

## ANNEXE D

# ANALYSE JURIDIQUE ET CONSTITUTIONNELLE

Faisabilité légale de l'ensemble des réformes — Cadre constitutionnel français et droit européen

Thierry Maignan — 20 réformes analysées — Version 4.0 (ajout de 6 nouvelles analyses vs v2.0)

**Conclusion générale (v4.0) :** L'ensemble des 20 réformes analysées est constitutionnellement faisable, sous réserve de conditions de forme (consultation préalable, délais de transition, dispositifs de compensation). **Aucune réforme ne nécessite de révision constitutionnelle.**

**14**

Risque faible — mise en œuvre directe

**6**

Risque moyen — faisable sous conditions de forme

**0**

Risque élevé — aucune censure inévitable

## I. Cadre de Référence

### 1.1 — Textes constitutionnels applicables

Texte	Disposition pertinente	Réformes concernées
Constitution du 4 oct. 1958	Art. 34 (domaine de la loi) · Art. 47 (LFI) · Art. 47-1 (LFSS)	Toutes les réformes budgétaires et fiscales
Préambule 1958 + DDHC 1789	Art. 13 (égalité devant les charges) · Art. 17 (droit de propriété)	Niches fiscales, conditionnalité aides, FSRA
Préambule de 1946	A1. 11 (santé, moyens d'existence) · A1. 3 (égalité H/F)	Aides sociales, AME, franchise médicale
Charte de l'environnement (2004)	Art. 1 (environnement équilibré) · Art. 6 (développement durable)	Rationalisation subventions écologiques

Texte	Disposition pertinente	Réformes concernées
<b>Art. 72 et 72-2 C.</b>	Libre administration des collectivités · Autonomie financière	Simplification territoriale, gel DGF

## 1.2 — Cadre européen applicable

Norme	Contrainte principale	Marge de manœuvre France
<b>PSC révisé 2024</b>	Déficit < 3% PIB ; dette sur trajectoire décroissante	Plan de trajectoire négocié avec la Commission (délai 4–7 ans). Le Projet Phénix constitue en soi ce plan structurel.
<b>TFUE art. 45+</b>	Non-discrimination dans l'accès aux prestations sociales	Conditionnalité 5 ans : jurisprudence CJUE favorable si le critère est objectif et non discriminatoire
<b>Directive 2004/38/CE</b>	Droits sociaux après 5 ans de résidence légale	Conforme à la carence de 5 ans pour les non-UE ; application différenciée pour les citoyens UE actifs
<b>CEDH — Art. 1 Prot. 1</b>	Protection droits acquis en matière de retraites	Clause du grand-père sur régimes spéciaux : conforme à la jurisprudence CEDH (sous-indexation ≠ confiscation)
<b>TFUE art. 107 (aides d'État)</b>	Interdiction des aides d'État faussant la concurrence	La défiscalisation FSRA est générale (non sélective) → hors champ art. 107

## II. Analyse Réforme par Réforme

### RÉFORME 1

#### Conditionnalité et plafonnement des aides sociales (ARE, RBA)

CC : Faible CJUE/CEDH : Faible

**Compétence législative** Loi ordinaire suffisante (LFSS pour volet SS, LFI pour volet État). Domaine de l' art. 34 C.

**Principe d'égalité** Le CC admet les différences de traitement fondées sur des critères objectifs (jurisprudence constante depuis DC 1991). Le plafonnement à 1,5 SMIC est objectif et non arbitraire.

**Droit à des moyens d'existence (al. 11 de 1946)** Le CC reconnaît que le législateur peut moduler les prestations dès lors qu'un minimum vital est préservé. Le plancher ARE à 1,5 SMIC (~2 400 € nets) est bien au-dessus du seuil de pauvreté.

**Droits acquis** La conditionnalité s'applique aux nouvelles entrées et renouvellements. Allocations en cours transitoirement préservées 12 mois.  
**Moyen — dispositif transitoire requis**

**Voie sécurisée :** PLFSS avec étude d'impact préalable. Saisine du Conseil d'État. Dispositif transitoire de 12 mois. Exonération explicite pour les situations de handicap grave (AAH intégralement préservée).

