



Commentaire

Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023

Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023 avait été définitivement adoptée le 20 mars 2023.

Le Conseil constitutionnel en avait été saisi par quatre recours. Le premier, enregistré le 21 mars 2023, était présenté par la Première ministre, qui n'invoquait aucun grief particulier à l'encontre de la loi déférée.

Le deuxième recours, enregistré le même jour, émanait de plus de soixante députés du groupe « *Rassemblement national* » qui contestaient la procédure d'adoption de la loi, son caractère insincère, la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle d'équilibre de la sécurité sociale, et invitaient le Conseil constitutionnel à censurer comme ayant le caractère de « *cavaliers sociaux* » ses articles 2, 3, 10 et 35.

Le troisième recours, enregistré le 22 mars 2023, émanait de plus de soixante députés des groupes « *La France insoumise – NUPES* », « *Socialiste et apparentés (membres de l'intergroupe NUPES)* », « *Écologistes – NUPES* », « *Gauche démocrate et républicaine – NUPES* » et « *Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT)* ». Outre la procédure d'adoption de la loi déférée, ceux-ci contestaient comme ayant le caractère de « *cavaliers sociaux* » son article 2 ainsi que certaines dispositions de ses articles 10 et 17. Ils contestaient également au fond ses articles 10 et 11.

Le dernier recours, enregistré le 23 mars 2023, émanait de plus de soixante sénateurs du groupe « *Socialiste, Écologiste et Républicain* », du groupe « *Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste* » et du groupe « *Écologiste, Solidarité et Territoires* », qui contestaient, outre la procédure d'adoption de la loi, le caractère de « *cavaliers sociaux* » de ses articles 2, 3, 10 et de certaines dispositions de son article 17.

Dans sa décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, après avoir écarté les griefs dirigés contre la procédure d'adoption de la loi ainsi que ceux tirés de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et du droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a censuré comme « *cavaliers sociaux* » les articles 2, 3, 6 et 27 ainsi que certaines dispositions des articles 10

et 17 de la loi déferée. Il a en revanche déclaré conformes à la Constitution le reste des dispositions contestées de l'article 10 et l'article 11.

Le présent commentaire porte sur les griefs de procédure fondés sur l'article 47-1 de la Constitution.

I. – La procédure prévue par l'article 47-1 de la Constitution pour l'adoption des LFRSS

A. – Les dispositions constitutionnelles applicables et les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 22 février 1996

* Les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (LFRSS) entrent, avec les lois de financement de la sécurité sociale de l'année, dans la catégorie générique des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution définit leur objet. Il prévoit que « *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 (...)* ».

Son article 47-1 fixe le régime procédural de leur examen par le Parlement, en renvoyant pour l'essentiel à la loi organique, mais en instaurant des délais resserrés d'examen (soit vingt jours après le dépôt du projet de loi pour l'Assemblée nationale puis quinze jours pour le Sénat, en première lecture, le Parlement devant se prononcer dans un délai ne devant pas dépasser cinquante jours au total).

Article 47-1 de la Constitution

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

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

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

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

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

* Les travaux parlementaires attestent que l'ambition du Constituant de 1996 était de conférer au Parlement un rôle plus étendu dans la détermination de la politique sociale de la nation, après l'échec rencontré par plusieurs tentatives initiées dès la Quatrième République, afin de donner aux parlementaires un droit de regard sur les finances sociales dont le volume rejoignait celui du budget de l'État¹.

Ainsi, l'exposé du projet de loi à l'origine de la loi constitutionnelle du 22 février 1996² mentionnait que « *Dans une démocratie, la responsabilité des grands choix économiques et sociaux revient au premier chef au Parlement. Pourtant, celui-ci n'a aucun pouvoir dans la détermination de l'équilibre financier de la sécurité sociale alors que les masses financières mobilisées dépassent celles des lois de finances. Ce paradoxe s'explique par le silence de notre loi fondamentale qui ne prévoit aucune procédure annuelle permettant au Parlement de déterminer les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale. Une telle procédure ne peut être mise en œuvre sans une révision constitutionnelle. La révision qui vous est proposée permettra d'associer par un vote annuel les représentants de la Nation à la fixation de l'équilibre de la sécurité sociale. Elle modifiera les relations entre le Gouvernement et le Parlement mais ne portera pas atteinte à l'autonomie de gestion des caisses de sécurité sociale. (...)* »³.

Ce même exposé des motifs établissait en ces termes une analogie expresse entre le régime juridique des lois de financement de la sécurité sociale nouvellement créées et celui des lois de finances : « *L'article 3 du présent projet introduit enfin, après l'article 47 de la Constitution consacré au vote des lois de finances, un article 47-1 qui définit la procédure parlementaire et, en particulier, les délais d'adoption de cette loi. Inspirée de celle des lois de finances, cette procédure limite les débats à une seule lecture par chambre et encadre l'examen par le Parlement dans un délai maximum de cinquante jours, de telle façon que la loi d'équilibre de la sécurité sociale soit adoptée avant le premier janvier de l'année suivante* ».

¹ Un décret du 19 juin 1956 prévoyait ainsi que le rapport économique présenté en même temps que le projet de loi de finances devait comprendre notamment « *les prestations sociales et les charges publiques ou semi-publiques ou celles du secteur privé dont l'ensemble constitue le budget social de la nation* ». Puis, à l'occasion de la loi du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances de 1967 sur la sécurité sociale, « *fut adopté un amendement disposant que le Parlement serait saisi chaque année lors de sa première session ordinaire d'un rapport "retracant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente". Cette disposition ne connut aucune application, si ce n'est le dépôt d'un rapport au Sénat en 1972* » (rapport n° 2490 de M. Pierre Mazeaud, déposé le 17 janvier 1996, sur le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale).

² Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

³ Exposé du projet de loi n° 2455 instituant la loi d'équilibre de la Sécurité sociale, déposé le 20 décembre 1995 à l'Assemblée nationale.

* Les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 22 février 1996 comprennent des mentions répétées d'une différence de nature entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale nouvellement créées.

