

Décision n° 2010 - 616 DC

Loi organique relative à la gestion de la dette sociale

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Table des matières

➤ Normes de référence	2
Constitution	2
– Article 34.....	2
– Article 47-1.....	2
– Article 47-2.....	2
➤ Sur l'article 1^{er}	3
Jurisprudence du Conseil constitutionnel	3
– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.....	3
– Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.....	3
– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	3
➤ Sur l'article 2	5
– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	5
➤ Sur l'article 3	7
– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	7

Normes de référence

Constitution

– **Article 34**

(...)

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.

(...)

– **Article 47-1**

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 oeuvre 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.

– **Article 47-2**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Sur l'article 1^{er}

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

(...)

25. Considérant que les décisions du Conseil d'État du 28 mars 1997, invoquées par les requérants, ont conduit le Gouvernement à revaloriser la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 1995 de 0,5 %, en sus de la revalorisation de 1,2 % découlant du décret n° 94-1231 du 30 décembre 1994 ; qu'à défaut de la disposition critiquée, cette revalorisation de la base relative à l'année 1995 aurait, par l'effet du report d'une année sur l'autre, accru le montant global des allocations familiales versées au cours des années 1996 et suivantes dans des proportions sensibles ; que la dépense supplémentaire qui en serait résultée est évaluée à plus de trois milliards de francs pour les années 1996 à 1998, venant aggraver à due concurrence le déficit de la branche famille du régime général ; qu'eu égard à **l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale** et compte tenu des sommes en jeu, le législateur pouvait prendre la mesure de validation en cause ;

(...)

– Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

(...)

18. Considérant que le tarif forfaitaire de responsabilité instauré par l'article 43 de la loi déferée a pour objet de limiter les dépenses de l'assurance maladie et concourt par suite à préserver **l'équilibre financier de la sécurité sociale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle** ;

(...)

– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

(...)

- SUR LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE SOCIALE :

39. Considérant que l'article 20 de la loi organique insère dans l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée un article 4 bis en vertu duquel " 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 " ;

40. Considérant que cette disposition doit être combinée avec le b) du 2° du C du I du nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que, dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de

la sécurité sociale " détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit " ; qu'elle trouve son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution en vertu duquel " 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 " ; qu'ainsi, **l'article 20 est de caractère organique et non contraire à la Constitution** ;

(...)

Sur l'article 2

– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

(...)

. En ce qui concerne le nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale :

3. Considérant que le I du nouvel article L.O. 111-3 détermine l'objet et le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en application du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; qu'il prévoit que la loi de financement comprend quatre parties qui sont définies par ses A, B, C et D ; que ces parties sont constituées des dispositions relatives, respectivement, au dernier exercice clos, à l'année en cours et, en ce qui concerne l'année à venir, aux recettes et à l'équilibre général, d'une part, et aux dépenses, d'autre part ;

4. Considérant que, dans ce cadre, le 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 précise que la loi de financement de la sécurité sociale détermine " de manière sincère " les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année à venir " compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible " ;

5. Considérant, par ailleurs, que le VII de l'article L.O. 111-3 dispose que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être " réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière " ; que le 3° du VIII confie à la Cour des comptes la " certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos " ;

6. Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant 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 ;

7. Considérant que le c) du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3, combiné avec le 5° du III de l'article L.O. 111-4, prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale approuve, dans sa partie relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, le montant total des compensations allouées aux organismes de sécurité sociale au titre des réductions et exonérations de cotisations sociales et de recettes affectées ; que cette disposition est destinée à renforcer la transparence des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale en établissant un lien entre la loi de finances, dans le cadre de laquelle la compensation devient effective, et la loi de financement de la sécurité sociale ; que, toutefois, sa portée doit être interprétée au regard des dispositions du IV de l'article L.O. 111-3, qui réservent aux lois de financement la possibilité de mettre en oeuvre de telles mesures sans compensation ;

8. Considérant que le D du I de l'article L.O. 111-3 définit le contenu de la partie de la loi de financement consacrée aux dépenses pour l'année à venir ; que, dans cette partie, la loi de financement fixe les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base par branche et du régime général ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs, et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs ; que la liste et les composantes des sous-objectifs seront déterminées par le Gouvernement, le nombre des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ne pouvant toutefois être inférieur à cinq ; que les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale seront consultées sur les initiatives gouvernementales prises en la matière ; que ces dispositions sont de celles que le législateur organique pouvait définir sur le fondement de l'habilitation qu'il tient de la Constitution ;

9. Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 reconnaît le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la loi de financement de l'année ainsi qu'aux lois de financement rectificatives ; qu'il prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I ;

10. Considérant que les III et IV de l'article L.O. 111-3 complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'en particulier, comme il a été dit, le IV leur réserve la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des 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 ;

11. Considérant que le V de l'article L.O. 111-3 définit les dispositions qui peuvent figurer dans les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;

12. Considérant que le VIII de l'article L.O. 111-3 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 ;

13. Considérant que, dans les conditions précisées ci-dessus, les dispositions des I à V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ainsi que celles de son VII et de son VIII, ne sont pas contraires à la Constitution ;

14. Considérant que n'appelle pas davantage de remarque de constitutionnalité le premier alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 relatif à la prise en compte, dans " la plus prochaine loi de financement ", des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale ;

15. Considérant, en revanche, qu'aux termes du second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 : " 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 " ;

16. Considérant que le législateur organique ne pouvait se borner, ainsi que le prévoit la disposition précitée, à poser une règle de principe et à en renvoyer les modalités d'application à des lois ordinaires futures ; qu'il s'ensuit que le second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3, dans sa rédaction résultant du I de l'article 1er de la loi organique, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

Sur l'article 3

– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

(...)

- SUR LE CARACTÈRE ORGANIQUE DES DISPOSITIONS DE LA LOI :

42. Considérant qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution ; que l'introduction dans un texte de loi organique de dispositions n'ayant pas cette nature pourrait en fausser la portée ;

43. Considérant que les II et III de l'article 1er de la loi organique, ainsi que ses articles 11, 15, 16 et 18, modifient des dispositions d'articles classés en L. dans le code de l'action sociale et des familles, le code rural et le code de la sécurité sociale ; qu'ils sont, par leur contenu, étrangers au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution ; qu'ils ne sont pas formellement inséparables des dispositions organiques du chapitre 1er bis du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale ; qu'ils ont ainsi valeur de loi ordinaire ;

44. Considérant que les autres dispositions de la loi organique, y compris celles des articles 17 et 21 qui ont été classées à tort en articles en L., ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques,

(...)