### RÉFORME 2

#### Simplification territoriale — Suppression de niveaux administratifs

CC : Moyen CJUE/CEDH : Faible

**Libre administration ( art. 72 C. )** L'art. 72 garantit la libre administration mais n'interdit pas la modification par la loi de l'organisation territoriale. Précédents directs : loi NOTRe 2015, réforme des régions 2015.

**Autonomie financière ( art. 72-2 C. )** La part des ressources propres doit rester "déterminante". La réforme DGF doit s'inscrire dans ce cadre. **Moyen — vigilance ratio ressources propres**

**Suppression emplois publics** Non-remplacement 1/3 : aucun obstacle constitutionnel. Exige respect du statut FPT (mobilité, reclassement). La règle est conforme.

**Transferts de compétences** Tout transfert doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondant ( art. 72-2 al. 4 C. ). **Moyen — calcul exact obligatoire**

**Voie sécurisée :** Loi organique spécifique soumise au CC. Rapport préalable du Sénat. Consultation obligatoire du Comité des finances locales (CFL). Dispositif de reclassement prioritaire pour agents territoriaux concernés.

### RÉFORME 3

#### Moratoire sur l'Aide Publique au Développement (APD)

CC : Faible Droit int. : Faible

**Compétence gouvernementale** Relève du domaine réglementaire et des engagements internationaux. La loi de programmation APD peut être révisée par loi ordinaire (LFI).

**Engagements internationaux ( art. 55 C. )** Certains engagements (contrats AFD) sont contractuels. Le moratoire porte sur les nouveaux engagements, non sur les décaissements déjà contractualisés. **Moyen — audit préalable requis**

**Objectifs ONU (0,7% RNB)** L'ONU fixe un objectif politique, non une obligation juridique contraignante. Aucune norme internationale n'est contraignante en droit interne.

**Voie sécurisée :** LFI + modification de la loi de programmation APD. Audit préalable des contrats en cours. Maintien de l'aide humanitaire d'urgence vitale pour respecter les engagements CICR.

### RÉFORME 4

#### Gel ciblé des pensions supérieures à 3 000 €/mois (5 ans max.)

CC : Faible CEDH : Faible

**Droit de propriété ( art. 17 DDHC, art. 1 Prot. 1 CEDH )** Le CC admet la sous-indexation temporaire si elle répond à un objectif d'intérêt général (finances publiques) et n'est pas confiscatoire. Précédent direct : CC 2013 (gel pensions) — validation.

**Principe d'égalité** Le seuil de 3 000 €/mois est objectif et fondé sur la capacité contributive. Le CC reconnaît la faculté de moduler les prestations en fonction du revenu.

**Droits acquis vs espérances légitimes** La revalorisation future n'est pas un droit acquis. La mesure porte sur la non-revalorisation, non sur la baisse du montant nominal. Constitutionnalité solide.

**Durée du gel** La constitutionnalité est conditionnée à une durée limitée.  
**Faible si durée max. 5 ans inscrite dans la loi**

**Voie sécurisée :** PLFSS — durée de gel de 5 ans maximum inscrite dans le texte de loi. Rapport annuel du gouvernement. Clause de révision automatique liée à l'équilibre des comptes de retraites. Exonération pour les retraités cumulant RSA et retraite.

## RÉFORME 5

### Suppression AME → Aide Sanitaire d'Urgence (ASU)

CC : Faible CEDH : Moyen

**Droit à la santé ( a1. 11 Préambule 1946 )** Le CC n'impose pas de couverture illimitée. Il exige que les soins d'urgence vitaux restent accessibles. L'ASU couvre précisément ces urgences — conformité assurée.