Ainsi, dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle précité, M. Pierre MAZEAUD écrivait-il : « *il importe, dès l'abord, de dissiper des fantasmes plus ou moins volontairement entretenus et d'être particulièrement clair sur un point : comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, le vote de la loi d'équilibre de la sécurité sociale ne saurait s'assimiler à "un exercice budgétaire classique", même pour ce qui concerne la fixation des objectifs de dépenses de la sécurité sociale. Le fait que le projet de loi constitutionnelle reprenne un certain nombre de dispositions procédurales applicables aux lois de finances ne doit pas, à cet égard, induire en erreur. / Il ne saurait être envisagé que le vote du Parlement autorise le versement des prestations, qui résultent de législations à caractère permanent et correspondent à un droit des assurés sociaux en contrepartie des cotisations sur leurs revenus, ni qu'il assigne des limites réelles et infranchissables à l'évolution des dépenses de la sécurité sociale, même si les "objectifs de dépenses" fixés par les assemblées sont exprimés d'une manière chiffrée, par exemple sous la forme d'un taux de croissance. Il va de soi que, s'il apparaît en cours d'année que les objectifs fixés par le Parlement sont dépassés, les prestations sociales continueront d'être versées, qu'il s'agisse des allocations familiales, des retraites ou des prestations d'assurance-maladie. En d'autres termes et les mots ayant un sens précis, lorsqu'il fixera les objectifs de dépenses de la sécurité sociale, le Parlement ne déterminera que des buts qu'il est souhaitable d'atteindre et, en aucune manière, le plafond de ses charges, contrairement à ce qu'il fait pour celles de l'État lors du vote de la loi de finances* ».

* Une partie significative de ces mêmes travaux préparatoires a porté sur la notion de loi de financement rectificative de la sécurité sociale et ce, sur l'initiative du Parlement, et à l'encontre des réserves initiales du Gouvernement.

Le projet initial du Gouvernement tendait à insérer un nouvel avant-dernier alinéa à l'article 34 de la Constitution ainsi rédigé : « *La loi d'équilibre de la sécurité sociale détermine les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et fixe, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* »

Initié sur le terrain de leur différence de portée avec les lois de finances, le débat sur la normativité des lois de financement de la sécurité sociale a révélé, dès la première lecture à l'Assemblée nationale, le souhait des parlementaires d'entériner leur caractère normatif et de pouvoir dès lors, lorsque cela serait

nécessaire, adopter des lois de financement de la sécurité sociale rectificatives pouvant intervenir en cours d'année.

Dans son rapport précité, M. MAZEAUD écrivait ainsi : « *La normativité, certes particulière, mais réelle, de cette loi d'équilibre de la sécurité sociale est d'ailleurs confirmée par le fait que le projet de loi constitutionnelle fixe un délai pour son adoption et prévoit l'hypothèse dans laquelle l'Assemblée nationale et le Sénat ne seraient pas en mesure de l'adopter définitivement au cours de ce délai. La possibilité donnée au Gouvernement de mettre en œuvre par ordonnance les dispositions de son projet de loi d'équilibre n'aurait aucun sens dans le cas d'un texte, qui, lui-même, n'aurait aucune portée normative ; elle illustre, au contraire, la nécessité réelle de fixer chaque année les objectifs de dépenses de la sécurité sociale. Nous reviendrons sur ce point en examinant l'environnement de la loi d'équilibre de la sécurité sociale./ Autre conséquence de la normativité indirecte ou différée de la loi d'équilibre de la sécurité sociale, le projet de loi constitutionnelle ne prévoit pas, en l'état - mais ne paraît pas non plus exclure - l'intervention de lois d'équilibre rectificatives : dès lors, en effet, que les objectifs de dépenses fixés par la loi d'équilibre peuvent être dépassés, le texte est fondé sur l'idée qu'il n'y aurait pas lieu de prévoir leur modification en cours d'exercice. De même, le vote intervenu sur la loi d'équilibre ne saurait s'opposer à ce que, pendant la durée de son application, interviennent des mesures nouvelles - par exemple, l'institution d'une nouvelle prestation ou une mesure législative ou réglementaire de politique sanitaire - affectant l'équilibre déterminé par le vote du Parlement ».*

Le compte-rendu des travaux de la commission des lois rend compte à cet égard d'échanges entre M. MAZEAUD et M. Jacques TOUBON, garde des sceaux, au cours desquels celui-ci a souhaité assurer à la commission que « *L'emploi du singulier pour la loi d'équilibre de la sécurité sociale signifie qu'il n'y aura qu'une seule procédure pour cette nouvelle catégorie de lois, mais n'interdit nullement qu'une loi d'équilibre soit modifiée en cours d'année par un texte voté dans les mêmes conditions ; cela étant, il ne devrait y être procédé qu'en cas d'absolue nécessité, faute de quoi la loi d'équilibre perdrait une part de sa portée ».*

C'est ainsi afin « *de les rendre plus claires et d'en éliminer les ambiguïtés, tout en se gardant de surcharger le texte constitutionnel de détails qui n'y ont pas leur place »* que la commission des lois de l'Assemblée nationale a modifié l'article 1^{er} du texte du Gouvernement par « *une rédaction ayant un triple objet :*

« *- Elle emploie le mode pluriel et non le singulier afin qu'il soit absolument clair que des lois rectificatives pourront venir modifier en cours d'année les objectifs de dépenses de la sécurité sociale, au vu des évolutions constatées ou pour tirer*

les conséquences de l'adoption de nouvelles mesures affectant ces dépenses ; loin d'ôter une part de sa portée au vote du Parlement, la clarification de ce point ne peut que renforcer la crédibilité globale du nouveau dispositif.

« - Elle modifie la dénomination de la catégorie particulière de lois créée par l'alinéa. Celles-ci seraient appelées "loi de financement de la sécurité sociale" afin d'éviter la redondance - et presque la tautologie - liée, dans le texte qui nous est soumis, au fait que soit nommée "loi d'équilibre" une loi chargée de déterminer les conditions générales d'un équilibre. La modification proposée est essentiellement inspirée par le souci de la qualité formelle du texte de la Constitution et ne remet pas en cause la conception volontariste qui doit inspirer cette nouvelle catégorie de lois ; mais, tournant le dos à une vision purement nominaliste, ce volontarisme doit résulter du contenu et non de la dénomination de ces lois.

