

Décision n° 2006 - 544 DC

Loi de financement de la sécurité sociale
pour 2007

LFSS 2007

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2006

Sommaire

I – Normes de références des LFSS	7
Constitution de 1958.....	7
Code de la sécurité sociale.....	9
II – Articles examinés au regard de leur procédure d’adoption	18
1 – Droit d’amendement : généralités.....	18
2 – Priorité d’examen de l’Assemblée nationale.....	20
3 – Cavaliers sociaux	37
4 – Recevabilité financière des amendements parlementaires	40
III – Articles examinés au fond	51
1 - Article 15 : Validation législative sur la durée hebdomadaire du travail dans l’hôtellerie - restauration.....	51
2 - Article 24 : Affectation à la CNAM du produit de cessions de biens immobiliers	60
3 - Article 102 : Droit d’opposition à la convention médicale	61
4 - Article 106 : Mise à la retraite d’office.....	63
5 - Article 138 : Répertoire commun aux organismes sociaux	67

Table des matières

I – Normes de références des LFSS	7
Constitution de 1958.....	7
- Article 34	7
- Article 39	7
- Article 47-1	7
□ Préambule de la Constitution de 1946	8
- Alinéa 10.....	8
- Alinéa 11.....	8
Code de la sécurité sociale.....	9
➤ <i>Section 1 : Contenu et présentation des lois de financement.....</i>	<i>9</i>
- Article L.O. 111-3.....	9
- Article L.O. 111-4.....	12
➤ <i>Section 2 : Préparation des projets de lois de financement.....</i>	<i>14</i>
- Article L.O. 111-5.....	14
- Article L.O. 111-5-1	14
- Article L.O. 111-5-2	14
➤ <i>Section 3 : Examen et vote des lois de financement.....</i>	<i>14</i>
- Article L.O. 111-6.....	14
- Article L.O. 111-7.....	14
- Article L.O. 111-7-1	15
➤ <i>Section 4 : Information et contrôle sur le financement de la sécurité sociale.....</i>	<i>16</i>
- Article L.O. 111-8.....	16
- Article L.O. 111-9.....	16
- Article L.O. 111-9-1	16
- Article L.O. 111-9-2	16
- Article L.O. 111-9-3	17
- Article L.O. 111-10.....	17
- Article L.O. 111-10-1	17
- Article L.O. 111-10-2	17
II – Articles examinés au regard de leur procédure d’adoption	18
1 – Droit d’amendement : généralités.....	18
□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	18
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.....	18
□ - Débats parlementaires	18
- Assemblée nationale, séance du mardi 28 novembre 2006	18
□ - Statistiques sur le nombre d’articles des LFSS	19

2 – Priorité d’examen de l’Assemblée nationale.....	20
□ – Normes de référence.....	20
• Constitution de 1958.....	20
- Article 39.....	20
- Article 45.....	20
- Article 47.....	20
- Article 47-1.....	21
• Code de la sécurité sociale.....	21
- Article L.O. 111-7.....	21
• Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances.....	22
- Article 40.....	22
□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	23
- Décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, cons. 2 - Loi de finances pour 1977.....	23
- Décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, cons. 6 à 8 - Loi de finances pour 1987.....	23
- Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 22 à 25 - Loi de finances pour 1990.....	23
- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, cons. 10 à 11 - Loi de finances rectificative pour 1993.....	24
- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 27 - Loi de finances pour 1996.....	24
- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 11 et 15 à 16 - Loi de finances pour 2003.....	24
□ – Débats parlementaires.....	25
• Sénat, séance du 14 novembre 2006.....	25
- Article 13 (ex 11 <i>ter</i>).....	25
• Sénat, séance du 15 novembre 2006.....	31
- Article 23 (ex 18 <i>bis</i>).....	31
- Article 47 (ex 32 <i>bis</i> A).....	36
3 – Cavaliers sociaux.....	37
□ - Normes de référence.....	37
• Code de la sécurité sociale.....	37
- Article L.O. 111-3 (V).....	37
□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	39
- Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 25 à 31 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.....	39
4 – Recevabilité financière des amendements parlementaires.....	40
□ – Normes de référence.....	40
• Constitution de 1958.....	40
- Article 40.....	40
• Code de la sécurité sociale.....	40
➤ Section 3 : Examen et vote des lois de financement.....	40
- Article L.O. 111-7-1.....	40
□ – Règlements des assemblées parlementaires.....	41
• Règlement de l’Assemblée nationale.....	41
- Article 81.....	41

- Article 92	41
- Article 98	41
• Règlement du Sénat	42
- Article 24	42
- Article 45	42
□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel	44
- Décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, cons. 1 à 5 - Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale	44
- Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, cons. 1 à 6 - Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du règlement du Sénat.....	44
- Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, cons. 41 à 42 - Loi de finances pour 1984	45
- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 1 à 3 - Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.....	45
- Décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, cons. 8 à 11 - Résolution modifiant le règlement du Sénat	46
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 95 à 99 - Loi organique relative aux lois de finances	46
- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 10 à 12 - Loi de finances pour 2003	47
- Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, cons. 2 à 4 - Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat	47
- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 28 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	48
- Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 7 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale	48
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 5 à 6 - Loi pour l'égalité des chances.....	48
□ – Débats parlementaires.....	49
- Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 26 octobre 2006	49

III – Articles examinés au fond51

1 - Article 15 : Validation législative sur la durée hebdomadaire du travail dans l'hôtellerie - restauration..... 51

□ – Normes de référence.....	51
• Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789	51
- Article 16	51
□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel	51
• Séparation des pouvoirs	51
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, cons. 6 - Loi portant validation d'actes administratifs	51
- Décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986 cons. 5 - Loi de finances rectificative pour 1986	51
- Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 cons. 3 à 6 - Loi de finances rectificative pour 2005	52
• But d'intérêt général suffisant.....	52
- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 33 à 35 - Loi de finances pour 1996	52

- Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, cons. 8 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	53
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 51 à 52 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998	53
- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 31 à 34 - Loi de programmation pour la cohésion sociale.....	53
• Non-rétroactivité des peines et sanctions plus sévères	54
- Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, cons. 5 à 6 - Loi de finances rectificative pour 1988.....	54
• Caractère non inconstitutionnel de l'acte validé.....	54
- Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997, cons. 3 - Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française	54
• Définition stricte de la portée de la validation	54
- Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 ; cons. 62 à 65 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000	54
□ - Législation et réglementation	56
• Code du travail.....	56
- Article L. 212-4.....	56
- Article L. 223-2.....	56
• Décret annulé par le Conseil d'État	57
- Décret n° 2004-1536 du 30 décembre 2004 relatif à la durée du travail dans les hôtels, cafés, restaurants	57
□ - Arrêt du Conseil d'État annulant le décret n° 2004-1536	58
- Conseil d'État, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 18 octobre 2006, n° 276359.....	58
2 - Article 24 : Affectation à la CNAM du produit de cessions de biens immobiliers	60
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 37 - Loi de finances pour 2004.....	60
- Décision n° 2006-541 DC du 28 septembre 2006, cons. 9 - Accord de Londres relatif au brevet européen.....	60
3 - Article 102 : Droit d'opposition à la convention médicale	61
□ - Code de la sécurité sociale	61
- Article L. 162-15 [<i>tel que modifié par l' article 102-I</i>].....	61
- Article L. 162-33 [<i>tel que modifié par l' article 102-II</i>]	62
4 - Article 106 : Mise à la retraite d'office	63
□ - Normes de référence	63
• Préambule de la Constitution de 1946	63
- Alinéa 8.....	63
• Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789	63
- Article 4	63
- Article 6	63
- Article 16	63
□ - Sur le principe d'égalité	63
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, cons. 12 et 13 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.....	63

□ - Sur l'atteinte aux contrats légalement conclus	64
• Jurisprudence du Conseil constitutionnel	64
- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 29 - Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail	64
- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 40 à 45 - Loi relative à la réduction négociée du temps de travail.....	64
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 27 et 28 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	65
- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4 et 7 à 11 - Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi	65
• Jurisprudence du Conseil d'État	66
- Assemblée, 24 mars 2006, n° 288460, 288465, 288474, 288485 : Société KPMG et autres	66

5 - Article 138 : Répertoire commun aux organismes sociaux

□ - Normes de référence	67
• Constitution de 1958.....	67
- Article 13	67
- Article 21	67
□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	68
• Décision de non-conformité.....	68
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 55 à 61 - Loi relative à la liberté de communication	68
• Décisions de conformité	69
- Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, cons. 10 à 12 - Loi de réglementation des télécommunications	69
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 8 à 12 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	69
- Décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, cons. 34 et 35 - Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile	70
- Décision n° 2004-497 DC du 1 ^{er} juillet 2004, cons. 6 et 7 - Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle	70
- Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 40 et 41 - Loi relative à l'assurance maladie 2004-504	70

I – Normes de références des LFSS

Constitution de 1958

Titre V : Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 34

La loi fixe les règles concernant : (...)

l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; (...)

La loi fixe les principes fondamentaux :

du droit du travail, du droit syndical et **de la sécurité sociale.**

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique¹.

« 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 organique². »³

- Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. **“ Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. ”⁴**

- Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique⁵.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001

² Lois organiques n° 96-646 du 22 juillet 1996 et 2005-881 du 2 août 2005

³ Inséré par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 1er

⁴ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

⁵ Lois organiques n° 96-646 du 22 juillet 1996 et 2005-881 du 2 août 2005

□ **Préambule de la Constitution de 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.

Code de la sécurité sociale

Livre 1 - Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base

Titre 1 - Généralités

Chapitre 1er bis - Lois de financement de la sécurité sociale

➤ Section 1 : Contenu et présentation des lois de financement

- Article L.O. 111-3

I - La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :

- une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;
- une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

A - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives **au dernier exercice clos**, la loi de financement de la sécurité sociale :

- 1°. Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;
- 2°. Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;
- 3°. Approuve le rapport mentionné au II de l'article L.O. 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.

B - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à **l'année en cours**, la loi de financement de la sécurité sociale :

- 1°. Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;
- 2°. **Rectifie les objectifs de dépenses par branche de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base**, ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;
- 3°. Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

C - 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 :

- 1°. Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;
- 2°. Détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. Cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. A cette fin :
 - a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant

au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

- b) Elle 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 .
- c) Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 5° du III de l'article L.O. 111-4 ;
- d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;
- e) Elle arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

D - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour **l'année à venir**, la loi de financement de la sécurité sociale :

- 1°. Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;
- 2°. Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;
- 3°. Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq.

II - La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I.

III - L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'État.

IV – Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.

Cette disposition s'applique également :

- 1°. A toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à

l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2°. A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

3°. A toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

V -

A - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à **l'année en cours**, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

B - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour **l'année à venir**, outre celles prévues au C du I, les dispositions :

1°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;

2°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent** ;

3°. **Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions** affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4°. **Relatives à la trésorerie et à la comptabilité** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

5°. **Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette** des régimes obligatoires de base, et **relatives à la mise en réserve de recettes** au profit des régimes obligatoires de base et à **l'utilisation de ces réserves**, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent ;

C - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :

1°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent** ;

3°. **Modifiant les règles relatives à la gestion des risques** par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4°. **Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.**

D - Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

VI - Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de leur dette, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.

VII - 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.

VIII - La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :

- 1°. La production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;
- 2°. La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article ;
- 3°. La production du rapport, mentionné à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, de 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, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification.

- Article L.O. 111-4

I. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné **d'un rapport** décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

II - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné **d'un rapport** décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

III. - Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année **des annexes** :

- 1°. Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficience relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- 2°. Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'Etat et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

- 3°. Rendant compte de la mise en oeuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en oeuvre au cours de cette même année ;
- 4°. Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non salariés agricoles et des régimes des non salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;
- 5°. Enumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;
- 6°. Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'Etat et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinés à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;
- 7°. Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif. Cette annexe présente les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense. Elle rappelle, le cas échéant, l'alerte émise par une autorité indépendante désignée par la loi ;
- 8°. Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :
 - a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;
 - b) Des organismes financés par des régimes obligatoires de base ;
 - c) Des fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;
 - d) Des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- 9°. Justifiant, d'une part, les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaillant, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.

IV. - Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres.

V. - Sont également transmis au Parlement :

- 1°. Le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;
- 2°. Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- 3°. Un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du 3° du VIII de l'article L.O. 111-3 du présent code.

➤ Section 2 : Préparation des projets de lois de financement

- Article L.O. 111-5

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale prépare les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont délibérés en conseil des ministres.

- Article L.O. 111-5-1

Pour la préparation du projet de loi de financement, les organismes gestionnaires d'un régime obligatoire de protection sociale doivent transmettre au ministre chargé de la sécurité sociale les données dont ils disposent concernant les recettes et dépenses relatives au dernier exercice clos et à l'année en cours, ainsi que leurs perspectives d'évolution au titre des quatre années à venir.

- Article L.O. 111-5-2

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur les orientations des finances sociales comportant :

- 1°. Une description des grandes orientations de sa politique de sécurité sociale au regard des engagements européens de la France ;
- 2°. Une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce débat peut être concomitant du débat prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

➤ Section 3 : Examen et vote des lois de financement

- Article L.O. 111-6

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris les rapports et les annexes mentionnés aux I, II et III de l'article L.O. 111-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

- Article L.O. 111-7

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les

amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

- Article L.O. 111-7-1

I. - La partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote par cette assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

La partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote par cette assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours.

La partie du projet de loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année.

II. - La partie du projet de loi de financement rectificative comprenant les dispositions relatives aux dépenses ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général.

III. - Dans la partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, l'approbation des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, du régime général, des organismes concourant au financement de ces régimes, celle des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées au titre de cet exercice, celle des montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que celle des montants correspondant à l'amortissement de leur dette font l'objet d'un vote unique.

Dans la partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la rectification des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes fait l'objet d'un vote unique. La rectification de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes font l'objet d'un vote unique. La rectification des objectifs de dépenses par branche, décomposés le cas échéant en sous-objectifs, est assurée par un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. La rectification de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie décomposé en sous-objectifs fait l'objet d'un vote distinct.

Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les prévisions de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes font l'objet d'un vote unique. Les tableaux d'équilibre font l'objet de votes distincts selon qu'il s'agit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes. La détermination de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes font l'objet d'un vote unique. La liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources font l'objet d'un vote unique.

Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale font l'objet d'un vote unique. Chaque objectif de dépenses par branche, décomposé le cas échéant

en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, décomposé en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.

IV. - 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.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en oeuvre.

Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables.

➤ Section 4 : Information et contrôle sur le financement de la sécurité sociale

- Article L.O. 111-8

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond de ce projet et les autres commissions concernées adressent au Gouvernement, avant le 10 juillet de chaque année, des questionnaires relatifs à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 8 octobre.

- Article L.O. 111-9

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au Président de la mission mentionnée à l'article L.O. 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le ou les rapporteurs de la commission, dans leur domaine d'attribution, ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues au premier alinéa.

- Article L.O. 111-9-1

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.

- Article L.O. 111-9-2

En cas d'urgence, les limites prévues au e du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 peuvent être relevées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et information des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

- Article L.O. 111-9-3

Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour y répondre.

- Article L.O. 111-10

(inséré par Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 38 Journal Officiel du 17 août 2004)

Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois.

- Article L.O. 111-10-1

Avant la fin des mois de janvier et de juillet de chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base.

- Article L.O. 111-10-2

Les avis formulés par les commissions saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale dans le cadre de leurs consultations sur la liste des sous-objectifs de dépenses de l'objectif national d'assurance maladie et celle des éventuels sous-objectifs de dépenses par branche prévues aux 2° et 3° du D du I de l'article L.O. 111-3 sont rendus dans un délai de quinze jours francs à compter de leur réception. A défaut de notification au ministre chargé de la sécurité sociale dans ce délai, l'avis est réputé rendu.

