

Décision n° 2010-620 DC

du 16 décembre 2010

(Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le 1^{er} décembre 2010, par MM. Jean-Marc AYRAULT, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Mmes Delphine BATHO, Marie-Noëlle BATTISTEL, Chantal BERTHELOT, MM. Serge BLISKO, Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, M. Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Jérôme CAHUZAC, Thierry CARCENAC, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Pierre COHEN, Mme Pascale CROZON, MM. Frédéric CUVILLIER, Pascal DEGUILHEM, François DELUGA, Bernard DEROSIER, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Olivier DUSSOPT, Henri EMMANUELLI, Mme Corinne ERHEL, M. Albert FACON, Mme Martine FAURE, MM. Hervé FÉRON, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Catherine GÉNISSON, M. Paul GIACOBBI, Mme Annick GIRARDIN, MM. Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Gaëtan GORCE, Marc GOUA, Mme Élisabeth GUIGOU, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, M. François HOLLANDE, Mmes Monique IBORRA, Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Jérôme LAMBERT, Mme Colette LANGLADE, MM. Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Mmes Annick LE LOCH, Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Bernard LESTERLIN, Serge LETCHIMY, Michel LIEBGOTT, Albert LIKUVALU, François LONCLE, Jean MALLOT, Mme Jacqueline MAQUET, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, M. Gilbert MATHON, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Kléber MESQUIDA, Pierre-Alain MUET, Michel PAJON, Mme George PAU-LANGEVIN, M. Jean-Luc PÉRAT, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Sylvia PINEL, Martine PINVILLE, MM. Philippe PLISSON, François PUPPONI, Mme Catherine QUÉRÉ,

M. Simon RENUCCI, Mmes Marie-Line REYNAUD, Chantal ROBIN-RODRIGO, MM. Alain RODET, Marcel ROGEMONT, René ROUQUET, Alain ROUSSET, Christophe SIRUGUE, Mme Christiane TAUBIRA, M. Jean-Louis TOURAINE, Mme Marisol TOURAINE, MM. Philippe TOURTELIER, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, André VALLINI, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ et Philippe VUILQUE, députés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ;

Vu la loi de finances pour 2011, définitivement adoptée par le Parlement le 15 décembre 2010 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 8 décembre 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ; qu'ils font valoir que cette loi porte atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 14 ;

2. Considérant qu'aux termes du dix-neuvième 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 » ;

- SUR L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE FINANCIER DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

3. Considérant que l'article 9 de la loi déferée organise la reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, dans la limite de 130 milliards d'euros, des déficits du régime général et du fonds de solidarité vieillesse pour 2009 et 2010, des régimes d'assurance maladie et famille pour 2011 et du régime d'assurance vieillesse et du même fonds pour les années 2011 à 2018 ;

4. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions, d'une part, de ne pas prévoir les ressources suffisantes pour permettre que soit respecté le terme fixé pour le remboursement de la dette sociale et, d'autre part, de porter atteinte, par les transferts de ressources qu'elles opèrent des régimes et des fonds de sécurité sociale en faveur de ladite caisse d'amortissement, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ;

5. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée : « Sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 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 du produit d'impositions de toute nature ou de la réalisation d'actifs affecté à la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. L'assiette des impositions de toute nature affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale porte sur l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques.

« Par dérogation au premier alinéa, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peut prévoir des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. L'annexe à ce projet de loi, mentionnée au 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, justifie le respect de cette condition. À titre dérogatoire, les transferts de dette prévus par la loi

de financement de la sécurité sociale pour 2011 peuvent en outre être accompagnés de l'augmentation de recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

« La loi de financement de la sécurité sociale assure chaque année le respect de la règle fixée aux deux premiers alinéas.

« Pour l'application du présent article, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques.

« Si, au cours de deux exercices consécutifs, les conditions économiques permettent d'enregistrer un accroissement des impositions de toute nature affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale supérieur à 10 % des prévisions initiales, la loi de financement de la sécurité sociale pour l'exercice suivant contribue à ramener la fin de la durée de cet organisme à l'horizon prévu avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 » ; qu'il ressort de ces dispositions organiques que la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé ;

6. Considérant, d'autre part, que les dispositions du premier alinéa du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoient que la loi de financement de la sécurité sociale « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » et que « cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions avec celles de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée que les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir ;

7. Considérant, en premier lieu, que l'article 9 de la loi déferée prévoit la reprise, dans la limite de 68 milliards d'euros, par la Caisse d'amortissement de la dette sociale des déficits des exercices 2009 et 2010 des branches maladie, vieillesse et famille du régime général et du fonds de solidarité vieillesse ainsi que des déficits pour l'exercice 2011 des branches maladie et famille du régime général ; qu'il prévoit, d'autre part, le

transfert à la même caisse d'amortissement, dans la limite de 62 milliards d'euros, des déficits des exercices 2011 à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du fonds de solidarité vieillesse ; qu'il a pour effet de fixer à l'année 2025 le terme du remboursement de la dette par la caisse d'amortissement ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que le même article 9 affecte au financement de la reprise de dette pour les années 2009, 2010 et 2011 le produit de 0,28 point supplémentaire de contribution sociale généralisée, initialement affecté à la Caisse nationale des allocations familiales ; qu'il affecte au financement, par la caisse d'amortissement, de la dette transférée pour les années 2011 à 2018 une part des prélèvements sur les placements et le patrimoine mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale correspondant à un taux de 1,3 % ainsi qu'un versement annuel par le fonds de réserve pour les retraites de 2,1 milliards d'euros entre 2011 et 2024 ;