« - Enfin - certains diront surtout pour s'en réjouir ou le regretter -cette nouvelle rédaction fait explicitement mention des recettes de la sécurité sociale, mais sans apporter, là encore, de véritable modification sur le fond ».

Le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale venait ainsi compléter l'article 34 de la Constitution dans une rédaction qui sera celle définitivement adoptée : *« 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. »*

- Lors des travaux en première lecture au Sénat, le rapporteur de la commission des lois, Patrice GÉLARD, avait pris acte, sans objection, de ce choix d'ouvrir la voie à l'adoption de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale. Il avait toutefois apporté une attention particulière à la question du domaine des lois de financement prises sous leurs différentes formes⁴ :

« Il ne serait pas souhaitable que les lois de financement comportent trop de "dispositions diverses" analogues à celles qui émaillent la seconde partie de la loi de finances, compte tenu d'une procédure d'examen qui représente une contrainte pour les deux assemblées et qui, de surcroît, ne reconnaît pas au Sénat des compétences identiques à celles de l'Assemblée nationale.

« Pour reprendre l'expression usuelle applicable aux lois de finances, les lois de financement ne devront pas être surchargées de "cavaliers sociaux".

⁴ Rapport n° 188 de Patrice Gélard, déposé le 31 janvier 1996.

« Le contenu des lois de financement devra au contraire demeurer limité et ne pas inclure de dispositions de fond, quand bien même elles seraient de nature à avoir une incidence sur l'équilibre financier (création d'une nouvelle prestation ou élargissement d'une catégorie de bénéficiaires, par exemple).

« En effet, en insérant dans des lois de financement des dispositions de nature législative non directement liées à l'objet même de ces lois, on amènerait les deux assemblées à devoir se prononcer dans des délais stricts et on permettrait au Gouvernement de mettre ces dispositions en vigueur par ordonnance pour peu que le Parlement n'ait pas statué dans les délais requis. En outre, on consacrerait une priorité d'examen par l'Assemblée nationale puisqu'elle sera toujours saisie la première.

« Ce système aboutirait à une restriction de fait des droits des deux assemblées à l'égard de dispositions pouvant parfaitement être adoptées par la procédure législative ordinaire, laquelle ne comporte pas de telles contraintes.

« À cet égard, la session unique de neuf mois permet de mieux répartir dans l'année l'examen des textes législatifs. Elle a fait disparaître le "butoir" constitutionnel de la fin de la session budgétaire qui, trop souvent, a servi de prétexte pour faire adopter précipitamment en fin d'année des dispositions auxquelles il aurait été souhaitable d'accorder un examen plus attentif.

« Aussi serait-il préférable que les "dispositions diverses" évoquées dans l'exposé des motifs du projet de révision figurent dans des lois séparées examinées selon la procédure ordinaire, quitte à en différer la discussion de quelques jours ou de quelques semaines.

« Pour le reste, il appartiendra à la loi organique de préciser le contenu des lois de financement de la sécurité sociale, le texte constitutionnel devant demeurer assez concis et assez général pour permettre au Parlement d'exercer en aval son plein pouvoir d'appréciation sans risquer de se voir opposer des limites trop étroites par le Conseil constitutionnel, saisi de droit des lois organiques ».

Il résulte de la lettre de la Constitution et de ces travaux préparatoires que le Constituant a souhaité introduire une nouvelle catégorie de textes financiers – les lois de financement de la sécurité sociale auxquelles appartiennent les lois de financement rectificatives – destinés à traiter des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et qu'il a souhaité, compte tenu des conditions particulières de leur examen, que leur contenu soit encadré par une loi organique.

B. – Les dispositions organiques et leurs travaux préparatoires

* Dans leur version en vigueur, résultant de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale⁵, les dispositions organiques prises en application de ces exigences constitutionnelles sont rassemblées au sein du chapitre 1^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale (CSS).

- Sa section 1 détermine le contenu des différentes lois de financement de la sécurité sociale.

L'article L.O. 111-3 du CSS distingue en effet trois catégories de LFSS : 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.

Concernant, spécifiquement, les lois de financement rectificatives, l'article L.O. 111-3-9 du même code prévoit qu'elles ont pour objet de « *modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement de l'année* »⁶.

Sont ainsi déterminées les dispositions qu'une LFRSS doit obligatoirement comporter, soit son « domaine obligatoire » : À ce titre, l'article L.O. 111-3-10 du CSS impose un article liminaire⁷ et une structure comprenant deux parties, « *1° Une première partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général ; / 2° Une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses* ».

En outre, application de l'article L.O. 111-3-11 du CSS, la LFRSS procède aux rectifications des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre, des objectifs de dépenses et de leurs sous-objectifs et de l'objectif en matière d'amortissement de la dette.

⁵ Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

⁶ En application de cet article, les dispositions rectificatives de la loi de financement de l'année suivante peuvent également modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement de l'année.

⁷ Celui mentionné à l'article 1^{er} H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Sont également déterminées les catégories de dispositions relatives à l'année en cours qui peuvent figurer dans une telle loi de financement rectificative, soit son domaine facultatif, et dont la liste résulte de l'article L.O. 111-3-12 du CSS⁸.

- La section 2 détermine les règles spécifiques de présentation des projets de loi de financement.

S'agissant des LFRSS, les articles L.O. 111-4-2 et L.O. 111-4-3 du CSS prévoient en particulier le contenu du rapport qui doit accompagner les projets de loi initiaux ainsi que les annexes qui doivent lui être jointes.

- Les sections 3 et 4 présentent respectivement la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution et les conditions de préparation des projets de loi de financement.

- Au sein de la section 5, qui définit les règles dérogatoires d'examen et de vote des lois de financement, le paragraphe II de l'article L.O. 111-7-1 prévoit que la partie du projet de loi de financement rectificative relative aux dépenses ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la partie relative aux recettes et à l'équilibre général.