II – Articles examinés au regard de leur procédure d’adoption

1 – Droit d’amendement : généralités

□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24 -

Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

□ - Débats parlementaires

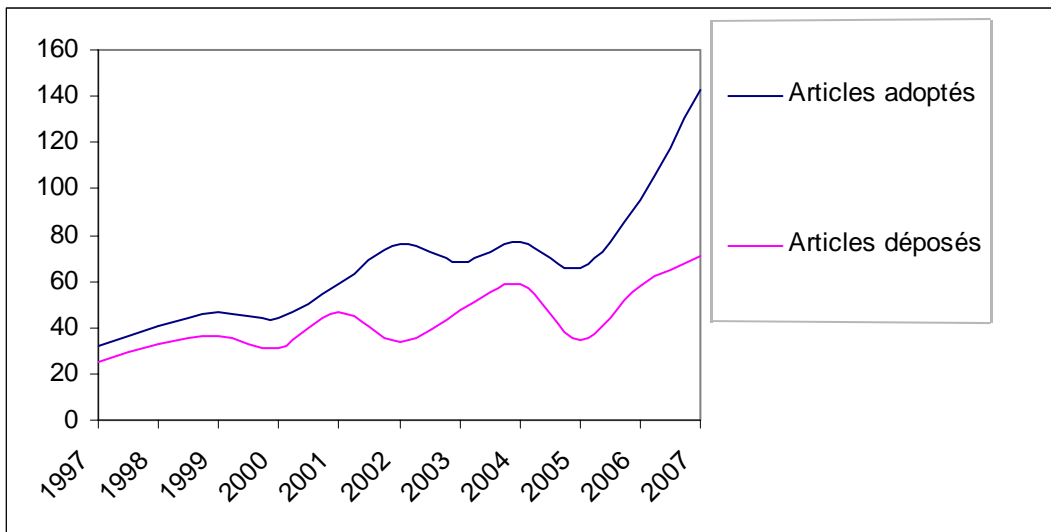
- Assemblée nationale, séance du mardi 28 novembre 2006

M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur de la commission mixte paritaire. (...) Alors que le projet de loi initial comportait 71 articles, le Sénat a été saisi de 94 articles après l’adoption du texte par l’Assemblée nationale le 31 octobre. Après l’examen au Sénat, le texte proposé par la commission mixte paritaire comptait 147 articles, soit **un doublement par rapport au projet initial**. Nous nous félicitons tous de l’application du nouveau cadre organique, que les deux commissions souhaitaient depuis longtemps. Le Parlement a gagné au changement.

Cependant, on ne peut que constater que ce nouveau cadre organique a conduit à **l’inflation du nombre d’articles** et à l’augmentation de la durée de la discussion. De plus, **le texte proposé aujourd’hui comporte des articles qui**, quels que soient leur intérêt et leur origine, **sont étrangers au champ des lois de financement de la sécurité sociale. Le Conseil constitutionnel fera son travail**, mais, dès aujourd’hui, le nombre élevé de ces articles pose aux parlementaires des questions quant à l’organisation des travaux du Parlement et à la crédibilité de ses décisions. **En outre, messieurs les ministres, le Gouvernement a déposé, ou fait déposer, un certain nombre d’amendements particulièrement importants au Sénat. Cette technique n’a pas permis à l’Assemblée de discuter en formation plénière de ces amendements très intéressants, ce que je ne peux que regretter en tant que rapporteur pour l’Assemblée nationale.**

□ - Statistiques sur le nombre d'articles des LFSS

LFSS pour...	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Articles adoptés	32	41	47	44	59	76	68	77	66	95	143
Articles déposés	25	33	36	31	47	34	48	59	35	58	71
Augmentation (%)	28%	24%	31%	42%	26%	124%	42%	31%	89%	64%	101%



2 – Priorité d'examen de l'Assemblée nationale

□ – Normes de référence

• *Constitution de 1958*

Titre V : Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 39

(al. 1) L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

(al. 2) Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. « **Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.** » « Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat. »⁷

- Article 45

(al. 1) Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

(al. 2) Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

(al. 3) Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

(al. 4) Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- Article 47

(al. 1) Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique⁸.

(al. 2) **Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.**

(al. 3) **Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.**

(al. 4) Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

(al. 5) Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

(al. 6) La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

⁶ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 4

⁸ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances.

- Article 47-1⁹

(al. 1) Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique¹⁰.

(al. 2) **Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.**

(al. 3) **Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.**

(al. 4) Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

(al. 5) La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

• Code de la sécurité sociale

- Article L.O. 111-7

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le **délai de vingt jours** après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un **délai de quinze jours** après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

⁹

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 3

¹⁰ Art. L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du C. de la séc. soc. ; art. L.O. 132-2-1 à L.O. 132-3-1 du C. des jur. fin. ; art. 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

• *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*

Titre IV : De l'examen et du vote des projets de lois de finances

Chapitre 1^{er} : Du projet de loi de finances pour l'année et des projets de loi de finances rectificative

- Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de **quarante jours** après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de **vingt jours** après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, cons. 2 - Loi de finances pour 1977

2. Considérant que l'article 39 de la Constitution dispose, in fine, que "les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale"; **qu'il est constant que l'article 16 prévoyant l'institution d'une taxe sanitaire et d'organisation du marché des viandes a été soumis par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat, sous forme d'amendement, et que s'agissant d'une mesure financière entièrement nouvelle, il l'a été en méconnaissance de l'article 39 susvisé de la Constitution ;**

- Décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, cons. 6 à 8 - Loi de finances pour 1987

6. Considérant, en outre, que pour les lois de finances, il importe que les amendements présentés soient au nombre de ceux qui peuvent figurer dans un texte de cette nature, en vertu de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; **que, de plus, conformément à l'article 39, in fine, de la Constitution, les amendements introduisant des mesures financières entièrement nouvelles doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale ;**

7. Considérant que les amendements qui sont à l'origine des articles 8 et 11 tendent, d'une part, à instituer un régime de droit d'option pour la prise en compte de l'indemnité pour congés payés **complétant ainsi les règles posées par l'article 7 de la loi** et, d'autre part, **à étendre le champ d'application des règles** d'aide à l'investissement pour les implantations commerciales à l'étranger **qui résultent de l'article 10 de la loi** ; que les amendements dont sont issus **les articles 19 et 20 aménagent des aspects particuliers de la fiscalité applicable dans le domaine des activités agricoles** ; que les articles 40 et 41, qui ont été eux aussi adoptés par voie d'amendement, **créent respectivement une taxe** sur les allumettes et les briquets et une taxe de sûreté due par les entreprises de transport public aérien ;

8. Considérant que ces diverses dispositions ne sont pas sans lien avec le texte en discussion ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée restreinte, elles n'ont pas dépassé les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ; que ces dispositions, en raison de leur caractère fiscal, sont au nombre de celles pouvant figurer dans une loi de finances, conformément au troisième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 précité ; **que les articles 40 et 41 qui instituent des taxes nouvelles ont été présentés par priorité devant l'Assemblée nationale** ; que, dans ces conditions, le Gouvernement n'a méconnu aucune règle de valeur constitutionnelle en ayant fait usage du droit d'amendement qui lui est reconnu par le troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution ;

- Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 22 à 25 - Loi de finances pour 1990

22. Considérant, en outre, que pour les lois de finances, il importe que les amendements présentés soient au nombre de ceux qui peuvent figurer dans un texte de cette nature, en vertu de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; **que, de plus, conformément à l'article 39, in fine, de la Constitution, les amendements introduisant des mesures financières entièrement nouvelles doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale ;**

23. Considérant que l'amendement apporté à l'état H approuvé par l'article 73 tend seulement à ajouter au tableau des dépenses pouvant donner lieu à reports de crédits un chapitre supplémentaire intitulé "contribution de l'État à la S.N.C.F." ; **que les amendements qui sont à l'origine des articles 99 à 106 se bornent à modifier des dispositions de la législation fiscale existante dans des domaines divers ; que l'article 108, qui résulte également d'un amendement, aménage les règles déjà en vigueur qui régissent le droit de visite et de saisie des agents des administrations fiscales et douanières ; qu'enfin, si l'article 79, qui tire lui aussi son origine d'un amendement, institue deux impositions nouvelles au profit des départements, celles-ci sont destinées à se substituer, pour l'essentiel, à la taxe d'habitation perçue par les départements en application de l'article 1586 du code général des impôts ;**

24. Considérant que ces diverses dispositions ne sont pas sans lien avec le texte en discussion ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée, elles n'ont pas dépassé les limites inhérentes à

l'exercice du droit d'amendement ; que ces dispositions en raison de leur caractère financier, dans le cas de l'article 73, et de leur caractère fiscal s'agissant des autres articles, sont au nombre de celles devant, dans le premier cas, et pouvant, pour ce qui est des articles 79, 99 à 106 et 108, figurer dans une loi de finances conformément aux dispositions des articles premier et 17 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ; **que le droit de priorité de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les mesures entièrement nouvelles a été respecté ;**

25. Considérant, dans ces conditions, que les moyens tirés de la méconnaissance tant de l'article 45 de la Constitution que des dispositions combinées des articles 39 et 44 doivent être écartés ;

**- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, cons. 10 à 11 -
Loi de finances rectificative pour 1993**

10. Considérant que l'article 39, in fine, de la Constitution dispose que "les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale" ; **qu'il en résulte que des mesures financières entièrement nouvelles ne peuvent être présentées par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat ;**

11. Considérant que l'article 1518 bis du code général des impôts comporte des majorations des valeurs locatives foncières qui sont prévues pour chaque année à partir de 1981 par une loi de finances, par application de coefficients forfaitaires tenant compte des variations des loyers ; que la disposition contestée a pour seul objet de déterminer par avance les coefficients à appliquer au titre des deux années 1994 et 1995, en vue d'assurer une évolution régulière des bases d'impôts directs locaux ; qu'elle se borne ainsi, dans le cadre de la législation existante relative au mécanisme d'actualisation annuelle, à procéder pour une période limitée à la fixation de coefficients correcteurs nécessaires à la mise à jour de la valeur locative des propriétés bâties et non bâties en fonction des variations de loyers ; que, dans ces conditions, elle ne peut être regardée comme une mesure financière entièrement nouvelle ; que, par suite, elle pouvait être introduite par voie d'amendement dans le projet de loi de finances rectificative soumis au Sénat sans méconnaître l'article 39 de la Constitution ;

**- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 27 -
Loi de finances pour 1996**

27. Considérant que l'article 39, alinéa 2, in fine, de la Constitution dispose que "les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale" ; **qu'il n'en résulte pas que des mesures financières ne puissent pas être présentées par voie d'amendement par des sénateurs ;** que tel est le cas de l'article 94 ; que le grief articulé par les auteurs de la saisine ne saurait donc être accueilli ;

**- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 11 et 15 à 16 -
Loi de finances pour 2003**

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement » ; que, si le second alinéa de son article 39 dispose que « les projets de loi de finances (...) sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale », il n'en résulte pas que des mesures financières ne puissent être présentées par voie d'amendement par des sénateurs ; que tel est le cas de l'article 11 ;

(...)

15. Considérant qu'il résulte du second alinéa de l'article 39 de la Constitution que des mesures financières entièrement nouvelles ne peuvent être présentées par le Gouvernement pour la première fois devant le Sénat ;

16. Considérant que l'amendement en cause a été présenté par coordination avec une mesure soumise en premier lieu à l'Assemblée nationale dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2002 ; qu'il s'est borné à une rectification de faible ampleur des évaluations de recettes de deux impôts afférentes à 2003 ; que, dès lors, l'amendement en cause n'a pas introduit de mesure financière entièrement nouvelle ; que le grief tiré d'une irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 57 doit donc être rejeté ;

□ – Débats parlementaires

• Sénat, séance du 14 novembre 2006

- Article 13 (ex 11 ter)

Mme la présidente. L'amendement n° 418, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Après l'article L. 131-6-1 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 131-6-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-6-2. - Les cotisations obligatoires de sécurité sociale applicables aux travailleurs non salariés non agricoles visés aux articles 50-0 ou 102 ter du code général des impôts font l'objet d'une exonération égale à la différence, si elle est positive, entre le total des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables et des fractions de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables pendant les périodes au cours desquelles les travailleurs non salariés non agricoles bénéficient des exonérations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 161-1-1, aux articles L. 161-1-2, L. 161-1-3, L. 756-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et à l'article 146 de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001. »

II. Un décret prévoit les conditions d'application du I, et notamment le montant des fractions prévues au premier alinéa de l'article L. 131-6-2 ainsi que les conditions que doivent remplir les bénéficiaires de l'exonération prévue au même alinéa.

III. - L'article L. 131-6 du même code est ainsi modifié :

1° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Les cotisations sont établies sur une base annuelle. Elles sont calculées, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année ou de revenus forfaitaires. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, les cotisations font l'objet d'une régularisation. »

2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Par dérogation aux quatrième et sixième alinéas, les travailleurs non salariés entrant dans le champ de l'exonération visée à l'article L. 131-6-2 peuvent demander annuellement, pour l'année au cours de laquelle débute leur activité professionnelle et les deux années civiles suivantes, à ce que l'ensemble des cotisations et contributions de sécurité sociale dont ils sont redevables soient calculées trimestriellement en fonction de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux. Ce régime est applicable l'année de création de l'entreprise et le reste pendant l'année civile au cours de laquelle les limites de chiffre d'affaires ou de recettes prévues par les articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts sont dépassées.»

IV- Au premier alinéa de l'article L. 131-6-1 du même code, après les mots : « code du travail » sont insérés les mots : « et lorsqu'il n'est pas fait application du dernier alinéa de l'article L. 131-6 ».

V - L'article L 136-3 du même code est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« La contribution est établie à titre annuel. Elle est assise, à titre provisionnel, sur le revenu professionnel de l'avant-dernière année précédant celle au titre de laquelle elle est due. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, la contribution fait l'objet d'une régularisation. »

2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Par dérogation aux troisième et quatrième alinéas, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 131-6 sont applicables lorsque les employeurs ou les travailleurs indépendants ont exercé l'option prévue par ledit alinéa. »

VI- L'article L. 133-6-2 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation au premier alinéa, les travailleurs indépendants relevant des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 131-6 sont dispensés de la déclaration de revenus auprès du régime social des indépendants. ».

VII- Un décret détermine les conditions d'application du III au VI, et notamment les obligations déclaratives des travailleurs non salariés.

VIII- Les dispositions du I s'appliquent pour la première fois pour le calcul des cotisations assises sur les revenus de l'année 2007.

La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, cet amendement tend à mettre en place un prélèvement social proportionnel.

Actuellement, lorsqu'un particulier crée une entreprise, sous quelque forme que ce soit, il doit supporter une contribution forfaitaire, au titre des différentes branches. De ce fait, dès le premier euro de chiffre d'affaire qui est facturé et, si Dieu le veut, encaissé, l'entrepreneur doit acquitter précisément 3 123 euros dès la première année d'activité, dont 781 euros pour le premier trimestre. Ainsi, il n'existe aucun rapport entre la somme des charges forfaitaires que doit supporter ce créateur d'entreprise et son activité réelle.

Voilà des années que mon administration et tous ceux qui s'intéressent à ces questions se battent pour que la personne qui a l'idée de créer une entreprise cesse d'être frappé d'emblée par 781 euros de charges !

Certes, monsieur Jégou, on comprend bien l'intérêt qu'ont les caisses de sécurité sociale à maintenir de telles obligations. Mais imagine-t-on combien de gens ne créent pas d'entreprise ou d'activité complémentaire, à cause de ce système complètement absurde. Représentez-vous le volume de « travail au noir » qu'il suscite dans notre pays !

Il a fallu que, avec l'ensemble des organisations syndicales, les services de Thierry Breton, ceux de Xavier Bertrand et de Philippe Bas, nous trouvions un moyen de sortir de ce système de contribution forfaitaire. Ce fut un travail long et complexe.

Nous avons finalement réussi à mettre au point ce dispositif reposant sur une déclaration unique et sur un prélèvement proportionnel au chiffre d'affaires. Nous avons retenu deux taux, selon la nature de l'activité : 14 % pour celui qui fait de l'achat-revente et 24,5 % pour celui qui transforme. Mais l'essentiel est bien que la contribution soit fixée en pourcentage du chiffre d'affaires.

Ainsi n'importe qui pourra, avec ou sans l'ACCRES, démarrer tranquillement une activité, sachant que, quel que soit son chiffre d'affaires le premier mois - 500 euros, 1 000 euros, 1 500 euros... - ou le mois suivant, le montant de sa cotisation sera seulement une certaine fraction de ce chiffre d'affaires.

Les estimations les plus basses qui ont été réalisées prévoient la transformation immédiate de 300 000 activités au noir en activités déclarées, ainsi que la création de 300 000 microsociétés, grâce à la compensation par l'État, et ce n'est pas seulement pour vous être agréable, monsieur Jégou, mais simplement parce que cet effort est normal. Au total, 600 000 activités nouvelles sont donc prévues.

Tous ceux qui connaissent le secteur de la micro-entreprise, tous ceux qui mesurent l'ampleur de l'activité complémentaire ou parallèle s'accordaient à réclamer la suppression de la contribution forfaitaire.

Cette mesure est d'autant plus utile que le fait de se lancer dans une activité complémentaire peut être un moyen d'améliorer son pouvoir d'achat, pour un retraité, pour l'épouse d'un artisan ou d'un commerçant, pour un demandeur d'emploi, un RMIste, voire un travailleur cherchant une deuxième activité...