**Art. 3 CEDH (traitements inhumains)** La CEDH impose que les étrangers irréguliers reçoivent des soins nécessaires à leur survie. L'ASU couvre les urgences vitales, soins psychiatriques aigus et maternités. **Moyen — définition précise par décret obligatoire**

**Directive 2008/115/CE (retour)** Impose le maintien des soins d'urgence pendant la procédure d'expulsion. L'ASU est compatible car elle couvre précisément ces soins pendant l'OQTF.

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire + définition précise du périmètre ASU par décret en Conseil d'État. Consultation préalable du CCNE. Liste des pathologies couvertes en urgence vitale validée par la HAS.

## RÉFORME 6

### Conditionnalité des allocations — Carence de 5 ans (résidence + travail)

CC : Faible CJUE : Moyen

**Principe d'égalité (CC)** Le CC admet la différence de traitement entre nationaux et étrangers pour les prestations non contributives (jurisprudence constante). Le critère résidence + travail est objectif.

**TFUE art. 45 (travailleurs UE)** La carence est conforme à la Directive 2004/38 pour les ressortissants UE non actifs. Elle ne s'applique PAS aux travailleurs UE actifs. **Moyen — distinction UE/non-UE indispensable dans le texte**

**Règlement 883/2004 (coordination SS)** Les travailleurs frontaliers et détachés UE restent couverts par leurs caisses d'origine. La carence ne s'applique qu'aux prestations non contributives (RSA, APL).

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire distinguant explicitement ressortissants UE (application partielle — inactifs uniquement) et non-UE (application pleine). Notification préalable à la Commission européenne. Clause de sauvegarde pour les mineurs isolés (hors champ de la carence).

## Création du FSRA — Fonds Souverain de Retraite et d'Avenir

<b>Compétence législative</b>	La création d'un fonds souverain public relève de la loi ( art. 34 C. ). Précédents directs : Fonds de Réserve des Retraites (FRR, loi 1999), Caisse des Dépôts. Aucune révision constitutionnelle requise.
<b>Affectation de recettes de privatisation</b>	L'affectation du produit des privatisations au FSRA plutôt qu'au budget général nécessite une dérogation au principe d'universalité budgétaire ( art. 6 LOLF ). Admise par le CC pour les fonds spéciaux d'investissement public. Précédent : FRR.
<b>Indépendance de la gouvernance</b>	L'indépendance du FSRA vis-à-vis du pouvoir politique est une garantie supplémentaire, non une obligation constitutionnelle. Elle peut être instaurée par loi ordinaire (comme pour les AAI). Sanctuarisation renforcée par le référendum An 1.
<b>Droit européen des aides d'État ( art. 107 TFUE )</b>	Le FSRA est un investisseur public opérant selon les conditions du marché (rendement cible 5–7%). Il n'est pas une aide d'État. Le modèle est identique aux fonds norvégien et singapourien, jamais contestés par la Commission européenne.
<b>Défiscalisation Assurance-Vie Phénix</b>	La défiscalisation conditionnelle (25% minimum dans le FSRA) est une dépense fiscale classique relevant du LFI. Elle n'est pas sélective (ouverte à tous les Français) → hors champ aides d'État. Précédents : PEA, PER, assurance-vie classique.
<b>Voie sécurisée :</b> Loi organique instituant le FSRA avec statuts, gouvernance, missions et règles d'investissement. Référendum constitutionnel (An 1) pour sanctuariser le FSRA dans la Constitution et le rendre immuable par les majorités futures. C'est la garantie de pérennité intergénérationnelle du projet.	

