

Décision n° 2005-519 DC
du 29 juillet 2005

(Loi organique relative aux lois
de financement de la sécurité sociale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 13 juillet 2005, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée, relative aux lois de finances, ensemble les décisions du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 et n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L.O. 111-3 à L.O. 111-7, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 96-379 DC du 16 juillet 1996 ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code rural ;

Vu l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 modifiée, relative au remboursement de la dette sociale ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique transmise au Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », et du premier alinéa de son article 47-1, qui dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique » ; qu'elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par l'article 46 de la Constitution ;

- SUR LE CONTENU ET LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCEMENT :

2. Considérant que le I de l'article 1^{er} de la loi organique et le I de son article 2 donnent une nouvelle rédaction aux articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale afin de redéfinir le contenu et la présentation des lois de financement ;

. En ce qui concerne le nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale :

3. Considérant que le I du nouvel article L.O. 111-3 détermine l'objet et le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en application du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; qu'il prévoit que la loi de financement comprend quatre parties qui sont définies par ses A, B, C et D ; que ces parties sont constituées des dispositions relatives, respectivement, au dernier exercice clos, à l'année en cours et, en ce qui concerne l'année à venir, aux recettes et à l'équilibre général, d'une part, et aux dépenses, d'autre part ;

4. Considérant que, dans ce cadre, le 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 précise que la loi de financement de la sécurité sociale détermine « de manière sincère » les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année à venir « compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ;

5. Considérant, par ailleurs, que le VII de l'article L.O. 111-3 dispose que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être « réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière » ; que le 3° du VIII confie à la

Cour des comptes la « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos » ;

6. Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant de la partie de la loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes ;

7. Considérant que le c) du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3, combiné avec le 5° du III de l'article L.O. 111-4, prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale approuve, dans sa partie relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, le montant total des compensations allouées aux organismes de sécurité sociale au titre des réductions et exonérations de cotisations sociales et de recettes affectées ; que cette disposition est destinée à renforcer la transparence des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale en établissant un lien entre la loi de finances, dans le cadre de laquelle la compensation devient effective, et la loi de financement de la sécurité sociale ; que, toutefois, sa portée doit être interprétée au regard des dispositions du IV de l'article L.O. 111-3, qui réservent aux lois de financement la possibilité de mettre en œuvre de telles mesures sans compensation ;

8. Considérant que le D du I de l'article L.O. 111-3 définit le contenu de la partie de la loi de financement consacrée aux dépenses pour l'année à venir ; que, dans cette partie, la loi de financement fixe les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base par branche et du régime général ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs, et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs ; que la liste et les composantes des sous-objectifs seront déterminées par le Gouvernement, le nombre des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ne pouvant toutefois être inférieur à cinq ; que les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale seront consultées sur les initiatives gouvernementales prises en la matière ; que ces dispositions sont de celles que le législateur organique pouvait définir sur le fondement de l'habilitation qu'il tient de la Constitution ;

9. Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 reconnaît le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la loi de financement

de l'année ainsi qu'aux lois de financement rectificatives ; qu'il prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I ;

10. Considérant que les III et IV de l'article L.O. 111-3 complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'en particulier, comme il a été dit, le IV leur réserve la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale ; que l'habilitation qu'il tient de la Constitution autorise le législateur organique à placer ces mesures dans le domaine exclusif des lois de financement ;

11. Considérant que le V de l'article L.O. 111-3 définit les dispositions qui peuvent figurer dans les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;

12. Considérant que le VIII de l'article L.O. 111-3 précise la portée de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution ;

13. Considérant que, dans les conditions précisées ci-dessus, les dispositions des I à V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ainsi que celles de son VII et de son VIII, ne sont pas contraires à la Constitution ;

14. Considérant que n'appelle pas davantage de remarque de constitutionnalité le premier alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 relatif à la prise en compte, dans « la plus prochaine loi de financement », des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale ;

15. Considérant, en revanche, qu'aux termes du second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 : « Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont informées par le Gouvernement, dans des conditions prévues par la loi, des mesures législatives, réglementaires ou conventionnelles ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale » ;