Ce dispositif est donc plus qu'une petite mesure technique : c'est une mesure de pouvoir d'achat, de justice sociale, de dynamisme économique. Mais c'est avant tout une mesure de création d'entreprises !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Vasselle, rapporteur. La commission des affaires sociales comprend l'objectif recherché par le Gouvernement et le Président de la République à travers cette disposition.

Nombreux sont les travailleurs indépendants à avoir renoncé à créer leur entreprise en raison de la disproportion des cotisations URSSAF au regard du chiffre d'affaires escompté. De ce point de vue, l'initiative du Gouvernement paraît tout à fait intéressante, crédible et digne d'intérêt.

Toutefois, et je suis dans mon rôle en formulant cette remarque, l'instauration d'un bouclier social revient à priver potentiellement la sécurité sociale d'une partie des recettes qu'elle était en droit d'attendre de la création de ces entreprises.

Monsieur le ministre, il est un point sur lequel nous souhaitons des éclaircissements. Vous venez de nous expliquer que le taux varierait en fonction de la nature de l'activité - 14 % dans un cas, 24,5 % dans l'autre. Or, lorsque cet amendement a été présenté en commission, il nous a été précisé que deux assiettes seraient prises en compte.

En effet, tel qu'il est rédigé, l'amendement fait référence à l'article L. 131 - 6 du code de la sécurité sociale, dont le quatrième alinéa est ainsi modifié au III : « Les cotisations sont établies sur une base annuelle. Elles sont calculées, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année ou de revenus forfaitaires. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, les cotisations font l'objet d'une régularisation. » Dans un cas, il est donc question de chiffre d'affaires, dans l'autre, de revenus professionnels.

Cet amendement a été déposé à la dernière minute, ce qui explique que la commission des affaires sociales n'ait pas eu le temps de l'examiner de manière approfondie. Des explications complémentaires seraient donc bienvenues, monsieur le ministre.

Sous les réserves que je viens d'émettre, la commission est favorable à cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Cet amendement vous a été soumis à la dernière minute, monsieur le rapporteur, et je dois avouer, pour être franc, que l'arbitrage final a eu lieu *in extremis* !

Pour ce qui est du taux, les modalités seront arrêtées par décret. Pour l'instant, il varie selon qu'il s'agit d'une activité de commerce ou d'une activité hors-commerce.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Là, c'est clair.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. J'admets très volontiers que cela mérite un examen plus approfondi et quelques ajustements, car je ne suis pas sûr qu'une simplification de cette nature prenne en compte toutes les contradictions ou toutes les difficultés de l'activité économique.

La loi arrête un principe, celui du pourcentage, mais c'est le décret qui en précisera les aspects pratiques : cela nécessitera des débats, y compris avec vos propres commissions. Il nous faudra être diligents pour que ce dispositif soit applicable dès le mois de janvier prochain.

Il en va de même pour l'interprétation des revenus forfaitaires, dont le principe est assez simple : les décisions finales seront prises par décret, en concertation avec les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale.

M. Alain Vasselle, rapporteur. N'oubliez pas les commissions des affaires sociales !

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Je me demande si M. le ministre n'a pas inversé les taux : celui de 24,5 % s'appliquerait aux activités d'achat-revente, et celui de 14 % concernerait les activités de transformation. Dans le cas contraire, ce ne serait pas cohérent !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. C'est effectivement ce qui est prévu, sous la réserve du débat que nous aurons ensemble pour mettre au point le décret.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Cette mesure est certainement une idée intéressante. Toutefois, je voudrais vous dire mon étonnement, messieurs les ministres.

Nous débattons de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale depuis deux jours, alors que les députés se sont déjà prononcés sur ce texte. Nous examinerons prochainement le projet de loi de finances pour 2007, une fois que les députés en auront achevé la discussion. Or voilà que nous est présentée une disposition forte et emblématique, qui n'est pas sans conséquences budgétaires. Je n'ai pas le sentiment que le Parlement soit convenablement traité en la circonstance.

M. Guy Fischer. Exactement !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Vous nous soumettez un amendement, dont la rédaction est sans doute d'une limpidité totale pour les plus familiers de ces affaires, mais sur lequel je ne peux exprimer d'opinion puisque son dépôt tardif m'a empêché d'en faire une lecture autre que superficielle. Certes, je fais confiance à la commission des affaires sociales,...

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ah ! (Sourires.)

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.... mais, sur la forme, mes chers collègues, ce n'est pas une bonne manière de travailler et je blâme la méthode employée. On ne cesse de proclamer le respect du Parlement, de se présenter devant les électeurs avec des projets de revalorisation du pouvoir législatif, mais, ce soir, alors qu'il s'agit d'une question que je crois fondamentale, on nous demande d'acheter un lapin dans un sac !

Par ailleurs, messieurs les ministres, vous n'avez pas non plus précisé combien il en coûtera au budget de l'État. Nous avons entendu M. le ministre de l'économie et des finances plaider pour la maîtrise des dépenses publiques. Or voilà que nous est proposée une dépense publique supplémentaire ! Sans doute est-elle utile, mais pourquoi n'avoir pas jugé opportun d'associer aux réunions d'experts les humbles parlementaires que nous sommes, afin que nous puissions ce soir exprimer une opinion ?

Je le répète, ce n'est vraiment pas une bonne façon de traiter le Parlement. Certes, hors de l'hémicycle, nous pouvons regretter à quel point nous vivons une sorte de résignation permanente, déplorer que le Parlement ne puisse s'exprimer et que, en définitive, ce soit le Gouvernement qui fait la loi.

Pour toutes ces raisons de principe, je ne me sens pas prêt à voter cette disposition.

(...)

M. Jean-Louis Borloo, ministre. (...) je vous donne acte de votre position de fond, mais, de grâce, acceptez que d'autres voix se fassent entendre sur ce sujet. Je ne voudrais pas que ce débat soit influencé par les appréciations que l'on peut porter sur d'autres problématiques, et que je peux comprendre par ailleurs.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. **Il s'agit là de questions fondamentales, que l'on ne peut traiter à la légère. C'est pourquoi je vous fais grief, messieurs les ministres, d'avoir attendu ce soir pour nous saisir de cette possibilité d'avancer dans la bonne direction.**

Il y a deux formes de délocalisation : la délocalisation géographique, quand une entreprise quitte le territoire national pour aller produire ailleurs et échapper à l'impôt ; la délocalisation sur place, si je puis m'exprimer ainsi, par un basculement dans le marché parallèle, dans l'économie grise, dans le travail au noir. Dans le second cas, il s'agit aussi de délocalisation, et nous devons y être attentifs.

J'entends bien vos arguments, monsieur Borloo, mais je ne pourrai vraiment pas voter cet amendement si n'est pas insérée une disposition prévoyant une sortie progressive du dispositif. En effet, si vous maintenez un couperet, un seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel le calcul des cotisations relèvera d'un autre barème, vous risquez d'amener un certain nombre d'entrepreneurs à ne pas développer l'activité, et donc à ne pas créer d'emplois.

Par conséquent, je ne peux pas m'accommoder d'un dispositif comportant des seuils aussi brutaux. La France, dans sa législation fiscale et sociale, est malade d'un empilement de seuils qui faussent les comportements. Or vous proposez d'en créer un nouveau. Je vous demande donc instamment de revoir ce dispositif, de modifier la rédaction de votre texte et de prévoir dans la loi que la sortie du dispositif sera progressive, afin d'éviter un effet couperet qui neutraliserait totalement le potentiel de création d'emplois dans les micro-entreprises.

(...)

Mme la présidente. La parole est à M. Gérard Cornu, pour explication de vote.

M. Gérard Cornu. **Messieurs les ministres, deux d'entre vous, me semble-t-il, ont été parlementaires avant d'entrer au Gouvernement. Par conséquent, vous comprendrez que nous n'apprécions guère que l'on nous remette aussi tardivement un amendement de trois pages, en incluant l'exposé des motifs, assez compliqué et difficile à lire.**

On peut donc comprendre le mécontentement manifesté par notre collègue Jean Arthuis à l'égard de la méthode employée.

Cela étant, il est tout à fait vrai que les créateurs d'entreprise doivent acquitter des charges sociales trop lourdes au regard du chiffre d'affaires qu'ils réalisent au début de leur activité.

J'estime donc que le dispositif présenté constitue, sur le fond, une réelle avancée, même si, **sur la forme, la démarche suivie ne me satisfait pas forcément. Messieurs les ministres, qu'auriez-vous pensé, dans de telles circonstances, quand vous étiez parlementaires ? Auriez-vous apprécié que le Gouvernement vous présente au dernier moment un amendement assez complexe et vous place dans l'obligation de vous en remettre à ses explications ?**

Quoi qu'il en soit, le groupe de l'UMP est tout à fait d'accord avec votre proposition, parce qu'elle va dans le bon sens. Admettez seulement que nous puissions ne pas être très contents de la méthode employée.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. **Je vous donne volontiers acte de votre mécontentement,** monsieur Cornu. Croyez bien, d'ailleurs, que je n'ai guère apprécié que des journalistes français s'expriment sur un sujet dont le Sénat aurait dû avoir la primeur ce soir, même si l'élaboration du dispositif n'avait pu être entièrement menée à son terme. Je n'ai pas trouvé cela très élégant.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis. C'est parce que vous leur avez donné l'information ! Ils n'ont pas inventé !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. Par qui ont-ils été informés, monsieur le ministre ?

M. Jean-Louis Borloo, *ministre*. Pas par moi, monsieur le sénateur !

En ce qui concerne la méthode, monsieur Cornu, je rappellerai que nous avons eu, voilà quelque temps, un débat sur la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier, qui a débouché sur l'élaboration d'une loi d'habilitation et d'une ordonnance. J'avais alors pris l'engagement que cette ordonnance serait rédigée en collaboration avec un comité des sages désigné par le Sénat et par l'Assemblée nationale. Ce comité des sages s'est réuni régulièrement et a rendu compte de ses travaux devant les différentes commissions compétentes des deux assemblées, et le texte de l'ordonnance a finalement reçu l'aval des parlementaires.

S'agissant du dispositif qui nous occupe maintenant, je m'engage à ce que le décret d'application soit rédigé suivant la même procédure.

M. Gérard Cornu. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Guy Fischer, pour explication de vote.

M. Guy Fischer. **Plusieurs de nos collègues ont manifesté leur mécontentement quant aux conditions dans lesquelles nous travaillons sur un amendement très complexe, dont nous sommes très peu à pouvoir appréhender toutes les implications et toutes les subtilités. M. Arthuis s'est très bien exprimé sur ce point.**

Il est donc tout à fait normal que nous fassions part de notre réprobation à cet égard.

De manière générale, j'observerai que, depuis le début de nos débats, des amendements du Gouvernement nous sont soumis au dernier moment, alors que la presse en a déjà fait état. Ainsi, un article paru hier dans Les Échos évoquait cinq amendements gouvernementaux qui ne nous avaient pas encore été présentés, l'un d'entre eux portant notamment sur la possibilité de renouveler des lunettes sans s'être préalablement rendu chez un ophtalmologue. Aujourd'hui, nous avons appris par Le Monde que le numéro de sécurité sociale pourrait devenir la clef d'accès au dossier médical personnel...

Nous pourrions multiplier les exemples de ce type. À ma connaissance, c'est bien la première fois que nous sommes amenés à travailler dans de telles conditions. Peut-être est-ce dû à l'approche de l'élection présidentielle, mais cela reste tout à fait inadmissible.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. J'ignore si la proposition que je vais formuler est recevable, mais il faut avancer et construire, en pensant au pays, à celles et ceux de nos compatriotes qui veulent entreprendre et créer des richesses.

J'ai bien entendu vos arguments, monsieur le ministre, mais il conviendrait que vous mettiez à notre disposition des éléments permettant de procéder à des simulations, de telle sorte que soit fixé, dans le décret, le chiffre d'affaires plafond pour l'application du dispositif proportionnel à un niveau où le montant des cotisations sociales calculé selon le nouveau système rejoindrait celui qui correspond au taux actuellement en vigueur. Telle devrait être la règle.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Bien sûr !

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. Le mécanisme serait tel que le montant des cotisations sociales calculé proportionnellement au chiffre d'affaires serait égal, une fois le plafond atteint, à celui des charges acquittées selon les règles actuelles. Ce seuil devrait constituer le point de jonction entre les deux dispositifs, le niveau de sortie du régime dérogatoire.

Si vous pouviez nous confirmer qu'il en sera ainsi, monsieur le ministre, et qu'un tel seuil pourra être institué, je lèverais bien entendu les réserves de fond que j'ai formulées.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. **Nous venons d'assister à un travail de commission en séance publique sur un amendement de dernière minute. Avec un peu plus de temps, nous aurions peut-être pu faire l'économie de ce débat.**

Il m'appartient maintenant de donner l'avis de la commission sur l'amendement du Gouvernement.

Nous avons entendu les explications de M. Jean-Louis Borloo, qui s'est en outre engagé, au nom du Gouvernement, à préparer la rédaction du décret en liaison étroite avec les commissions des finances et des affaires sociales des deux assemblées. J'é mets donc un avis de sagesse sur cet amendement, et je ne doute pas que la Haute Assemblée saura prendre ses responsabilités dans le sens souhaité par le Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Godefroy. Les propos tenus par notre collègue Jean Arthuis étaient très intéressants. Je regrette quelque peu qu'il accepte l'« avancée » proposée par le Gouvernement, même si je comprends bien ses raisons.

Toute la journée, nous avons vu défiler sur les bancs-titres des chaînes d'information permanente de la télévision l'annonce d'un « bouclier social ». Je me suis demandé à quel moment nous allions, en tant que membres de la représentation nationale, en être officiellement informés par le Gouvernement. Or c'est seulement à vingt-deux heures quinze que le Parlement a pu prendre connaissance de cette proposition ! Je considère que ce n'est pas une bonne méthode de travail.

Je ne mets pas en doute la volonté du Gouvernement d'associer le Parlement, mais la méthode utilisée n'est quand même pas acceptable. Vous renvoyez en permanence les points difficiles à une commission ad hoc pour nous empêcher de débattre dans l'hémicycle. Le décret sera pris et nous n'en entendrons plus jamais parler ! D'ailleurs, sur quel véhicule législatif pourrions-nous nous prononcer à nouveau sur cette question ?

Pour voter un tel amendement, il faudrait que nous puissions, comme notre collègue Gérard Cornu, faire confiance au Gouvernement. Or nous n'y sommes guère enclins aujourd'hui... Nous ne voterons donc pas cet amendement.

Pour le reste, **nous regrettons vraiment ces méthodes de travail** et particulièrement l'annonce aux médias au cours de la journée d'une décision phare alors que le Parlement n'en a été informé que le soir, à la reprise de ses travaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre. Je souhaite répondre au président Arthuis.

Comme son nom l'indique, le prélèvement social proportionnel est... proportionnel.

Pour ce qui est de la méthode, je le répète, je propose d'utiliser la même que celle que nous avons utilisée - je crois, à la satisfaction générale - sur la réforme difficile du crédit immobilier. Lors de la préparation du décret, nous devons prêter attention à l'articulation des courbes de cotisations dans le temps et, en particulier, au point de rupture.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je vais voter cet amendement. (*Marques de satisfaction sur les travées de l'UMP.*)

Je voudrais cependant que le Gouvernement prenne l'engagement de nous permettre d'expertiser ce texte et de le modifier, si besoin est, en commission mixte paritaire pour qu'il réponde à nos souhaits.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 418.

Je suis saisie d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

Mme la présidente. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

Mme la présidente. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 49 :

Nombre de votants	329
Nombre de suffrages exprimés	327
Majorité absolue des suffrages exprimés	164
Pour l'adoption	200
Contre	127

Le Sénat a adopté.

En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 11.

- Article 23 (ex 18 bis)

Article additionnel après l'article 18 (précédemment réservé)

M. le président. L'amendement n° 424, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la section II bis du chapitre 5 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale, après l'article L. 245-6, il est inséré un article L. 245-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 245-6-1 - 1° Peuvent bénéficier d'un abattement de contribution, imputable sur le montant de contribution de l'année fiscale suivante dû en application de l'article L. 245-6 du code de la sécurité sociale, les entreprises définies au I de l'article 244 quater B du code général des impôts, qui assurent l'exploitation, au sens de l'article L. 5124-1 du code de la santé publique, d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques donnant lieu à remboursement par les caisses d'assurance maladie en application des premier et deuxième alinéas de l'article L. 162-17 du présent code ou des spécialités inscrites sur la liste des médicaments agréés à l'usage des collectivités.