Ce dernier état des dispositions organiques relatives au contenu et aux règles d'adoption des lois de financement résulte d'évolutions successives depuis

⁸ Selon cet article, « *Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours : / 1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ; / 2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ; / 3° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ; / 4° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, sur l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière ainsi que les mesures relatives à la mise en réserve de recettes au profit de ces mêmes régimes et à l'utilisation de ces réserves ; / 5° Si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ayant un effet sur : / a) La dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier ; / b) 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 ; / 6° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; / 7° Rectifiant 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 ; / 8° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».*

l'introduction de ce type de lois en 1996 qui ont notamment conduit à en élargir progressivement le champ.

* La loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale⁹ limitait ainsi les mesures susceptibles de figurer dans une loi de financement de l'année ou une loi de financement rectificative aux dispositions affectant « directement » l'équilibre financier des régimes obligatoires de base (paragraphe III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction alors en vigueur).

- À cet égard, dans son rapport sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale de 1996¹⁰, M. André FANTON se référait à l'intention claire du Constituant « *que tout [s]oit mis en œuvre pour éviter que les lois de financement de la sécurité sociale ne deviennent des textes « fourre-tout », dans le cadre desquels seraient adoptées chaque année, en plus ou moins grand nombre, diverses mesures d'ordre social (...). Le Constituant a pris soin de donner à la loi organique les moyens d'éviter une telle dérive, qui serait particulièrement inacceptable, au regard des droits du Parlement, s'agissant de textes dont la discussion est enfermée dans des délais constitutionnels relativement brefs (...). La loi organique est donc fondée à comporter des dispositions prohibant ce que l'on pourrait qualifier de "cavaliers sociaux" ».*

- De son côté, dans son rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat¹¹, M. Patrice GÉLARD relevait que les dispositions organiques selon lesquelles « *la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale* » étaient « *calquée[s] sur celle des deux premiers alinéas de l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances* » et avaient « *pour objet de consacrer l'existence des lois de financement rectificatives, qui ont été prévues lors de la révision constitutionnelle mais qui, pas plus que les lois de finances rectificatives, n'apparaissent en tant que telles dans la Constitution* ».

Puis, analysant les dispositions organiques prévoyant que « *seules des lois de financement pourront modifier les dispositions de la loi de financement de l'année.* », il observait que « *là encore, on retrouve un certain parallélisme avec le régime applicable aux lois de finances, puisque seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent modifier en cours d'année les dispositions de la loi de finances de l'année (article 2, alinéa 6, de l'ordonnance du 2 janvier 1959).* (...) »

⁹ Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

¹⁰ Rapport n° 2713 fait au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale et la proposition de loi organique de M. Jean-Pierre Delalande relative aux lois de financement de la sécurité sociale, déposé le 18 avril 1996.

¹¹ Rapport n° 375 (1995-1996) de Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 mai 1996.

Bien entendu, la loi de financement discutée à l'automne pour l'année suivante pourrait modifier les dispositions de la loi de financement en cours d'exécution. En revanche, hormis une loi de financement rectificative, aucune autre loi ne pourrait modifier ces dispositions en cours d'année. Ce dispositif -conforme à l'esprit du texte voté par l'Assemblée nationale- n'interdirait pas à une loi ordinaire de modifier en cours d'année des dispositions législatives susceptibles d'affecter l'équilibre financier de la sécurité sociale (la création d'une prestation nouvelle, par exemple). Pour autant, les lois de financement rectificatives devront demeurer exceptionnelles, ainsi que cela a été plusieurs fois souligné lors des débats sur la révision. (...) En fait, il semble que l'intervention d'une loi de financement rectificative ne se justifierait que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple un bouleversement très important en cours d'année des conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale ou, le cas échéant, un changement de majorité parlementaire suivi de la formation d'un nouveau Gouvernement ».

- Sur ce point, en sa qualité de ministre du travail et des affaires sociales, Jacques BARROT avait déclaré à l'Assemblée nationale que « *[l]es lois rectificatives doivent donc demeurer l'exception. Elles pourront par exemple résulter d'un changement de gouvernement, de modifications importantes et brutales du contexte de santé publique. Exceptionnellement, elles tireront les conséquences d'une évolution économique ou d'une dérive des finances sociales d'une telle ampleur que les objectifs votés seraient devenus caducs* »¹², puis, au Sénat, que « *[l]e Gouvernement ne veut pas non plus que les lois de financement de la sécurité sociale se transforment en lois portant diverses mesures d'ordre social* »¹³.

* La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale¹⁴ a ultérieurement élargi le domaine facultatif des lois de financement à toutes les dispositions « *ayant un effet* » sur les recettes ou les dépenses, sans qu'il ne soit plus exigé que cet effet affecte directement l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Comme le relevait le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc WARSMANN : « *[La] définition peu précise du domaine partagé (i.e. des dispositions pouvant figurer en loi de financement, sans être censurées par le Conseil constitutionnel en tant que "cavaliers sociaux") est remplacée par une définition plus fine, puisqu'elle consiste en une énumération précise et limitative des dispositions pouvant figurer en loi de financement, indiquant à chaque fois la place que doit occuper la disposition concernée au sein*

¹² Compte rendu des débats de la séance du 2 mai 1996 à l'Assemblée nationale, p. 12.

¹³ Compte rendu des débats de la séance du 28 mai 1996 au Sénat, p. 2970.

¹⁴ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

de la structure bipartite de la loi de financement. (...) On voit donc que la part des dispositions facultatives mais susceptibles d'apporter une information complémentaire précieuse sur l'équilibre financier actuel et futur de la sécurité sociale n'est pas négligeable. Certaines dispositions, qui auraient auparavant été censurées comme des cavaliers sociaux, seront désormais acceptées en loi de financement par le Conseil constitutionnel : les affectations de recettes et les prévisions de dépenses dépassant le cadre annuel, les mesures d'organisation des risques et de gestion des régimes de sécurité sociale »¹⁵.

