Dans cette optique, et pour les distinguer des « droits-libertés » qui ne commandent qu'une simple abstention de l'Etat, nous définirons les droits sociaux fondamentaux comme des droits qui imposent au législateur une action positive. Plus particulièrement, ces droits impliquent, en principe, une obligation à la charge l'Etat de fournir certaines prestations.

A l'aide de cette définition, il est possible à présent d'identifier, dans le droit français, certaines dispositions constitutionnelles qui apparaissent comme garantissant des « droits à prestation ». Ils correspondent alors aux droits proclamés dans les alinéas 5 et 10 à 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui consacrent respectivement le droit d'obtenir un emploi (alinéa 5), le droit à la protection de la famille, des vieux travailleurs, le droit à la protection de la santé (alinéas 10 et 11), le droit à la solidarité nationale (alinéa 12) et le droit à l'instruction et à la culture (alinéa 13). Ces dispositions tiennent une place de plus en plus importante dans la jurisprudence générale du Conseil constitutionnel et un examen

* A.T.E.R. à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

attentif fait apparaître une concentration de l'invocabilité de ces normes constitutionnelles dans le contrôle de constitutionnalité d'une catégorie particulière de lois : les lois financières.

Ces lois financières (ou « budgétaires ») comprennent les lois de finances initiales et rectificatives ainsi que les lois de financement de la sécurité sociale. Nous réserverons donc la qualification de « jurisprudence financière » du Conseil constitutionnel au seul contrôle de la constitutionnalité des ces trois catégories de lois.

Ces lois sont des actes budgétaires annuels et prévisionnels qui se distinguent des autres lois à deux égards. Tout d'abord, leur contenu est précisément réglementé puisqu'elles ont pour objet exclusif la détermination de « la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ». Les lois financières ne sont rien d'autre que « la traduction financière des lois et règlements en vigueur », c'est à dire des obligations contractées tant par le législateur que par le Gouvernement. Elles consistent alors à donner aux pouvoirs publics les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des différents choix politiques formulés par le Parlement. Ainsi, ce que la loi ordinaire va décider, la loi financière va le traduire financièrement par l'inscription au budget de l'Etat d'une dépense qu'il faudra nécessairement couvrir par une recette. Par conséquent, on comprend que l'effet juridique potentiel des droits sociaux fondamentaux peut se trouver renforcé ou atténué dans la traduction financière des politiques sociales et plus précisément sur les actes de dépenses du budget de l'Etat. Ensuite, ces lois sont soumises à des modalités particulières d'adoption sur lesquelles s'est borné pendant longtemps le contrôle de leur constitutionnalité. Cependant, le contrôle de constitutionnalité des lois financières a connu, ces vingt dernières années, une importante évolution qui marque aujourd'hui sa spécificité et son originalité au regard des autres lois ordinaires. D'une part, le contrôle des lois financières tend à devenir quasi-systématique, et d'autre part, le juge a sensiblement approfondi son contrôle en l'étendant au contenu matériel des dispositions financières. Aussi, les requérants n'hésitent plus à attaquer le contenu matériel de certaines dépenses publiques de l'Etat sur le fondement de principes généraux à valeur constitutionnel et plus récemment des dispositions du Préambule de 1946 que le juge a progressivement consacrées. Le contrôle des lois financières apparaît alors comme un terrain privilégié pour l'invocation des dispositions constitutionnelles contenant des droits sociaux fondamentaux puisqu'elles sont censées contenir les dispositions de leur mise en œuvre.

En somme, cette étude n'a d'autre objet que de procéder à l'analyse approfondie de la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel relative aux droits sociaux fondamentaux afin d'éclairer la portée juridique de ces derniers. Aussi, avant d'analyser en profondeur la portée juridique des droits sociaux fondamentaux dans la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel (II), il a paru nécessaire de présenter les décisions dans lesquelles le juge a admis l'invocabilité d'un droit social fondamental tout en mettant l'accent sur le résultat de son contrôle (I).