« 2° Cet abattement de contribution est égal à la somme :- « -d'une part égale à 1,2 % des dépenses visées au b) du II de l'article 244 quater B du code général des impôts exposées au cours de l'année civile au titre de laquelle la contribution visées à l'article L. 245-6 du code de la sécurité sociale est due,- « -d'autre part égale à 40 % de la différence entre les dépenses visées au b) du II de l'article 244 quater B du code général des impôts exposées au cours de l'année civile au titre de laquelle la contribution visées à l'article L. 245-6 du code de la sécurité sociale est due, et la moyenne des dépenses de même nature, revalorisées de la hausse des prix à la consommation hors tabac, exposées au cours des deux années précédentes, dite part en accroissement.

« 3° Pour les seuls besoins de l'application de l'article 244 quater B du code général des impôts, ce crédit de contribution est considérée comme ayant la nature des sommes définies à la première phrase du premier alinéa du III de cet article.

« 4° Lorsqu'une entreprise visée au 1° du présent article appartient à un groupe tel que défini aux articles 223 A et suivants du code général des impôts, le crédit de contribution se trouve calculé sur la base des dépenses définies au 2° engagées par l'ensemble des sociétés appartenant à ce groupe. Dans cette hypothèse, le crédit de contribution est considéré, pour les besoins du 3°, être reçu, dans la limite de ses dépenses définies à l'article 244 quater B II du code général des impôts par la société visée au 1° et, pour le solde éventuel, par les autres sociétés du groupe exposant de telles dépenses dans la même limite.

« 5° Lorsqu'un groupe tel que visé à l'article 223 A du code général des impôts intègre plusieurs entreprises définies au 1° du présent article présentant les caractéristiques d'un groupe tel que visé à l'article L. 138-19 du présent code, le montant du crédit de contribution est réparti, après application individuelle de la règle définie au 2°, au prorata du montant de contribution dû par chacune des entreprises.

« 6° Lorsque le montant de l'abattement de contribution excède le montant de contribution de l'année fiscale suivante dû en application de l'article L. 245-6 du code de la sécurité sociale, le solde non imputé n'est ni restituable, ni reportable.

« 7° Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret. L'abattement de contribution est obtenu pour la première fois sur l'activité de recherche et développement au titre de l'année 2007.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Philippe Bas, *ministre délégué.* Cet amendement est très important. En effet, près de la moitié des nouvelles molécules mises sur le marché depuis cinq ans sont issues de l'industrie pharmaceutique américaine, contre seulement 20 % de l'Europe. Au sein de l'Europe, la France ne se classe qu'au troisième rang, loin derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne.

M. Yves Pozzo di Borgo. Ce n'est pas nouveau !

M. Philippe Bas, *ministre délégué.* Au-delà des dispositifs généraux tels que le crédit d'impôt recherche, la jeune entreprise innovante ou les différents soutiens financiers sur programme, il convient d'amplifier les efforts destinés à améliorer la recherche et le développement des industries pharmaceutiques.

En collaboration avec François Loos, dans le cadre du Conseil stratégique des industries de santé, qui, je l'annonce officiellement, se réunira en janvier prochain, le Gouvernement propose donc d'instituer un abattement sur la contribution sur le chiffre d'affaires pour les dépenses de recherche et de développement. Si le Sénat adoptait cet amendement, en seraient bénéficiaires les entreprises éligibles au crédit d'impôt

recherche en France. Comme vous pouvez le constater, mesdames, messieurs les sénateurs, le champ d'application est simple, puisqu'il a déjà été défini pour d'autres mécanismes.

Cet abattement sera calculé non seulement sur le volume, mais également sur l'accroissement de la masse salariale des emplois de recherche et développement afin d'encourager le développement de la recherche dans l'industrie pharmaceutique sur notre territoire.

Cette mesure représentera un investissement pour la recherche pharmaceutique de l'ordre de 50 millions d'euros. Elle sera mise en oeuvre pour les investissements réalisés dès 2007.

Je serais très heureux, et avec moi Xavier Bertrand, qui a mis au point ce dispositif en concertation avec les responsables économiques de l'industrie pharmaceutique, de l'adoption de cet amendement. Cela représenterait un signe fort, qui est attendu, en faveur de l'attractivité de la France dans le domaine pharmaceutique, où un effort important de relance est nécessaire pour la recherche et le développement.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. **Monsieur le président, cet amendement venant de nous être distribué, je demande une suspension de séance afin que la commission puisse se réunir. D'autant que je crois savoir que le Gouvernement a déposé d'autres amendements.**

M. Roland Muzeau. **C'est la rumeur !**

M. François Autain. **Ce n'est pas sérieux !**

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. **La commission pourra donc en profiter pour les examiner.**

M. Robert Bret. **Ce ne sont pas les meilleures conditions de travail !**

M. le président. Mes chers collègues, nous allons donc interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures quinze, est reprise à dix-huit heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 424 ?

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Favorable.

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. **S'agissant tout d'abord de la forme, je suis particulièrement surpris de découvrir cet amendement en séance. Le ministère de la santé nous avait en effet habitués à un travail sérieux. En outre, il s'agit là d'un problème récurrent qui ne peut être traité au hasard d'une lecture où de la présentation d'un élément nouveau.**

En ce qui concerne ensuite le fond, l'enjeu majeur est non pas d'accorder un avantage aux laboratoires qui feraient un peu plus de recherche sur les médicaments, mais d'arriver à distinguer avec précision les sommes que les laboratoires consacrent réellement à la recherche de celles qu'ils affectent à la force de vente, c'est-à-dire à la promotion.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Il s'agit de recherche et développement !

M. François Fortassin. Certains colloques, en particulier, sont considérés comme participant de la recherche au prétexte que quelques conférences sont relatives à la recherche pure. Mais est-il besoin que ceux-ci se déroulent en Asie du Sud-Est ou dans les îles du Pacifique ?

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ces pratiques sont révolues !

M. François Fortassin. Pour vous, peut-être, mais pas pour tout le monde !

M. Guy Fischer. Vous avez raison de mettre les pieds dans le plat !

M. François Fortassin. Que cela plaise ou non à un certain nombre de personnes ici présentes, c'est la stricte vérité !

M. le président. La parole est à M. Guy Fischer, pour explication de vote.

M. Guy Fischer. L'adoption de l'article 18 a été si rapide, monsieur le président, que je n'ai pas eu le temps de m'exprimer. Je précise que nous n'avons pas participé au vote sur cet article, car il manque de cohérence, comme l'a relevé mon collègue François Autain. Dans sa proposition de création d'un article additionnel

avant l'article 18, il mentionnait qu'il apparaissait plus logique de décider chaque année du taux de contribution des laboratoires pharmaceutiques, cela étant plus conforme à la réalité.

Ce taux a été initialement fixé à 0,6 %, taux qui nous paraissait anormalement bas. L'an passé, il avait été fixé à 1,96 %, puis il avait été abaissé à 1,5 % et, pour finir, un accord avait été conclu à 1,76 %. M. le ministre négocie beaucoup !

Entre les entreprises du médicament, le LEEM, les laboratoires et les pharmaciens, des négociations se mènent pratiquement en direct. On pourrait presque considérer que les amendements qui viennent d'être déposés sont la conséquence des négociations qui ont été menées au début de la semaine. **Les Échos ont fait le recensement de l'ensemble de ces amendements, ce qui paraît tout à fait anormal dans la mesure où la commission vient seulement de les examiner.**

Nous sommes donc fort mécontents, mais les méthodes employées et la collusion entre le Gouvernement et le monde du médicament ne nous surprennent pas. Monsieur le ministre, en déposant ces amendements et en procédant à de telles négociations vous vous déconsidérez. On nous annonce que vous allez encore, tout au long de cette semaine, mener des négociations. Et ce n'est pas fini !

Le niveau du taux de contribution des laboratoires pharmaceutiques n'est malheureusement pas le résultat d'un calcul mathématique précis, en rapport, par exemple, avec le taux de profit de ces entreprises.

Je me souviens d'un petit-déjeuner organisé par le président du Sénat, lequel avait eu la très bonne idée d'inviter le président pour l'Europe des laboratoires Pfizer, numéro un mondial du médicament. Celui-ci avait refusé de répondre à l'une de mes questions portant sur le pourcentage des sommes consacrées au marketing, à la promotion, à la recherche et développement, aux délégués médicaux, par rapport au chiffre d'affaires. Les personnes qui connaissent ce dossier considèrent néanmoins que les sommes affectées au marketing représentent 20 % à 25 % du chiffre d'affaires. Voilà aujourd'hui ce qui nous pose problème !

Ce taux résulte de tractations longues et plus ou moins opaques entre le Gouvernement et le lobby des entreprises pharmaceutiques ; le président du LEEM est très actif et nous recevons de nombreux courriers.

Si nous devons chaque année découvrir et valider un nouveau taux de contribution, autant que cela soit clairement dit !

M. le président. La parole est à M. François Autain, pour explication de vote.

M. François Autain. Tout d'abord, nous ne sommes pas défavorables à ce que le Gouvernement, sous une forme ou sous une autre, encourage la recherche lorsqu'elle ressortit à des domaines qui sont particulièrement intéressants.

M. Xavier Bertrand, ministre. Très bien !

M. François Autain. Cependant, dans le cas présent, il s'agit pour vous, monsieur le ministre, d'essayer de calmer l'ardeur des industries pharmaceutiques, lesquelles ne comprennent pas la politique que vous menez depuis que vous êtes ministre de la santé.

Il est vrai que, la conjoncture aidant, l'industrie pharmaceutique a vu ses revenus, surtout au cours de cette année, diminuer considérablement. C'est sans doute un peu l'effet de votre politique, et j'y souscris totalement, monsieur le ministre.

M. Xavier Bertrand, ministre. Très bien !

M. François Autain. En revanche, je désapprouve la façon dont vous faites participer cette industrie à la régulation des dépenses de l'assurance maladie. Certes, nous sommes obligés de réguler les dépenses de l'assurance maladie, mais nous devons le faire non par des taxes qui frappent l'industrie pharmaceutique, mais par les prix.

J'approuve le fait que les prix baissent en fonction du déficit de la sécurité sociale dans le domaine du médicament, mais il ne me paraît pas judicieux d'instituer des taxes, surtout lorsqu'elles sont chaque année exceptionnelles. Mon collègue l'a rappelé, nous avons voté en 2004 une taxe à 0,6 %, que vous n'avez jamais respectée ; l'année dernière, elle s'élevait à 1,96 %, me semble-t-il, contre 1 % cette année.

Pour vous racheter de toutes les misères que vous avez infligées à l'industrie pharmaceutique, vous avez été obligé, monsieur le ministre, de céder à la pression et de **nous présenter en catastrophe un certain nombre d'amendements très techniques que nous n'avons pas eu le temps d'étudier. Vous nous mettez devant le fait accompli !** Je sais bien que les négociations sont longues et que les délais sont courts, mais vous auriez pu vous y prendre autrement.

Je suis par ailleurs frappé de l'attitude de la majorité sénatoriale, entièrement consentante, soumise même, quelquefois au point de perdre sa dignité. (Protestations sur les travées de l'UMP.)

M. Paul Blanc. Provocateur !

M. François Autain. Je savais bien que vous alliez réagir ! Je ne dirais rien si vous adoptiez la même attitude à l'égard des autres gouvernements lorsque vous êtes dans l'opposition. Vous faites preuve alors d'une rigueur qui n'existe pas lorsqu'il s'agit d'un gouvernement que vous soutenez. Nous ne sommes jamais allés aussi loin qu'aujourd'hui ! (M. Paul Blanc s'exclame.)

En ce qui concerne le présent amendement, je souhaite dire quelques mots au sujet de la recherche pharmaceutique.

Il est vrai que cette recherche ne trouve plus grand-chose. Par conséquent, vouloir la subventionner mérite de prendre au préalable un certain nombre de précautions.

Il faudrait aussi que nous soyons en mesure de contrôler les chiffres qui sont avancés par l'industrie pharmaceutique. J'ai entendu parler de 800 millions d'euros pour trouver un nouveau médicament. Or, en réalité, à peine un quart de cette somme serait nécessaire.

De plus, les laboratoires pharmaceutiques ont tendance à confondre la recherche et le marketing. Il est vrai qu'il est très difficile de faire la différence entre ce qui ressortit à la recherche et ce qui ressortit à la promotion : les dépenses publicitaires ont tendance à être masquées sous les dépenses de recherche. Du reste, de nombreux laboratoires emploient beaucoup moins de personnels dans le secteur de la recherche que dans le secteur du marketing.

Un autre problème me vient à l'esprit : la subvention qui sera accordée aux laboratoires sera imputable sur une taxe perçue à l'échelon national, mais elle pourra concerner une recherche effectuée dans un autre pays européen.

Cette complexité prêterait sans doute à toutes les manipulations tant il est vrai que les laboratoires auront la tâche facile pour arriver à prouver que leurs dépenses de recherche sont très importantes, ce qui ne correspondra pas forcément à la réalité.

Cette mesure, que je n'ai pas eu le temps, bien entendu, d'étudier à fond, me paraît beaucoup trop complexe.

Elle constitue simplement pour vous, monsieur le ministre, une espèce de monnaie d'échange que vous avez été obligé d'accorder à l'industrie pharmaceutique pour compenser les misères que vous lui avez fait subir par ailleurs, notamment en ce qui concerne le maintien d'une taxe à 1 % alors que la loi que nous avons votée prévoyait un taux de 0,6 %.

À l'avenir, il faudra essayer de simplifier les taxes - on en dénombre au moins une douzaine - et, au lieu de négocier dans la précipitation avec les laboratoires, de clarifier avec eux les règles du jeu, d'imaginer un plan de développement permettant de définir un niveau de taxe qui puisse être prévu longtemps à l'avance, car, en 2005, les laboratoires ne connaissaient pas le montant de la taxe qu'ils allaient acquitter en 2006.

Voilà, mes chers collègues, ce que je voulais dire à propos de cet amendement que, bien entendu, nous ne voterons pas.

M. Roland Muzeau. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Bernard Cazeau, pour explication de vote.

M. Bernard Cazeau. Je ne reviendrai pas sur la méthode, mes collègues du groupe CRC ayant abondamment développé cet aspect des choses.

Monsieur le ministre, vous n'avez pas de véritable vision prospective de la sécurité sociale. Vous gérez au jour le jour, ou, plutôt, d'une année sur l'autre, en essayant de négocier tantôt avec les uns, tantôt avec les autres. En ce qui concerne les professions de santé, vous privilégiez un syndicat plutôt qu'un autre, sans que l'on puisse comprendre les raisons qui motivent votre choix. Vous avez une vision « tâtonnante » de ce budget, vous travaillez au coup par coup, tendance qu'accentue encore le fait d'être en période électorale.

Cela explique l'avalanche d'amendements déposés sur ce texte, qui, pour certains d'entre eux, soulèvent des questions de fond qui ne peuvent pas être réglées en quelques minutes, comme vous le voudriez. Vous attendez de votre majorité qu'elle avance au pas de charge, ce que, malheureusement, elle fait très souvent.

Je regrette que bon nombre de projets soient adoptés de cette manière, sans parler de tous ceux dont nous ne sommes informés que par la presse.

Un autre argument justifiant notre opposition à cet amendement c'est qu'une fois de plus les recettes vont diminuer. Je n'ai pas pu, compte tenu de la brièveté du temps dont nous avons disposé, évaluer cette réduction, qui devrait représenter - peut-être pourrez-vous nous le préciser - environ 50 à 100 millions d'euros en moins dans l'escarcelle de la sécurité sociale, ce qui, dans la conjoncture actuelle, n'est pas opportun.

Enfin, comme l'a souligné M. Autain, nous ne sommes pas contre la recherche pharmaceutique et encore moins contre la recherche pharmaceutique en France.

M. Xavier Bertrand, *ministre*. Et alors !

M. Bernard Cazeau. Mais cette mesure n'a pas sa place dans le PLFSS, monsieur le ministre ! Elle devrait se trouver dans le budget de la recherche ! Je sais bien que, depuis des années, le Gouvernement ne cesse de diminuer ce budget, ce dont l'ensemble des chercheurs se plaignent en permanence. Ils ont même été jusqu'à défiler dans la rue, ce qui n'est pas dans les habitudes de cette profession. Donc, ne dites pas que cette disposition trouve ici sa place ! (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)

(...)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 424.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 18.

