



Décision n° 2020 – 804 DC

Loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie

Liste des contributions extérieures

Services du Conseil constitutionnel - 2020

Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune

Contributions	
Date de réception	Auteur(s)
24/07/2020	Club PLFSS



GENESTE & DEVULDER
AVOCATS

Geneste & Devulder Avocats

43, rue de Courcelles
75008 Paris
France
T +33 1 58 36 44 44

Conseil constitutionnel
Secrétariat général
2, rue Montpensier
75001 Paris

Paris, le 23 juillet 2020

Objet: loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie/Contribution extérieure

Monsieur le Secrétaire général,

Le Conseil constitutionnel sera prochainement saisi, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie.

A ce titre, nous vous prions de trouver ci-joint une contribution qui porte plus précisément sur l'article 1^{er} de cette loi.

Cette contribution est déposée au nom du « Club PLFSS », une instance de réflexion et de proposition sur les lois de financement de la sécurité sociale ouverte à tous créée à l'initiative de Geneste & Devulder Avocats, Avocats à la Cour, et Nile, agence conseil en affaires publiques dans le domaine de la santé.

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente et vous prions de croire, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de notre parfaite considération.

⊕
Bernard GENESTE
Avocat à la Cour
43, rue de Courcelles
75008 PARIS
Tél: +33 1 88 33 47 86
E-mail: bernard.geneste@gd-associes.com

Marine DEVULDER
Avocat à la Cour
43, rue de Courcelles
75008 PARIS
Tél: +33 1 88 33 47 85
E-mail: marine.devulder@gd-associes.com

Olivier MARIOTTE
Président Nile
65, rue Galande
75005 PARIS
Tél : + 33 1 40 46 78 00
Email : olivier.mariotte@nile-consulting.eu



**NOTE CONCERNANT LA CONFORMITE A LA CONSTITUTION DE L'ARTICLE 1^{er} DE
LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA DETTE SOCIALE ET A L'AUTONOMIE**

La loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie est déférée au Conseil constitutionnel dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Les présentes observations sont limitées à son article 1^{er}.

a) Analyse du contenu de l'article 1^{er} de la loi déférée :

- Le principe de la compensation et la durée d'amortissement

L'article 1^{er} de la loi déférée modifie l'article 4bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 modifiée relative au remboursement de la dette sociale auquel le Conseil a donné valeur organique par sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

Dans sa rédaction actuellement applicable, le premier alinéa de cet article énonce que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation du produit d'impositions de toute nature ou de la réalisation d'actifs affecté à la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* ». Le cinquième et dernier alinéa de l'article dispose que, pour l'application de cette « règle d'or », « *la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques* ».

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi déférée complète les dispositions précitées pour prévoir que tout transfert de dette à la CADES qui interviendrait à compter de la publication de la loi nouvelle ne pourrait avoir pour effet d'accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033.

- Les instruments de la compensation

Il ressort donc des dispositions précitées que les produits actuellement affectés au remboursement de la dette sociale sont de deux sortes : il s'agit, d'une part, des impositions de toute nature assises sur l'ensemble des revenus des contribuables personnes physiques dont la loi organique prévoit par ailleurs actuellement l'augmentation (en pratique, la contribution sociale généralisée ou CSG) et, d'autre part, des actifs qui viendraient à être réalisés. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi déférée substitue à ces derniers des prélèvements sur les fonds mis en réserve par des organismes qui concourent au financement des régimes de base.

- Le respect de la compensation

Le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi déférée reprend le principe déjà énoncé par la loi organique dans sa rédaction actuellement applicable selon lequel la loi de financement de sécurité sociale de l'année assure le respect de la règle de compensation intégrale du transfert de la dette énoncée au premier alinéa. La loi déférée renvoie à un document dépourvu de valeur normative, l'annexe prévue au 8° de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, réputée ainsi matérialiser le respect par la loi de financement de l'année de l'obligation de compensation mentionnée au premier alinéa.

b) Sur la conformité à la Constitution de l'article 1^{er} de la loi déférée :

L'ensemble de cet article appelle les observations suivantes :



- **1er motif de censure (premier alinéa) :** Le premier alinéa de l'article déferé repose sur une contradiction insoluble dès lors que, d'une part, il dispose que la durée d'amortissement de la dette sociale, dont le terme n'est actuellement pas préfixé par la loi organique, ne doit pas s'étendre au-delà du 31 décembre 2033 et que, d'autre part, il maintient le principe actuellement applicable selon lequel la durée d'amortissement de la dette est déterminée au vu des informations fournies par la CADES. Que se passe-t-il si ces informations conduisent à estimer que la durée prévisionnelle d'amortissement de la dette s'étend au-delà du 31 décembre 2033, hypothèse d'autant moins improbable que, contrairement à la rédaction actuellement applicable, la loi nouvelle ne prévoit pas l'augmentation du produit de la contribution sociale généralisée affectée à la CADES ?
- La substitution des prélèvements sur les fonds d'organismes qui concourent au financement des régimes de base à la réalisation d'actifs qui fait l'objet du deuxième alinéa de l'article déferé est doublement critiquable. **2ème motif de censure, deuxième alinéa, deuxième phrase :** D'une part, elle rend ineffective la règle d'équilibre de la durée d'amortissement de la dette posée au premier alinéa du même article. Celle-ci est en effet détournée de sa finalité dès lors que, contrairement à la règle actuellement applicable, les fonds affectés au remboursement de la dette sociale ne proviennent pas de recettes nouvelles, extérieures au produit des cotisations et contributions sociales, mais de celles-ci ou de fonds alimentant celles-ci. Dès lors, l'article 4bis de l'ordonnance organique dans sa rédaction issue de la loi votée rend bien inefficace le respect de la « règle d'or » posée par le premier alinéa de l'article, la dette n'étant remboursée que de façon artificielle chaque fois que les pouvoirs publics mettent en œuvre la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 1er de la loi déferée et remboursent ainsi la dette sociale par des recettes « courantes » des organismes de sécurité sociale, en « monnaie de singe », diraient certains. En effet, dans cette hypothèse, la réduction de la dette sociale n'est acquise qu'au prix d'une réduction des avoirs des organismes sociaux et est donc artificielle.
- **3ème motif de censure, deuxième alinéa, deuxième phrase** D'autre part, en s'abstenant de tout encadrement des conditions dans lesquelles de tels prélèvements sur des fonds qui, à défaut, eussent été affectés au financement des régimes de base ou mis en réserve aux fins d'un tel financement, et notamment en s'abstenant de préciser que de tels prélèvements ne pouvaient être effectués que par une loi de financement de la sécurité sociale et ne pouvaient pas avoir pour effet d'affecter l'équilibre général des comptes sociaux, le législateur organique est resté en-deçà de sa compétence, en méconnaissance des articles 34 et 47-1 de la Constitution.
- **4ème motif de censure (troisième alinéa) :** Enfin, un quatrième et dernier motif de censure est constitué par le troisième alinéa de l'article 1er de la loi votée qui, de fait, impose au Premier ministre une obligation nouvelle à laquelle doit satisfaire le projet annuel de loi de financement de la sécurité sociale. L'annexe au projet de loi visée au 8° de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale doit en effet désormais comporter les informations nécessaires pour permettre de vérifier l'absence d'accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale, sans préciser en quoi consistent ces informations et alors même que le contenu de cette annexe n'est pas, en l'absence de toute modification de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, modifié. Le troisième alinéa de l'article 1er méconnaît ainsi les articles LO 111-3 et LO 111-4 du code de la sécurité sociale.



Au total, l'article 1^{er} de la loi déferée méconnaît tant la règle de la sincérité des comptes garantie par la loi organique que l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale. Il doit être déclaré contraire à la Constitution.

Bernard GENESTE

Avocat à la Cour
43, rue de Courcelles
75008 PARIS
Tél: +33 1 88 33 47 86
E-mail: bernard.geneste@gd-associés.com

Marine DEVULDER

Avocat à la Cour
43, rue de Courcelles
75008 PARIS
Tél: +33 1 88 33 47 85
E-mail: marine.devulder@gd-associés.com

Olivier MARIOTTE

Président nile
65, rue Galande
75005 PARIS
Tél : + 33 1 40 46 78 00
Email : olivier.mariotte@nile-consulting.eu