I. LES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX, NORMES DE REFERENCE POUR LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS FINANCIERES

Initialement sous-estimés par la doctrine qui ne leur attribuait qu'une portée morale et symbolique, ces dispositions ont acquis une incontestable valeur fondamentale en prenant racine dans la Constitution suite à la reconnaissance de la valeur juridique du Préambule de 1946. A l'heure actuelle, il apparaît très clairement dans la jurisprudence générale du Conseil constitutionnel, que ces droits sociaux fondamentaux occupent une place non négligeable au sein des normes de références pour le contrôle de constitutionnalité des lois et plus

particulièrement des lois financières. En effet, le recensement des décisions financières où le juge constitutionnel a admis l'invocabilité des dispositions du Préambule de 1946 contenant des droits sociaux fondamentaux prouve qu'elles constituent véritablement le terrain privilégié pour leur protection. Toutefois, même si le juge les érige au rang des normes de référence pour son contrôle de constitutionnalité, il faut souligner que la jurisprudence financière en matière de droits sociaux fondamentaux est une « jurisprudence de rejet ». Nous entendons par là que les dispositions du Préambule de 1946 précitées n'ont jamais permis au juge constitutionnel de sanctionner directement le législateur. Il accepte généralement de contrôler au fond la méconnaissance du droit social fondamental invoqué mais l'écarte systématiquement. Ce constat doit cependant être nuancé par la présence de deux réserves interprétatives qui ne sont pas dépourvues d'intérêt.

A l'issue de cette présentation, il apparaît clairement que le juge n'hésite pas à porter les droits sociaux fondamentaux au rang des normes de référence pour son contrôle de constitutionnalité. Mais, dans le même temps, celui-ci semble réticent à leur conférer une portée juridique immédiate puisqu'il n'a jamais sanctionné ouvertement le législateur sur un tel fondement. A quoi cela sert-il alors de les ériger au rang des normes de référence tout en leur refusant toute portée juridique immédiate ? Le raisonnement du juge est plus subtil qu'il n'y paraît car cette jurisprudence de rejet ne doit pas dissimuler les effets juridiques potentiels que recèlent les droits sociaux fondamentaux.

II. LES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX : DES NORMES DE PORTEE MESUREE DANS LA JURISPRUDENCE FINANCIERE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Il ne faut pas s'illusionner sur cette « jurisprudence de rejet » et en conclure à l'absence de tout effet juridique des droits sociaux fondamentaux dans la jurisprudence constitutionnelle financière. Même si les droits sociaux fondamentaux, dont le juge constitutionnel fait application dans le contentieux des lois financières, apparaissent comme des normes constitutionnelles ambiguës notamment quant à leur nature juridique (incertitude qui tient essentiellement à leur impossible justiciabilité en droit français), cela n'a pas pour effet de reléguer les dispositions du Préambule de 1946 au rang des lubies constitutionnelles. Car, pour pallier l'absence d'effet direct des droits sociaux fondamentaux ainsi que l'impossible sanction des omissions législatives, le juge reconnaît dans sa jurisprudence qu'elles puissent constituer des « exigences constitutionnelles ».

La doctrine a rattaché cette catégorie juridique à celle des « objectifs de valeur constitutionnelle ». Mais alors pourquoi le juge prend-t-il le soin d'écarter expressément la qualification d'objectif à propos de la mise en œuvre d'un droit social fondamental ? Notre analyse nous conduit au final à les distinguer car, même si le juge entend reconnaître au législateur un large pouvoir dans la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux, ce pouvoir discrétionnaire est soumis à une double contrainte. En premier lieu, il apparaît clairement que le législateur est soumis, s'il entend restreindre le cercle des bénéficiaires d'un droit à prestation, à la poursuite d'un motif d'intérêt général. En second lieu, l'étude de la jurisprudence montre qu'à travers le respect des « exigences constitutionnelles », le juge accepte de contrôler le maintien, par le législateur, de la « garantie légale » d'un droit social fondamental. Ceci semble traduire l'application d'un « effet-cliquet » limité, autrement dit d'un contrôle du « droit acquis » à prestation minimale (une sorte de noyau de protection inviolable), auquel le législateur ne saurait porter atteinte. Par la force de cette jurisprudence du « droit acquis restreint », le juge constitutionnel pourrait être amené, à l'avenir, à constitutionnaliser les services publics fournisseurs de ces prestations en rendant obligatoire

l'inscription de certaines dépenses au budget de l'Etat, ce qui fera obstacle à toute opération de débudgétisation par le législateur. Ceci reviendrait au final à réduire le pouvoir discrétionnaire du Parlement dans l'initiative de la dépense et à ériger le juge constitutionnel en « quasi-législateur fiscal », en méconnaissance totale du principe de séparation des pouvoirs.

