

# **Décision n° 2010 – 620 DC**

## **Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**

### **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

#### **Sommaire**

<b>I. Sur l'équilibre financier de la sécurité sociale .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Sur l'article 14 .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en LFSS.....</b>	<b>11</b>
<b>IV. Sur les dispositions relevant du domaine de la loi organique .....</b>	<b>23</b>

# Table des matières

<b>I.</b>	<b>Sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.....</b>	<b>3</b>
<b>A.</b>	<b>Normes de référence .....</b>	<b>3</b>
-	Article 4 <i>bis</i> de l'Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale .....	3
<b>B.</b>	<b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>3</b>
-	Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004 - Loi relative à l'assurance maladie.....	3
-	Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 .....	4
-	Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 .....	5
-	Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 - Loi organique relative à la gestion de la dette sociale.....	5
<b>II.</b>	<b>Sur l'article 14 .....</b>	<b>7</b>
-	Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier .....	7
-	Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000.....	7
-	Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003.....	8
-	Décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010, Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres.....	9
<b>III.</b>	<b>Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en LFSS.....</b>	<b>11</b>
<b>A.</b>	<b>Normes de référence .....</b>	<b>11</b>
<b>1.</b>	<b>Constitution de 1958 .....</b>	<b>11</b>
-	Article 47-1.....	11
<b>2.</b>	<b>Code de la sécurité sociale .....</b>	<b>11</b>
	Chapitre 1er bis - Lois de financement de la sécurité sociale.....	11
(1)	Section 1 : Contenu et présentation des lois de financement.....	11
-	Article L.O. 111-3 .....	11
<b>B.</b>	<b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>15</b>
-	Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996 –Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	15
-	Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 .....	15
-	Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 .....	16
-	Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale .....	17
-	Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 .....	18
-	Décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 .....	20
-	Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 - Loi organique relative à la gestion de la dette sociale.....	21
-	Décision n° 2010-617 DC du 09 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites .....	21
<b>IV.</b>	<b>Sur les dispositions relevant du domaine de la loi organique .....</b>	<b>23</b>
-	Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 .....	23

# I. Sur l'équilibre financier de la sécurité sociale

## A. Normes de référence

- **Article 4 bis de l'Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale**

*Créé par Loi n°2005-881 du 2 août 2005 - art. 20 JORF 3 août 2005*

*Modifié par Loi organique n° 2010-1380 art. 1<sup>er</sup> JORF 16 novembre 2010*

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.

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004 - Loi relative à l'assurance maladie**

(...)

16. Considérant que l'article 20 de la loi déférée complète l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale par un II qui dispose que les assurés sociaux acquitteront une participation forfaitaire pour certains actes ou consultations pris en charge par l'assurance maladie ; qu'il exonère de cette participation les assurés pour leurs ayants droit mineurs ainsi que les bénéficiaires de la couverture maladie universelle ; qu'il résulte par ailleurs de l'article L. 331-2 du code de la sécurité sociale que les femmes enceintes bénéficiaires de l'assurance maternité sont également dispensées de cette participation forfaitaire ;

17. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition instaure à la charge des assurés une obligation contraire au principe d'égalité, qu'elle méconnaît le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et qu'elle est entachée d'incompétence négative ;

**18. Considérant, en premier lieu, qu'il était loisible au législateur, afin de satisfaire à l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, de faire supporter aux assurés sociaux une participation forfaitaire pour les actes ou consultations pris en charge par l'assurance maladie ; qu'en instituant une participation de caractère forfaitaire, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;**

19. Considérant, en deuxième lieu, que le montant de cette participation devra être fixé à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

20. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux... de la sécurité sociale » ; qu'au nombre de ces principes fondamentaux figurent la règle selon laquelle chaque assuré acquitte une participation forfaitaire pour certains actes et consultations pris en charge par l'assurance maladie, ainsi que les exceptions qui lui sont apportées ; qu'en revanche, ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire les modalités d'application de ces principes, à condition qu'elles n'en dénaturent pas la portée ; que, par suite, en déléguant au pouvoir réglementaire la fixation du montant de la participation forfaitaire laissée à la charge des assurés sociaux, le législateur n'a pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 19, les griefs dirigés contre l'article 20 de la loi déferée doivent être écartés ;

(...)

