

Commentaire de la décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005

Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 13 juillet 2005, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale adoptée définitivement le jour même par le Parlement.

Ce texte réforme de fond en comble le cadre juridique de la préparation, du vote et du suivi des lois de financement de la sécurité sociale et, plus particulièrement, les articles L.O. 111-3 et suivants du code de la sécurité sociale, consacrés aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), qui sont aux LFSS ce que la loi n° 2001-692 du 1er août 2001 (LOLF) est aux lois de finances. Il a été pris en application des articles 34 et 47-1 de la Constitution dans leur rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.

Aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "*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*".

L'article 47-1 détermine les grandes lignes de la procédure législative applicable à ces lois. Aux termes de son premier alinéa : "*Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique*". En vertu de son dernier alinéa : "*La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale*".

On ajoutera que la loi organique a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par l'article 46 de la Constitution. Dès lors qu'elle a été votée dans les mêmes termes par les deux assemblées et sans réunion de la commission mixte paritaire, la question de savoir s'il s'agit d'une loi organique relative au Sénat peut être laissée de côté.

Les règles organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale en sortent le plus souvent renforcées et précisées. Mais la loi adoptée au Parlement entraîne aussi un accroissement de la complexité du cadre juridique et un alourdissement des contraintes pesant sur les administrations.

Par ailleurs, à côté d'innovations très utiles (vote des lois de financement en quatre parties, élargissement du périmètre de la sécurité sociale couvert par ces lois, etc.), un certain nombre de dispositions, sans être inconstitutionnelles par elles-mêmes, poseront des problèmes d'interprétation et d'application qui pourront être de nature constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel aura à en connaître à l'occasion de l'examen des futures lois de financement.

1. Le contenu et la présentation des lois de financement de la sécurité sociale

Les articles 1er à 10, 17, 19, 21 et 22 de la nouvelle loi modifient les dispositions organiques du chapitre 1er *bis* du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale intitulé : " *Lois de financement de la sécurité sociale* ". Ils régissent le contenu et la présentation de ces lois, les conditions dans lesquelles elles sont préparées, examinées et votées, ainsi que les modalités de l'information et du contrôle du Parlement sur le financement de la sécurité sociale.

1) Ces articles soumettent le pouvoir exécutif à un grand nombre d'obligations nouvelles (annexes à la LFSS de l'année, règles de procédure législative, information continue du Parlement, etc.). En particulier, le nouvel article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant du I de l'article 2 de la loi organique, accroît le nombre de documents devant être joints ou annexés au projet de loi de financement de l'année et en rend le contenu plus exigeant.

Toutes ces nouvelles obligations, formelles et procédurales, mises à la charge de l'Exécutif, sont conformes à la Constitution. Dans sa décision du 29 juillet 2005 le Conseil a cependant réitéré la réserve déjà énoncée dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 à propos de la LOLF (cons. 75, 79 et 89) et le 7 juillet 2005 à propos de la loi organique relative à l'utilisation des " surplus fiscaux " (n° 2005- 517 DC, cons. 6) :

- un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- si un tel retard ou une telle méconnaissance se produisait, la conformité de la loi de financement à la Constitution serait appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci ;

- il en irait de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie de l'un de ces documents.

Constituerait, en revanche, un vice substantiel la méconnaissance de la chronologie imposée pour le vote ou l'adoption, selon les cas, des quatre parties de la loi de financement (en ce sens : n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, loi de finances pour 1980).

2) A plusieurs reprises, la loi organique impose une obligation de sincérité (aux prévisions de la loi de financement, aux comptes des caisses ou à la certification). Une telle obligation n'était jusqu'ici que jurisprudentielle pour les lois de financement.

Le Conseil a réaffirmé, en cette matière, sa position constante, valable pour les LFSS comme pour les lois de finances, qui fait dépendre la portée de l'obligation de sincérité de la nature, passée ou future, des réalités auxquelles renvoient les chiffres présentés :

- dans le cadre de la partie de la loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes (n° 2001-448 DC, cons. 61) ;

- dans le cadre des parties de la loi de financement de l'année relatives à l'année en cours et à l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre (n° 2001-448 DC précitée ; n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, cons. 4 à 7).