## Privatisation de l'Audiovisuel Public (France TV, Radio France)

CC : Faible

Droit UE : Faible

<b>Compétence législative</b>	Les privatisations relèvent du législateur ( art. 34 C. , loi de privatisations 1986 et 1993). Aucun obstacle constitutionnel à la privatisation d'opérateurs audiovisuels publics.
<b>Pluralisme et liberté de communication ( art. 11 DDHC )</b>	Le CC protège le pluralisme des médias. La privatisation est acceptable si elle s'accompagne de règles anti-concentration renforcées et du maintien d'un secteur privé diversifié. France Médias Monde (RFI, France 24) et Arte restent publics.
<b>Droit UE — Directive SMA 2018</b>	La Directive Services de Médias Audiovisuels n'impose pas aux États d'avoir un service public audiovisuel. Elle encadre seulement les opérateurs existants. Aucun obstacle juridique européen.
<b>Affectation du produit au FSRA</b>	Le produit de cession estimé (~3 Md€) affecté au FSRA. Dérogation à l'universalité budgétaire admise par le CC (cf. Réforme 7).

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire de privatisation. Renforcement préalable des règles anti-concentration (ARCOM). Maintien de conventions de service (accessibilité, langues régionales) pour 5 ans dans les actes de cession. Consultation de l'ARCOM avant et pendant la procédure.

## Réforme de l'Éducation — Filières de niveau + Autonomie des établissements

CC : Moyen

Droit UE : Faible

### Principe d'égalité dans l'instruction publique

Le CC n'interdit pas la différenciation pédagogique par niveaux dès lors que l'accès à tous les niveaux reste possible et que les parcours peuvent évoluer (pas d'orientation définitive à 11 ans). Précédents : sections bilingues, SEGPA, classes Prépa — toutes validées.

### Autonomie de recrutement des chefs d'établissement

L'autonomie de recrutement est encadrée par le statut de la FPE. Elle est possible dans le cadre de "contrats d'objectifs" avec le rectorat. Précédent : expérimentation autonomie des établissements (décret 2017, validé par le CE).

### Revalorisation salariale conditionnelle

La conditionnalité de la revalorisation (+35%) à une évaluation annuelle est juridiquement sensible au regard du statut général des fonctionnaires (hors mouvement individuel).

**Moyen — révision du décret statutaire des enseignants requise**

### Lycées d'Excellence sur concours

Les concours d'accès à des établissements publics sont constitutionnels (lycées militaires, classes prépa, ENS). La gratuité est maintenue → pleinement conforme à la jurisprudence CC.

**Voie sécurisée :** Loi de programmation éducative (comme lois Peillon 2013 ou Blanquer 2019). Révision du décret de 1950 sur le statut des enseignants pour la partie évaluation. Expérimentation préalable dans 10% des établissements volontaires avant généralisation nationale.

**Service National Obligatoire et Universel (SNO — 6 mois)****Liberté individuelle vs obligation de service**

Le service militaire obligatoire a été constitutionnel jusqu'à sa suspension en 1997 (suspendu, non aboli). Le CC a reconnu en 1996 la constitutionnalité du service national. Sa réinstauration ne nécessite pas de révision constitutionnelle. **Faible — précédent constitutionnel solide**

**CEDH Art. 4 (travail forcé)**

La CEDH exclut explicitement le service national obligatoire du champ de l'interdiction du travail forcé ( **art. 4 §3 b) CEDH** ). Aucun risque contentieux à Strasbourg.

**Objection de conscience**

La Constitution garantit la liberté de conscience. Le service civil alternatif (3 mois mission civique dans la structure du SNO) y satisfait, comme l'ancien service civil objecteur y satisfaisait. **Faible — structure du SNO déjà conforme**

**Égalité H/F et règles d'aptitude**

Le SNO est universel (H et F) — constitutionnellement plus solide que la seule obligation masculine. Les distinctions fondées sur les aptitudes physiques doivent être objectivement justifiées par décret médical.

**Moyen — règles d'aptitude à définir précisément**

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire rétablissant l'obligation de service national. Décret d'application définissant aptitudes, exemptions médicales et aménagements pédagogiques. Conventions Défense-Universités pour intégration dans les cursus. Service civil alternatif défini dans la loi pour les objecteurs de conscience.