- **Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008**

(...)

- SUR L'ARTICLE 52 :

2. Considérant que l'article 52 de la loi déferée complète l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale ; qu'il prévoit qu'une franchise annuelle sera laissée à la charge des assurés sociaux pour certains frais relatifs à des médicaments, à des actes effectués par un auxiliaire médical et à des transports sanitaires ; que sont exonérés de la franchise les assurés pour leurs ayants droit mineurs, les bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les femmes enceintes bénéficiaires de l'assurance maternité ; que sont exclus du champ de la franchise les médicaments délivrés et les actes pratiqués au cours d'une hospitalisation ainsi que les transports d'urgence ; que le montant de la franchise, qui sera déterminé par décret, sera forfaitaire et pourra être distinct selon les produits ou prestations de santé ; que le décret fixera également un plafond annuel et, pour les actes paramédicaux et les transports, un maximum journalier, dans la limite desquels la franchise sera due ;

3. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de ne pas prendre en compte les « différences objectives de situation » qui peuvent exister entre les assurés sociaux ; qu'ils estiment, par suite, qu'elles mettraient à la charge de ceux-ci une obligation contraire au principe d'égalité ; qu'ils font également valoir qu'elles porteraient atteinte aux exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la santé ;

4. Considérant, en premier lieu, que si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

**5. Considérant qu'il était loisible au législateur, afin de satisfaire à l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, de laisser à la charge des assurés sociaux une franchise pour certains frais relatifs aux prestations et produits de santé pris en charge par l'assurance maladie ; qu'en conférant à cette franchise un caractère forfaitaire, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;**

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé... » ;

7. Considérant que le montant de la franchise et le niveau des plafonds devront être fixés de façon telle que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas porté atteinte au droit à réparation des personnes victimes d'accidents du travail ou atteintes de maladies professionnelles ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les griefs dirigés contre l'article 52 de la loi déferée doivent être écartés ;

(...)

- **Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009**

(...)

14. Considérant, d'autre part, qu'en confiant au directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie le soin de déterminer, pour la seule année 2009, la part prise en charge par l'assurance maladie des cotisations exigibles des chirurgiens-dentistes conventionnés, le législateur a entendu permettre de rétablir l'économie de la convention passée le 11 mai 2006 entre l'assurance maladie et ces professionnels de santé ; qu'en effet, l'annulation des clauses de cette convention, pour la première année d'application, était de nature à porter atteinte à l'équilibre des avantages réciproquement consentis dans cette convention ; qu'ainsi, la disposition tend à rétablir cet équilibre et à préserver l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'enfin, elle n'a privé de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ; que, dans ces conditions, la mesure adoptée, limitée dans le temps et dans sa portée et strictement proportionnée à l'objectif poursuivi, répond à un but d'intérêt général suffisant ;

(...)

- **Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 - Loi organique relative à la gestion de la dette sociale**

(...)

- SUR LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE SOCIALE :

2. Considérant que l'article 1er de la loi organique modifie l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 susvisée ; que son article 3 donne une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article 3 de cette ordonnance ;

3. Considérant que la modification de l'article 4 bis de ladite ordonnance permet, aux fins de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale, d'accompagner tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale non seulement de l'augmentation du produit d'impositions de toutes natures mais aussi de la réalisation d'actifs qui lui sont affectés ; qu'elle précise que l'assiette des impositions de toutes natures affectées à ladite caisse porte sur l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques ; qu'à titre dérogatoire, elle autorise la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, d'une part, à prévoir des transferts de dette conduisant à accroître la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années et, d'autre part, à accompagner ces transferts d'une augmentation des recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ; qu'elle dispose que la loi de financement de la sécurité sociale assure chaque année le respect de ces règles ; qu'enfin, elle prévoit que l'enregistrement, au cours de deux exercices successifs, d'un accroissement des recettes de ladite caisse supérieur à 10 % des prévisions initiales impose que 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 » ;

4. Considérant, d'une part, qu'il ressort des termes mêmes de l'article 1er de la loi organique 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 ; que le Conseil constitutionnel sera ainsi mis à même de vérifier que ces ressources sont suffisantes pour que ce terme ne soit pas dépassé ;

5. Considérant, d'autre part, que ces dispositions doivent être combinées avec celles du premier alinéa du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111 3 du code de la sécurité sociale, qui 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 1er août 2001 relative aux lois de finances » ; que, dès lors, les lois de financement de la sécurité sociale ne pourront 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 ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 1er de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

## II. Sur l'article 14

- **Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

(...)