3) Le c du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi organique) prévoit qu'est approuvé en loi de finances le montant total des compensations aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations et réductions de cotisations sociales et de recettes affectées. Le calcul de ce montant est détaillé à l'annexe prévue au 5° du III de l'article L.O. 111-4, dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique.

Dès lors que cette compensation est de droit, on pouvait s'interroger sur le sens de son approbation. En particulier, quelle serait la portée d'une modification de ce montant au Parlement ? En le réduisant, le Parlement pourrait-il atténuer la règle de compensation intégrale des exonérations et réductions, déjà connue du droit positif (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale et décision n° 2004- 508 DC du 16 décembre 2004, cons. 8 : "*Considérant qu'en l'absence de disposition expresse contraire, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale impose que les mesures d'exonération de cotisations sociales soient intégralement compensées par l'Etat aux régimes concernés et que le législateur en tire les conséquences dans la loi de finances et dans la loi de financement de la sécurité sociale*".) et désormais posée au niveau organique (mais qui serait ainsi tempérée par la même loi organique) ?

Le Conseil a considéré que le vote du montant de la compensation avait un caractère purement reconnaissant. L'approbation, dans le cadre de la LFSS, du montant de la compensation prévue a le même sens et la même portée que le vote des prévisions de recettes dont la compensation constitue un sous-ensemble.

Au demeurant, dans le cadre des dispositions organiques en vigueur avant la loi examinée, le vote "*par catégorie*" des recettes des régimes obligatoires de base (art. LO 111-3, 2° antérieur) conduisait déjà chaque année la loi de financement de la sécurité sociale à comporter une ligne consacrée à cette compensation au sein de l'article relatif aux prévisions de recettes (21 milliards € en 2005).

4) Le IV du nouvel article L.O. 111-3 réserve aux lois de financement la création ou la modification des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Cette disposition s'applique également à "*toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette*" des contributions affectées aux organismes inclus dans le périmètre des lois de financement.

Ce périmètre comprend désormais (voir le I du nouvel article L.O. 111-3) :

- tous les régimes obligatoires de base,
- les organismes concourant à leur financement, ou à l'amortissement de leur dette (Caisse d'amortissement de la dette sociale), ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (Fonds de réserve pour les retraites),
- les organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

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'Etat.

5) La détermination du contenu facultatif des lois de financement de la sécurité sociale est à la fois plus complexe et plus large qu'auparavant.

L'assouplissement portera notamment sur les points suivants :

a) L'effet financier d'une mesure pourra s'apprécier sur plusieurs années (2° et 5° du B et 2° du C de ce même article). Cette innovation consacre la jurisprudence relative à la mise en place de la tarification à l'activité (n° 2003-1199 du 18 décembre 2003) ou à l'assurance vieillesse, s'agissant de dispositions dont l'impact structurel sur l'évolution des dépenses à moyen terme ne peut être contesté (voir, par exemple, l'article 20 de la LFSS pour 2000).

b) Toute disposition relative au financement de la sécurité sociale pourra figurer en LFSS (3°, 4° et 5° du B, ainsi que par le 3° du C).

c) Pourront désormais figurer incontestablement en loi de financement les règles relatives à l'organisation et à la gestion des régimes, dès lors qu'elles intéressent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il s'agit là d'une confirmation textuelle de la jurisprudence (n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, cons. 75, à propos de l'article 75 de la LFSS pour 2002 relatif à l'organisation de l'UCANSS).

La terminologie utilisée par l'article 1er de la nouvelle loi organique, au V de l'article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale, conduira toutefois le Conseil, à propos des futures lois de financement, à préciser les contours de certaines formules telles que : " *avoir un effet* " sur les recettes ou sur les dépenses ; " *affecter directement l'équilibre financier* " de la sécurité sociale ou des régimes obligatoires ; " *équilibre financier de ces régimes* ", etc.

6) Aux termes du second alinéa du VI du nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans la rédaction qu'entendait lui donner le législateur à travers le vote de l'article 1er de la loi organique : " *Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont informées par le Gouvernement, dans des conditions prévues par la loi, des mesures législatives, réglementaires ou conventionnelles ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale* ".