- Article 47 (ex 32 bis A)

M. le président. Nous poursuivons l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale.

Dans la discussion des articles de la IV^e partie, nous avons entamé l'examen des amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article 32. Nous en sommes parvenus à l'amendement n° 404. Cet amendement, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À défaut de conclusion avant le 31 janvier 2007 d'un avenant conventionnel, pris en application des articles L. 162-5 et L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, autorisant des médecins relevant de certaines spécialités, sous des conditions tenant notamment à leur formation, à leur expérience professionnelle, à la qualité de leur pratique et à l'information des patients sur leurs honoraires, à pratiquer de manière encadrée des dépassements d'honoraires pour une partie de leur activité, un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale peut, pendant un délai de quatre mois, modifier à cet effet les dispositions de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes conclue le 12 janvier 2005.

Afin de faciliter l'accès à des soins à tarifs opposables, cet arrêté peut également modifier les tarifs et rémunérations des médecins spécialistes autorisés à pratiquer des dépassements, lorsqu'aucun dépassement n'est facturé, pour les rendre égaux aux tarifs applicables aux médecins qui ne sont pas autorisés à en pratiquer.

La parole est à M. le ministre.

M. Xavier Bertrand, ministre. Mesdames, messieurs les sénateurs, il s'agit d'un amendement important, qui fait suite à des engagements que j'ai souhaité prendre pendant l'été. Il peut nous permettre de régler durablement le problème du secteur optionnel, qui nous concerne toutes et tous.

(...)

M. le président. La parole est à M. François Autain, pour explication de vote.

M. François Autain. Monsieur le ministre, vous avez dit à juste titre qu'il s'agissait d'un amendement important. C'est sans doute la raison pour laquelle il nous est parvenu si tardivement, certes moins tardivement que ceux qui viennent de nous être distribués et encore moins tardivement que ceux qui le seront par la suite, je le reconnais ! Mais, à l'avenir, si vous pouviez améliorer votre technique de dépôt d'amendements, nous n'y verrions que des avantages...

M. Xavier Bertrand, ministre. Nous en avons réservé la primeur au Sénat, tout de même !

M. François Autain. Je le reconnais, et nous en sommes, bien entendu, très honorés !

3 – Cavaliers sociaux

□ - Normes de référence

- *Code de la sécurité sociale*

Chapitre 1er bis - Lois de financement de la sécurité sociale

Section 1 : Contenu et présentation des lois de financement

- Article L.O. 111-3 (V)

V -

A - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à **l'année en cours**, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

B - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour **l'année à venir**, outre celles prévues au C du I, les dispositions :

- 1°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;
- 2°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent** ;
- 3°. **Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions** affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;
- 4°. **Relatives à la trésorerie et à la comptabilité** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;
- 5°. **Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette** des régimes obligatoires de base, et **relatives à la mise en réserve de recettes** au profit des régimes obligatoires de base et à **l'utilisation de ces réserves**, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent ;

C - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :

- 1°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;
- 2°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent** ;
- 3°. **Modifiant les règles relatives à la gestion des risques** par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à

leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4°. Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 25 à 31 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

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

25. Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : " **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 " ;

26. Considérant que **le I** de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine l'objet et le contenu de chacune des quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale 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 ; que **les III et IV** du même article complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'enfin, **le V** désigne celles qui **peuvent** figurer dans une telle loi ;

27. Considérant que le I de l'article 15 prévoit que les organisations les plus représentatives des organismes d'assurance maladie complémentaire pourront signer la convention définissant les modalités de mise en oeuvre par les assureurs des recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables ; que les articles 93 et 94 disposent que ces mêmes organismes seront informés par les caisses d'assurance maladie de la mise en oeuvre des procédures définies aux articles L. 133-4 et L. 314-1 du code de la sécurité sociale ; que **les organismes en cause ne sont pas des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale** ; qu'ils ne relèvent pas non plus des autres organismes mentionnés par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, dès lors, **les dispositions les concernant sont étrangères au champ des lois de financement de la sécurité sociale** ;

28. Considérant que le paragraphe VI de l'article 25 accroît les obligations de contrôle des donneurs d'ordre sur les entreprises sous-traitantes, en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers ne disposant pas d'un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France ; qu'il soumet les particuliers aux mêmes obligations ; **que ces mesures ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base** pour pouvoir se rattacher aux dispositions qui, aux termes des 1° et 2° du B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, " ont un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement " ;

29. Considérant que l'article 36 précise les compétences des conciliateurs exerçant dans les caisses locales d'assurance maladie ; que l'article 39 complète celles de la Haute Autorité de santé en matière de certification des logiciels d'aide à la prescription médicale ; que l'article 49 élargit le champ du régime dérogatoire des recherches biomédicales visant à évaluer les soins courants ; que le III de l'article 73 complète les statuts généraux des fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière en vue d'augmenter, dans certains cas, la durée du congé de maternité avec traitement ; **que ces mesures sont sans effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, ou ont sur elles un effet trop indirect** pour pouvoir se rattacher aux dispositions ayant, aux termes des 1° et 2° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, " un effet sur les dépenses... des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses... des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes " ;

30. Considérant que l'article 58 prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur les " différents instruments fiscaux permettant de diminuer le prix relatif des fruits et des légumes et sur leur efficacité comparée " ; que l'article 59 impose également au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport " sur l'influence des laits maternels de substitution dans le développement de l'obésité infantile " ; **que ces dispositions ne peuvent être regardées comme ayant pour objet**, au sens du 4° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, **d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'" application " des lois de financement de la sécurité sociale** ;

31. Considérant qu'aucune des dispositions précitées ne trouve sa place dans la loi déférée ; qu'elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

4 – Recevabilité financière des amendements parlementaires

□ – Normes de référence

- *Constitution de 1958*

Titre V : Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 40

(al. 1) Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement **ne sont pas recevables** lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

- *Code de la sécurité sociale*

➤ *Section 3 : Examen et vote des lois de financement*

- Article L.O. 111-7-1

(...)

IV. - **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.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en oeuvre.

Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables.

□ – Règlements des assemblées parlementaires

• *Règlement de l'Assemblée nationale*

Titre II : procédure législative

Première partie : Procédure législative ordinaire

Chapitre 1^{er} : Dépôt des projets et propositions

- Article 81

- 1 Les projets de loi, les propositions de loi transmises par le Sénat et les propositions de loi présentées par les députés sont enregistrés à la Présidence.
- 2 Le dépôt des projets de loi et des propositions transmises par le Sénat est toujours annoncé en séance publique.
- 3 **Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsque leur irrecevabilité au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé. Dans les autres cas, le dépôt est annoncé en séance publique.**
- 4 Lorsque l'Assemblée ne tient pas séance, le dépôt fait l'objet d'une annonce au *Journal officiel*.

Chapitre IV : Discussion des projets et propositions en première lecture

- Article 92

- 1 **Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député.**
- 2 **Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Celui-ci peut également, à tout moment, opposer de sa propre initiative cette irrecevabilité.**
- 3 La procédure législative est suspendue en l'état jusqu'à la décision du bureau de la Commission des finances qui entend l'auteur de la proposition ou du rapport et peut demander à entendre le Gouvernement en ses observations.
- 4 **Pour les amendements, l'irrecevabilité est appréciée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 98.**
- 5 Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

- Article 98

- 1 Le Gouvernement, les commissions saisies au fond des projets de loi, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée.
- 2 Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission.
- 3 Les amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.
- 4 Les amendements ne sont recevables que s'ils portent sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement. Les sous-amendements ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président.

5 Les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition ; dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise, avant leur discussion, à la décision de l'Assemblée. Seul l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement peuvent intervenir.

6 S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

• *Règlement du Sénat*

Chapitre IV: Dépôt des projets et propositions

- Article 24

1. - Le Président annonce en séance publique le dépôt des projets de loi présentés par le Gouvernement, soit directement, soit après leur adoption par l'Assemblée nationale, celui des propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale et transmises par le Président de cette dernière ainsi que le dépôt des propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs. Le dépôt de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution lorsque le Sénat ne tient pas séance fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel* indiquant que ce dépôt est rattaché pour ordre à la dernière séance que le Sénat a tenue antérieurement, puis d'une annonce lors de la première séance publique qui suit. Les projets et propositions sont renvoyés à la commission compétente ou à une commission spécialement désignée à l'effet de les examiner dans les conditions fixées à l'article 16 ou au chapitre VII *bis* du présent Règlement. Les projets de loi et les propositions de loi ou de résolution sont imprimés et distribués. Lorsqu'ils sont distribués lorsque le Sénat ne tient pas séance, la distribution des projets de loi ou des propositions de loi ou de résolution fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.
2. - **Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Si elles sont présentées par les sénateurs, elles ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.**
3. - Les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat. Elles sont irrecevables dans tous les autres cas, hormis ceux prévus par les textes constitutionnels et organiques.
4. - **Le Bureau du Sénat ou certains de ses membres désignés par lui à cet effet sont juges de la recevabilité des propositions de loi ou de résolution.**

Chapitre VII : Discussion des projets et propositions

- Article 45

1. - **Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité.**
2. - Lorsque la commission des finances n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission des finances estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission

des finances estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission des finances. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission des finances doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement.

3. - Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 1 et 2 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

4. - Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout sénateur soulève, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.
5. - L'irrecevabilité tirée de l'article 41, premier alinéa, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée en séance publique, la séance est s'il y a lieu suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ait statué si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ait statué.
6. - Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. Le Président du Sénat peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ou un membre du Bureau désigné à cet effet. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de sa décision, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.
7. - L'irrecevabilité des amendements tirée de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale peut être soulevée par le Gouvernement, la commission des affaires sociales, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des affaires sociales. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des affaires sociales ne reconnaît pas l'irrecevabilité.
8. - Lorsque la commission des affaires sociales n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement, l'irrecevabilité sera admise tacitement.
9. - Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 7 et 8 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, cons. 1 à 5 -

Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale

1. Considérant que les signataires de la demande susvisée fondent uniquement leur contestation de la conformité à la Constitution de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale sur le fait que plusieurs dispositions d'initiative parlementaire contenues dans cette loi auraient été adoptées en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel "les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ;

2. Considérant que, des travaux préparatoires de la Constitution, et notamment du fait que l'article 40 de cette dernière n'a pas repris les dispositions de l'article 35 de l'avant-projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958, aux termes desquelles le Conseil constitutionnel aurait été appelé à intervenir avant l'achèvement de la procédure législative en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, il résulte qu'un contrôle de la recevabilité de ces initiatives doit être mis en oeuvre au cours des débats parlementaires et effectué alors par des instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

3. Considérant qu'en effet le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles 81, 86, 92 et 98 du Règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que celles des articles 24 et 45 du Règlement du Sénat, dispositions par lesquelles un contrôle de la recevabilité des propositions et amendements au regard de l'article 40 de la Constitution a été organisé dans le cadre des prérogatives appartenant au Parlement ;

4. Considérant en conséquence que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement ;

5. Considérant qu'il est constant qu'aucune disposition de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, n'a fait l'objet devant celui-ci, au cours de la procédure parlementaire, d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution ; qu'en particulier aucun des députés signataires de la demande adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le premier alinéa de l'article 92 du Règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit ;

- Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, cons. 1 à 6 -

Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du règlement du Sénat

En ce qui concerne celles des dispositions de l'article premier de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel qui, à l'article 24 du Règlement du Sénat, tendent à modifier les conditions dans lesquelles est vérifiée, au regard de l'article 40 de la Constitution, la recevabilité des propositions de loi formulées par les sénateurs :

1. Considérant que les modifications dont il s'agit ont pour objet de confier à la Commission des Finances la vérification de cette recevabilité et que ce contrôle ne s'exercerait que postérieurement à l'annonce par le Président du Sénat du dépôt des propositions de loi formulées par les sénateurs et seulement lorsqu'une exception d'irrecevabilité aurait été soulevée à leur encontre par le Gouvernement, la Commission des Finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur ;

2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ;

3. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de cet article qu'il établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique par le Président du Sénat ;

4. Considérant, en conséquence, que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ;

5. Considérant qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice de ce premier contrôle et, notamment, l'autorité chargée de l'exercer ; que, par ailleurs, il est nécessaire que puisse être constatée, au cours de la procédure législative, l'irrecevabilité des propositions qui auraient, à tort, été déclarées recevables au moment où elles étaient formulées ;

6. Considérant que de ce qui précède il résulte que les dispositions de l'article premier de la résolution soumise au Conseil constitutionnel qui concernent la vérification de la recevabilité, au regard de l'article 40 de la Constitution, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et qui auraient pour effet de restreindre la portée de cette vérification, ne sont pas conformes à la Constitution ;

**- Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, cons. 41 à 42 -
Loi de finances pour 1984**

41. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, ces dispositions auraient été adoptées, sur amendement d'origine parlementaire, contrairement aux règles de recevabilité posées par les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'elles méconnaissent l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles portent atteinte à la fois au "respect de la vie privée" et à la "sûreté des citoyens" ; qu'elles sont contraires aux prescriptions de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en ce qu'elles n'ont pas une portée financière ou fiscale.

42. Considérant que le reproche de méconnaissance par l'amendement dont elles tirent leur origine des conditions de recevabilité posées par les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne saurait être invoqué devant le Conseil constitutionnel dès lors qu'une exception d'irrecevabilité n'a pas été soulevée selon la procédure prévue par le règlement de celle des assemblées du Parlement devant laquelle cet amendement a été déposé ;

**- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 1 à 3 -
Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement
privés par les collectivités territoriales**

1. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le texte définitivement adopté trouve son origine dans une proposition de loi reprenant pour l'essentiel les termes des conclusions d'un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur quatre autres propositions de loi ; qu'ils soutiennent que l'irrecevabilité de ces quatre propositions au regard de l'article 40 de la Constitution est évidente en ce qu'elles ouvrent aux collectivités locales concernées la possibilité d'aggraver une charge publique ; qu'ils estiment que ces quatre propositions dont la proposition inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est solidaire, auraient dû être déclarées irrecevables, dès leur dépôt, en application de l'article 81 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale ; que, faute d'avoir respecté les principes de recevabilité financière applicables aux propositions de loi, l'initiative parlementaire dont le texte adopté est issu comporte un vice de procédure ;

2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 81 du règlement de l'Assemblée nationale lorsque l'irrecevabilité d'une proposition de loi au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres délégués par lui à cet effet ; que le premier alinéa de l'article 92

de ce règlement prévoit que "les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député" ; que le second alinéa de ce texte dispose : "Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan..." ;

3. Considérant que ces dispositions, comme celles des articles 86 et 98 du règlement, ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un parlementaire ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

**- Décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, cons. 8 à 11 -
Résolution modifiant le règlement du Sénat**

8. Considérant que l'article 2 complète l'article 45 du règlement du Sénat par trois alinéas ;

9. Considérant que les deux premiers déterminent les conditions dans lesquelles est constatée l'irrecevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale au regard du domaine de ces lois tel que défini par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que **ces conditions sont identiques à celles qui sont prévues par les alinéas 1 et 12 de l'article 45 du règlement pour l'application de l'article 40 de la Constitution**, la commission des affaires sociales exerçant les responsabilités qui sont dévolues à la commission des finances en application de ces dernières dispositions ; **que dès lors les deux premiers alinéas de l'article 2 doivent être regardés comme conformes à la Constitution ;**

10. Considérant que **le troisième alinéa prévoit l'application de la même procédure que celle instituée par ces deux premiers alinéas aux propositions de lois déposées par les sénateurs ; que cette disposition** qui doit être entendue sans préjudice de l'application des prescriptions de l'article 24 du **règlement n'est pas dès lors contraire à la Constitution ;**

11. Considérant par ailleurs qu'en déclarant régulières les offres de prêts ayant méconnu les dispositions relatives à l'échéancier des amortissements prévues par le 2° de l'article L. 312-8 du code de la consommation, le législateur a entendu éviter un développement des contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale ; que le Conseil constitutionnel ne disposant pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, il ne lui appartient pas de se prononcer en l'absence d'erreur manifeste sur l'importance des risques encourus ; que le législateur a pris soin de limiter la portée de la disposition contestée aux offres de prêts qui auront indiqué le montant des échéances de remboursement du prêt, leur périodicité, leur nombre ou la durée du prêt ainsi, le cas échéant, que les modalités de leurs variations ; qu'il résulte nécessairement de l'objet de la loi, d'une part que les emprunteurs qui n'ont pas bénéficié au moment de l'offre de prêt des dispositions relatives à l'échéancier des amortissements prévues par le 2° de l'article L. 312-8 précité se trouveront placés dans la même situation que ceux qui en ont bénéficié, d'autre part que les banques se trouveront au regard de ces dispositions dans la même situation qu'elles les aient ou non respectées ; enfin que s'il résulte du I de l'article 87 que des emprunteurs se trouvent traités différemment selon que les litiges qui les opposent aux établissements prêteurs ont ou n'ont pas déjà été tranchés par les juridictions avant l'intervention du législateur, cette différence procède de l'interdiction faite au législateur de censurer les décisions des juridictions et d'enfreindre par là même le principe de séparation des pouvoirs ; que le I de l'article 87 doit dès lors être regardé comme ayant répondu à un but d'intérêt général et que les griefs tirés de la méconnaissance de ce dernier comme du principe d'égalité ne sauraient qu'être écartés ;

**- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 95 à 99 -
Loi organique relative aux lois de finances**

95. Considérant que l'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement ; que son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » ; que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles de la seconde partie de la loi de finances de l'année visés au 1° et au 3° du II de l'article 34, les

amendements s'appliquant aux modifications des mêmes articles par les lois de finances rectificatives, les amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 et, enfin, ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement ;

96. Considérant que, combinées avec celles figurant à l'article 7, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ;

97. Considérant que le dix-huitième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique, pour le vote des lois de finances, à assimiler la « mission » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution ;

98. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes duquel : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation ; qu'enfin, son troisième alinéa rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique ;

99. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 47 est conforme à la Constitution ;

- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 10 à 12 - Loi de finances pour 2003

10. Considérant que les députés requérants soutiennent que l'article 11, issu d'un amendement sénatorial adopté en première lecture, a été introduit dans la loi de finances en méconnaissance des articles 39 et 44 de la Constitution ; qu'ils font valoir, en outre, qu'une telle procédure d'adoption, en permettant « la discussion voire l'adoption d'amendements qui seraient déclarés a priori irrecevables devant l'Assemblée nationale », méconnaîtrait l'article 40 de la Constitution et l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; (...)