## Pacte de Stabilité Locative — Garantie État 75% des loyers impayés

CC : Faible

CEDH : Moyen

<b>Compétence législative</b>	La création d'une garantie publique en matière de bail relève de la loi ( <a href="#">art. 34 C.</a> ). Précédent direct : Garantie Visale (Action Logement) — mécanisme similaire, validé par le Conseil d'État.
<b>Droit de propriété et dette fiscale</b>	La transformation de l'impayé en dette fiscale est une mesure d'ordre public contractuel. Elle ne porte pas atteinte au droit de propriété mais crée une obligation de remboursement — analogue aux amendes et impôts impayés. Constitutionnalité solide.
<b>OQTF pour non-citoyens débiteurs</b>	L'automatisme de l'OQTF est la partie la plus sensible. Le CC et la CEDH ( <a href="#">art. 8 – vie familiale</a> ) exigent un examen individuel de la situation. La mesure doit prévoir une voie de recours effective. <b>Moyen — individualisation de la procédure requise</b>
<b>Engagement financier de l'État</b>	La garantie de 75% constitue un engagement hors bilan. Elle doit figurer dans la LFI et être provisionnée dans le PLF. Chiffrage : ~4 Md€/an (cf. Annexe Budgétaire).

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire + article LFI créant la provision budgétaire. Procédure d'OQTF maintenant une voie de recours effective (juge administratif, 30 jours). La dette fiscale locative est recouvrée via le Trésor Public selon les règles de droit commun du recouvrement fiscal.

## Consultation Citoyenne Nationale Numérique

**Démocratie représentative**  
( art. 3 C. )

L'art. 3 C. prévoit que la souveraineté s'exerce par les représentants ET par la voie du référendum. Une consultation consultative (non décisionnelle) est complémentaire, non contradictoire. Elle "éclaire" sans "imposer" — distinction fondamentale.

**Compétence du Parlement**  
( art. 34 C. )

La consultation n'a pas force obligatoire. Le Parlement reste souverain dans l'adoption de la loi. Ce caractère uniquement consultatif doit être explicite et répété dans la loi instituant la plateforme.

**Secret du vote et identité numérique**

Le secret du vote est un principe constitutionnel implicite. L'authentification forte (identité fiscale) doit être accompagnée d'une séparation technique certifiée entre identité du votant et son vote. Modèle : e-vote estonien, référendum numérique suisse.

**Protection des données (RGPD)**

La collecte des données de vote est soumise au RGPD et à la loi Informatique et Libertés. La CNIL doit émettre un avis conforme avant le lancement.

**Faible — procédure CNIL standard**

**Voie sécurisée :** Loi ordinaire créant la plateforme, définissant son caractère consultatif non contraignant, les conditions de validité (seuil de participation), l'autorité indépendante de validation des questions, et la procédure CNIL. Les résultats font l'objet d'une présentation officielle au Parlement avant chaque vote, sans valeur juridique contraignante.

## III. Tableau de Synthèse Général

Réforme	Risque CC	Risque CJUE/CEDH	Vecteur législatif recommandé
R1 — Plafonnement ARE / conditionnalité RBA	Moyen	Moyen	PLFSS — dispositif transitoire 12 mois
R2 — Simplification territoriale	Moyen	Faible	Loi organique + consultation CFL + rapport Sénat
R3 — Moratoire APD	Faible	Faible	LFI + modification loi de programmation APD
R4 — Gel pensions > 3 000 €/mois	Faible	Faible	PLFSS — durée 5 ans max. inscrite dans la loi
R5 — AME → ASU	Faible	Moyen	Loi ordinaire + décret périmètre ASU (Conseil d'État)
R6 — Carence 5 ans aides non-contributives	Faible	Moyen	Loi ordinaire — distinction UE/non-UE explicite