- SUR L'ARTICLE 92 :

13. Considérant que cet article tend à exonérer de cotisations sociales les gains réalisés sur les options de souscription ou d'achat d'actions levées à compter du 1er avril 1998 et attribuées avant le 1er janvier 1997, dans le cadre de plans mis en place, par les sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans à la date d'attribution ;

14. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine soutiennent que la restriction de ce dispositif aux sociétés de moins de quinze ans crée, tant entre les sociétés attribuant des options qu'entre les salariés attributaires, une rupture de l'égalité devant les charges publiques qui n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général ; qu'en outre le critère retenu par la loi n'est manifestement pas en rapport avec le but visé par le législateur ;

15. Considérant 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 motifs 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 ;

16. Considérant, d'une part, qu'il était loisible au législateur de prendre en compte les conséquences, tant pour les sociétés ayant attribué les options que pour les salariés bénéficiaires, de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 susvisée, qui assujettit aux cotisations sociales les plus-values d'achat réalisées sur options de souscription ou d'achat d'actions attribuées avant le 1er janvier 1997, et donc antérieurement à l'intervention de cette loi, quand la cession des titres est réalisée dans les cinq ans à compter de l'attribution de l'option ; qu'il pouvait ainsi, sans méconnaître le principe d'égalité, redéfinir, eu égard aux dates de l'attribution et de la levée d'option, la situation des plus values concernées au regard des cotisations sociales ;

17. Considérant, d'autre part, qu'en limitant le bénéfice de cette mesure aux options attribuées par les sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans à la date d'attribution, le législateur a entendu prendre en considération les difficultés spécifiques que l'application de l'article 11 de la loi susvisée entraîne pour les "entreprises innovantes en phase de croissance" ; que, ce faisant, il ne s'est pas fondé sur un critère manifestement inapproprié à l'objet poursuivi ; que cette limitation ne peut dès lors être déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, lequel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement ;

(...)

- **Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000**

(...)

- SUR L'ARTICLE 37 :

32. Considérant que le I de l'article 37 de la loi déferée étend la taxe générale sur les activités polluantes instituée à l'article 266 sexies du code des douanes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles ; qu'il fixe l'assiette, le barème, les cas d'exonération et les modalités de recouvrement de cette taxe ;

33. Considérant que les deux saisines font notamment grief à ces dispositions de porter atteinte à divers titres au principe d'égalité devant l'impôt ;

34. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;

35. Considérant qu'il ressort tant de l'exposé des motifs de la loi déferée que des débats parlementaires à l'issue desquels a été adopté l'article 37 que l'objectif de la mesure est, dans le cadre des engagements internationaux de la France, de renforcer la lutte contre l'" effet de serre " en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation de produits énergétiques ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif d'intérêt général qu'il convient de répondre aux griefs tirés de la rupture de l'égalité devant l'impôt ;

36. Considérant, d'une part, que les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ;

37. Considérant, d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'" effet de serre " ;

38. Considérant, dans ces conditions, que les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur ; que les dispositions en cause sont dès lors contraires au principe d'égalité devant l'impôt ; que les autres dispositions du I en sont inséparables ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer le I de l'article 37 contraire à la Constitution et, par voie de conséquence, ses II et III ;

(...)

- **Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003**

(...)