* Le cadre organique actuel résulte de la loi organique du 14 mars 2022 précitée. Il comporte désormais la liste limitative des dispositions susceptibles de figurer à titre obligatoire et à titre facultatif au sein des lois de financement rectificatives, alors que, dans l'état antérieur du droit, faute de définition spécifique de leur contenu obligatoire, une LFRSS devait comporter les mêmes dispositions que celles prévues pour la loi de financement de l'année¹⁶.

Dans l'avis du 1^{er} juillet 2021 que le Conseil d'État avait émis sur la proposition de loi organique à l'origine de cette modification du régime organique des LFSS, il écrivait que, *« en définissant aux articles 39 et 47-1 de la Constitution une procédure dérogatoire d'adoption des LFSS, a entendu leur assigner un domaine limité. Il considère que cette limitation vise notamment à faciliter le contrôle du Parlement et à éviter que les lois de financement de la sécurité sociale ne servent de vecteurs à des réformes susceptibles de soulever des questions délicates dont l'examen n'est pas compatible avec les délais et les règles de procédure régissant ces lois »*¹⁷.

Lors de la discussion de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le rapporteur à l'Assemblée nationale, revenant sur les modifications apportées en 2005 au champ du domaine facultatif des lois de financement, soulignait que *« la notion d'affectation directe a donc disparu et s'il faut que l'incidence financière soit certaine, elle peut être limitée »*, démontrant ainsi selon lui *« une conception très large des lois de financement »*¹⁸.

¹⁵ Rapport n° 2246 de M. Jean-Luc Warsmann, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, 13 avril 2005.

¹⁶ Comme précédemment indiqué, les domaines obligatoire et facultatif des LFRSS sont prévus aux articles L.O. 111-3-10 à 113-3-12 du CSS.

¹⁷ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/a-l-assemblee-nationale-et-au-senat/avis-sur-les-proposition-de-loi-organiques-et-ordinaires-relative-aux-lois-de-financement-de-la-securite-sociale>, point 26.

¹⁸ Rapport n° 4378 et 4379 du 15 juillet 2021 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

C. – La pratique législative

Du point de vue de la pratique législative, on relève la relative rareté des LFRSS. Au Parlement, le recours à l'instrument de la LFRSS a pu, antérieurement au débat sur la loi déferée, être salué.

Ainsi, à l'occasion des travaux sur la première LFRSS, M. Alain VASSELLE, rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat avait appelé de ses vœux l'intensification de son usage en estimant que « *Pour la première fois, le Parlement est saisi d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Une telle possibilité est, en théorie, ouverte depuis la loi organique du 22 février 1996 mais c'est la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 qui en a clairement consacré la possibilité. Aucune loi rectificative n'a cependant à ce jour été votée. (...) Il est vrai que la loi organique impose à la loi de financement annuelle de comporter une partie sur la rectification des prévisions et objectifs de l'année en cours - la deuxième partie -, ce qui limite sans doute les autres occasions de modification infra-annuelle des équilibres financiers sociaux. Cette possibilité ne doit toutefois pas être exclue, par exemple pour accompagner une réforme qui aurait des implications financières significatives. La réforme, passée, des retraites ou celle, à venir, de la dépendance auraient nécessité et mériteraient un tel traitement. Ce nouvel exercice législatif montre, de manière très probante, que toute réforme sociale dans le champ du PLFSS, avec des conséquences financières certaines, peut être présentée sous la forme d'un collectif social. Cette approche a le mérite de la transparence et de la clarté. Puissent le Gouvernement actuel et les suivants continuer à adopter cette démarche à l'occasion de prochaines réformes !* »¹⁹.

De son côté, M. Yves BUR, rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, considérait que, dès la loi organique du 22 février 1996, « *le législateur organique a transposé et adapté aux lois de financement le mécanisme prévu par l'ordonnance organique de 1959 pour les lois de finances* ». Tout en rejoignant l'idée initialement défendue par Jacques BARROT que les lois rectificatives devaient demeurer l'exception, il relevait ensuite que « *les dispositions de la loi organique définissaient alors soit le régime applicable au seul "projet de loi de financement de l'année", excluant ainsi les lois de financement rectificatives, soit celui applicable à tout projet de loi de financement, incluant donc les lois de financement rectificatives, dont l'examen était notamment soumis aux mêmes règles de délais que celui de la loi de financement de l'année (article L.O. 111-7)* » et, dans le même sens, que « *D'autre part, la loi organique, confirmant que lois de financement rectificatives proprement dites ont, comme la loi de financement de l'année, le caractère de lois*

¹⁹ Rapport n° 671 (2010-2011) fait par M. Alain Vasselle au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2011, Sénat, 28 juin 2011.

de financement de la sécurité sociale, avec toutes les prérogatives d'exclusivité mais aussi les délais d'examen parlementaire qui s'y attachent, a par ailleurs précisé leur régime (II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) »²⁰.

Les délais enserrant l'examen des LFSS ont ainsi pu être regardés par le législateur organique comme s'appliquant également aux LFRSS.

II. – Analyse de constitutionnalité

A. – Les griefs des requérants

* Les députés et sénateurs requérants critiquaient d'abord le choix du Gouvernement de recourir à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour procéder à une réforme des retraites.

À cet égard, ils soutenaient qu'il ressortait des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que des textes organiques pris pour son application, que le recours à une loi de financement rectificative était réservé à certaines situations d'urgence, à des circonstances exceptionnelles ou à la correction de déséquilibres financiers majeurs. Ils faisaient valoir que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce et soulignaient l'impact financier minime des mesures prévues par la loi déferée sur les comptes de la sécurité sociale au titre de l'année 2023. Ainsi, le recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale constituait, selon eux, un détournement de procédure dans le seul but de permettre au Gouvernement de bénéficier des conditions d'examen accéléré prévues à l'article 47-1 de la Constitution, alors qu'une réforme de cette nature aurait dû être examinée selon la procédure législative ordinaire.

