

Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012 a été déposé le 5 octobre 2011 à l'Assemblée nationale. Celle-ci l'a adopté le 2 novembre 2011. Le Sénat l'a rejeté le 14 novembre 2011. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 16 novembre, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 22 novembre et rejeté, après le vote d'une question préalable, par le Sénat le 23 novembre. Le texte, adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 29 novembre, a été déféré au Conseil constitutionnel, le 6 décembre 2011, dans les mêmes termes, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

Les requérants n'ont invoqué, à l'appui de leur recours, qu'un seul grief, portant sur la contrariété à la Constitution de la procédure d'adoption de l'article 88 de la LFSS relatif, notamment, à l'accélération du relèvement des bornes d'âge de départ à la retraite.

Dans sa décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a écarté ce grief. En revanche, il a examiné d'office, pour les juger contraires à la Constitution, , dans l'article 41, la référence aux « *organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution* » et, d'autre part, comme n'ayant pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale, les dispositions des articles 46, 50, 51, 64, 69, 111 et 113.

Par ailleurs, comme il l'a fait dans ses visas de la décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011 sur la loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, le Conseil constitutionnel a mentionné de manière explicite les observations complémentaires que le Gouvernement a produites à sa demande sur les articles qu'il souhaitait examiner d'office et qui ont été communiquées aux requérants.

I. – Les dispositions contestées

Les requérants estimaient que les dispositions de l'article 88 de la loi déferée, issues d'un amendement présenté à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, avaient été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. Le

Gouvernement, pour sa part, soutenait que ces dispositions, dans la mesure où elles s'inscrivaient parmi les dispositifs destinés à maintenir l'équilibre financier défini dans le projet de loi de financement initial tout en tenant compte de la dégradation des prévisions économiques annoncées en cours de débat, avaient pour objet de garantir la sincérité de la loi de financement et pouvaient donc être adoptées après la réunion de la CMP sans enfreindre la règle de « l'entonnoir ».

A. – Le principe de sincérité

Le principe de sincérité des textes financiers a été dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dès 1993, pour les lois de finances¹ et, dès 1999, pour les LFSS², soit avant que ce principe ne soit expressément consacré par les textes organiques : articles 27, 31 et 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et articles 1^{er} et 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 pour les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)³.

La LFSS, aux termes du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (CSS), « *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* ». Dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 relative à la LOFSS, le Conseil constitutionnel a examiné cette disposition et jugé :

« 6. Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant de la partie de la loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes. »⁴

Faisant application pour la première fois des nouvelles dispositions organiques, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 :

¹ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 22 et 23.

² Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 22 à 31.

³ 2° du C du I, VII et 3° du VIII de l'article L.O. 111-3 du CSS et article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières.

⁴ Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*.

« 4. Considérant que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère ; que cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; qu'il s'ensuit, d'une part, que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie doit être initialement établi par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales. »⁵

Par ailleurs, le paragraphe VII du même article L.O. 111-3 du CSS dispose : *« 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. »*

L'article 50 de la LOLF auquel renvoie l'article L.O. 111-3 du CSS dispose en son premier alinéa :

« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. »

Ce rapport est établi au regard des prescriptions de l'article 32 de la LOLF qui dispose : *« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des*

⁵ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*.

informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

Au total, en termes de sincérité, les textes sur la LFSS semblent moins exigeants que la LOLF. Ils imposent en effet que la LFSS détermine « *les conditions générales* » de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ce qui est moins exigeant que pour les lois de finances, pour lesquelles il convient de présenter de manière sincère « *l'ensemble des ressources et des charges* ». En revanche, dans les deux cas, la jurisprudence du Conseil constitutionnel interprète la « *sincérité* » comme se caractérisant par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre.

B. – La sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

Pour apprécier la sincérité de la LFSS pour 2012, deux étapes doivent être suivies : la prise en compte des conséquences sur le solde de la révision des prévisions de croissance intervenue en cours de débat, d'une part, l'adoption d'amendements permettant de préserver l'équilibre initial, d'autre part.

1. – La révision des prévisions de croissance

Le projet de LFSS avait été préparé sur la base des hypothèses économiques pour l'année 2012 suivantes : une croissance du produit intérieur brut (PIB) en volume de 1,75 % ; un taux d'inflation de 1,7 % ; une augmentation de la masse salariale du secteur privé de 3,7 %. Ces données sont très proches de celles qui étaient alors attendues pour 2011 : 1,75 % de croissance du PIB en volume, 2,1 % d'inflation et 3,7 % d'augmentation de la masse salariale du secteur privé.

Ces hypothèses ont été corrigées en cours de débat. Le taux de croissance pour 2012 a été ramené de 1,75 % à 1 %. Dès lors, la progression de la masse salariale privée, principale assiette des ressources de la sécurité sociale, a été ramenée de 3,7 % à 3 %.