16. Considérant que le législateur organique ne pouvait se borner, ainsi que le prévoit la disposition précitée, à poser une règle de principe et à en renvoyer les modalités d'application à des lois ordinaires futures ; qu'il s'ensuit que le second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3, dans sa

rédaction résultant du I de l'article 1^{er} de la loi organique, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le nouvel article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale :

17. Considérant que le nouvel article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale redéfinit la liste et le contenu des rapports et des documents devant être joints ou annexés au projet de loi de financement de l'année ; que ces dispositions, dont l'entrée en vigueur s'effectuera de façon progressive conformément aux 2^o, 4^o et 5^o de l'article 23 de la loi organique, sont destinées à renforcer l'information du Parlement en temps utile afin que celui-ci se prononce en connaissance de cause sur les projets de lois de financement de la sécurité sociale soumis à son approbation ;

18. Considérant, toutefois, qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement ; que la conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci ; qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités ;

19. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR LA PRÉPARATION DES PROJETS DE LOIS DE FINANCEMENT :

20. Considérant que les articles 4 et 5 de la loi organique, qui insèrent dans le code de la sécurité sociale les articles L.O. 111-5-1 et L.O. 111-5-2, renumérotés L.O. 111-5 et L.O. 111-5-1 par l'article 22, définissent des règles propres à la préparation des projets de lois de financement ; qu'ils n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

21. Considérant que l'article 6 de la loi organique, qui insère dans le code de la sécurité sociale un article L.O. 111-5-3, renuméroté L.O. 111-5-2 par l'article 22, a également trait à la préparation des projets de lois de financement ; qu'il prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur les

orientations des finances sociales ; qu'il précise que ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ; que l'objet de cette disposition est de contribuer à l'information des membres du Parlement sur les orientations des finances sociales avant l'examen des projets de lois de financement ; qu'elle trouve son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution ;

- SUR L'EXAMEN ET LE VOTE DES LOIS DE FINANCEMENT :

22. Considérant que le III de l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale afin d'étendre, par coordination avec les nouvelles dispositions de l'article L.O. 111-4, la liste des rapports et annexes devant être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; que, comme il a été dit ci-dessus, cette mesure n'est pas contraire à la Constitution sous la réserve énoncée au considérant 18 ;

23. Considérant que l'article 7 de la loi organique a également pour objet de compléter les règles d'examen et de vote des lois de financement ; qu'il insère à cet effet un article L.O. 111-7-1 dans le code de la sécurité sociale ;

24. Considérant, d'une part, que les I, II et III de ce nouvel article L.O. 111-7-1 prévoient l'ordre dans lequel sont mises en discussion les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; que ces dispositions subordonnent la discussion d'une partie de la loi de financement de l'année au vote de la précédente et, s'agissant de la quatrième partie relative aux dépenses de l'année à venir, à l'adoption de la troisième partie relative aux recettes ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

25. Considérant, d'autre part, que le premier alinéa du IV du même article L.O. 111-7-1 dispose : « Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie » ; que constituent des amendements « s'appliquant aux objectifs de dépenses » les amendements qui ont pour objet direct de modifier le montant des objectifs ou des sous-objectifs de dépenses ;

26. Considérant que ces dispositions doivent être combinées avec les 2° et 3° du D du I du nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité

sociale, qui prévoient que la liste des sous-objectifs est définie par le Gouvernement ; que, dans ce cadre, elles offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci ;

27. Considérant que le vingtième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution habilite la loi organique à assimiler l'« objectif de dépenses » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution ;

28. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du IV de l'article L.O. 111-7-1 : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre » ; qu'ainsi pourra être vérifiée, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière qui doivent s'exercer au moment du dépôt d'un amendement, la conformité de celui-ci à l'article 40 de la Constitution ; qu'enfin, le troisième alinéa du IV de l'article L.O. 111-7-1 rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions du chapitre 1^{er} *bis* du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale ;

29. Considérant que, dans ces conditions, l'article 7 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT :

30. Considérant que l'article 10 de la loi organique donne à l'article L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale, renuméroté L.O. 111-9-1 par l'article 22, une nouvelle rédaction aux termes de laquelle : « Lorsque, dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, la communication des renseignements demandés au titre de l'article L.O. 111-9 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, le président des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser l'entrave sous astreinte » ;