Le législateur organique peut-il ainsi renvoyer au législateur ordinaire le soin de définir les conditions de mise en oeuvre d'une règle qu'il énonce (en l'occurrence le principe selon lequel les commissions parlementaires seront informées par le Gouvernement des mesures ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale) ? Le Conseil a répondu à cette question de façon négative.

Le renvoi par une loi à une loi future est déjà critiquable lorsque la loi qui opère ce renvoi est une loi ordinaire. La jurisprudence n'admet de tels renvois que dans des hypothèses exceptionnelles.

Pour ne pas méconnaître l'article 34 de la Constitution, le renvoi par la loi ordinaire à une loi ordinaire future ne peut être admis que dans des cas singuliers. Il se conçoit pour mettre en oeuvre un dispositif législatif dans des circonstances particulières, lorsque le constat de la réalisation de ces circonstances relève lui-même du domaine de la loi (voir pour l'application de l'état d'urgence : n° 85-187 DC du 25 janvier 1985). Il suppose à tout le moins une forte autonomie de chaque loi par rapport à l'autre.

Mais, en posant un principe général et en renvoyant à une loi future le soin d'apporter tous éclaircissements, faisant en quelque sorte de la loi future une " loi d'application " de la loi actuelle (comme il y a des décrets d'application), le législateur reste en-deçà de sa compétence (en ce sens : n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 12).

Le renvoi de loi à loi est *a fortiori* à proscrire lorsque la loi actuelle est une loi organique et la loi future une loi ordinaire. Le législateur organique doit épuiser sa compétence. En renvoyant une question de son ressort à une loi ordinaire à venir, il subdélègue sa compétence en violation des règles constitutionnelles. La loi ordinaire n'est pas à la loi organique ce que le décret d'application est à la loi en général.

Eu égard à la matière concernée, le législateur ne pouvait pas se contenter, ainsi que le prévoit la disposition précitée, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures. En conséquence, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution le deuxième alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant du I de l'article 1er de la loi organique.

7) Le VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (dans la rédaction que lui donne l'article 1er de la loi organique) précise la portée de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution.

Pour sa part, l'article L.O. 132-3-1 introduit dans le code des juridictions financières par l'article 14 de la loi organique prévoit que la Cour des comptes peut être saisie, par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement.

Comme pour la LOLF (n° 2001-448 DC, cons. 107), cette obligation doit être comprise compte tenu du 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* ".

Par suite, 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.

2. La préparation des projets de lois de financement

Les articles 4, 5 et 6 de la loi organique, qui insèrent dans le code de la sécurité sociale trois articles numérotés respectivement L.O. 111-5, L.O. 111-5-1 et L.O. 111-5-2, définissent des règles propres à la préparation des projets de lois de financement.

Ainsi, le nouvel article L.O. 111-5 dispose : "*Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale prépare les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont délibérés en conseil des ministres*".

Décalqué de l'article 38 de la LOLF, que le Conseil constitutionnel n'avait pas déclassé (n° 2001-448 DC, cons. 113), cet article n'est pas de nature organique par lui-même et se borne à tirer les conséquences des articles 13, 20, 21 et 39 de la Constitution. Mais, comme l'article 38 de la LOLF, il est formellement inséparable des dispositions de valeur organique figurant dans le chapitre 1er *bis* du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale.

Il n'est pas la seule disposition de la loi organique qui ne trouve sa place dans cette loi qu'en raison de son inséparabilité formelle de dispositions intrinsèquement organiques.

Pour sa part, le nouvel article L.O. 111-5-2 prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur les orientations des finances sociales, qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Son objet est de préparer l'examen de la loi de financement suivante. L'article trouve donc son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution (voir, par analogie, l'article 48 de la LOLF).

3. L'examen et le vote des lois de financement

Le III de l'article 2 de la loi organique, qui modifie l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, et son article 7, qui insère en son sein un article L.O. 111-7-1, complètent les règles d'examen et de vote des lois de financement.

Les I, II et III de l'article L.O. 111-7-1 inséré dans le code de la sécurité sociale par l'article 7 de la loi organique prévoient l'ordre dans lequel sont mises en discussion les quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année (dernier exercice clos, année en cours, année suivante pour les recettes et l'équilibre, année suivante pour les dépenses).