* Les sénateurs requérants soutenaient en outre que les délais prévus à l'article 47-1 de la Constitution pour l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale n'étaient pas applicables à la catégorie particulière des lois de financement rectificatives. Rejoints par les députés, ils considéraient que, en tout état de cause, ces délais resserrés ne pouvaient être appliqués pour l'examen du texte déferé, faute d'être justifiés en l'espèce par l'urgence de corriger un risque de déséquilibre des comptes de la sécurité sociale. Les députés auteurs de la troisième saisine et les sénateurs contestaient en particulier la transmission, selon eux injustifiée, du projet de loi au Sénat dès l'expiration du délai d'examen de

²⁰ Rapport n° 3513 (Assemblée nationale – XIII^e législature) fait par M. Yves Bur au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2011, 8 juin 2011.

vingt jours imparti à l'Assemblée nationale par le deuxième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution.

B. – La jurisprudence constitutionnelle

Si les questions soulevées par les saisines parlementaires n'avaient pas expressément été tranchées à ce jour par le Conseil constitutionnel, des éléments de sa jurisprudence étaient susceptibles d'éclairer la réponse à leur apporter.

1. – La jurisprudence relative à la catégorie des LFRSS

* Statuant par sa décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996 sur la première loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prise sur le fondement du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, le Conseil s'est borné à relever que le paragraphe II de l'article L.O. 111-3 qui était soumis à son examen « *confèr[ait] à la loi de financement de l'année et aux lois de financement rectificatives le caractère de lois de financement de la sécurité sociale et qu'il réserv[ait] à ces lois la possibilité de modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I* ». Il a jugé « *que ce paragraphe n'est contraire à aucune règle de nature constitutionnelle* »²¹.

Examinant alors les dispositions de l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale attribuant au Sénat un délai de quinze jours après sa saisine pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Conseil a jugé « *qu'il se born[ait] ainsi à fixer une des conditions dans lesquelles, en application du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale* »²², sans opérer de distinction entre les LFSS et les LFRSS.

Le procès-verbal de la séance de délibéré, aujourd'hui public, ne fait à cet égard état d'aucune interrogation particulière sur l'applicabilité aux LFRSS nouvellement créées des règles de délai d'examen parlementaires prévues à l'article 47-1 de la Constitution.

* Depuis 1996, deux lois de LFRSS ont été adoptées, l'une en 2011, l'autre en 2014²³, et seule la seconde a été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel²⁴. Celle-ci visait, notamment, à instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale au bénéfice des travailleurs salariés

²¹ Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, cons. 6.

²² *Ibid.*, cons. 12.

²³ Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

²⁴ Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*.

dont la rémunération était comprise entre 1 et 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance. Elle avait été adoptée dans le délai de 50 jours prévu par l'article 47-1 de la Constitution. La décision du Conseil ne comporte aucun motif relatif à la procédure d'adoption de cette loi.

2. – La jurisprudence relative aux dispositions susceptibles de figurer dans les LFSS et les LFRSS

* Le Conseil constitutionnel a été amené à contrôler le périmètre donné par le législateur organique aux LFSS – c'est-à-dire la définition de leurs domaines obligatoire, exclusif et facultatif. Il s'est alors assuré, à chaque fois, que ces définitions entraînent bien dans le champ de la notion de « *conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* » fixée par le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

L'examen des décisions qu'il a rendues concernant les premières lois organiques prises en application de cette disposition témoignent de ce que le Conseil a, dès l'origine, reconnu au législateur organique une certaine latitude pour délimiter le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale (notamment leur domaine facultatif).

C'est d'ailleurs à l'aune du contenu ainsi défini par voie organique que le Conseil a ensuite bâti son contrôle des cavaliers sociaux, considérant que ce sont bien les articles de la loi organique qui « *déterminent le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale* »²⁵.

- Ainsi, par sa décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996 précitée relative à la première loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, examinant le premier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 111-3 qui limitait le contenu des lois de financement aux dispositions qui, soit améliorent le contrôle du Parlement sur l'application de ces lois, soit affectent directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base, il a jugé que « *cette dernière condition implique que les dispositions en cause concernent, selon les termes de la Constitution, "les conditions générales de l'équilibre financier" de la sécurité sociale ; que dès lors, et sous réserve du respect des dispositions de l'article 40 de la Constitution, cet alinéa est conforme aux prescriptions constitutionnelles* ».

- Par sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a jugé, concernant le paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 réservant aux lois de financement la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des

²⁵ Voir récemment la décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*, paragr. 78.

contributions affectées à la sécurité sociale, « *que l'habilitation qu'il tient de la Constitution autorise le législateur organique à placer ces mesures dans le domaine exclusif des lois de financement* »²⁶.

Le commentaire de cette décision indique qu'« *il peut paraître surprenant que certaines mesures fiscales doivent passer par une loi de financement, alors qu'aucune ne doit passer nécessairement par une loi de finances. Mais le Conseil a considéré que l'habilitation qu'il tient de la Constitution autorisait le législateur organique à placer certaines dispositions fiscales dans le domaine exclusif des lois de financement. / N'y font pas obstacle les dispositions de l'article 34 de la Constitution selon lesquelles "la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature". Le Conseil avait déjà admis que l'article 36 de la LOLF réserve aux lois de finances tout changement d'affectation, totale ou partielle, d'une ressource établie au profit de l'État* ».

- S'agissant plus spécifiquement du périmètre des LFRSS précisé par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil a validé, dans sa décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022²⁷, et sans motifs particuliers, le choix du législateur organique de rompre avec la règle alors en vigueur selon laquelle ces lois rectificatives pouvaient avoir le même champ que les LFSS pour leur assigner désormais, par une modification en ce sens de l'article LO 111-3-12 du CSS précité, un champ plus restreint que précédemment, circonscrit aux seules dispositions ayant un effet sur l'année en cours.

* Pour le reste, la question dite des « cavaliers sociaux », à savoir celle du rattachement des dispositions contestées aux domaines obligatoire, exclusif et facultatif assignés par le législateur organique à ces lois a fait l'objet depuis 1996 d'une jurisprudence nourrie.

- Ce contrôle des « cavaliers sociaux » conduit le Conseil constitutionnel, soit en réponse à des griefs soit même d'office, à s'assurer que les dispositions de la loi déférée ne sont pas « *étrangères* » au domaine des lois de financement tel qu'il est défini par le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Par son énoncé de principe tel qu'il est actuellement formulé, le Conseil constitutionnel juge ainsi constamment, s'agissant des lois de financement de la sécurité sociale de l'année, qu'il lui appartient « *de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de*

²⁶ Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, cons. 10.