31. Considérant que, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, ces dispositions ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des documents ou renseignements

susmentionnés ; que, sous cette réserve, l'article 10 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

32. Considérant que l'article 21 de la loi organique insère dans le code de la sécurité sociale un article L. 111-10-2 qui prévoit que les commissions saisies au fond des projets de loi de financement disposent d'un délai de quinze jours francs pour donner leur avis sur la liste des sous-objectifs de dépenses arrêtée par le Gouvernement sur le fondement des 2° et 3° du D du I du nouvel article L.O. 111-3 ; qu'à défaut de notification au ministre chargé de la sécurité sociale dans ce délai, l'avis est réputé rendu ; que, toutefois, le 6° de l'article 23 prévoit que, pour la consultation sur les sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, qui seuls devront figurer dans la prochaine loi de financement, le délai précité est ramené à sept jours francs ;

33. Considérant qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution et du premier alinéa de son article 47-1, de prévoir ces formalités ; qu'en effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, celles-ci ne portent pas atteinte à la liberté d'appréciation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

34. Considérant que les articles 3, 8, 9, 19 et 22 de la loi organique, qui modifient ou insèrent dans le code de la sécurité sociale, après les avoir renumérotés, les articles L.O. 111-8, L.O. 111-9 et L.O. 111-9-2 à L.O. 111-10, tendent également à renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur le financement de la sécurité sociale ; qu'ils ne sont pas davantage contraires à la Constitution ;

- SUR LES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVES AUX RELATIONS DE LA COUR DES COMPTES AVEC LE PARLEMENT :

35. Considérant qu'en vertu de l'article 14 de la loi organique, qui modifie l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières : « La Cour des comptes peut être saisie, par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont communiquées à la commission dont la demande d'enquête émane. La commission statue sur leur publication » ;

36. Considérant que ces nouvelles dispositions doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ;

37. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article 14 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

38. Considérant que l'article 12 de la loi organique, qui insère dans le code des juridictions financières un article L.O. 132-2-1, et son article 13, qui en modifie l'article L.O. 132-3, portent également sur les relations de la Cour des comptes avec le Parlement ; qu'ils ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE SOCIALE :

39. Considérant que l'article 20 de la loi organique insère dans l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée un article 4 *bis* en vertu duquel « tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale » ;

40. Considérant que cette disposition doit être combinée avec le b) du 2° du C du I du nouvel article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que, dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale « détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit » ; qu'elle trouve son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution en vertu duquel « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier... dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; qu'ainsi, l'article 20 est de caractère organique et non contraire à la Constitution ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE :

41. Considérant que les autres dispositions de la loi organique ne sont contraires à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- SUR LE CARACTÈRE ORGANIQUE DES DISPOSITIONS DE LA LOI :

42. Considérant qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution ; que l'introduction dans un texte de loi organique de dispositions n'ayant pas cette nature pourrait en fausser la portée ;

43. Considérant que les II et III de l'article 1^{er} de la loi organique, ainsi que ses articles 11, 15, 16 et 18, modifient des dispositions d'articles classés en L. dans le code de l'action sociale et des familles, le code rural et le code de la sécurité sociale ; qu'ils sont, par leur contenu, étrangers au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution ; qu'ils ne sont pas formellement inséparables des dispositions organiques du chapitre 1^{er} *bis* du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale ; qu'ils ont ainsi valeur de loi ordinaire ;

44. Considérant que les autres dispositions de la loi organique, y compris celles des articles 17 et 21 qui ont été classées à tort en articles en L., ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques,

D É C I D E :

Article premier.- Est déclaré contraire à la Constitution le second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant du I de l'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Article 2.- Sous les réserves énoncées aux considérants 18, 22, 31 et 36, les autres dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ayant le caractère de loi organique ou de loi ordinaire, sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- Les II et III de l'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que ses articles 11, 15, 16 et 18 n'ont pas le caractère de loi organique.

Article 4.- Les articles L. 111-10-1 et L. 111-10-2 du code de la sécurité sociale, résultant des articles 17 et 21 de la même loi organique, deviennent les articles L.O. 111-10-1 et L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale.

Article 5.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2005, où siégeaient : où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.