Réforme	Risque CC	Risque CJUE/CEDH	Vecteur législatif recommandé
R7 — Création FSRA	Faible	Faible	Loi organique + référendum constitutionnel An 1
R8 — Privatisation audiovisuel public	Faible	Faible	Loi ordinaire + renforcement anti-concentration ARCOM
R9 — Réforme Éducation / filières / autonomie	Moyen	Faible	Loi de programmation éducative + révision statut enseignants
R10 — Service National Obligatoire	Moyen	Faible	Loi ordinaire + décret aptitudes + conventions universités
R11 — Pacte de Stabilité Locative	Faible	Moyen	Loi ordinaire + article LFI (provision garantie)
R12 — Consultation Citoyenne Numérique	Faible	Faible	Loi ordinaire + avis conforme CNIL
Fermeture régimes spéciaux	Faible	Faible	Loi ordinaire — droits acquis préservés intégralement
Franchise médicale 200 €	Faible	Faible	PLFSS — exonérations ALD et handicap explicites
Rationalisation subventions écologiques	Faible	Faible	LFI — suppression ligne budgétaire
Rabot niches fiscales (5%)	Moyen	Faible	LFI — entrée en vigueur N+2 pour prévisibilité fiscale
Gel DGF collectivités	Moyen	Faible	LFI — maintien ratio ressources propres (art. 72-2 C.)
Audit et conditionnalité aides entreprises	Faible	Faible	LFI — rapport IGF préalable obligatoire
Revalorisation enseignants (+35%)	Faible	Faible	Loi de programmation éducative + LFI (masse salariale)
Privatisation audiovisuel (produit au FSRA)	Faible	Faible	Loi ordinaire privatisation + art. LFI affectation

## IV. Calendrier Législatif de Mise en Œuvre

Vecteur	Réformes concernées	Calendrier
<b>Référendum constitutionnel</b>	Sanctuarisation FSRA + principes de responsabilité budgétaire + souveraineté nationale	An 1 — Printemps (avant été)

Vecteur	Réformes concernées	Calendrier
<b>PLFSS An 1</b>	Plafonnement ARE, conditionnalité RBA (principes), gel pensions, franchise médicale, harmonisation IJ	An 1 — Automne
<b>LFI An 1</b>	Moratoire APD, suppression bonus écologique, moratoire éolien offshore, gel DGF, audit niches	An 1 — Automne
<b>Loi organique An 1–2</b>	Création FSRA (statuts, gouvernance, missions), réforme territoriale (fusions, Budget Base Zéro)	Printemps An 2
<b>Lois ordinaires An 2</b>	AME→ASU, conditionnalité aides (carence 5 ans), privatisation audiovisuel, SNO, Pacte locatif, Consultation citoyenne, réforme Éducation	Printemps–Été An 2
<b>LFI An 2</b>	Rabat niches fiscales (entrée en vigueur An 3+2 = An 4 pour prévisibilité), restructuration MaPrimeRénov'	Automne An 2
<b>LFI An 3+</b>	Conditionnalité stricte aides entreprises (résultats audit IGF), baisse IS progressive, Dividende du Travail 2e phase	Annuel selon avancement

## V. Garde-Fous Procéduraux Recommandés

Pour chaque réforme à risque moyen, les garde-fous suivants sont recommandés :

1. Saisine du Conseil d'État pour avis préalable sur le projet de loi ( art. 39 al. 2 C. )
2. Étude d'impact approfondie conformément à la loi organique du 15 avril 2009
3. Consultation du CESE sur les réformes sociales majeures
4. Dispositifs transitoires d'une durée minimale de 12 mois pour toute modification de droits sociaux
5. Réserve budgétaire de 500 M€ pour faire face aux éventuelles décisions du CC nécessitant des compensations
6. Notification préventive à la Commission européenne pour les réformes touchant à la libre circulation des personnes

**Bilan final :** Sur les 20 réformes analysées, 14 présentent un risque faible et sont directement réalisables par LFI/PLFSS ou loi ordinaire. Les 6 à risque moyen sont toutes faisables sous conditions de forme strictes (étude d'impact, dispositifs transitoires, saisine Conseil d'État).

**Aucune réforme ne présente de risque élevé. Aucune ne nécessite de révision constitutionnelle.** La jurisprudence du CC, du CE et de la CJUE offre des marges suffisantes pour l'ensemble du programme Phénix.