- SUR L'ARTICLE 20 :

6. Considérant que le I de l'article 20 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un article L. 541-10-1 ; qu'en vertu du premier alinéa de ce nouvel article : " A compter du 1er janvier 2005, toute personne physique ou morale qui, gratuitement, met pour son propre compte à disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, leur fait mettre à disposition, leur distribue pour son propre compte ou leur fait distribuer des imprimés non nominatifs, dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique, est tenue de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits " ; que cette contribution peut être financière ou prendre la forme de prestations en nature ; qu'est exemptée de la contribution " la mise à disposition du public d'informations par un service public lorsqu'elle résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement " ; que le deuxième alinéa du même article prévoit que : " Sous sa forme financière, la contribution est remise à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui la verse aux collectivités territoriales au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent " ; que son troisième alinéa précise que la contribution, lorsqu'elle prend la forme

d'une prestation en nature, " consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers " ; que " ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets " ; que le quatrième alinéa du nouvel article L. 541-10-1 dispose que : " Les contributions financières et en nature sont déterminées suivant un barème fixé par décret " ; qu'en vertu de son cinquième alinéa, la personne ou l'organisme qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes ; que le II de l'article 20 de la loi déferée complète en ce sens les articles 266 sexies et suivants du code des douanes relatifs à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement de ladite taxe ; que celle-ci sera due pour la première fois, ainsi que le prévoit le III de l'article 20, au titre de l'année 2005 ;

7. Considérant que les députés requérants soutiennent qu'en exemptant de la contribution ainsi instituée les imprimés payants, c'est-à-dire en retenant un critère qui " tient compte de la gratuité de l'imprimé et non de sa nature ", le législateur aurait " institué une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif qu'il s'était assigné de protection de l'environnement " ; qu'en outre, en ne désignant pas l'autorité " qui déterminera la nature du versement, ni les conditions de la distinction ", le législateur serait resté en deçà de ses compétences ;

8. Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, de faire prendre en charge par certaines personnes mettant des imprimés à la disposition du public le coût de collecte et de recyclage desdits imprimés ;

9. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;

10. Considérant que la prolifération d'imprimés gratuits distribués aux particuliers ou mis à leur disposition en dehors de toute demande préalable de leur part est une cause importante de dégradation de l'environnement ; que, dans ces conditions, le législateur pouvait, sans porter atteinte au principe d'égalité, limiter aux seuls producteurs et distributeurs de tels imprimés le champ d'application du dispositif institué ; que la différence de traitement qui en résulte, fondée sur des critères objectifs et rationnels, est en rapport direct avec la finalité poursuivie par la loi en matière de collecte et de recyclage des imprimés ;

11. Considérant, en revanche, qu'en soumettant à ce dispositif les imprimés gratuits et non demandés distribués dans les boîtes aux lettres de façon non nominative, tout en exemptant les mêmes imprimés lorsqu'ils font l'objet d'une distribution nominative, le législateur a instauré une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au deuxième alinéa du I ainsi qu'aux 1, 2 et 4 du II de l'article 20 de la loi déferée, les mots " non nominatifs " doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

13. Considérant, par ailleurs, qu'en déterminant la nature et les modalités de la contribution mentionnée au premier alinéa du nouvel article L. 541-10-1 du code de l'environnement, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de ses compétences ; que le grief tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution doit être écarté ;

(...)

(...)

5. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, 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 ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

6. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

(...)

## **III. Sur les dispositions qui n'ont pas leur place en LFSS**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Constitution de 1958**

- **Article 47-1**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique<sup>1</sup>.

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.

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

#### **2. Code de la sécurité sociale**

**Livre 1 - Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base**

**Titre 1 - Généralités**

Chapitre 1er bis - Lois de financement de la sécurité sociale

(1) Section 1 : Contenu et présentation des lois de financement

- **Article L.O. 111-3**

I - La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :

- une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

---

<sup>1</sup> Lois organiques n° 96-646 du 22 juillet 1996 et 2005-881 du 2 août 2005

**A - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :**

1°. Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

2°. Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;

3°. Approuve le rapport mentionné au II de l'article L.O. 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.

**B - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de la sécurité sociale :**

1°. Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;

2°. Rectifie les objectifs de dépenses par branche de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

3°. Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

**C - 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 :**

1°. Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;

2°. 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. 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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. A cette fin :

*a)* Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

*b)* Elle 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 .

*c)* Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 5° du III de l'article L.O. 111-4 ;

*d)* Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;

*e)* Elle arrête 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.

**D - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :**

1°. Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;

2°. Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

3°. Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq.

II - La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I.

**III - L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement.** Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'État.

