

Commentaire de la décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996

Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

A deux reprises, la loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la Sécurité sociale mentionne l'intervention d'une loi organique :

- Sur le fond, en introduisant un antépénultième alinéa au sein de l'article 34 disposant 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 dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ;

- Sur la forme, en prévoyant, dans le 1er alinéa d'un nouvel article 47-1 que le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

C'est sur cette loi organique qu'en application du 1er alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer le 16 juillet 1996.

Le texte examiné par le Conseil déterminait donc le contenu des lois de financement ainsi que leurs conditions d'examen. Loi de procédure, le texte examiné par le Conseil constitutionnel avait d'inévitables incidences sur le fond notamment en définissant le champ, l'étendue des compétences des lois de financement. A cet égard, le Conseil constitutionnel a tout d'abord admis la constitutionnalité de la reconnaissance du caractère de loi de financement de la sécurité sociale aux lois de financement de l'année et aux lois de financement rectificatives, ces dernières pouvant seules modifier en cours d'année les dispositions du ressort exclusif des lois de financement tel que défini par le I du nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Il a ensuite considéré qu'un article disposant que chaque année la loi de financement de la sécurité sociale fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaire d'un droit propre est conforme à la Constitution, dès lors que le seuil de prise en compte des régimes obligatoires de base établi constitue une des conditions et réserves que pouvait prévoir la loi organique en vertu du nouvel alinéa de l'article 34 précité.

De même, il a considéré que la restriction au droit d'amendement résultant d'une disposition instituant une irrecevabilité des amendements non conformes aux dispositions de l'article déterminant le contenu des lois de financement n'est pas contraire à la Constitution car la procédure de vote de ces lois de financement constitue également une des conditions et réserves que le législateur organique peut établir en application de ce nouvel alinéa de l'article 34.

Puis, le Conseil a dû se prononcer sur un alinéa de l'article 1er limitant le contenu des lois de financement aux dispositions, outre celles devant obligatoirement y figurer, 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 en a admis la constitutionnalité sous le bénéfice d'une précision et d'une réserve. Il a précisé que la restriction relative aux dispositions affectant directement l'équilibre financier, impliquait, pour être conforme aux prescriptions constitutionnelles que les dispositions en cause concernent, selon les termes mêmes de la Constitution, les conditions générales de l'équilibre financier. Il a réservé l'application, en tout état de cause, de l'article 40 de la Constitution.

S'agissant des règles de procédure instituées par la loi organique et notamment de celles relatives aux délais, le Conseil a tout d'abord considéré qu'une disposition attribuant au Sénat un délai de quinze jours après sa saisine pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de financement se bornait 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. Puis il a constaté qu'il ressort des termes du deuxième alinéa de l'article 47-1 que la carence d'une assemblée entraîne la saisine de l'autre sans qu'il soit précisé de quel texte elle se trouve saisie. Le deuxième alinéa de l'article 47-1 dispose en effet : "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 vingt jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45". Le Conseil a donc estimé que la définition du contenu de ce texte en attente incombe à la loi organique en application du premier alinéa de l'article 47-1 et que la faculté accordée par le législateur organique au Gouvernement de présenter un texte modifié, le cas échéant, par des amendements votés par une assemblée et acceptés par lui n'est contraire à aucun principe constitutionnel dès lors qu'elle est limitée au cas où une assemblée ne s'est pas prononcée dans les délais fixés par la Constitution. De même, il a considéré qu'une disposition de la loi organique prévoyant que le projet de loi de financement est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ne contrevient à aucune règle constitutionnelle car elle se borne à permettre au Premier ministre de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque assemblée.

Enfin, comme pour toute loi organique, le Conseil a dû se prononcer sur le caractère organique ou "ordinaire" des dispositions qui lui étaient soumises, la reconnaissance du caractère de loi "ordinaire" n'entraînant pas, rappelons-le, une censure mais un simple déclassement.

Il a considéré que relèvent de la loi organique, en application des articles 34 et 47-1 de la Constitution, les dispositions déterminant le contenu et la procédure d'examen des lois de financement de la sécurité sociale. De même, il a jugé qu'une disposition prévoyant l'établissement par la Cour des comptes d'un rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale présente un caractère organique en ce qu'elle est relative à un document dont la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit qu'il doit être joint au projet de loi de financement de l'année.

En revanche, il a considéré qu'un article disposant que la commission parlementaire compétente peut saisir la Cour des comptes de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et lui demander de procéder dans ce cadre à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle n'est pas spécifiquement lié aux conditions dans lesquelles sont votées les lois de financement de la sécurité sociale et ne revêt pas dès lors un caractère organique. De même, est étranger au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution, un article abrogeant des dispositions devenues sans

objet figurant dans le code de la sécurité sociale et dans celui des juridictions financières, insérant dans un article du code de la sécurité sociale un alinéa disposant que les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale sont communiqués au Parlement et tirant les conséquences, dans un article d'une loi de finances rectificative, d'une de ces abrogations.