Pour assurer, compte tenu de cette révision des prévisions de croissance, la sincérité du solde tout en garantissant le maintien de celui-ci au niveau initialement prévu, le Gouvernement a proposé et fait adopter des amendements en première lecture ainsi qu'après la réunion de la CMP, comme le montre le tableau suivant.

**MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE DE LA MODIFICATION
DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE**

(en millions d'euros)

Solde PLFSS 2012 initial	- 13 904
<i>Révision de la macroéconomie et ajustements techniques</i>	<i>- 1 187</i>
- Mesures amendements en première lecture	150
. Mesures en recettes	132
. Décalage au 1 ^{er} avril de la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales	158
. Abandon de l'assujettissement du complément du libre choix d'activité à la contribution sociale généralisée	- 140
- Mesures amendements après la CMP	1 102
. Passage d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie de 2,8 % à 2,5 %	444
dont baisse de tarifs (biologie, radiologie)	90
dont économie sur le médicament	290
dont diminution de la dotation au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés	100
dont économies sur le secteur médico-social	20
dont autres mesures d'économies (oxygénothérapie)	25
dont moindres économies sur les indemnités journalières	- 81
. Indexation forfaitaire des prestations familiales et des aides au logement	413
. Accélération du calendrier de la réforme des retraites	59
. Fonds d'action sociale et gestion administrative	196
. Autres	- 10
<i>Effet des mesures sur les charges financières</i>	<i>9</i>
Solde PLFSS 2012 adopté	- 13 830

Source : observations complémentaires présentées par le Gouvernement.

Trois modifications adoptées en nouvelle lecture, pour un total de 1,1 milliard, participaient de ce mouvement.

En premier lieu, il s'agissait de réduire les dépenses d'assurance maladie avec notamment des économies sur les dépenses de médicament (290 millions d'euros) et la révision des tarifs des actes de biologie et de radiologie (90 millions d'euros). Les dépenses incluses dans l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ont ainsi été réduites de 445 millions d'euros en 2012, soit une progression de 2,5 % par rapport à 2011 au lieu de 2,8 % prévus initialement.

En deuxième lieu, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite a été avancé d'un an – c'est l'objet de l'article 88 contesté en l'espèce. Cet âge qui reste fixé à soixante-deux ans doit s'appliquer à compter de la génération née en 1955, au lieu de la génération née en 1956. L'économie attendue est estimée à environ 60 millions d'euros.

En troisième lieu, sont modifiés le mécanisme de revalorisation du montant des prestations familiales ainsi que les plafonds de ressources servant à leur détermination. En 2012, une revalorisation forfaitaire est fixée à 1 % et non plus calculée sur la base de l'inflation prévisible. L'économie attendue est de 410 millions d'euros.

C'est précisément cette procédure que contestaient, pour les dispositions de l'article 88, les requérants. Ils estimaient que ces dispositions avaient été adoptées en méconnaissance de la règle de « l'entonnoir ».

2. – La règle de « l'entonnoir »

Le Conseil a jugé, au début de l'année 2006, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées, après la première lecture, par les membres du Parlement et le Gouvernement, doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion.

Cette règle, dite de « l'entonnoir », qui veut qu'au cours de la navette le débat ne porte plus que sur les dispositions pour lesquelles un accord n'est pas déjà intervenu, figure dans les règlements des assemblées⁶. Mais, pour sa part, le Conseil constitutionnel avait admis, au début des années 1980, que des dispositions nouvelles soient insérées en deuxième lecture⁷ et même, sous réserve de l'accord du Gouvernement, après la réunion de la CMP⁸.

Ce n'est donc que récemment que le Conseil a commencé à se rallier à la règle de « l'entonnoir », dans un premier temps pour la seule partie de la discussion s'ouvrant avec la tenue de la CMP. En se fondant sur l'économie générale de l'article 45 de la Constitution, il a jugé, en effet, le 25 juin 1998, dans sa décision n° 98-402 DC⁹, que, après la CMP, le Parlement ne peut plus ni apporter des adjonctions au texte en examen, ni modifier des dispositions adoptées en termes identiques : les amendements doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Les seules exceptions concernent les amendements dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes ou de corriger une erreur matérielle. Des

⁶ L'article 108 (alinéa 3) du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, à partir de la deuxième lecture : « La discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique. » De même, l'article 42 (alinéa 10) du règlement du Sénat prévoyait : « À partir de la deuxième lecture... la discussion des articles et des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique. » (la règle figure désormais au 6° de l'article 48).

⁷ Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*.

⁸ Voir la décision n° 81-136 DC du 31 décembre 1981, *Troisième loi de finances rectificative pour 1981* (hypothèse de l'échec de la CMP), ainsi que la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987* (hypothèse de l'accord en CMP).