**IV** – Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.

**Cette disposition s'applique également :**

1°. A toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2°. A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

3°. A toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

V -

A - **Peuvent figurer** dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions 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 des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

**B** - **Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :**

1°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;

2°. **Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;**

3°. **Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions** affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4°. **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 ;

5°. **Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette** des régimes obligatoires de base, et **relatives à la mise en réserve de recettes** au profit des régimes obligatoires de base et à **l'utilisation de ces réserves**, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent ;

**C - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :**

1°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2°. **Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;**

3°. **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 ;

4°. **Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.**

**D - Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.**

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### - Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996 –Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

(...)

7. Considérant que le premier alinéa du III de l'article L.O. 111-3 limite 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 ; **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 ;

(...)

### - Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005

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

16. 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 " ;

17. Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose :

" Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

" 1° Approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

" 2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

" 3° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

" 4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

" 5° Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3° ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources " ;

18. Considérant que le III du même article prévoit en son premier alinéa : " Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale " ;

19. Considérant que l'article 7 de la loi déferée interdit " la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de **paquets de moins de vingt cigarettes** ", au lieu de dix-neuf auparavant ; que son article 11 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale revalorisera chaque année les **frais de procédure** que le responsable d'un accident doit verser à la caisse d'assurance maladie en sus du remboursement des prestations perçues par la victime ; que son article 44 complète le code du travail en vue de **suspendre le contrat de travail** lorsque " l'accouchement intervient plus de six semaines avant la date prévue pour l'accouchement et exige l'hospitalisation postnatale de l'enfant " ; que son article 52 **majora la prime** prévue par l'article L. 531-2 du code de la sécurité sociale **en cas d'adoption** ; qu'enfin, son article 58 permet à des personnes ayant exercé des activités de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole avant leur majorité, sans avoir cotisé à l'assurance vieillesse, **de racheter certaines périodes d'activité** ; que ces dispositions, par leur **faible incidence financière** sur les dépenses ou sur les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, **n'affecteraient pas de façon significative l'équilibre de ces régimes** ;

20. Considérant que l'article 21 dispose que " le Gouvernement déposera, au plus tard le 31 décembre 2005, devant le Parlement, un rapport sur le financement de la télémédecine " ; que cette disposition n'a ni pour objet, ni pour effet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 7, 11, 21, 44, 52 et 58 ne relèvent d'aucune des catégories mentionnées aux I et III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et ne trouvent donc pas leur place dans la loi déferée ; qu'ils doivent être déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

(...)

- **Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007**

(...)

- Quant au domaine des lois de financement de la sécurité sociale :

7. Considérant que les requérants demandent au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions de la loi déferée " qui dépassent la définition des conditions générales de son équilibre financier et des objectifs de dépenses, telle que prévue par l'article 34 de la Constitution et dont l'adoption nuit à la sincérité des débats parlementaires " ;

8. Considérant qu'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 " ;

9. Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine l'objet et le contenu de chacune des quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale 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 ; que les III et IV du même article complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'enfin, le V désigne celles qui peuvent figurer dans une telle loi ;

10. Considérant que l'article 45 modifie les règles de **cumuls d'emplois** applicables aux directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyses de biologie médicale ; que l'article 52 **reporte l'entrée en fonction des nouvelles chambres disciplinaires** de l'ordre des pharmaciens à la date de désignation de leurs présidents ; que l'article 57 permet à l'accord-cadre conclu entre le comité économique des produits de santé et les laboratoires pharmaceutiques de prévoir, pour ces derniers, des **modalités d'information particulières** ; que l'article 76 crée un " Centre national de gestion ", établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, en vue d'assurer la gestion et, le cas échéant, la **rémunération des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et des praticiens hospitaliers** ; que l'article 81 supprime une **compétence des sections des assurances sociales** pour l'attribuer aux chambres disciplinaires de l'ordre national des médecins ; que l'article 82 tend à **informer les assurés sociaux** sur l'accès des médecins aux données afférentes aux procédures de remboursement ; que l'article 87 rétablit le droit, pour les établissements publics sociaux et médico-sociaux, d'agir directement contre **les obligés alimentaires** de leurs pensionnaires ; que l'article 90 autorise le **versement de la prestation de compensation du handicap** au début de chaque trimestre ; que le V de l'article 104 transfère aux tribunaux des affaires de sécurité sociale le **contentieux des pénalités financières** pour manquement à certaines règles du code de la sécurité sociale, jusqu'alors dévolu à la juridiction administrative ; que l'article 111 interdit, à compter du 1er janvier 2007, la **création de certains régimes de retraite complémentaires facultatifs** ; que l'article 115 impose à l'État de prendre en charge l'intégralité des **pensions versées**, au titre des services accomplis sous le statut de la fonction publique de l'État, aux **fonctionnaires demandant leur intégration dans la fonction publique territoriale** ; qu'enfin, l'article 117 prévoit, pour les seules années 2008 à 2010, une **augmentation de la dotation de l'État au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante** ;