CONCLUSION

Plusieurs enseignements semblent pouvoir être tirés de cette étude de la place des droits sociaux fondamentaux dans la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel.

En premier lieu, il nous est possible d'affirmer que, malgré les apparences, il existe en droit français de véritables droits sociaux fondamentaux qui prennent la forme d'« exigences constitutionnelles ». Cette catégorie juridique se distingue des « objectifs de valeur constitutionnelle » en ce qu'elle permet la protection d'un « noyau dur » de droits sociaux fondamentaux sous la forme d'un contrôle du maintien par le législateur des « garanties légales ». De ce point de vue, les droits sociaux fondamentaux contenus dans les dispositions du Préambule de 1946 imposent au législateur de s'abstenir de tout acte pouvant mettre en cause ces « garanties légales » et non une obligation de légiférer pour les mettre en œuvre. Dès lors, les droits sociaux fondamentaux sont, quant à leurs effets juridiques, des droits fondamentaux comme les autres.

En second lieu, même s'il résulte des « exigences constitutionnelles » un large pouvoir d'appréciation concédé au législateur pour la mise en œuvre des droits sociaux, cette compétence n'est pas sans limites. En effet, une double contrainte pèse sur son pouvoir discrétionnaire. Tout d'abord, il apparaît que le législateur ne peut pas supprimer le principe même de la protection qu'il a entendu mettre en œuvre sous peine de violer un « acquis social restreint » de valeur constitutionnelle. Ensuite, nous avons vu que même pour pouvoir simplement diminuer la protection accordée à un droit social fondamental, le législateur doit poursuivre un motif d'intérêt général sous peine de méconnaître l'exigence constitutionnelle qu'il est censé mettre en œuvre.

En troisième lieu, aussi réticent qu'il puisse paraître, le juge constitutionnel arrive finalement à concilier deux impératifs dont le contrôle de l'« acquis social restreint » constituerait le lien : respecter le pouvoir financier du Parlement conformément au principe de séparation des pouvoirs tout en évitant de vider les dispositions du Préambule de 1946 de leur contenu normatif. La jurisprudence à venir peut bien sûr démentir ou confirmer notre analyse mais de toute manière, la systématisation du contrôle de constitutionnalité des lois financières invitera inévitablement le juge à remettre un jour en question l'équilibre jusqu'ici si difficilement atteint.

ANNEXE**DECISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL EXAMINEES**

C.C. n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988* (Rec. 63 ; J.O. du 31 décembre 1987, p. 15761).

C.C. n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, *Loi de finances pour 1994* (Rec. 572 ; J.O. du 31 décembre 1993, p. 18728).

C.C., n° 95-371 DC du 29 décembre 1995, *Loi de finances rectificative pour 1995* (Rec. 265 ; J.O. du 31 décembre 1995, p. 19108).

C.C. n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, *Loi de finances pour 1997* (Rec. 154 ; J.O. du 31 décembre 1996, p. 19567).

C.C. n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998* (Rec. 320 ; J.O. du 23 décembre 1997, p. 18649).

C.C. n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999* (Rec. 326 ; J.O. du 31 décembre 1998, p. 20138).

C.C. n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001* (Rec. 190 ; J.O. du 24 décembre 2000, p. 20576).

C.C. n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002* (Rec. 164 ; J.O. du 26 décembre 2001, p. 20582).

C.C. n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003* (Rec. 540 ; J.O. du 24 décembre 2002, p. 21500).

C.C. n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004* (Rec. 467 ; J.O. du 19 décembre 2003, p. 21679).

C.C. n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003* (Rec. 480 ; J.O. du 31 décembre 2003, p. 22652).

C.C. n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004* (Rec. 487 ; J.O. du 31 décembre 2003, p. 22636).

C.C. n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005* (Rec. 225 ; J.O. du 21 décembre 2004, p. 21663).

C.C. n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006* (Rec. 157 ; J.O. du 20 décembre 2005, p. 19561).