Plus précisément, la loi organique subordonne la discussion de chaque partie de la LFSS au vote de la partie précédente et, s'agissant de la quatrième partie, relative aux dépenses de l'année à venir, à l'adoption de la troisième partie (relative aux recettes et à l'équilibre).

Le respect de cet ordre, on l'a dit, constituera une formalité substantielle de la procédure d'adoption des lois de financement. Elle ne saurait être méconnue.

Le IV de l'article L.O. 111-7-1 prévoit, pour sa part, les conditions de recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

En vertu de son premier alinéa : "*Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale*".

s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ".

Il y a lieu de regarder comme amendements "*s'appliquant aux objectifs de dépenses*" (cette formule précise résultant d'un amendement parlementaire) les amendements qui ont pour objet direct de modifier les objectifs et sous-objectifs (par exemple parce que leur pertinence est contestée) et non ceux qui les affectent indirectement, en modifiant des dispositions de portée normative entraînant une majoration ou une minoration des recettes ou des dépenses.

Combinées avec celles figurant aux 2° et 3° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction issue de l'article 1er de la loi organique, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci.

Comme pour l'article 47 de la LOLF (cons. 97 de la décision n° 2001-448 DC), le Conseil a considéré que le vingtième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution habilitaient la loi organique, pour le vote des LFSS, à assimiler l'"*objectif de dépenses*" à la "*charge*" mentionnée à l'article 40 de la Constitution.

Toutefois, l'analogie entre "*mission*" et "*objectif de dépenses*", d'une part, entre "*programme*" et "*sous-objectif de dépenses*", d'autre part, rencontrera vite ses limites en pratique : les objectifs et sous-objectifs de la loi de financement sont des prévisions, alors que les missions et programmes des lois de finances sont dotés de crédits limitatifs. Transférer par amendement des crédits entre programmes d'une même mission a un sens ; un transfert entre sous-objectifs n'en a guère (hors de contextes bien particuliers).

En tout état de cause, la compensation entre sous-objectifs devra faire l'objet d'une motivation approfondie, conformément aux deuxième et troisième alinéas du IV du nouvel article L.O. 111-7-1. Une obligation identique est prévue par la LOLF pour la compensation entre programmes d'une même mission.

Le deuxième alinéa du IV du nouvel article L.O. 111-7-1 (aux termes duquel : "*Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en oeuvre*") permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité des amendements, de vérifier leur réalisme, tandis que son troisième alinéa ("*Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables*") rendra irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions organiques du chapitre 1er bis du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale.

Le Conseil a fait valoir, à ce stade, que c'est au moment du dépôt d'un amendement que doit avoir lieu, au Parlement, l'examen de sa recevabilité financière. La règle vaut pour tous les amendements ayant un impact financier au sens de l'article 40 de la Constitution et non pour les seuls amendements aux LFSS (ni, *a fortiori*, pour les seuls amendements s'appliquant aux objectifs de dépenses des LFSS). Ce faisant, il rappelle le caractère absolu de l'irrecevabilité financière instituée par l'article 40 de la Constitution (n° 78-94 DC du 14 juin 1978), qui suppose un contrôle systématique et *a priori* de la recevabilité des amendements. Le Conseil revient ainsi sur la position "tolérante" qui fut la sienne en 1996 (n° 96-381 DC du 14 octobre 1996).

Le Sénat et l'Assemblée nationale devraient prochainement modifier leur règlement afin de prendre en compte les changements introduits par la nouvelle loi organique relative aux finances sociales. Ces modifications devront intégrer l'exigence réaffirmée au considérant 28 de la décision du 29 juillet 2005.

4. L'information et le contrôle du Parlement

L'article 10 de la loi organique a remplacé l'article L. 111-10 du code de la sécurité sociale par un article L.O. 111-10 ainsi rédigé : "*Lorsque, dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, la communication des renseignements demandés au titre de l'article L.O. 111-9 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, le président des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser l'entrave sous astreinte*".

Le Conseil a repris, à ce propos, la réserve d'interprétation déjà faite à propos de l'article 59 de la LOLF (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2005, cons. 103) : conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, les dispositions du nouvel article L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des documents ou renseignements susmentionnés. Le principe de séparation des pouvoirs s'oppose à toute voie d'exécution d'office.