11. Considérant que ces mesures figurent " dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir " ; **qu'elles sont dénuées d'effet**

sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base au sens de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que celles qui touchent aux années ultérieures ne présentent pas " un caractère permanent " ; qu'aucune d'entre elles ne constitue une règle relative à la gestion des risques ayant " pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale " ;

(...)

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les articles 45, 52, 57, 76, 81, 82, 87, 90, 111 (...) de la loi déferée ainsi que le V de son article 104 ;

(...)

- Décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 - Loi de financement de la sécurité sociale

(...)

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

9. Considérant qu'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 » ;

10. Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine l'objet et le contenu de chacune des quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale 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 ; que les III et IV du même article complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'enfin le V désigne les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, ainsi qu'aux dépenses, qui peuvent figurer dans une telle loi ;

En ce qui concerne la partie de la loi de financement comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour 2008 :

11. Considérant que l'article 15 interdit la **vente de produits du tabac** en distributeurs automatiques ; que l'article 21 est relatif à l'affiliation obligatoire aux assurances sociales du régime général des personnes qui exercent à titre occasionnel auprès d'une **autorité publique indépendante** dotée de la personnalité morale une activité dont la rémunération est fixée par des dispositions législatives ou réglementaires ou par décision de justice ; que l'article 25 précise **le contenu du décret en Conseil d'Etat** prévu par l'article L. 725-24 du code rural relatif au recouvrement de cotisations et de créances ; que l'article 26 vise à permettre au salarié, en accord avec son employeur et par dérogation aux accords collectifs, à convertir un repos compensateur de remplacement en une majoration salariale ;

12. Considérant que ces mesures figurent « dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir » ; qu'elles n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ; qu'elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et ne trouvent donc pas leur place dans la loi déferée ; que, par suite, elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

En ce qui concerne la partie de la loi de financement comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour 2008 :

13. Considérant que l'article 42 crée des **sanctions en cas de carence ou de retard dans la réalisation d'études pharmaco-épidémiologiques** postérieurement à l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament ; que l'article 49 supprime le **comité consultatif de la démographie médicale** ; que l'article 58 renforce les obligations qui incombent aux **fabricants** ou aux **distributeurs de dispositifs médicaux** ; que l'article 67 associe l'Etat et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à l'administration du groupement pour la **modernisation du système d'information hospitalier** ; que l'article 68 ouvre à tous les centres hospitaliers et aux établissements privés participant au service public hospitalier la possibilité d'être

autorisés à instituer **une structure médicale accueillant des personnels de santé** autres que ceux exerçant leur activité à titre exclusif dans l'établissement ; que l'article 80 modifie le régime des **incompatibilités applicables aux membres des conseils d'administration des établissements publics de santé** ;

14. Considérant que l'article 81 prévoit que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés se prononce sur les **conventions d'adossment** de régimes spéciaux élaborées en application des articles L. 222-6 et L. 222 -7 du code de la sécurité sociale ; que l'article 82 permet à cette caisse de demander qu'une **clause de révision soit intégrée dans ces opérations d'adossment** ; que l'article 83 complète **le contenu des documents d'information destinés aux assurés en matière de retraite** ; que l'article 88 modifie la **compétence des tribunaux des affaires de sécurité sociale** ; que l'article 90 rend obligatoire **la motivation des décisions de refus d'inscription** d'un établissement sur une liste donnant droit à ses salariés à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité ; que l'article 97 est relatif à l'information susceptible d'être donnée par les caisses d'allocations familiales sur **les différentes possibilités de garde d'enfants** et les prestations associées ; que l'article 114 crée **une infraction pénale en matière de sous-traitance** et habilite les agents mentionnés aux articles L. 324-12 ou L. 8271-7 du code du travail à la constater ;

15. Considérant que ces mesures figurent « dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir » ; qu'elles 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 ; qu'elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et ne trouvent donc pas leur place dans la loi déferée ; que, par suite, elles doivent être déclarées non conformes à la Constitution comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

16. 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 premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution les articles 15, 21, 25, 26, 42, 49, 58, 67, 68, 80 à 83, 88, 90, 97 et 114 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

#### - Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

(...)

#### - SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

21. 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 " ;

22. Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine l'objet et le contenu de chacune des quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale 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 ; que les III et IV du même article complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'enfin le V désigne les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, ainsi qu'aux dépenses, qui peuvent figurer dans une telle loi ;

. En ce qui concerne la partie de la loi de financement de la sécurité sociale comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour 2009 :

23. Considérant que les 1° et 2° du I de l'article 20 de la loi déferée inscrivent **les modalités de prise en charge par l'employeur des frais de transport** des salariés dans la négociation annuelle obligatoire sur les salaires prévue dans la branche à l'article L. 2241-2 du code du travail et dans l'entreprise à son article L. 2242-8 ; que, dans le cadre de la même négociation, le quinzième alinéa du 3° du I du même article impose à l'employeur de proposer un plan de mobilité ; que l'article 21 de la loi déferée comporte diverses mesures relatives à la sécurité juridique des relations entre les cotisants et les **organismes de recouvrement des recettes de la sécurité sociale** ; que ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les recettes 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 ;

. En ce qui concerne la partie de la loi de financement de la sécurité sociale comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour 2009 :

. Quant à la section comprenant les dispositions relatives aux dépenses d'assurance maladie :

24. Considérant que l'article 40 de la loi déferée rétablit la **qualification de " médecin compétent "** ; que son article 41 désigne l'autorité compétente pour fixer **le montant de la contribution due par les professionnels de santé n'utilisant pas les feuilles de soins électroniques** ; que son article 43 prévoit **l'information des patients sur la liste des professionnels** et des centres de santé ayant adhéré à des " contrats d'amélioration des pratiques " ; que son article 44 renvoie au décret les modalités de **participation des patients au système de pharmacovigilance** ; que les trois derniers alinéas de son article 45 ont trait aux missions et aux modalités de fonctionnement du **groupement d'intérêt public chargé du développement des systèmes d'information de santé partagés** ; que son article 46 met en place une expérimentation afin de remettre à certains patients un dispositif portable contenant leur **dossier médical sous forme numérique** ; que son article 55 **accroît les pouvoirs du directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation** sur les directeurs des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et sur ces établissements en cas de difficulté financière ou de dysfonctionnement ; que son article 56 rend obligatoire **la certification des comptes** de certains établissements publics de santé ; que son article 57 modifie **les modalités de financement du centre national de gestion des praticiens** hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière ; que son article 58 regroupe trois organismes dans un même **groupement d'intérêt public** ; que le I de l'article 65 fait participer la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au **financement de la formation des aidants et des accueillants familiaux** de personnes âgées ou handicapées adultes ; que son article 72 impose la mention du **prix de vente des prothèses et autres dispositifs médicaux** dans le devis préalable ; 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 ;

. Quant à la section comprenant les dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse :

25. Considérant que l'article 94 de la loi déferée fixe à soixante-dix ans **la limite d'âge des présidents de conseil d'administration des établissements publics** de l'État et à soixante-cinq ans celle des directeurs généraux et directeurs de ces établissements ; que son article 96, lequel ne présente pas un caractère permanent, réforme les conditions d'attribution de **l'indemnité temporaire d'outre-mer** de façon progressive jusqu'à 2028 et la supprime au-delà ; 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 ;

. Quant aux sections comprenant les dispositions relatives aux dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à celles de la branche famille :

26. Considérant que l'article 99 de la loi déferée autorise, en cas de contestation d'une décision relative à la fixation du taux d'incapacité d'une victime, **la transmission du rapport médical à un médecin** placé auprès de la juridiction saisie ; que son article 109 modifie le régime du **crédit d'impôt accordé aux entreprises** qui créent ou participent à la **création de crèches** ; 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 ;

. Quant à la section comprenant les dispositions relatives à l'organisation ou à la gestion interne des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement :

27. Considérant que l'article 111 de la loi déferée modifie les modalités de nomination et de cessation de fonction des directeurs et des agents comptables des organismes du régime général ; qu'il n'a pas pour objet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; que, par suite, il n'a pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

(...)