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : "Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement" ; que, si le second alinéa de son article 39 dispose que "les projets de loi de finances (...) sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale", il n'en résulte pas que des mesures financières ne puissent être présentées par voie d'amendement par des sénateurs ; que tel est le cas de l'article 11 ;

12. Considérant, en second lieu, qu'il appartient tant au Gouvernement qu'aux instances compétentes des assemblées, selon les procédures prévues par les règlements propres à chaque assemblée, de veiller au respect des règles de recevabilité des amendements déposés par les membres du Parlement en matière financière ; qu'en l'espèce, l'amendement dont est issu l'article critiqué n'a pas vu sa recevabilité contestée, en application de l'article 40 de la Constitution ou de l'article 42 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, au cours de la procédure parlementaire ; que, la question de la recevabilité de l'amendement n'ayant pas été soulevée, elle ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel ; qu'en tout état de cause, l'amendement contesté a pour effet d'accroître les recettes de l'Etat en 2003 ;

- Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, cons. 2 à 4 - Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat

2. Considérant, en second lieu, que, dès son dépôt au Sénat le 22 mai 2003, la proposition dont est issue la loi organique transmise au Conseil constitutionnel prévoyait, dans ses articles 5 et suivants, l'augmentation du nombre de sénateurs ; que celle-ci a une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'Etat ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; que le règlement du Sénat comporte, dans ses articles 24 et 45, des dispositions ayant pour objet d'organiser à cet égard le contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un sénateur ;

4. Considérant que le Conseil constitutionnel n'examine la conformité de la procédure législative aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou

de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant la première assemblée parlementaire qui en a été saisie ; qu'en l'espèce, la question de la recevabilité financière de la proposition de loi n'a été évoquée devant le Sénat, première assemblée saisie, ni lors de son dépôt, ni au cours de sa discussion ; que, dès lors, et en tout état de cause, le Conseil constitutionnel n'a pas à soulever directement l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution à l'encontre de la loi organique soumise à son examen ;

- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 28 -

Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

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 oeuvre " ; **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 1er *bis* du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale ;

- Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 7 -

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

7. Considérant que les articles 8 et 10 de la résolution modifient des références figurant aux articles 121 et 121-2 du règlement afin de rendre applicables les nouvelles règles de recevabilité des amendements résultant des lois des 1er août 2001 et 2 août 2005 susvisées ; **que les procédures d'examen de la recevabilité prévues par les articles 92 et 98 du règlement, qui s'exercent au moment du dépôt des amendements, permettront de vérifier, en particulier, la conformité à l'article 40 de la Constitution des amendements** s'appliquant aux missions du projet de loi de finances, d'une part, et " aux objectifs de dépenses " du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part, ces derniers amendements étant ceux qui ont pour objet direct de modifier le montant des objectifs ou des sous-objectifs de dépenses ; que, dans ces conditions, les articles 8 et 10 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 5 à 6 -

Loi pour l'égalité des chances

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. - Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, **que par les règles de recevabilité** ainsi que par la nécessité pour un amendement, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

□ – Débats parlementaires

- Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 26 octobre 2006

M. Yves Bur, rapporteur pour avis. Avant de présenter l'amendement, je dois apporter une explication, puisque la commission des finances a été plusieurs fois interpellée, sur la recevabilité financière des amendements.

Je rappelle en effet aux collègues concernés, et tout d'abord à M. Mallié, membre de la commission des finances, les conditions dans lesquelles s'appliquent l'article 40 de la Constitution et la loi organique du 2 août 2005.

Plus de 450 amendements ont été déposés sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, ce qui représente une augmentation de cent amendements par rapport à l'année dernière, qui peut s'expliquer par le fait que le PLFSS compte plus d'articles que le PLF.

Conformément à une décision du Conseil constitutionnel datant de 1961, tout amendement prévoyant une dépense supplémentaire pour un des régimes de sécurité sociale est irrecevable, car il crée une nouvelle charge publique pour ces régimes qui entrent dans le champ de l'article 40. À ce titre, le président de la commission des finances a dû refuser le dépôt de tout amendement augmentant les remboursements à la charge de l'assurance maladie ou les prestations versées par les branches famille ou accidents du travail, même s'il s'agit de mesures d'équité, qui peuvent sembler opportunes.

L'article 40 s'applique au premier euro.

Je rappelle aussi, en me tournant vers M. le ministre, que le Gouvernement peut toujours décider de reprendre à son compte les amendements irrecevables s'il les estime fondés.

En revanche, tout amendement prévoyant une exonération de cotisations sociales est recevable si la perte de recettes est bien gagée, sur les droits du tabac par exemple. Si l'on faisait le total de tous les amendements gagés sur le tabac, le prix du paquet de cigarettes dépasserait certainement dix euros à la fin du PLFSS. La contrainte en matière de recettes est donc faible.

L'autre motif d'irrecevabilité concerne les cavaliers sociaux.

M. Jean-Luc Prél. Même dans les cas des hôteliers et des restaurateurs ?

M. Claude Evin. C'est amusant quand on pense à l'amendement n° 239, dont M. Méhaignerie est cosignataire !

M. Yves Bur, rapporteur pour avis. Indiscutablement aussi, conformément à une jurisprudence assez stricte du Conseil constitutionnel, le président de la commission des finances a déclaré irrecevables les amendements qui ont un effet trop indirect sur les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale. Il faut éviter que le PLFSS ne se transforme en DMOS ou en loi de santé publique.

À ce propos, monsieur le ministre, on peut regretter qu'aucun DMOS n'ait été discuté durant la législature.

M. le ministre de la santé et des solidarités. Je le déplore.

M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général. Ce serait nécessaire !

M. Yves Bur, rapporteur pour avis. De même, pour qu'un amendement soit recevable, il faut qu'il concerne les régimes obligatoires de base et leurs fonds de financement, qui sont seuls dans le champ du PLFSS. Ce n'est pas le cas des régimes complémentaires – même d'un régime local qui me tient à cœur, celui de l'Alsace-Moselle – ni de l'aide sociale, qui relève des départements.

Conformément à la loi organique du 2 août 2005, le président de la commission des finances a accepté tout amendement améliorant la gestion du risque ou réformant la gestion interne des régimes s'il a pour effet de réduire les dépenses, par exemple par une mutualisation des moyens, comme le préconise la MECSS.

Le président Méhaignerie a déclaré recevables les amendements portant sur la T2A ou la prescription des médicaments. Mais ceux qui concernent l'offre de soins, le statut des professionnels de santé ou la protection des droits de propriété intellectuelle des laboratoires pharmaceutiques n'ont pas leur place dans une loi de financement. Le projet de loi sur le médicament, qui doit être examiné par l'Assemblée avant la fin de l'année, devrait permettre d'accueillir ces amendements.

Après avoir fourni ces précisions au nom du président Méhaignerie, je vous renvoie, mes chers collègues, au rapport d'information qu'il a déposé le 5 juillet dernier sur l'application de l'article 40, de la LOLF et de la LOLFSS. Vous le trouverez à la distribution ou sur Internet, sous le numéro 3247.

M. le président. Vous avez ainsi répondu aux questions qui avaient été posées.

M. Yves Bur, rapporteur pour avis. Il arrive en effet un moment où certaines choses doivent être précisées.
(...)

M. le président. La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Puisque l'occasion m'en est donnée, j'aimerais moi aussi m'exprimer sur le droit d'amendement. Il est vrai que, courant septembre, nous avons observé dans ce domaine certains excès, dont l'effet avait été probablement sous-estimé par ceux qui les ont commis.

C'est pourquoi nous constatons en ce moment une restriction de fait du droit d'amendement, dont nous sommes, comme l'a remarqué M. Mallié, les premières victimes.

On nous oppose très régulièrement l'article 40, mais vous savez tous, mes chers collègues, que cet article respecté si strictement à l'Assemblée n'est pas du tout appliqué de la même façon au Sénat.

M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général. C'est exact.

M. Marc Le Fur. Ou, pour le dire plus clairement, si l'on nous interdit de déposer certains amendements, les sénateurs, eux, peuvent le faire.

C'est d'autant plus paradoxal que la Constitution réserve à l'Assemblée un droit particulier en matière financière, puisque les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale lui sont soumis en premier lieu.

III – Articles examinés au fond

1 - Article 15 :

Validation législative sur la durée hebdomadaire du travail dans l'hôtellerie - restauration

□ – Normes de référence

- *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789*

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

□ – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- *Séparation des pouvoirs*

- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, cons. 6 - Loi portant validation d'actes administratifs

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de **censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.**

- Décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986 cons. 5 - Loi de finances rectificative pour 1986

SUR LA CONFORMITE A LA CONSTITUTION DES DISPOSITIONS VALIDANT DES IMPOSITIONS :

5. Considérant que, **par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge de l'impôt ont pour mission d'appliquer** ; que, toutefois, **l'application rétroactive de la législation fiscale se heurte à une double limite** ; que, d'une part, **conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives** posé par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, elle ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne ; que, d'autre part, **l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée** ; qu'en prenant en compte une telle situation, à l'exclusion de celle d'autres contribuables, y compris ceux d'entre eux qui ont engagé une action en justice sur laquelle il n'a pas été définitivement statué, le législateur s'est conformé au principe constitutionnel de l'indépendance des juridictions et n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

**- Décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 cons. 3 à 6 -
Loi de finances rectificative pour 2005**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ;

4. Considérant que, par l'arrêt du 12 septembre 2000 susvisé, rendu sur un recours en manquement, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé contraires aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième directive du 17 mai 1977 les dispositions du code général des impôts desquelles il résultait que n'étaient pas imposables à la taxe sur la valeur ajoutée les péages perçus en contrepartie de l'utilisation d'ouvrages de circulation routière ;

5. Considérant que, par la décision du 29 juin 2005 susvisée, le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir la lettre du 27 février 2001 par laquelle le secrétaire d'Etat au budget a informé le délégué général de la Fédération nationale des transports routiers de ce que les usagers redevables de la taxe sur la valeur ajoutée ne pourront prétendre au remboursement de la taxe afférente aux péages qu'ils ont acquittés avant le 1er janvier 2001 ; qu'il a également annulé la lettre du 15 janvier 2003 par laquelle le directeur de la législation fiscale avait demandé au président du comité des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes de veiller à ce que ces sociétés ne délivrent pas de factures rectificatives faisant apparaître dans le prix du péage une taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les usagers avant le 1er janvier 2001 ; qu'en particulier, il a jugé que les transporteurs routiers assujettis à cette taxe ont " le droit de déduire, sous réserve des conditions relatives à l'exercice du droit à déduction et tenant notamment à la détention de factures, la taxe exigible au titre de ces péages, dont le montant doit être déterminé dans les conditions prévues aux articles 266 et suivants du même code, desquels il résulte que l'assiette imposable est constituée du prix de ces péages, diminué de la taxe exigible " ;

6. **Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'article 111 de la loi de finances rectificative pour 2005 a pour principal objet, par la condition qu'il pose, de priver d'effet, pour la période antérieure au 1er janvier 2001, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes ainsi que la décision précitée du Conseil d'Etat ; qu'il porte dès lors atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à la garantie des droits ; que, par suite, il y a lieu de le déclarer contraire à la Constitution, sans qu'il soit besoin ni d'examiner les motifs d'intérêt général qui l'inspirent ni de statuer sur les autres griefs de la saisine ;**

• *But d'intérêt général suffisant*

**- Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, cons. 33 à 35 -
Loi de finances pour 1996**

SUR L'ARTICLE 98 :

33. Considérant que cet article tend à valider les titres de perception émis en application de l'arrêté ministériel du 4 mars 1993 répartissant entre les entreprises de transport aérien les dépenses afférentes au contrôle technique d'exploitation, annulé par une décision du Conseil d'Etat du 10 février 1995 ainsi que ceux émis en vertu des arrêtés des 21 septembre 1990 et 24 décembre 1991 ayant le même objet ;

34. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que cette disposition doit être déclarée contraire à la Constitution, soit que le législateur ait entendu instituer rétroactivement des redevances, étrangères par nature au domaine des lois de finances, soit qu'il ait au contraire entendu créer rétroactivement des taxes alors qu'il n'en a pas fixé lui-même les taux ;

35. Considérant que si le législateur a la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de valider à la suite de l'intervention d'une décision passée en force de chose jugée et dans le respect de cette dernière des actes administratifs, il ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ; qu'en égard aux sommes concernées et aux conditions générales de l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile qui n'étaient pas susceptibles d'être affectées en l'espèce, **la seule considération d'un intérêt financier lié à l'absence de remise en cause des titres de perception concernés ne constituait pas un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets d'une décision de justice déjà intervenue et le cas échéant d'autres à intervenir ;** que dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les griefs invoqués par les auteurs de la saisine, l'article 98 doit être regardé comme contraire à la Constitution ;

- Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, cons. 8 -

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

8. Considérant que **si l'appartient ni au législateur, ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence, ces principes ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie, dans un but d'intérêt général, les règles que le juge a mission d'appliquer dès lors qu'il ne méconnaît pas des principes ou des droits de valeur constitutionnelle** ; que le fait que de telles modifications entraînent des conséquences sur des conventions en cours n'est pas en lui-même de nature à entraîner une inconstitutionnalité ; que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 51 à 52 -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

51. Considérant, en second lieu, que, **si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général ou lié à une exigence de valeur constitutionnelle, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le législateur, le cas échéant sous le contrôle du Conseil constitutionnel, concilie entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause** ;

52. Considérant, en l'espèce, que le législateur a entendu prévenir le développement de nombreuses contestations dont l'aboutissement aurait sensiblement aggravé le déséquilibre de la branche santé des régimes obligatoires de sécurité sociale ; que, par ailleurs, la validation ne concerne pas des actes contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle et ne porte atteinte ni au respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, ni au principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; que, par suite, le législateur pouvait prendre la mesure de validation critiquée ;

- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 31 à 34 -

Loi de programmation pour la cohésion sociale

31. Considérant que, **si le législateur peut valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la validation doit être strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel** ;

32. Considérant que l'article 139 a pour objet principal de permettre l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg malgré l'annulation par le tribunal administratif de l'arrêté par lequel le préfet du Bas-Rhin avait déclaré d'utilité publique les acquisitions et travaux de construction nécessaires ; que la validation permettrait, à titre accessoire, de conforter la réalisation des lignes de tramway de Marseille, Montpellier, Le Mans et Valenciennes ;

33. Considérant, toutefois, que **l'intérêt général ainsi poursuivi n'est pas suffisant pour justifier l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs et au droit au recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789**, atteinte d'autant plus importante que la mesure contestée porte sur l'ensemble des lignes de tramway ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2004 ; qu'il ne justifie pas davantage l'atteinte portée au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789, lequel exige, avant toute expropriation, que la nécessité publique fondant la privation de propriété ait été légalement constatée ;

34. Considérant, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, que l'article 139 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- *Non-rétroactivité des peines et sanctions plus sévères*

**- Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, cons. 5 à 6 -
Loi de finances rectificative pour 1988**

5. Considérant que, par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, **le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles régissant l'activité de l'administration fiscale ou que celle-ci a, sous le contrôle du juge de l'impôt, pour mission d'appliquer ; que, toutefois, cette application rétroactive se heurte à une double limite** ; que, d'une part, conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle ne saurait permettre d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne ; que, d'autre part, **l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée** ;

6. Considérant, au cas présent, que le législateur, en précisant avec effet rétroactif les compétences respectives du représentant de l'Etat dans le département et des fonctionnaires de l'administration fiscale en matière d'établissement des rôles, d'avis de mise en recouvrement et de mises en demeure, a entendu éviter que ne se développent, pour un motif touchant exclusivement à la répartition des attributions entre agents publics, des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner pour l'Etat comme pour les autres collectivités publiques, des conséquences dommageables ; que rien dans le texte de la loi ne porte atteinte aux droits nés au profit de contribuables en vertu de décisions de justice passées en force de chose jugée ; que la loi ne déroge pas davantage au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif ni à son corollaire qui interdit de faire renaître en cette matière une prescription légalement acquise ; qu'ainsi les dispositions critiquées, qui n'ont pas la portée que leur confèrent les députés auteurs de la saisine, ne sont contraires à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- *Caractère non inconstitutionnel de l'acte validé*

**- Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997, cons. 3 -
Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française**

3. Considérant, d'autre part, que, **si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle** ; qu'il appartient en pareil cas au législateur, le cas échéant sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de concilier entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause ; que c'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

- *Définition stricte de la portée de la validation*

**- Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 ; cons. 62 à 65 -
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000**

- SUR LE PARAGRAPHE IX DE L'ARTICLE 33 :

62. Considérant qu'aux termes du IX de l'article 33 : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les actes pris en application de l'arrêté du 28 avril 1999 pris en application des articles L. 162-22-1 et L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale et fixant l'objectif des dépenses d'assurance maladie des établissements relevant de l'article L. 710-16-2 du code de la santé publique pour l'année 1999 sont validés en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté " ; que l'arrêté du 28 avril 1999 avait notamment pour objet, à défaut de conclusion d'un accord dans les conditions prévues

par le premier alinéa de l'article L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale, de diminuer les tarifs pratiqués par les établissements de santé privés pour l'année 1999 ;

63. Considérant que les sénateurs requérants contestent cette validation en faisant valoir qu'" un éventuel intérêt financier, qui n'a d'ailleurs pas été précisé, ni par l'exposé des motifs, ni par le Gouvernement au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour faire obstacle aux possibles effets d'une décision de justice à venir " ;

64. Considérant que **si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi**, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, **c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif**, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, **d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants ;**

65. Considérant que le Conseil d'Etat, saisi de l'arrêté du 28 avril 1999, ne s'était pas encore prononcé sur sa légalité lorsque la loi déferée a été définitivement adoptée ; **qu'en prévoyant la validation des actes pris en application de cet arrêté " en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté ", sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;** qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraire à la Constitution le paragraphe IX de l'article 33 de la loi déferée ;

□ - Législation et réglementation

• Code du travail

Livre II : Réglementation du travail

Titre Ier : Conditions du travail

Chapitre II : Durée du travail

Section 2 : Travail à temps choisi

Paragraphe 1 : Horaires individualisés

- Article L. 212-4

La durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.

Le temps nécessaire à la restauration ainsi que les temps consacrés aux pauses sont considérés comme du temps de travail effectif lorsque les critères définis au premier alinéa sont réunis. Même s'ils ne sont pas reconnus comme du temps de travail, ils peuvent faire l'objet d'une rémunération par voie conventionnelle ou contractuelle.

Lorsque le port d'une tenue de travail est imposé par des dispositions législatives ou réglementaires, par des clauses conventionnelles, le règlement intérieur ou le contrat de travail et que l'habillage et le déshabillage doivent être réalisés dans l'entreprise ou sur le lieu de travail, le temps nécessaire aux opérations d'habillage et de déshabillage fait l'objet de contreparties soit sous forme de repos, soit financières, devant être déterminées par convention ou accord collectif ou à défaut par le contrat de travail, sans préjudice des clauses des conventions collectives, de branche, d'entreprise ou d'établissement, des usages ou des stipulations du contrat de travail assimilant ces temps d'habillage et de déshabillage à du temps de travail effectif.

Le temps de déplacement professionnel pour se rendre sur le lieu d'exécution du contrat de travail n'est pas un temps de travail effectif. Toutefois, s'il dépasse le temps normal de trajet entre le domicile et le lieu habituel de travail, il doit faire l'objet d'une contrepartie soit sous forme de repos, soit financière, déterminée par convention ou accord collectif ou, à défaut, par décision unilatérale de l'employeur prise après consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, s'ils existent. La part de ce temps de déplacement professionnel coïncidant avec l'horaire de travail ne doit pas entraîner de perte de salaire.

Une durée équivalente à la durée légale peut être instituée dans les professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inaction soit par décret, pris après conclusion d'une convention ou d'un accord de branche, soit par décret en Conseil d'Etat. Ces périodes sont rémunérées conformément aux usages ou aux conventions ou accords collectifs.

Titre II : Repos et congés.

Chapitre III : Congés annuels.

Section 2 : Durée du congé.

- Article L. 223-2

Le travailleur qui, au cours de l'année de référence, justifie avoir été occupé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum d'un mois de travail effectif, a droit à un congé dont la durée est déterminée à raison de deux jours et demi ouvrables par mois de travail sans que la durée totale du congé exigible puisse excéder trente jours ouvrables.

Sauf dispositions contraires prévues par une convention ou un accord collectif mentionné aux articles L. 212-8 et L. 212-9, un décret en Conseil d'Etat fixe le début de la période de référence.

Les congés peuvent être pris dès l'ouverture des droits, sans préjudice des articles L. 223-7 et L. 223-8.

L'absence du travailleur ne peut avoir pour effet d'entraîner une réduction de ses droits à congé plus que proportionnelle à la durée de cette absence.

Lorsque le nombre de jours ouvrables calculé conformément aux deux alinéas précédents n'est pas un nombre entier, la durée du congé est portée au nombre entier immédiatement supérieur.

• **Décret annulé par le Conseil d'État**

- Décret n° 2004-1536 du 30 décembre 2004 relatif à la durée du travail dans les hôtels, cafés, restaurants

J.O n° 1 du 1 janvier 2005 page 50 texte n° 21

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,

Vu le code du travail, notamment son article L. 212-4 ;

Vu le décret n° 2002-1622 du 31 décembre 2002 portant approbation des nomenclatures d'activités et de produits ;

Vu l'accord conclu dans la branche des hôtels, cafés et restaurants le 13 juillet 2004, étendu par arrêté en date du 23 décembre 2004,

Décète :

Article 1

Les dispositions du présent décret s'appliquent à tous les salariés des entreprises répertoriées aux classes 55.1A, 55.1C, 55.1E, 55.3A, 55.4A, 55.4B, 55.4C, 55.5D, 92.6A (bowlings) des nomenclatures d'activités et de produits, approuvées par le décret du 31 décembre 2002 susvisé.

Article 2

Dans les entreprises et unités économiques et sociales mentionnées à l'article 1er, la durée équivalente à la durée légale prévue au premier alinéa de l'article L. 212-1 du code du travail est fixée à trente-neuf heures.

Article 3

Par dérogation aux dispositions de l'article 2, dans les entreprises et unités économiques et sociales de plus de vingt salariés où la durée collective de présence au travail a été fixée par décret à trente-sept heures en 2002, la durée équivalente à la durée légale prévue au premier alinéa de l'article L. 212-1 du code du travail reste fixée à trente-sept heures.

Article 4

Les dispositions du présent décret entreront en vigueur le 1er janvier 2005.

Article 5

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre délégué aux relations du travail et le ministre délégué au tourisme sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 30 décembre 2004.

Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre : Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Jean-Louis Borloo

Le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, Gilles de Robien

Le ministre délégué aux relations du travail, Gérard Larcher

Le ministre délégué au tourisme, Léon Bertrand

□ - Arrêt du Conseil d'État annulant le décret n° 2004-1536

**- Conseil d'État, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 18 octobre 2006,
n° 276359**

Sur les conclusions dirigées contre le décret du 30 décembre 2004 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens présentés au soutien de ces conclusions :

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 212-4 du code du travail : « **Une durée équivalente à la durée légale peut être instituée dans les professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inaction soit par décret, pris après conclusion d'une convention ou d'un accord de branche, soit par décret en Conseil d'Etat.** Ces périodes sont rémunérées conformément aux usages ou aux conventions ou accords collectifs » ; que **ces dispositions ne sont susceptibles de recevoir application que s'agissant de professions comportant des périodes d'inaction, et pour des emplois déterminés** ; que, sur le fondement de ce texte, le décret attaqué du 30 décembre 2004 a fixé, à la suite de l'avenant n° 1 du 13 juillet 2004 à la convention collective nationale des hôtels, cafés, restaurants, la durée légale du travail à 39 heures dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, à l'exception des entreprises et unités économiques et sociales de plus de 20 salariés pour lesquelles la durée légale du travail a été fixée à 37 heures ;

Considérant que les requérants soutiennent, sans être sérieusement contredits, que l'ensemble des emplois que comporte l'ensemble des professions relevant du secteur des hôtels, cafés et restaurants ne sont pas de la nature de ceux pour lesquels les dispositions de l'article L. 212-4 du code du travail ont prévu la possibilité d'établir un régime d'équivalence ; qu'ainsi, **le décret litigieux, en fixant la durée légale du travail à 39 heures dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants pour l'ensemble des salariés de ce secteur sans limiter l'institution de ce régime d'équivalence à ceux des emplois de ces professions qui comportent des périodes d'inaction, a méconnu ces dispositions** ; que, par suite, la Fédération des services CFDT est fondée à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

(...)

Sur les conclusions dirigées contre les autres dispositions de l'arrêté du 30 décembre 2004 étendant l'avenant du 13 juillet 2004 :

En ce qui concerne les dispositions relatives à la durée du travail :

Considérant que si, en vertu de l'article L. 133-8 du code du travail, les dispositions d'une convention de branche ou d'un accord professionnel peuvent être rendues obligatoires pour tous les salariés et employeurs compris dans leur champ d'application par arrêté du ministre chargé du travail, il résulte des dispositions citées plus haut de l'article L. 212-4 du même code que les dispositions d'une convention ou d'un accord prévoyant l'institution d'une durée équivalente à la durée légale du travail ne peuvent produire effet que s'il en est ainsi décidé par décret ; que, par suite, **lorsque le ministre est saisi, dans les conditions prévues à l'article L. 133-8, en vue de l'extension d'une convention ou d'un accord comportant notamment des clauses relatives à l'institution d'un régime d'équivalence, il ne peut procéder à cette extension que sous réserve, en ce qui concerne ces clauses, de l'intervention du décret prévu à l'article L. 212-4** ;

Considérant que si, en l'espèce, l'arrêté du 30 décembre 2004 pouvait en principe étendre les dispositions de l'avenant n° 1 du 13 juillet 2004 à la convention collective nationale des hôtels, cafés, restaurants, y compris celles de son article 3 relatives au régime d'équivalence, dès lors que ce décret était intervenu le même jour, il résulte de l'annulation prononcée par la présente décision que ce décret est réputé n'être jamais intervenu ; que l'arrêté attaqué est, dès lors, entaché d'illégalité pour ce motif ; que, eu égard au lien existant, d'une part, entre les dispositions relatives au régime d'équivalence et les autres dispositions du titre II de cet avenant relatives au temps de travail et, d'autre part, entre ces dernières dispositions et celles des titres III, V et VI relatives respectivement aux congés, au compte d'épargne-temps et au travail de nuit, l'arrêté litigieux doit être annulé en tant qu'il porte extension des titres II, III, V et VI de l'avenant du 13 juillet 2004 ;

(...)

Sur les conclusions de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, du Groupement national des chaînes hôtelières et de la Confédération des professionnels indépendants de l'hôtellerie tendant à ce que le Conseil d'Etat diffère les effets des annulations prononcées par la présente décision :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de donner un effet différé aux annulations prononcées par la présente décision ;

DECIDE :

(...)

Article 2 : Le décret du 30 décembre 2004 est annulé.

Article 3 : L'arrêté du 30 décembre 2004 portant extension de l'avenant n° 1 du 13 juillet 2004 à la convention collective nationale des hôtels, cafés, restaurants est annulé en tant qu'il porte extension de l'article 1 bis et des titres II, III, V et VI de cet avenant.

(...)

Article 7 : Les conclusions présentées par les défendeurs tendant à ce que le Conseil d'Etat limite dans le temps les effets de l'annulation sont rejetées.

(...)

2 - Article 24 :
Affectation à la CNAM du produit de cessions de biens immobiliers

**- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 37 -
Loi de finances pour 2004**

37. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse " ; **que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;**

**- Décision n° 2006-541 DC du 28 septembre 2006, cons. 9 -
Accord de Londres relatif au brevet européen**

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse " ; **que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;**

3 - Article 102 : Droit d'opposition à la convention médicale

Légende

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles
- [*article XX*] : origine de la modification

□ - Code de la sécurité sociale

Livre 1 : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base

Titre 6 : Dispositions relatives aux prestations et aux soins - Contrôle médical - Tutelle aux prestations sociales

Chapitre 2 : Dispositions générales relatives aux soins

Section 3.1 : Dispositions communes aux conventions prévues aux sections 1, 2 et 3

Sous-section 1 : Conditions d'application des conventions, de leurs annexes et avenants

- Article L. 162-15 [*tel que modifié par l' article 102-I*]

(Loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 art. 6 I Journal Officiel du 1er août 1991)
(Ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 art. 26 II Journal Officiel du 25 avril 1996)
(Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 art. 24 V Journal Officiel du 30 décembre 1999)
(Loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 art. 1 II Journal Officiel du 7 mars 2002 et rectificatif JORF 26 mars 2002)
(Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 art. 29 V Journal Officiel du 24 décembre 2002)
(Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 48 I, art. 55 II Journal Officiel du 17 août 2004)

Les conventions prévues aux sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, l'accord-cadre prévu à l'article L. 162-1-13 et les accords conventionnels interprofessionnels prévus à l'article L. 162-14-1, leurs annexes et avenants sont transmis, au nom des parties signataires, lors de leur conclusion ou d'une tacite reconduction, par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Le Conseil national de l'ordre des médecins, des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes est consulté par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie sur les dispositions conventionnelles relatives à la déontologie de ces professions. L'avis rendu est transmis simultanément à l'union et aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

L'accord-cadre, les accords conventionnels interprofessionnels, les conventions, annexes et avenants sont approuvés par les ministres chargés de la santé, et de la sécurité sociale. Ils sont réputés approuvés si les ministres n'ont pas fait connaître aux signataires, dans le délai de vingt et un jours à compter de la réception du texte, qu'ils s'opposent à leur approbation du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou pour des motifs de santé publique ou de sécurité sanitaire ou lorsqu'il est porté atteinte au principe d'un égal accès aux soins.

Toutefois, lorsque la non-conformité aux lois et règlements en vigueur de l'accord-cadre, des accords conventionnels interprofessionnels, de la convention, de l'avenant ou de l'annexe concerne seulement une ou plusieurs dispositions divisibles, les ministres compétents peuvent, dans le délai prévu ci-dessus, disjoindre cette ou ces seules dispositions de l'approbation. Ils notifient cette disjonction à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Ils peuvent également, dans les mêmes conditions, lorsque l'accord-cadre, une convention ou un avenant a pour objet de rendre opposables les références professionnelles mentionnées à l'article L. 162-12-15, exclure certaines références de l'approbation dans l'intérêt de la santé publique. Il est fait mention de ces exclusions lors de la publication.

L'opposition formée à l'encontre de l'un des accords mentionnés au premier alinéa par au moins deux organisations syndicales ~~représentant~~ **représentatives réunissant** pour les médecins, d'après les résultats des élections aux unions régionales des médecins exerçant à titre libéral mentionnées aux articles L. 4134-1 à L. 4134-7 du code de la santé publique, la majorité absolue des suffrages exprimés et, pour les autres professions, au moins le double des effectifs de professionnels libéraux représentés par les organisations syndicales signataires, au vu de l'enquête de représentativité prévue à l'article L. 162-33, fait obstacle à sa mise en oeuvre. Lorsque pour ces autres professions, moins de trois organisations syndicales ont été reconnues représentatives, l'opposition peut être formée par une seule organisation ~~si elle-ci représente au moins~~ **représentative si celle-ci réunit au moins** le double des effectifs de professionnels libéraux

représentés par l'organisation syndicale signataire. L'opposition prévue au présent alinéa s'exerce dans le mois qui suit la signature de l'accord et avant la transmission de ce dernier aux ministres.