En vertu du nouvel article L. 111-10-2 inséré dans le code de la sécurité sociale par l'article 21 de la loi organique, les commissions saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale disposent d'un délai de quinze jours pour donner leur avis sur la liste des sous-objectifs de dépenses de l'objectif national d'assurance maladie et celle des éventuels sous-objectifs de dépenses par branche arrêtées par le Gouvernement conformément aux 2° et 3° du D du nouvel article L.O. 111-3. A défaut de notification au ministre chargé de la sécurité sociale dans ce délai, l'avis est réputé rendu.

Cette procédure, qui fait intervenir le Parlement comme un organisme consultatif en droit administratif, est déroutante. Mais le Conseil a considéré qu'il était loisible au législateur organique, compte tenu de l'habilitation qu'il tient de la Constitution, de prévoir une telle formalité (voir par analogie les articles 13 et 14 de la LOLF et les considérants 31 à 34 de la décision n° 2001-448 DC).

De plus, eu égard aux conditions dont elle est assortie, cette procédure ne porte pas atteinte à la liberté d'appréciation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

5. Le remboursement de la dette sociale

L'article 20 de la loi organique examinée insère dans l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, relative au remboursement de la dette sociale, un article 4 *bis* aux termes duquel :

" Sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° du relative aux lois de financement de la sécurité sociale, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation

des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

Pour l'application de l'alinéa précédent, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques ".

Par ses implications, cet article est l'un des plus importants (sinon le plus important) de la loi organique. Il traduit le souci du législateur organique de ne pas reporter les charges de la solidarité sociale sur les générations futures.

Le Parlement a souhaité placer la dette sociale dans le domaine des LFSS, notamment par la fixation d'un nouvel objectif d'amortissement de la dette sociale (b du 2° du C du I du nouvel article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale), ainsi que par la possibilité de prendre les mesures relatives à l'emploi des excédents ou au financement des déficits constatés, lesquels se traduisent par une opération de reprise de dette (3° du A du I du nouvel article L.O. 111-3 et II du nouvel article L.O. 111-4).

En période déficitaire, l'article précité soumet les lois de financement à une obligation forte : assortir tout nouveau transfert de la dette sociale à la CADES de dispositions assurant que la durée d'amortissement ne s'allonge pas (par exemple en augmentant le taux de la contribution au remboursement de la dette sociale).

Le Conseil a estimé que cette injonction aux auteurs des futurs projets de loi de financement trouvait son fondement dans l'habilitation constitutionnelle donnée au législateur organique par le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui prévoit que les lois de financement de la sécurité sociale déterminent " *les conditions générales de son équilibre financier... dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ", étant souligné que la nouvelle loi organique comprend dans le périmètre des organismes de sécurité sociale la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Ne peut donc jouer en l'espèce la jurisprudence du Conseil selon laquelle la loi ne doit pas contenir d'injonction à l'adresse du Premier ministre, quant à l'exercice par ce dernier de son pouvoir d'initiative en matière législative (par exemple : n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 13).

Le nouvel article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale réserve les " *dispositions législatives en vigueur* ". Par cette mention, le législateur fait référence aux mesures relatives au transfert de la dette sociale prévues par l'article 76 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, lesquelles traitent des déficits prévisionnels des exercices 2005 et 2006.

6. Le caractère organique des dispositions de la loi

Quelques dispositions de la loi examinée appelaient un déclassement.

a) Les II et III de l'article 1er, ainsi que les articles 11, 15, 16 et 18 de la loi organique modifient des dispositions d'articles classés en " L. " dans le code de la sécurité sociale, le code rural et le code de l'action sociale et de la famille.

Ces dispositions sont, par leur contenu, étrangères au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution.

Elles ne sont pas non plus formellement inséparables des dispositions organiques des articles L.O. 111-3 et suivants du code de la sécurité sociale. Elles ont donc valeur de loi ordinaire.