⁹ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

censures successives furent prononcées pour méconnaissance des règles ainsi définies¹⁰.

La jurisprudence développée à partir de 1998 laissait encore aux assemblées la possibilité d'adopter des dispositions nouvelles au cours de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, avant la CMP. Mais, le 19 janvier 2006, le Conseil a poussé à son terme la logique de « l'entonnoir », donnant tout son sens à la première phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution aux termes duquel : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.* » Statuant sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme, il a jugé que « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion* »¹¹. Ne demeurent admises, implicitement, que les dérogations déjà acceptées après la CMP, c'est-à-dire les modifications destinées à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle.

Initiée en janvier 2006 mais sans conduire à une censure, la nouvelle règle a produit ses effets dès le 16 mars de cette même année. Le Conseil a alors censuré quatre articles – dont trois d'office – de la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, tous issus d'amendements adoptés en deuxième lecture en méconnaissance de la règle de « l'entonnoir »¹². Le 3 mars 2007, il a censuré, d'office, pour le même motif, une disposition de la loi relative à la prévention de la délinquance¹³. Il a, depuis lors, régulièrement fait application de cette jurisprudence¹⁴.

¹⁰ Décisions n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 48 à 52 ; n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, *Loi d'orientation agricole*, cons. 13 ; n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 55 ; n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, cons. 24 à 26 ; n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, *Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna*, cons. 2 à 8 ; n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 2 à 10 ; n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, cons. 56 à 58 ; n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*, cons. 30 à 38 ; n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances rectificative pour 2001*, cons. 20 à 24.

¹¹ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 24 et 30.

¹² Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, cons. 2 à 10.

¹³ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 31 à 36.

¹⁴ Récemment, décisions n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, cons. 25 à 28 ; n° 2011-640 DC du 4 août 2011, *Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 33 à 35.

Cette règle de « l'entonnoir » s'applique aux LFSS et aux LFI. Elle découle en effet de la première phrase du premier alinéa de l'article 45 qui leur est applicable. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de faire application de cette jurisprudence à une LFSS¹⁵.

3. – Le respect de la règle de « l'entonnoir » par la loi déferée

Le Gouvernement avait déposé divers amendements après l'échec de la CMP en nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale.

Ces amendements adoptés après la CMP respectent-ils la règle de l'entonnoir ? Le Gouvernement a souligné, lors de leur dépôt, que la jurisprudence du Conseil ne soumet pas à cette règle « *les amendements destinés notamment à assurer le respect de la Constitution* ».

Il est de fait que le projet de LFSS initial était partiellement dépassé lors de sa discussion en nouvelle lecture du fait de l'affaïssement significatif des perspectives de croissance. Maintenir le texte en l'état aurait pu conduire le Conseil constitutionnel à censurer la LFSS dans son entier comme « insincère », et donc contraire au 2° de C du I de l'article L.O. 111-3 du CSS.

La modification de l'ONDAM, après la CMP, présentait un lien avec les dispositions restant en discussion. Il en était de même de la modification des règles de revalorisation des prestations familiales et des aides au logement, dans la mesure où une disposition en ce sens avait été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture puis supprimée par le Sénat.

Le débat se concentrait donc sur l'article 88, seul contesté par les requérants.

Après avoir rappelé le considérant 4 de sa décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 en l'élargissant de l'ONDAM à l'ensemble des objectifs de dépenses, le Conseil constitutionnel a relevé que, « *compte tenu des modifications, présentées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, des prévisions économiques initiales associées au projet de loi de financement, les dispositions de l'article 88 ont pour objet d'assurer, par le surcroît de ressources qu'elles prévoient, la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale tel que déterminé dans le projet de loi de financement initial* ». Dès lors, ces dispositions avaient pour objet d'assurer le respect de la Constitution et ont pu, sans méconnaître la règle de « l'entonnoir », être adoptées après la réunion de la

¹⁵ Décision n° 2001-453 DC précitée, cons. 37.

CMP. Le Conseil constitutionnel a donc rejeté le grief articulé par les requérants.

II. – Les autres dispositions

A. – L'article 41

L'article 41 de la loi déferée, issu d'un amendement présenté par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale en première lecture¹⁶, a pour objet de modifier les règles relatives aux pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Comme le souligne l'exposé sommaire de cet amendement, « les services de l'État font, depuis la LFSS 2004, l'objet de contrôles en matière d'application des règles relatives aux prélèvements sociaux. Si, comme l'ont montré les contrôles déjà effectués sur les administrations, il n'y a pas lieu de suspecter une application intentionnellement détournée des règles de sécurité sociale, il est utile d'assurer d'une part que l'État employeur est exemplaire et est soumis aux mêmes dispositions que n'importe quel cotisant et d'autre part de rectifier les erreurs (...). Ces contrôles sont effectués par les URSSAF et la Cour des comptes mais ne couvrent pas à l'heure actuelle l'intégralité des employeurs publics. Il est ainsi proposé d'étendre la compétence de la Cour des comptes afin de procéder à une inclusion des instances juridictionnelles suprêmes (Cour de cassation, Conseil d'État, Conseil constitutionnel) et confirmer celle des membres du gouvernement et de leurs proches collaborateurs. Il est proposé parallèlement d'aménager la répartition des compétences entre la Cour et les URSSAF, tout en maintenant une possible collaboration entre ces deux types d'acteur lorsque cela est utile (...)».