²⁷ Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*.

procédure prévue aux articles L.O. 111-3-2 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale qui déterminent le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles ».

Dans le seul précédent existant de contrôle d'une LFRSS, à savoir sa décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 précitée, le Conseil constitutionnel avait procédé à ce même contrôle à l'aune du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution disposant : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* », ce qui l'avait conduit à censurer deux dispositions de la loi qui lui était alors soumise.

- Dans le cadre de ce contrôle, le Conseil constitutionnel examine séparément chaque disposition de la loi soumise à son contrôle au regard des dispositions organiques applicables afin de vérifier si elle peut se rattacher aux domaines obligatoire, exclusif ou facultatif définis par ces dernières. Si ce n'est pas le cas, il la censure au motif qu'elle a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution c'est-à-dire au motif qu'elle a été adoptée dans le cadre de l'article 47-1 de la Constitution alors qu'elle ne remplit pas les conditions pour figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale.

Au nombre des questions qu'il peut être amené à ce titre à trancher, figure celle de savoir si un même article de la loi déférée, lorsqu'il comprend à la fois des dispositions pouvant se rattacher au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions insusceptibles de s'y rattacher encourt ou non la censure. Le Conseil constitutionnel se détermine en ce cas au regard de la divisibilité de ces dispositions entre elles.

Ainsi, par sa décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le Conseil constitutionnel a admis qu'avaient leur place dans la loi déférée des dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage alors même qu'il les a jugées étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale, dans la mesure où elles complétaient des dispositions organisant la prise en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de tout ou partie des contributions salariales d'assurance chômage dues en 2018 et le versement du produit correspondant à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Il a jugé à cet égard que le législateur avait entendu procéder à « *une réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage. Dès lors, dans les circonstances particulières*

de l'espèce, les paragraphes VI et VII de l'article 8 trouvent leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale »²⁸.

3. – La jurisprudence relative au calendrier parlementaire d'examen des lois de finances

Plusieurs questions concernant le calendrier d'examen des lois de finances découlant de l'article 47 de la Constitution, comparable à celui prévu par l'article 47-1 pour les lois de financement, ont été jugées dans les années 1980 par le Conseil constitutionnel.

Mobilisant un critère finaliste – l'amenant à prendre en compte la circonstance que les mesures prévues par ces lois ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale –, il a ainsi été amené à juger que ces délais ne s'appliquaient pas aux lois de règlement, mais qu'ils étaient applicables aux lois de finances rectificatives.

* Par sa décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, le Conseil a ainsi été amené à trancher la question de savoir si les délais resserrés d'examen des lois de finances en soixante-dix jours prévus par l'article 47 de la Constitution s'imposent pour l'adoption des lois de règlement (en l'espèce, le premier délai mentionné pour l'examen du texte par l'Assemblée nationale n'avait pas été respecté). Il était saisi de la question de savoir si, en ne respectant pas les délais imposés à l'article 47 de la Constitution pour l'examen d'une loi de règlement, le législateur avait adopté cette loi selon une procédure contraire à la Constitution.

Il a jugé que tel n'est pas le cas pour ce type particulier de lois de finances, en se fondant sur ce *« que l'article 47 de la Constitution, en ses alinéas 2 et 3, et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les délais d'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat des projets de lois de finances et prévoient que ceux-ci peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours ; que ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; que la nécessité à laquelle ces règles répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement ; qu'ainsi ces dernières n'entrent pas dans le champ d'application des prescriptions des alinéas 2 et 3 de l'article 47 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et que, dès lors, la procédure suivie*

²⁸ Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018*, paragr. 8.

pour l'adoption de la loi portant règlement définitif du budget de 1981 n'avait pas à satisfaire aux exigences constitutionnelles invoquées à l'appui de la saisine »²⁹.

Lors de la séance de délibéré du 19 juillet 1983, aujourd'hui public, le rapporteur du dossier, André SÉGALAT, indiquait « *que la difficulté qu'il a éprouvée provient non du choix de la réponse à donner à la saisine mais du choix du terrain sur lequel il convient de se placer. En effet, suivant que le Conseil adoptera tel ou tel raisonnement, il risque ou non d'hypothéquer l'avenir et même de mettre en péril tout l'équilibre constitutionnel de l'élaboration des lois de finances* ».

Il précisait ainsi que, de son point de vue, « *il [était] incontestable, à la lecture de l'article 2 de l'ordonnance [de 1959], que les lois de règlement présentent le caractère de lois de finances. Cette assimilation n'implique cependant pas un régime uniforme pour toutes les lois de finances. On ne peut affirmer que les délais de l'article 47 soient applicables aux lois de règlement. C'est l'avis du Gouvernement qui, dans sa note, défend cette position sur deux terrains. Les délais de l'article 47 ne peuvent être appliqués car ils sont facultatifs, à l'appréciation discrétionnaire du Gouvernement. Les délais de l'article 47 ne sont pas applicables aux lois de règlement car, par leur objet même, ils ne peuvent concerner que les lois de finances de fond* ».

Il ajoutait que « *le mécanisme de l'article 47 de la Constitution ne s'applique pas aux lois de règlement. Le champ d'application d'une règle de droit est toujours commandé par sa finalité. Une loi de règlement ne constitue pas un texte financier important et urgent duquel dépend la continuité de la vie financière de l'Etat. On voit donc mal pourquoi le mécanisme rigoureux de l'article 47 concernerait un tel texte. C'est d'ailleurs ce qu'avait soutenu M. EMMANUELLE, Secrétaire d'Etat au budget, à la suite de l'intervention du député M. GANTIER. La loi de règlement n'est pas justiciable de la procédure d'urgence. Le contrôle du Parlement doit s'effectuer de façon ample sans être enfermé dans des contours stricts. De plus, la sanction du non-respect du délai de 70 jours serait tout-à-fait mal adaptée à une loi de règlement. Permettre au Gouvernement de mettre en vigueur ce projet de loi par ordonnance reviendrait à lui permettre de constater lui-même qu'il a bien exécuté un budget. Il se donnerait en quelque sorte quitus à lui-même. Si les rédacteurs de l'ordonnance organique ont donné une acception très extensive à la notion de loi de finances, pour être néanmoins fidèle à l'esprit de la Constitution, M. le rapporteur propose au Conseil de déclarer que le délai de 40 jours prévu par l'article 47 ne concerne pas les lois de finances* ».

