

Décision n° 2022-836 DC
du 10 mars 2022

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 11 février 2022, par le Premier ministre, sous le n° 2022-836 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code des juridictions financières ;
- le code de la sécurité sociale ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 28 février 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, selon lequel « *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 », du premier alinéa de son article 47-1, qui dispose que « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* », et du premier alinéa de son article 47-2, qui prévoit : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* ».

2. Elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution.

– Sur l'article 1^{er} :

3. L'article 1^{er} de la loi déferée réécrit la section 1 du chapitre I^{er bis} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Il modifie l'article L.O. 111-3 du même code et reprend certaines de ses dispositions au sein des nouveaux articles L.O. 111-3-1 à L.O. 111-3-18.

4. L'article 1^{er} modifie les dispositions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale afin de reconnaître le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la « *loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale* ». Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

5. L'article L.O. 111-3-1 du même code prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend désormais un article liminaire qui, en application de l'article L.O. 111-3-2, présente, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale. L'article L.O. 111-3-13 prévoit que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale comprend également un article liminaire qui présente les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale relatifs à l'année à laquelle cette loi se rapporte. Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

6. Les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 sont relatifs aux dispositions facultatives de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ils prévoient respectivement que dans la partie de cette loi qui comprend les dispositions relatives à l'année en cours et dans celle qui

comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, peuvent figurer notamment, des dispositions ayant un effet sur la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier et des dispositions ayant un effet sur la dette des établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses, à la condition que ces dispositions aient pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. L'habilitation que le législateur organique tient de la Constitution l'autorise à placer de telles mesures dans le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale. Les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 ne sont pas contraires à la Constitution.

7. L'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale prévoit que seules des lois de financement de l'année ou rectificatives peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit lorsqu'elles sont établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans et qu'elles ont un effet sur les recettes de ces régimes ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou sur l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ces mêmes cotisations et contributions. L'habilitation que le législateur organique tient de la Constitution l'autorise à placer de telles mesures dans le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale. L'article L.O. 111-3-16 n'est pas contraire à la Constitution.

8. Il en est de même des autres dispositions de l'article 1^{er} de la loi organique.

– Sur l'article 2 :

9. Le paragraphe I de l'article 2 réécrit notamment la section 2 du chapitre I^{er bis} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

10. Les articles L.O. 111-4, L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-2, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 de cette section modifient la liste et le contenu des rapports et annexes devant être joints au projet de loi de financement de l'année, au projet de loi de financement rectificative et au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

11. L'article L.O. 111-4, qui reprend certaines dispositions de son ancien paragraphe I définissant le contenu du rapport accompagnant le projet de loi de financement de l'année, prévoit en particulier que ce rapport présente, pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement et, d'autre part, les objectifs de dépenses décrits dans ce rapport ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire. Ces dispositions, qui visent à améliorer l'information du Parlement, ne portent pas atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution.

12. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des rapports et annexes devant être joints ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement. La conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci. Il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités.

13. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les articles L.O. 111-4, L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-2, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale ne sont pas contraires à la Constitution.

14. Les autres dispositions de l'article 2 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 3 :

15. Le 3^o de l'article 3 réécrit l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale afin, d'une part, d'avancer au premier mardi du mois d'octobre la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris le rapport et les annexes mentionnés aux articles L.O. 111-4 et L.O. 111-4-1 du même code. D'autre part, il prévoit que le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, y compris les documents prévus à l'article L.O. 111-4-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte. Ces dispositions sont sans incidence sur les délais mentionnés à l'article 47-1 de la Constitution.

16. Sous la même réserve que celle énoncée au paragraphe 12, elles sont conformes à la Constitution.

17. Le 4° de l'article 3 modifie l'article L.O. 111-7-1 du même code relatif au vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Il réécrit notamment le premier alinéa de son paragraphe I afin de prévoir que le projet de loi de financement de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale afférente à l'année qui précède celle de la discussion du projet de loi de financement.

18. Ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte à l'article 34 de la Constitution, faire obstacle à la mise en discussion du projet de loi de financement de l'année dès lors que le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale a été examiné.

19. Sous la réserve mentionnée au paragraphe précédent, elles ne sont pas contraires à la Constitution.

20. Les autres dispositions de l'article 3 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 4 :

21. L'article 4 modifie le premier alinéa de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale afin notamment d'ajouter les rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales au nombre des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat auxquels est confiée la mission de suivi et de contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

22. Ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

– Sur l'article 5 :

23. L'article 5 réécrit l'article L.O. 111-9-2 du code de la sécurité sociale relatif à la procédure d'adoption des décrets de relèvement des limites dans lesquelles peuvent être couverts les besoins de trésorerie de certains organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base.

24. Il prévoit, d'une part, que, en cas d'urgence, le relèvement de ces limites est désormais décidé par un décret en Conseil d'État, pris après avis des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou, à défaut, après un délai de sept jours à compter de la notification à ces commissions du projet de décret. Il prévoit, d'autre part, que, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, les décrets de relèvement sont pris en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État et information de ces commissions. La ratification des décrets de relèvement est demandée au Parlement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant.

25. Ces dispositions, qui ne portent aucune atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 6 :

26. L'article 6 insère dans le code de la sécurité sociale un article L.O. 111-9-2-1 qui prévoit que, lorsque, en cours d'exercice, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale déterminées en loi de financement de la sécurité sociale sont remises en cause, le Gouvernement adresse sans délai aux commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale un rapport présentant les raisons de la dégradation de la situation financière de la sécurité sociale, les modifications projetées des tableaux d'équilibre établis dans la précédente loi de financement ainsi que la révision projetée, le cas échéant, des objectifs de dépenses par branche et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, de même que les mesures de redressement envisagées pour l'année en cours. Ces commissions font connaître leur avis au Premier ministre sur ces modifications et mesures.

27. Ces dispositions, qui ne portent pas atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur les articles 7 et 8 :

28. L'article 7 modifie notamment le premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières afin de prévoir que le rapport établi chaque année par la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale est joint au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

29. L'article 8 modifie l'article L.O. 132-3-1 du même code afin de fixer à huit mois le délai dans lequel la Cour des comptes doit communiquer les conclusions des enquêtes qu'elle réalise à la demande des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

30. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution. Il en est de même des autres dispositions de l'article 7 de la loi organique.

31. Les autres dispositions de la loi n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- sous la réserve énoncée au paragraphe 12, les articles L.O. 111-4, L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-2, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction résultant de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 16, l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction résultant de l'article 3 de la même loi ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 18, l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la même loi.

Article 2. – Les autres dispositions de la même loi organique sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 mars 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 10 mars 2022