L'accord-cadre, les accords conventionnels interprofessionnels, les conventions et leurs avenants approuvés sont publiés au Journal officiel de la République française.

L'accord-cadre, les conventions nationales, leurs avenants, le règlement et les accords de bon usage des soins mentionnés à l'article L. 162-12-17 sont applicables :

1° Aux professionnels de santé qui s'installent en exercice libéral ou qui souhaitent adhérer à la convention pour la première fois s'ils en font la demande ;

2° Aux autres professionnels de santé tant qu'ils n'ont pas fait connaître à la caisse primaire d'assurance maladie qu'ils ne souhaitent plus être régis par ces dispositions.

Section 8 : Dispositions diverses

- Article L. 162-33 [*tel que modifié par l' article 102-II*]

(Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 art. 26 III Journal Officiel du 27 juillet 1994)

(Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 art. 39 II Journal Officiel du 28 juillet 1999)

Dans un délai déterminé, précédant l'échéance, tacite ou expresse, de la convention, le ou les ministres compétents provoquent une enquête de représentativité afin de déterminer les organisations syndicales nationales les plus représentatives qui participeront à la négociation et à la signature éventuelles des conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9 et L. 162-16-1, en fonction des critères suivants : effectifs, indépendance, cotisations, ~~expérience~~ **audience électorale** et ancienneté du syndicat.

4 - Article 106 : Mise à la retraite d'office

□ - Normes de référence

- *Préambule de la Constitution de 1946*

- Alinéa 8

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

- *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789*

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

□ - Sur le principe d'égalité

- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, cons. 12 et 13 -

Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse... " ;

13. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

□ - Sur l'atteinte aux contrats légalement conclus

• *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*

- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 29 -

Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

29. Considérant, enfin, que le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'en l'espèce, les incidences de l'entrée en vigueur des articles 1er et 3 de la loi déferée sur les contrats de travail ainsi que sur les accords collectifs en cours, lesquelles sont au demeurant inhérentes aux modifications de la législation du travail, ne sont pas de nature à porter une telle atteinte à cette exigence ; que le grief doit donc être écarté ;

- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 40 à 45 -

Loi relative à la réduction négociée du temps de travail

40. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi " ; qu'à ceux du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : " Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises " ;

41. Considérant que l'article 1er de la loi susvisée du 13 juin 1998 a inséré dans le code du travail un article L. 212-1 bis ainsi rédigé : " Dans les établissements ou les professions mentionnés à l'article L. 200-1 ainsi que dans les établissements agricoles, artisanaux et coopératifs et leurs dépendances, la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2002. Elle est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif est de plus de vingt salariés..." ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : " Les organisations syndicales d'employeurs, groupements d'employeurs ou employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives sont appelés à négocier d'ici les échéances fixées à l'article 1er les modalités de réduction effective de la durée du travail adaptées aux situations des branches et des entreprises ... " ; que les accords collectifs conclus par les partenaires sociaux et, selon les cas, conventionnés ou étendus par l'autorité administrative dans les conditions prévues par l'article 3 de ladite loi déterminent notamment " les modalités d'organisation du temps du travail et de décompte de ce temps applicables aux salariés de l'entreprise, y compris celles relatives aux personnels d'encadrement ... " ; qu'en outre, aux termes de l'article 13 de la loi précitée : " Au plus tard le 30 septembre 1999, et après concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport établissant le bilan de l'application de la présente loi. Ce bilan portera sur le déroulement et les conclusions des négociations prévues à l'article 2 ainsi que sur l'évolution de la durée conventionnelle et effective du travail et l'impact des dispositions de l'article 3 sur le développement de l'emploi et sur l'organisation des entreprises. Le rapport présentera les enseignements et orientations à tirer de ce bilan pour la mise en œuvre de la réduction de la durée légale du travail prévue à l'article 1er, en ce qui concerne notamment le régime des heures supplémentaires, les règles relatives à l'organisation et à la modulation du travail, les moyens de favoriser le temps partiel choisi, la place prise par la formation professionnelle dans les négociations et les modalités particulières applicables au personnel d'encadrement ... " ; qu'enfin, il convient de relever que l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail précisait que le projet de loi, qui devait être ainsi proposé au Parlement, ne remettrait pas en cause les accords passés " dans le cadre légal actuel " ;

42. Considérant qu'il était loisible au législateur de tirer les enseignements des accords collectifs conclus à son instigation en décidant, au vu de la teneur desdits accords, soit de maintenir les dispositions législatives existantes, soit de les modifier dans un sens conforme ou non aux accords ; que, toutefois, sauf à porter à ces conventions une atteinte contraire aux exigences constitutionnelles susrappelées, il ne pouvait, dans les circonstances particulières de l'espèce, remettre en cause leur contenu que pour un motif d'intérêt général suffisant ;

43. Considérant que le législateur ne pouvait décider en l'espèce d'une telle remise en cause que si celle-ci trouvait sa justification dans la méconnaissance par les accords des conséquences prévisibles de la réduction

de la durée du travail inscrite à l'article 1er de la loi susvisée du 13 juin 1998 ou dans leur contrariété avec des dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion ;

44. Considérant que certaines des dispositions introduites par la loi déferée dans le code du travail modifient ce dernier dans un sens contrariant l'application de clauses substantielles figurant dans plusieurs accords conclus en vertu de la loi susvisée du 13 juin 1998, alors que ces clauses n'étaient contraires à aucune disposition législative en vigueur lors de leur conclusion et ne méconnaissaient pas les conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail décidée par le législateur en 1998 ; qu'il en est ainsi, en particulier, des dispositions de l'article 8 de la loi déferée qui plafonnent désormais à 1600 heures par an la durée du travail que peut prévoir un accord collectif tendant à la variation de la durée hebdomadaire au cours de l'année, alors que plusieurs accords prévoient un volume annuel d'heures de travail qui, sans contrevenir aux dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion, y compris celles relatives aux jours fériés, et sans excéder la moyenne hebdomadaire de trente-cinq heures résultant de l'article 1er de la loi du 13 juin 1998, est néanmoins supérieur à 1600 heures au cours de l'année ; qu'il en va de même des dispositions de l'article 6 qui réduisent de quarante-six à quarante-quatre heures la durée hebdomadaire moyenne du travail, calculée sur une période quelconque de douze semaines consécutives, prévue à l'article L. 212-7 du code du travail, alors que certains accords l'avaient fixée à quarante-cinq ou quarante-six heures ;

45. Considérant qu'en n'écartant pas du champ d'application de telles dispositions les entreprises couvertes par les accords collectifs contraires, pendant toute la durée de ceux-ci, la loi déferée a méconnu les exigences constitutionnelles susappelées ;

- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 27 et 28 -

Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles

27. Considérant que, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

28. Considérant que la résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déferée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1er avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; que le grief doit donc être écarté ;

- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4 et 7 à 11 -

Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi

- SUR LE GRIEF TIRE DE L'ATTEINTE A LA LIBERTE CONTRACTUELLE :

4. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

(...)

. En ce qui concerne le B de l'article 2 de la loi déferée :

7. Considérant qu'aux termes du B de l'article 2 : "Les contingents conventionnels d'heures supplémentaires négociés, en application du deuxième alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail, antérieurement à la date de publication de la présente loi reçoivent plein effet en matière d'ouverture du droit à repos compensateur obligatoire, dans la limite du contingent réglementaire prévu au premier alinéa du même article" ;

8. Considérant que, sous l'empire de la législation antérieure à la loi déferée, et notamment des articles L. 212-5-1 et L. 212-6 du code du travail, les "contingents conventionnels d'heures supplémentaires" avaient pour objet de fixer non le seuil de déclenchement du repos compensateur, lequel était déterminé par décret, mais le nombre d'heures supplémentaires au delà duquel l'autorisation de l'inspecteur du travail devait être recueillie ;

9. Considérant que la disposition contestée attache aux "contingents conventionnels d'heures supplémentaires" antérieurs un effet qu'ils n'avaient pas lors de leur conclusion, puisqu'ils fixent désormais, outre le seuil au-delà duquel l'autorisation de l'inspecteur du travail est requise, le seuil de déclenchement du repos compensateur obligatoire ;

10. Considérant, toutefois, que qu'il résulte de ce qui précède que la portée nouvelle qu'attache aux accords antérieurs la disposition contestée ne donne une portée nouvelle qu'aux conventions et accords collectifs étendus qui ont prévu un contingent conventionnel d'heures supplémentaires inférieur au contingent fixé par le décret du 15 octobre 2002 susvisé ; qu'elle place cependant les salariés concernés dans une situation plus favorable que celle qui prévaudrait en son absence ; que, si le contingent conventionnel est supérieur au contingent réglementaire, c'est ce dernier qui s'appliquera ; que c'est donc le dépassement du plus bas de ces deux contingents qui déclenchera le repos compensateur obligatoire ;

11. Considérant, en conséquence, que la disposition critiquée améliore la situation des salariés concernés au regard du droit au repos reconnu par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 des salariés, qui constitue un motif d'intérêt général suffisant ; que, dans ces conditions, la modification apportée par cette disposition aux accords conclus en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 212-6 du code du travail antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi déferée ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'économie des contrats légalement conclus n'est pas contraire aux exigences constitutionnelles susrappelées ;

- *Jurisprudence du Conseil d'État*

- Assemblée, 24 mars 2006,

n° 288460, 288465, 288474, 288485 : Société KPMG et autres

Société KPMG - Société Ernst & Young audit et autres - Société Deloitte et associés et Société Grant Thornton - Société PriceWaterhouseCoopers Audit

Rapport de la 6ème sous-section

Quant au moyen tiré de l'application du code de déontologie aux situations contractuelles en cours :

Considérant qu'une disposition législative ou réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur, sans revêtir par là même un caractère rétroactif ; qu'il suit de là que, sous réserve des règles générales applicables aux contrats administratifs, seule une disposition législative peut, pour des raisons d'ordre public, fût-ce implicitement, autoriser l'application de la norme nouvelle à de telles situations ;

Considérant qu'indépendamment du respect de cette exigence, **il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi en particulier lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées.**

5 - Article 138 : Répertoire commun aux organismes sociaux

□ - Normes de référence

• *Constitution de 1958*

Titre II : Le président de la République

- Article 13

(al. 1) **Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.**

(al. 2) Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

(al. 3) Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, «les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie»¹¹, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

(al. 4) Une loi organique¹² détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Titre III : Le Gouvernement

- Article 21

(al. 1) Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. **Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.**

(al. 2) Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

(al. 3) Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

(al. 4) Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

¹¹Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 12-II. Ancienne rédaction : "les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer"

¹²Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 modifiée portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

□ - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

• *Décision de non-conformité*

- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 55 à 61 - Loi relative à la liberté de communication

55. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 6 de la loi, celles des décisions de la Commission nationale de la communication et des libertés, mentionnées aux articles 22, 27 et au deuxième alinéa de l'article 34 "qui présentent un caractère réglementaire", sont transmises au Premier ministre qui peut, dans les quinze jours, demander à la commission une nouvelle délibération ;

56. Considérant qu'il est soutenu par les auteurs de la saisine que la dévolution du pouvoir réglementaire à la commission méconnaît les dispositions de l'article 21 de la Constitution qui attribuent au Premier ministre le pouvoir réglementaire sous réserve des dispositions de l'article 13 concernant la compétence du Président de la République pour les décrets et ordonnances délibérés en Conseil des Ministres ;

57. Considérant que les deux premiers alinéas de l'article 21 de la Constitution sont ainsi conçus : "Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.- Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres." ;

58. Considérant que ces dispositions confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national ; qu'elles ne font cependant pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes permettant de mettre en oeuvre une loi ;

59. Considérant que l'article 62 de la loi renvoie, dans la première phrase de son deuxième alinéa, à un décret en Conseil d'État le soin de fixer le cahier des charges servant de base à la cession de la société nationale de programme T.F.1. ; que l'article 62 précise que : "Ce cahier des charges, qui reprend les règles générales fixées selon les modalités prévues à l'article 27 pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, contient des obligations minimales" portant sur divers points ; que l'article 27-II de la loi, auquel il est ainsi fait référence, dispose que la Commission nationale de la communication et des libertés fixe, pour l'exploitation de chaque catégorie de services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite autres que ceux assurés par les sociétés nationales de programme, les règles générales de programmation et les conditions générales de production des oeuvres diffusées ;

60. Considérant qu'en prévoyant que les normes édictées par le Gouvernement, agissant par décret en Conseil d'État, pour assurer l'exécution de l'article 62 de la loi, seront subordonnées aux règles générales fixées par la Commission nationale de la communication et des libertés en application de l'article 27-II, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 21 de la Constitution ; que, par suite, sans que soit mise en cause l'étendue des obligations devant figurer au cahier des charges conformément aux articles 27 et 62, sont contraires à la Constitution, dans le texte du deuxième alinéa de l'article 62 de la loi, les mots "qui reprend les règles générales fixées selon les modalités prévues à l'article 27 pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre" ;

61. Considérant, en revanche, que les autres attributions conférées par les articles 22, 27 et 34 de la loi à la Commission nationale de la communication et des libertés ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 21 de la Constitution ;

• *Décisions de conformité*

**- Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, cons. 10 à 12 -
Loi de réglementation des télécommunications**

10. Considérant qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire ; qu'il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ;

11. Considérant que si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en oeuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

12. Considérant que la compétence réglementaire reconnue à l'Autorité de régulation des télécommunications par l'article L 36-6 1° précité est limitée dans son champ d'application et doit s'exercer, en vertu dudit article, dans le respect des dispositions du code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application ; qu'en particulier l'article L 33-1, auquel renvoie sur ce point l'article L 34-1, confie à un décret pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications le soin de définir les clauses types devant figurer dans les cahiers des charges dont les règles s'imposent aux opérateurs ; que la compétence réglementaire dévolue à l'Autorité s'exerce sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications ; que par suite le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution ne peut qu'être écarté ;

**- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 8 à 12 -
Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles**

. Quant à la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution :

8. Considérant qu'il est soutenu que certaines dispositions de l'article 1er de la loi sont contraires à l'article 21 de la Constitution en tant qu'elles confient l'exercice du pouvoir réglementaire aux caisses de mutualité sociale agricole et au ministre de l'agriculture ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la Constitution : "Le Premier ministre ... assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire ... - Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres." ;

10. Considérant que, si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en oeuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

11. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 752-12 nouveau du code rural se borne à confier aux organismes de mutualité sociale agricole une fonction de coordination et de contrôle afin de garantir le bon fonctionnement du nouveau régime de sécurité sociale ; que ni cet article, ni aucune autre disposition de l'article 1er de la loi ne leur confie l'exercice du pouvoir réglementaire ; que, dans cette mesure, le grief tiré de la violation de l'article 21 de la Constitution manque en fait ;

12. Considérant, en second lieu, que les articles L. 752-5, L. 752-12, L. 752-16, L. 752-17 et L. 752-18 nouveaux du code rural ne confient au ministre de l'agriculture que le pouvoir de prendre des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ; qu'il en est de même de l'article L. 752-14 nouveau du code rural qui le charge d'approuver la convention passée entre la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et le groupement des organismes assureurs dans le cadre de la gestion du nouveau régime de sécurité sociale ou, à défaut de cette convention ou de son approbation, de fixer lui-même les règles régissant les relations entre les divers gestionnaires de ce régime ; que, dès lors, ces délégations de pouvoir réglementaire ne sont pas contraires à l'article 21 de la Constitution ;

- Décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, cons. 34 et 35 -

Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

34. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la Constitution : " Le Premier ministre... assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire... " ;

35. Considérant que, si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ; que tel est le cas de l'établissement de la liste des pays sûrs par le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ; -

- Décision n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, cons. 6 et 7 -

Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

6. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

7. Considérant que l'article 13 de la loi déferée se borne à confier à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'exercice des compétences conférées à l'Autorité de régulation des télécommunications, en matière de contrôle des tarifs du service universel, par le 5° de l'article L. 36-7 du code des postes et communications électroniques ; que ces compétences ont une portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

- Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 40 et 41 -

Loi relative à l'assurance maladie 2004-504

40. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que, cependant, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

41. Considérant que les décisions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en matière de participation des assurés interviendront dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat ; que les articles 41, 53 et 55 de la loi déferée ne confient dès lors aux organismes concernés ou à leurs dirigeants qu'un pouvoir réglementaire de portée limitée tant par son champ d'application que par son contenu ;