Déclassées, ces dispositions ne sont pas pour autant censurées. Elles entreront normalement en vigueur, mais (seule conséquence pratique du déclassé) pourront être modifiées par la loi ordinaire, ce qui est bien normal s'agissant de dispositions classées " L. " et non " L.O. " dans trois codes.

C'est le contraire qui aurait été anormal : laisser subsister dans trois codes, au milieu d'articles relevant de la loi ordinaire, des dispositions libellées en " L. ", mais de valeur organique. Malgré le piège de leur apparence, le législateur ordinaire n'aurait pu y toucher sans enfreindre la hiérarchie des normes et s'exposer à une censure. La lisibilité et la sécurité juridique n'y auraient guère trouvé leur compte...

Le déclassé réduit ainsi les inconvénients de la méthode législative, très critiquable, suivie en l'espèce : modifier par une loi organique, dans divers codes, toute une série d'articles en " L. ", sans même prétendre les ériger au niveau organique (puisque la loi examinée maintient leur libellé en " L. ").

Réduit seulement, car deux dispositions libellées en L. ont un caractère organique : il s'agit des deux derniers articles du chapitre 1er *bis* du titre I du livre I du code de la sécurité sociale.

Le premier (L. 111-10-1, dans la rédaction que lui donne l'article 17 de la loi examinée) est formellement inséparable des autres dispositions du chapitre.

L'autre (article L. 111-10-2, dans la rédaction que lui donne l'article 21 de la loi examinée) intéresse de très près la préparation des LFSS (consultation de la commission des affaires sociales sur la liste des sous-objectifs). Il trouve, on l'a vu plus haut, son fondement dans l'habilitation constitutionnelle donnée au législateur organique et a donc un caractère intrinsèquement organique.

Selon le dispositif de la décision - c'est une première - ces deux articles devront figurer en L.O. dans les codes et textes consolidés officiels (Légifrance, etc.).

b) Les autres dispositions de la loi organique ont un caractère organique par elles-mêmes ou du fait de leur inclusion dans les dispositions organiques qui constituent le pendant, pour les lois de financement, de ce que la LOLF est aux lois de finances.

Ainsi, l'article L. 132-3-1 du code des juridictions financières (en vertu duquel la Cour des comptes peut être saisie par la commission parlementaire compétente de toute question relative à l'application des LFSS) est complété et élevé au niveau organique (L.O. 132-3-1) par l'article 14 de la loi examinée. Cette " organicisation " doit être approuvée alors pourtant que les dispositions initiales de cet article avaient été déclassées par le Conseil lorsque celui-ci s'est prononcé sur la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 (n° 96-379 DC du 16 juillet 1996, cons. 19). En effet, un changement est intervenu depuis 1996 : l'entrée en vigueur de la LOLF, dont l'article 58, non déclassé par le Conseil (n° 2001-448 DC, cons. 113), a

précisément trait aux relations entre les commissions parlementaires et la Cour des comptes en matière de lois de finances.

Ont également valeur organique les dispositions de l'article 4 *bis* inséré dans l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 (relative au remboursement de la dette sociale) par l'article 20 de la loi organique examinée. Ce constat n'est pas infirmé par le fait que ces dispositions s'insèrent formellement dans un texte de valeur législative ordinaire, trouvant, qui plus est, son origine dans une ordonnance de l'article 38 de la Constitution, qui ne peut concerner le domaine organique. La raison en est que cet article s'adresse nécessairement au législateur " financier social ", auquel il impose de prévoir les mesures propres à contenir la durée d'amortissement de la dette sociale, et que seule une loi organique prise en application des articles 34 (vingtième alinéa) et 47-1 de la Constitution peut imposer une telle obligation aux LFSS.

Tous les articles du chapitre 1er *bis* du titre I du livre I du code de la sécurité sociale ont le caractère organique par eux-mêmes ou par contiguïté. Ce chapitre peut être regardé, ainsi qu'il a été dit ci-dessus à plusieurs reprises, comme l'équivalent pour les LFSS de ce qu'est la LOLF pour les lois de finances.

Cette notion d'indissociabilité formelle a été également retenue par le Conseil le 25 juillet 2001 pour la LOLF. Les décisions de 2001 (lois de finances) et de 2005 (lois de financement de la sécurité sociale) sont donc cohérentes entre elles, sur ce point comme sur les autres.