À cette fin, l'article 41 modifie le code de la sécurité sociale et le code des juridictions financières. Le 2° de son paragraphe I substitue aux trois derniers alinéas de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale un quatrième alinéa aux termes duquel : *« La Cour des comptes est compétente pour contrôler l'application des dispositions du présent code en matière de cotisations et contributions sociales aux membres du Gouvernement, à leurs collaborateurs, ainsi qu'aux organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution. Pour l'exercice de cette mission, la Cour des comptes requiert en tant que de besoin l'assistance des organismes mentionnés au premier alinéa et notamment la mise à disposition d'inspecteurs du recouvrement. Le résultat de ces vérifications est transmis à ces mêmes organismes aux fins de recouvrement. Par dérogation aux*

¹⁶ Amendement n° 776, 2^{ème} séance du 27 octobre 2011.

dispositions du présent alinéa, le contrôle de l'application par la Cour des comptes des dispositions du présent code en matière de cotisations et contributions sociales est assuré par l'organisme de recouvrement dont elle relève ».

Après avoir relevé qu'il résulte des travaux parlementaires que, par les mots « *ainsi qu'aux organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution* », le législateur a entendu viser notamment le Conseil constitutionnel, celui-ci a jugé dans sa décision n° 2011-642 DC que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence.

Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil avait souligné, à propos d'une disposition de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances prévoyant qu'une « *mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* » que « *ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »¹⁷.

Lors de son contrôle de la loi de finances pour 2002, le Conseil avait émis une réserve sur l'article 115 de la loi prévoyant notamment qu'un rapport expliquant les crédits demandés par chacun des pouvoirs publics est joint au projet de loi de finances de l'année et qu'une annexe explicative développant, pour chacun d'eux, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux est jointe au projet de loi de règlement. Le Conseil avait estimé que « *ces dispositions ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »¹⁸.

Dans sa décision du 15 décembre 2011, le Conseil a rappelé qu'il figure au nombre des pouvoirs publics constitutionnels et a jugé que le législateur a méconnu l'étendue de sa propre compétence en le soumettant au contrôle de la Cour des comptes.

Par suite, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *ainsi qu'aux organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution* » figurant au 2° du paragraphe I de l'article 41 contraires à la Constitution.

¹⁷ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 25.

¹⁸ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. 46 et 47.

B. – Les « cavaliers » sociaux

Dans sa décision du 15 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a censuré sept articles de la loi de financement de la sécurité sociale qui n’y avaient pas leur place car ils constituaient des « cavaliers » sociaux.

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale, dont le dix-neuvième alinéa de l’article 34 de la Constitution précise qu’elles « *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* », est défini par l’article L.O. 111-3 du CSS¹⁹. C’est dans ce cadre que le Conseil constitutionnel est amené, chaque année depuis 1996, à veiller au respect de ce champ.

Dans sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le Conseil avait déclaré non conformes à la Constitution, comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, dix-neuf articles (seize en totalité et trois en partie). L’année suivante, dans sa décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009, il avait, pour ce même motif, censuré dix articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Le Conseil constitutionnel n’a censuré d’office que des dispositions figurant dans la partie de la loi de financement de l’année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour 2012. Il a ainsi jugé que n’avaient pas d’effet ou avaient un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et ne relevaient pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale les dispositions suivantes :

- l’article 46 organisant la collaboration entre médecins conseils et médecins du travail pour toute interruption de travail dépassant trois mois ;
- l’article 50 mettant en place un dépistage des troubles de l’audition chez le nouveau-né ;
- l’article 51 prolongeant le dispositif transitoire d’autorisation d’exercice pour les médecins étrangers non ressortissants communautaires ;
- l’article 64 autorisant la vaccination par les centres d’examen de santé ;

¹⁹ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

- l'article 69 fixant les conditions d'intervention des professionnels libéraux dans les services médico-sociaux afin d'éviter toute requalification en salariat ;
- l'article 111 prévoyant l'approbation par le ministre chargé de la sécurité sociale de la rémunération et des accessoires de rémunération des directeurs des organismes nationaux de sécurité sociale ;
- l'article 113 organisant la fusion de la caisse régionale d'assurance maladie et de la Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle.