

Paris, le 28 février 2022

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par le Premier ministre, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement entend produire, pour l'examen de cette loi organique, les observations suivantes.

\*\*\*

**I. Sur la procédure d'adoption de la loi organique**

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution, notamment du délai de quinze jours mentionné à la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article. La proposition de loi organique, déposée le 4 mai 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, et pour l'examen de laquelle la procédure accélérée a été engagée le 25 juin 2021, n'a en effet été soumise à la délibération qu'à compter du 19 juillet 2021.

**II. Sur certaines dispositions de la loi organique**

**1. Sur certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique adoptée réécrit la section 1 du chapitre 1<sup>er</sup> *bis* du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale. Cette section comportait les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 qui étaient relatifs, respectivement, au contenu des lois de financement de la sécurité sociale de l'année et rectificatives ainsi qu'à la présentation de ces lois. L'article L.O. 111-3, dans sa rédaction issue de la loi organique adoptée, distingue à présent trois catégories de lois de financement de la sécurité sociale : la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. La loi organique adoptée distribue par ailleurs les dispositions relatives au contenu et celles relatives à la présentation de ces lois dans deux sections distinctes, qui forment les nouvelles sections 1 et 2, les actuelles sections 2 (« *Préparation des projets de loi de financement* »), 3 (« *Examen et vote des lois de financement* ») et 4 (« *Information et contrôle sur le financement de la sécurité sociale* ») devenant les sections 3, 4 et 5. Une section 2 *bis* (« *Mission d'assistance de la Cour des comptes* ») est également créée.

*En ce qui concerne l'introduction d'un article liminaire dans certaines lois de financement de la sécurité sociale*

Il résulte de l'article L.O. 111-3-1 du code de la sécurité sociale, issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique adoptée, que la loi de financement de la sécurité sociale de l'année « *comprend un article liminaire* ». L'article L.O. 111-3-2 du même code, également issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, précise que, dans cet article liminaire, la loi de financement de l'année 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.

Par ailleurs, l'article L.O. 111-3-13 du code de la sécurité sociale, issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique adoptée, prévoit que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale « *comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale relatifs à l'année à laquelle cette loi se rapporte* ».

Enfin, l'article L.O. 111-3-10 du code de la sécurité sociale, créé par la loi organique adoptée, reprend, en les adaptant, les dispositions du II de l'article L.O. 111-3 de ce code qui prévoient que la loi de financement rectificative comporte « *l'article liminaire mentionné à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1043 du 17 décembre 2012* ». Il prévoit désormais que la loi de financement rectificative comporte « *l'article liminaire mentionné à l'article 1<sup>er</sup> H de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances* ». Cet article 1<sup>er</sup> H est lui-même issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui a repris et abrogé l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Aux termes de cet article : « *La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question : / 1° L'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur ; / 2° L'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ; / 3° L'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut. / (...). / L'article liminaire présente également, pour l'année en question, l'état des prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement (...)* ».

Ainsi, alors que l'article liminaire des diverses lois de finances et de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale comporte des informations portant sur tout le champ des administrations publiques, incluant les administrations de sécurité sociale, qui en constituent un sous-ensemble, l'article liminaire de la loi de financement de l'année et de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ne porte que sur le champ des administrations de sécurité sociale. En outre, les données seront présentées de manière partiellement différente : alors que l'article liminaire de la loi de financement de l'année et de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale exprimera les recettes, dépenses et soldes en milliards d'euros, l'article liminaire des lois de finances et de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, dans le même champ des administrations de sécurité sociale, exprime, par sous-secteur, le solde en pourcentage du produit intérieur brut et les dépenses en milliards d'euros.

En prévoyant que la loi de financement de l'année et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale comportent un tel article liminaire, le législateur organique a entendu donner au Parlement, de manière synthétique, une vision globale de la situation financière de l'ensemble des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale. Alors que les lois de financement de l'année ne comportaient, jusqu'à présent, que des données relatives à la situation financière des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les lois de financement de l'année, ainsi que les nouvelles lois d'approbation des comptes de la

sécurité sociale, comporteront des données portant non seulement sur la situation de ces régimes et organismes mais aussi, plus largement, sur tout le champ des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale, lequel inclut les régimes complémentaires de sécurité sociale, l'assurance chômage, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le Fonds de réserve des retraites (FRR) et les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), incluant notamment les hôpitaux publics.

Enfin et dès lors que, ainsi qu'il a été dit, l'article liminaire de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année recoupe une partie du champ couvert par l'article liminaire de la loi de finances de l'année, il va de soi qu'il appartiendra au Gouvernement, lors du dépôt des projets de loi correspondants, puis au Parlement, tout au long de leur examen, de veiller à la cohérence de ces articles liminaires entre eux.

*En ce qui concerne le domaine facultatif des lois de financement*

Les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale, que crée l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, sont relatifs au domaine facultatif de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le premier se rapportant aux dispositions relatives à l'année en cours et le second aux dispositions relatives à l'année à venir.

Ils prévoient, dans les mêmes termes, que peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année relative à l'année en cours et à l'année à venir les dispositions ayant un effet sur la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier et 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, si ces dispositions « *ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier* ».

Pourraient trouver leur place en loi de financement de l'année, en vertu des articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale, des dispositions de la nature de celles figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie et à l'article 50 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 qui ont organisé, au moyen d'un transfert de 13 milliards d'euros de la CADES à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), l'octroi aux établissements de santé relevant du service public hospitalier, dans le cadre de contrats conclus avec l'agence régionale de santé, de dotations versées par l'assurance-maladie en vue de couvrir une partie des échéances des emprunts contractés par ces établissements, au titre du désendettement pour favoriser les investissements, particulièrement si ces dispositions n'avaient pas d'effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement.

Dans la mesure où les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale prévoient que les dispositions relatives à la dette des établissements de santé et des établissements médico-sociaux qu'ils mentionnent ne peuvent figurer dans la loi de financement de l'année qu'à la condition que ces dispositions soient de nature à modifier les conditions générales de l'équilibre financier, ces articles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier (...) dans les conditions (...) prévues par une loi organique* ».

*En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de financement*

L'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale, que crée l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique adoptée, est l'un des trois articles de la nouvelle sous-section 4 relative aux « *dispositions réservées aux lois de financement* ».

Il prévoit, à son paragraphe I, que seules des lois de financement de l'année ou rectificatives peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations et de contributions sociales affectées aux régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, dans deux cas de figure.

Un monopole est conféré, en premier lieu, aux lois de financement de la sécurité sociale lorsque les mesures de réduction ou d'exonération ne sont pas compensées. Cette disposition se borne à reprendre les dispositions en vigueur du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, que vous avez déclaré conformes à la Constitution par la décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 (cons. 10 et 13). Il en résulte, *a contrario*, qu'une mesure de réduction ou d'exonération compensée peut figurer dans une loi ordinaire.

En second lieu, la loi organique réserve, pour la première fois, aux lois de financement de la sécurité sociale la création ou la modification de mesures de réduction ou d'exonération établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans, dès lors que ces mesures ont 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 ou sur l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ces mêmes cotisations et contributions.

Il résulte des termes mêmes de ces dispositions que la loi ordinaire peut prévoir une mesure de réduction ou d'exonération compensée, mais seulement pour une durée inférieure à trois ans. Seule une loi de financement de l'année ou rectificative peut, par conséquent, prolonger de telles mesures au-delà de cette durée ou les pérenniser.

Ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions, le législateur organique a fait le constat que la décision qu'il avait prise en 2005 de réserver aux lois de financement l'adoption de mesures non compensées de réduction ou d'exonération de cotisations et de contributions sociales n'avait pas suffi à empêcher la multiplication de ces mesures. Aussi a-t-il jugé nécessaire, eu égard au coût croissant pour les administrations publiques des exonérations et exemptions de cotisations sociales, lequel a augmenté de plus de trente milliards d'euros entre 2013 et 2019, de compléter le monopole existant par un second monopole portant sur la pérennisation ou la prolongation au-delà de trois ans de ces « niches sociales ».

Le Gouvernement considère, pour les motifs énoncés au considérant 10 de votre décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, que l'habilitation que le législateur organique tient du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution et du premier alinéa de son article 47-1 l'autorisait à placer ces mesures dans le domaine exclusif des lois de financement.

## **2. Sur certaines dispositions de l'article 2**

D'une part, l'article 2 de la loi organique insère dans le code de la sécurité sociale des articles L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 qui dressent la liste des annexes devant être jointes, respectivement, 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.

S'agissant de la loi de financement de l'année et de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, ces dispositions doivent être lues en combinaison avec celles de l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de l'article 3 de la loi organique adoptée, dont les premier et second alinéas fixent respectivement au premier mardi d'octobre et au 31 mai la date limite de dépôt de ces projets de loi.

Il résulte de votre jurisprudence constante que les délais de production des annexes aux projets de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour lui permettre de se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois soumis à son approbation. Vous jugez qu'un éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie de ces annexes ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi de finances ou de financement de l'année. Dans cette hypothèse, vous précisez que la conformité à la Constitution de la loi de finances ou de la loi de financement serait appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances et des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 79 ; décision n° 2001-831 DC du 23 décembre 2021, paragr. 71 ; décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 18). Notamment, c'est sous cette réserve que vous avez jugé que l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale n'était pas contraire à la Constitution. Il ne saurait en aller différemment en l'espèce.

D'autre part, l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que le projet de loi de financement de l'année est accompagné d'un rapport qui présente, pour chacun des exercices de la période de programmation 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 de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement qui figurent dans cette même loi et, d'autre part, les objectifs de dépenses décrits dans ce rapport. Ce rapport précise les raisons et hypothèses expliquant ces écarts, ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu améliorer l'information du Parlement sur la trajectoire des finances sociales au regard de la programmation pluriannuelle, en faisant ressortir de manière schématique et immédiatement perceptible les écarts éventuels de l'exécution par rapport à la prévision pluriannuelle.

Ces dispositions, en ce qu'elles imposent au Gouvernement de préciser, dans le rapport joint au projet de loi de financement de l'année, les mesures qu'il envisage pour réduire les écarts contestés, ne méconnaissent pas les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, dans la mesure où celui-ci demeure entièrement libre du choix de ces mesures. Il va ainsi de soi que, compte tenu du caractère simplement indicatif de l'information délivrée au Parlement, les dispositions de l'article 2 de la loi organique ne sauraient porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

D'ailleurs, le Gouvernement observe que vous avez jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 24 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoyant que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation joint au projet de loi de finances de l'année en vertu de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2021 relative aux lois de finances comporte un « compteur des écarts » et précise « *les raisons et les hypothèses expliquant ces écarts cumulés ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire* » (décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, paragr. 85 et 86).

### 3. Sur certaines dispositions de l'article 3

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale prévoit que le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris les rapports et les annexes qui doivent être joints à ce projet de loi, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, le premier jour ouvrable qui suit.

L'article 3 de la loi organique adoptée modifie ce calendrier. Il prévoit que le projet de loi de financement de l'année, y compris le rapport mentionné à l'article L.O. 111-4 et les annexes mentionnées à l'article L.O. 111-4-1, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale « *au plus tard le premier mardi d'octobre* ». Cette date butoir est également celle que retient l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances en ce qui concerne le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale du projet de loi de finances de l'année.

En substituant le premier mardi d'octobre au 15 octobre, le législateur organique a d'abord entendu permettre l'examen simultané par le conseil des ministres et le dépôt concomitant sur le bureau de l'Assemblée nationale des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, ce qui permet d'harmoniser la présentation du cadrage macroéconomique sur la base duquel ces deux textes sont élaborés. Il a en outre estimé que l'anticipation d'au moins une semaine du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale serait de nature à permettre aux députés de s'emparer, dans de meilleures conditions, du projet de loi et d'exercer de manière plus effective leur droit d'amendement.

Quoi qu'il en soit, il résulte des deuxième et troisième alinéas de l'article 47-1 de la Constitution, d'une part, que l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt du projet de loi, à défaut de quoi le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours, avant qu'il ne soit procédé dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution et, d'autre part, que les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par le Gouvernement par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours. Par suite, en ce qu'elles avancent la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année au premier mardi d'octobre, les dispositions de l'article 3 de la loi organique ne sauraient avoir pour effet de modifier les délais constitutionnels dans lesquels l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année a été enserré par le constituant. Pour le reste, ces dispositions ne paraissent pas de nature à modifier significativement l'organisation générale des travaux parlementaires, l'Assemblée nationale et le Sénat étant déjà tenus d'examiner, au cours de l'automne, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

L'article 3 modifie, par ailleurs, le premier alinéa du I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, qui est relatif au vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Dans sa version en vigueur, cet alinéa prévoit que la partie du projet de loi 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* ». L'article 3 donne une nouvelle rédaction de cet alinéa en vue 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 dudit projet de loi de financement* ».

D'une part, en adoptant ces dispositions, qui trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution et par le premier alinéa de son article 47-1, le législateur organique a entendu promouvoir un chaînage vertueux entre contrôle de l'exécution et prévision.

D'autre part, si le premier alinéa de l'article L.O. 111-7-1 subordonne la mise en discussion du projet de loi de financement de l'année à « l'adoption » préalable de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale afférente à l'année qui précède, et non au « vote » de cette loi, il résulte clairement des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que le législateur organique a seulement entendu tirer les conséquences de la réduction des lois de financement de l'année à trois parties et de la création des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, dans le cadre d'adaptations purement rédactionnelles<sup>1</sup>.

La portée des dispositions du premier alinéa de l'article L.O. 111-7-1 issues de l'article 3 la loi organique ne diffère donc pas de celle des dispositions antérieures qui subordonnaient la mise en discussion par une assemblée de la partie du projet de loi comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours au « vote » par cette assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

En tout état de cause, il va de soi que l'absence d'adoption de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi de financement de l'année, dont la conformité à la Constitution serait appréciée au regard tant des exigences de 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 (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 18 et 19).

#### 4. Sur le 3° de l'article 4

L'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale confie aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale la mission de suivre et contrôler l'application de ces lois et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. A cet effet, les présidents, rapporteurs et membres de ces commissions peuvent procéder à des auditions, diligenter des investigations sur pièces et sur place et obtenir tous renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, 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.

A son 3°, l'article 4 de la loi organique adoptée complète ces dispositions afin de prévoir que « *Les données chiffrées demandées, le cas échéant, leur sont rendues accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ». Il résulte de l'exposé des motifs de l'amendement dont ces dispositions sont issues que le législateur organique a entendu, en vue de garantir l'effectivité du contrôle parlementaire sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, imposer la présentation des informations sollicitées par les commissions des affaires sociales sous un format informatique qui leur permette de les traiter aisément<sup>2</sup>, à tout le moins lorsqu'une telle présentation est matériellement possible, ainsi que l'indique la locution « *le cas échéant* ».

<sup>1</sup> Cf. le rapport nos 4378 et 4379, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2021, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, par M. Thomas Mesnier, député, pp. 87.

<sup>2</sup> Amendement n° COM-1 déposé par M. Savary, sénateur, lors de l'examen de la proposition de loi organique en première lecture par le Sénat.

Ceci étant rappelé, le Gouvernement observe, en premier lieu, qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution et du premier alinéa de son article 47-1, de formuler une telle exigence, fut-elle définie en des termes aussi précis.

En second lieu, en tant qu'elles trouvent à s'appliquer aux données transmises aux commissions des affaires sociales par des administrations de l'Etat, les dispositions du 3° de l'article 4 de la loi organique, dont la méconnaissance éventuelle n'appelle au demeurant aucune sanction, ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif.

Vous n'en avez pas jugé différemment, *mutadis mutandis*, s'agissant des dispositions de l'article 28 de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ayant complété l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2021 relative aux lois de finances en vue de prévoir que les données chiffrées figurant dans les documents devant être joints par le Gouvernement au projet de loi de règlement « *sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* » (décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, paragr. 99 et 101).

## 5. Sur l'article 5

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit, au *e* du 2° du C de son I, que la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, dans sa partie relative aux recettes et à l'équilibre général de l'année à venir, détermine de manière sincère les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, à cette fin, 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. Ces dispositions, que l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique adoptée transfère au *e* du 2° du nouvel article L.O. 111-3-4 de ce code, ont pour objet et pour effet d'encadrer la capacité d'endettement à court terme de l'ACOSS et d'une série d'autres organismes tels que la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ou la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Parallèlement, l'article L.O. 111-9-2 du même code prévoit qu'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 étant demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 5 de la loi organique adoptée donne une nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-9-2 qui distingue deux cas de figure.

D'une part, en cas d'urgence, le relèvement des limites prévues au *e* du 2° du nouvel article L.O. 111-3-4 est décidé par un décret en Conseil d'Etat, et non par un décret en Conseil des ministres, après avis préalable des commissions chargées des affaires sociales, et non plus après une simple information qui leur serait délivrée. Il prévoit ainsi que ces commissions disposent d'un délai de sept jours à compter de la notification qui leur est faite du projet de décret de relèvement pour faire connaître leur avis au Premier ministre, qui ne peut signer le décret qu'après réception des avis des commissions ou, à défaut, après expiration du délai de sept jours.



D'autre part, 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'Etat et après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales.

Dans tous les cas, la ratification des décrets de relèvement est demandée au Parlement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant.

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que le législateur organique, prenant acte de la mise en œuvre à deux reprises au cours de l'année 2020 de la procédure des décrets de relèvement prévue à l'article L.O. 111-9-2, en vue de porter le plafond de découvert de l'ACOSS de 39 milliards d'euros<sup>3</sup> à 70 milliards d'euros<sup>4</sup> puis à 95 milliards d'euros<sup>5</sup>, a jugé nécessaire de renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur cette catégorie d'actes réglementaires qui dérogent à des plafonds fixés dans la loi de financement de la sécurité sociale de l'année<sup>6</sup>. Au cours de la discussion parlementaire, le législateur organique a néanmoins entendu tenir compte de ce que des circonstances exceptionnelles pouvaient être de nature à faire obstacle à ce que l'avis de ces commissions soit recueilli préalablement à l'adoption d'un tel décret. Ce faisant, il a fait le choix d'épouser complètement le régime défini à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances en ce qui concerne les décrets d'avance, lesquels sont pris, en cas d'urgence, par décret en Conseil d'Etat après avis des commissions chargées des finances et, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, par décret en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat et information des commissions chargées des finances.

Ceci étant rappelé, le Gouvernement observe, en premier lieu, qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution et du premier alinéa de son article 47-1, de prévoir ces formalités.

En second lieu, l'avis que les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales sont appelées à émettre sur le projet de décret de relèvement qui leur est soumis en cas d'urgence ne lie pas le Premier ministre. Aussi et pour les motifs énoncés au considérant 34 de votre décision n° 2001-448 C du 25 juillet 2001 relatif à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, ces dispositions ne portent aucune atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif.

## 6. Sur l'article 6

L'article 6 de la loi organique adoptée 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 des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport présentant les raisons de la dégradation de la situation financière de la sécurité sociale, les modifications projetées des tableaux d'équilibres 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, ainsi que les mesures envisagées de redressement des comptes de la sécurité sociale pour l'année en

<sup>3</sup> En vertu de l'article 30 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>4</sup> Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

<sup>6</sup> Amendement n° COM-17 du 13 septembre 2021 présenté par M. Vanlerenberghe, rapporteur du texte pour la commission des affaires sociales du Sénat.

cours. Chaque commission fait connaître son avis au Premier ministre sur ces modifications et mesures envisagées.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu renforcer l'information du Parlement en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la sécurité sociale tel qu'il a été déterminé par la loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 6, en ce qu'il impose au Gouvernement d'informer les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat des mesures qu'il envisage pour assurer le redressement des comptes de la sécurité sociale pour l'année en cours, ne méconnaît pas les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, dans la mesure où celui-ci, d'une part, demeure entièrement libre du choix de ces mesures et, d'autre part, n'est pas lié par l'avis émis par ces commissions. Par suite, ces dispositions ne portent aucune atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

## 7. Sur certaines dispositions de l'article 7

L'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-725 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République a abrogé le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, aux termes duquel : « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale* », et transféré cette disposition à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution.

Il résulte du 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction en vigueur, que la mission constitutionnelle d'assistance du Parlement et du Gouvernement confiée à la Cour des comptes comporte, notamment, 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.

Aux termes de cet article : « *Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport comprend l'avis de la cour mentionné au 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes. / Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport* ».

D'une part, l'article 2 de la loi organique adoptée insère, au chapitre 1<sup>er</sup> bis du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, une section 2 bis intitulée « *Mission d'assistance de la Cour des comptes* ». Cette section comprend un unique article L.O. 111-4-6 qui prévoit que la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution comporte notamment la production du rapport mentionné à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières.

D'autre part, le 2° de l'article 7 de la loi organique adoptée modifie le premier alinéa de l'article 132-3 du code des juridictions financières afin de remplacer la référence faite au VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale par une référence au nouvel article L.O. 111-4-6 et prévoit que le rapport établi chaque année par la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale est « *conjoint au dépôt du projet de loi d'approbation des*

*comptes de la sécurité sociale* », lequel doit intervenir, en vertu de l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi organique adoptée, avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.

En adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu que le Parlement dispose, dès le dépôt, à la fin du printemps, du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, en complément des annexes mentionnées à l'article LO. 111-4-4 du code de la sécurité sociale, du rapport établi par la Cour des comptes sur l'application de la dernière loi de financement de la sécurité sociale, le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et le rapport de la Cour des comptes se rapportant en effet au même exercice.

Par conséquent, loin de porter atteinte à la mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, les dispositions de l'article 7 de la loi organique permettent que le rapport établi par la Cour des comptes sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale du dernier exercice clos soit mis à la disposition du Gouvernement et du Parlement au moment où il est le plus utile et garantissent pour ce motif l'effectivité de la mission constitutionnelle confiée à la Cour des comptes par l'article 47-2 de la Constitution.

## **8. Sur l'article 8**

L'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières permet aux commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de saisir la Cour des comptes de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il prévoit que la Cour des comptes procède, dans ce cadre, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle et en communique les conclusions à la commission dont la demande d'enquête émane.

L'article 8 de la loi organique adoptée complète ces dispositions afin de prévoir que la Cour des comptes communique les conclusions des enquêtes qu'elle réalise à la demande des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat « *dans un délai de huit mois après la formulation de la demande* ».

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions, qui sont issues d'un amendement présenté lors de l'examen du texte en première lecture par le Sénat<sup>7</sup>, que le législateur organique a constaté que la communication du résultat des enquêtes réalisées par la Cour des comptes à la demande des commissions des affaires sociales des deux assemblées n'était enserrée dans aucun délai. Il a retenu un délai de huit mois à compter de la formulation de la demande, qui est le délai applicable aux enquêtes demandées à la Cour des comptes par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur le fondement des dispositions du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique n<sup>o</sup> 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, tout en observant qu'en pratique, la Cour des comptes respectait déjà « *très largement ce standard* »<sup>8</sup>.

Le Gouvernement observe qu'aux considérants 107 et 108 de votre décision n<sup>o</sup> 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, vous avez déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 58 de cette loi, qui impartissent à la Cour des comptes, ainsi qu'il a été dit, un délai de huit mois après la formulation de la demande pour communiquer les conclusions des enquêtes qu'elle diligente à la requête des commissions de

<sup>7</sup> Amendement n<sup>o</sup> COM-18 du 13 septembre 2021 présenté par M. Vanlerenberghe, rapporteur du texte.

<sup>8</sup> Rapport n<sup>os</sup> 4924 et 4925, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 janvier 2022, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, par M. Thomas Mesnier, député, pp. 30-31.

l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, sous réserve que l'obligation ainsi faite à la Cour des comptes soit interprétée au regard des dispositions alors en vigueur du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ». A cet effet, vous avez indiqué aux autorités compétentes de la Cour des comptes qu'il leur appartenait de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs eu égard, en particulier, au délai de huit mois qui leur est imparti pour répondre aux demandes d'enquête des commissions parlementaires chargées des finances.

La mission d'assistance confiée à la Cour des comptes en matière de contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale étant également exercée auprès du Parlement et du Gouvernement, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, l'article 8 de la loi organique doit être interprété au regard de ces dispositions. Ainsi, il va de soi qu'il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs.

Il résulte de tout ce qui précède que les articles 1<sup>er</sup> à 8 de la loi organique adoptée ne sont pas contraires à la Constitution.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que le Conseil constitutionnel devra déclarer conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.