²⁹ Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant règlement définitif du budget de 1981*, cons. 3.

* Puis, par sa décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, le Conseil constitutionnel a jugé que les délais de l'article 47 de la Constitution étaient applicables aux lois de finances rectificatives. Il a en effet jugé *« que les règles de procédure ainsi posées sont applicables, non seulement à la loi de finances de l'année qui, conformément au deuxième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 susvisée, "prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État", mais également aux lois de finances dites "rectificatives" qui, aux termes du quatrième alinéa de l'article 2, "peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année"»*³⁰.

Il a explicité son raisonnement en ces termes : *« les délais fixés par les alinéas 2 et 3 de l'article 47 de la Constitution, dont le point de départ et le mode de computation sont précisés par les articles 38 et 39 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »*³¹.

Le procès-verbal de la séance de délibéré du 3 juillet 1986 restitue en ces termes la présentation du rapporteur, Léon JOZEAU-MARIGNE : *« Un précédent illustre est celui de la loi de règlement du budget de 1983 dont la décision a été prise sur la base de l'excellent rapport de Monsieur André SÉGALAT. A cette occasion, le conseil a dispensé les lois de règlement du respect des délais prévus par la constitution pour les lois de finances. La même solution est-elle applicable aux lois de finances rectificatives ? Sa réponse est non ! Il s'agit d'une loi de finances rectificative et non pas d'une loi de finances de règlement qui n'est qu'une loi de constat. La loi de finances rectificative est très proche de la loi de finances initiale. Comme cette dernière, elle détermine la nature et le montant des charges et des ressources de l'Etat. C'est pourquoi, il propose au Conseil de déclarer que les lois de finances rectificatives sont soumises au même régime et aux mêmes conditions que les lois de finances initiales puisque les impératifs sont les mêmes et que dans les deux cas il s'agit principalement d'assurer la continuité de la vie nationale »*.

³⁰ Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986*, cons. 3.

³¹ *Ibid.*, cons. 4.

C. – L'application à l'espèce

* Pour examiner la conformité à la Constitution du recours à une LFRSS, le Conseil a d'abord rappelé les termes des articles 34 et 47-1 de la Constitution qui instituent la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale et prévoient que les projets de loi de financement sont adoptés dans des conditions prévues par une loi organique (paragr. 6).

Puis, le Conseil a rappelé les dispositions organiques qui déterminent l'objet des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, les dispositions qui doivent obligatoirement figurer dans une telle loi et celles qui peuvent y figurer (paragr. 7).

Puis, il a jugé qu' « *il ne ressort ni des termes des dispositions constitutionnelles et organiques précitées, ni au demeurant des travaux préparatoires des dispositions organiques en vigueur, que le recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale serait subordonné à d'autres conditions que celles résultant de ces dispositions, et notamment à des conditions qui tiendraient à l'urgence, à des circonstances exceptionnelles ou à un déséquilibre majeur des comptes sociaux* » (paragr. 8).

Le Conseil a ainsi constaté que lorsqu'il est saisi d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il lui revient uniquement de s'assurer qu'elle comporte bien les dispositions relevant du « domaine obligatoire », tel que prévu par l'article L.O. 111-3-10 et L.O. 111-3-11 du CSS, et de vérifier que les autres dispositions présentes dans cette loi ne sont pas des « cavaliers sociaux » c'est-à-dire de vérifier qu'elles se rattachent bien à l'une des catégories du « domaine facultatif », mentionnées à l'article L.O. 111-3-12 du même code (paragr. 9).

Suivant cette grille d'analyse, après s'être assuré que la loi déferée comprenait les dispositions relevant du domaine obligatoire (paragr. 10), le Conseil constitutionnel a jugé que, « *si les dispositions relatives à la réforme des retraites, qui ne relèvent pas de ce domaine obligatoire, auraient pu figurer dans une loi ordinaire, le choix qui a été fait à l'origine par le Gouvernement de les faire figurer au sein d'une loi de financement rectificative ne méconnaît, en lui-même, aucune exigence constitutionnelle. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur à cet égard, mais uniquement de s'assurer que ces dispositions se rattachent à l'une des catégories mentionnées à l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale* » (paragr. 11).

Il a dès lors écarté le grief tiré de ce que le législateur aurait irrégulièrement eu recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (paragr. 12).

* Le Conseil a ensuite examiné la question de savoir si les délais de l'article 47-1 de la Constitution pouvaient être appliqués à une loi de financement rectificative.

Pour ce faire, le Conseil s'est appuyé sur l'article 47-1 de la Constitution qui détermine les délais d'examen des projets de lois de financement de la sécurité sociale et l'article L.O. 111-3 du CSS qui dispose que les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale (paragr. 15 et 16).

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions que les délais d'examen prévus à l'article 47-1 sont applicables non seulement à la loi de financement de l'année, mais aussi aux lois de financement rectificatives, qui en modifient en cours d'année les dispositions, et que l'urgence ne constitue pas une condition de leur mise en œuvre (paragr. 17).

Dès lors, il en a conclu que, en saisissant le Sénat du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 une fois écoulé le délai de vingt jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture, le Gouvernement s'est borné à faire application des règles particulières d'examen découlant de l'article 47-1 de la Constitution. Le Conseil a précisé qu'au demeurant, eu égard à l'état d'avancement de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale à l'issue de ce délai, la prolongation des débats devant cette chambre n'aurait pas permis l'adoption de ce texte (paragr. 18).

Par conséquent, il a considéré qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 47-1 de la Constitution (paragr. 19).