9. Considérant, en troisième lieu, que l'article 9 de la loi déferée prévoit que les ressources de la Caisse nationale des allocations familiales comprennent désormais le produit de la taxe mentionnée au second alinéa du 2° *bis* de l'article 1001 du code général des impôts, le prélèvement résultant de l'aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte, ainsi que la taxe exceptionnelle sur les sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance ; que l'article 21 de la loi de finances pour 2011 susvisée affecte, à compter de 2011 et sans limitation de durée, à la Caisse nationale des allocations familiales le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance applicable aux contrats d'assurance maladie dits « responsables et solidaires » ; que l'article 22 de la même loi affecte, à partir de 2011 et jusqu'en 2019, à la même caisse nationale le produit du surcroît de prélèvements sociaux résultant de la modification des règles d'imposition de la part en euros des contrats d'assurance vie en unités de compte ; que son article 23 affecte également à cette caisse nationale le produit à percevoir en 2011 et 2012 de la taxe exceptionnelle instituée sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance ;

10. Considérant que ces dispositions permettent, d'une part, de prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci et, d'autre part, d'assurer à la Caisse nationale des allocations familiales, par l'affectation de ressources nouvelles, la compensation, en 2011, de l'affectation de recettes à la Caisse d'amortissement ; que, dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance par

les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 de l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale doivent être rejetés ;

11. Considérant que l'article 9 de la loi déferée doit être déclaré conforme à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 14 :

12. Considérant que l'article 14 de la loi déferée modifie le paragraphe III de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale ; qu'il dispose que l'exonération de cotisations patronales prévue par ce paragraphe III pour les rémunérations d'aides à domicile des personnes âgées ou handicapées est applicable « au domicile à usage privatif » de ces personnes ;

13. Considérant que, selon les requérants, cette disposition, qui « vient restreindre la notion de domicile uniquement au domicile privatif des personnes âgées, excluant ainsi des exonérations de charges les personnes qui résident en établissement », constitue une discrimination à l'égard des personnes dépendantes qui vivent en établissement et, par suite, méconnaît le principe d'égalité ;

14. Considérant que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

15. Considérant que l'exonération de cotisations patronales prévue par l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale tend à favoriser le maintien chez elles de personnes dépendantes ; que l'attribution du bénéfice de cette exonération en fonction du caractère privatif du domicile de la personne bénéficiaire de l'aide est en lien direct avec l'objet de cet article ; que, dès lors, les dispositions de l'article 14, qui rappellent cet objet, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi ;

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCEMENT :

16. Considérant que le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique » ;

17. Considérant, en premier lieu, que l'article 51 de la loi déferée fixe la date d'entrée en vigueur de l'obligation pour les caisses d'assurance maladie de fournir des informations sur les tarifs d'honoraires pratiqués ; que les articles 56 et 57 se bornent à préciser que le schéma régional d'organisation des soins doit favoriser le développement des modes de prise en charge alternatifs à l'hospitalisation et organiser celui des activités de dialyse à domicile ; que l'article 58 est relatif au mode de comptabilisation des licences d'officine pharmaceutique ; que l'article 67 autorise l'expérimentation de « maisons de naissance » ; que l'article 71 institue l'obligation pour l'assurance maladie de publier annuellement des données comparatives sur l'évaluation de la pertinence des soins par région ; que l'article 105 autorise des expérimentations relatives à l'annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers travaillant à temps partiel dans les collectivités d'outre-mer ; que l'article 106 aménage le partage du congé d'adoption entre la mère et le père ; que l'article 107 restreint, au bénéfice du département, le montant des allocations familiales que peut percevoir une famille lorsque son enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ; que l'article 111 institue une obligation d'information annuelle des assurés du régime social des indépendants sur les versements complémentaires de cotisation ; que l'article 113 renforce le rôle de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale en matière de formation professionnelle au sein des branches de la sécurité sociale ;

18. Considérant que ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ; que, par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

19. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 69 prévoit que le rapport au Parlement sur le bilan des missions d'intérêt général et de l'aide à la contractualisation des établissements de santé précise les montants d'aide attribués à ces établissements au titre des obligations légales et réglementaires spécifiques qui leur incombent ; que l'article 83 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les écarts de charges financières résultant d'obligations légales et réglementaires particulières en matière sociale et fiscale entre les différentes catégories d'établissements et

services sociaux et médico-sociaux concernés par la mise en œuvre de tarifs plafonds ou de mécanismes de convergence tarifaire ; qu'il prévoit également la remise d'un rapport sur la procédure d'agrément des conventions collectives dans le secteur social et médico-social prévue en application de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles ;

20. Considérant que ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant, en troisième lieu, que le paragraphe V de l'article 13 dispose que l'annexe prévue au 5° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale devra comporter un bilan financier comparatif, par branche, relatif aux mesures d'allégement de cotisations sociales et à leurs conséquences ; que les articles 73 à 76 ont pour objectif de préciser le contenu du programme de qualité et d'efficience prévu, pour la branche maladie, au 1° du paragraphe III du même article L.O. 111-4 ; que l'article 86 dispose que le montant de la dotation nationale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation d'établissements de santé est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale ;

22. Considérant que seule une loi organique peut fixer le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale ou celui de ses annexes ; que, par suite, les dispositions du paragraphe V de l'article 13, celles de ses articles 73 à 76 et de son article 86, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution ;

23. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}. – Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 :

- le paragraphe V de l'article 13 ;
- l'article 51 ;
- les articles 56 à 58 ;
- l'article 67 ;
- l'article 69 ;
- l'article 71 ;

- les articles 73 à 76 ;
- l'article 83 ;
- l'article 86 ;
- les articles 105 à 107 ;
- l'article 111 ;
- l'article 113.

Article 2.– Les articles 9 et 14 de la même loi sont conformes à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 décembre 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.