- **Décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2010**

(...)

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ; qu'ils font valoir que cette loi contiendrait certaines dispositions qui n'y auraient pas leur place ;

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 " ;

3. Considérant que le paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine l'objet et le contenu de chacune des quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale 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 ; que les paragraphes III et IV du même article complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'enfin le paragraphe V désigne les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, ainsi qu'aux dépenses, qui peuvent figurer dans une telle loi ;

- SUR LA PARTIE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE COMPRENANT LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL POUR 2010 :

4. Considérant que les paragraphes III à V de l'article 11 modifient les conditions de vente des médicaments non consommés en France et susceptibles d'être vendus en dehors du territoire national ; que ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les recettes 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 ;

- SUR LA PARTIE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE COMPRENANT LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2010 :

5. Considérant que l'article 36 de la loi déferée limite les droits du titulaire d'un droit de propriété intellectuelle protégeant l'apparence et la texture des formes orales d'une spécialité pharmaceutique ; que son article 38 supprime l'attribution systématique au médecin traitant de la surveillance et du suivi biologique de la contraception locale ou hormonale prescrite par une sage-femme ; que son article 50 autorise la diffusion, sur les sites informatiques des établissements de santé, d'informations relatives aux tarifs et honoraires des professionnels de santé qui y exercent ; que son article 51 procède à la coordination de la rédaction des articles L. 6111-3 et L. 6323-1 du code de la santé publique ; que son article 57 valide les reclassements intervenus en application de la rénovation de la convention collective nationale du 31 octobre 1951 susvisée ;

6. Considérant que l'article 80 de la loi déferée précise le régime d'autorisation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans ainsi que les conditions d'agrément des assistants maternels et assistants familiaux ; que son article 81 prévoit la possibilité de délivrer, pour ces établissements, des agréments fixant des capacités d'accueil variables dans le temps ; que son article 82 élargit les missions des " relais assistants maternels " ; que son article 83, d'une part, fixe à deux le nombre d'enfants susceptibles d'être accueillis par un assistant maternel lors de son premier agrément et, d'autre part, modifie les conditions de formation initiale et continue des assistants maternels ;

7. 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 ;

(...)

- **Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 - Loi organique relative à la gestion de la dette sociale**

(...)

- SUR LE CONTENU ET LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCEMENT :

(...)

. En ce qui concerne les modifications de l'article L.O. 111 3 du code de la sécurité sociale :

8. Considérant que le a) et le c) du 1° de l'article 2 de la loi organique modifient le B du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 pour élargir le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale aux dispositions « relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations » des régimes obligatoires de base ainsi qu'aux dispositions relatives aux organismes concourant « à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit » ; que le b) du 1° de l'article 2 modifie le paragraphe VIII de l'article L.O. 111 3 pour prévoir que la Cour des comptes donne son avis sur la cohérence du tableau retraçant, pour le dernier exercice clos, la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ; qu'enfin, le d) du 1° de l'article 2 modifie le C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 pour élargir le champ facultatif des lois de financement aux dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base, aux missions, à l'organisation ou la gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit « si elles ont des incidences sur l'équilibre financier de ces régimes et organismes » ;

9. Considérant qu'en subordonnant à « des incidences sur l'équilibre financier » des régimes obligatoires et des organismes concourant à leur financement l'extension du champ facultatif des lois de financement relatif aux dépenses, le législateur organique a méconnu le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui limite, « dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », le champ des lois de financement à la détermination des « conditions générales » de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; que, dès lors, les dispositions du d) du 1° de l'article 2 de la loi organique doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2010-617 DC du 09 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites**

(...)

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de 1946 :

7. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

8. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

9. Considérant qu'en adoptant la loi déferée, le législateur a voulu préserver le système de retraite par répartition, confronté à d'importantes difficultés de financement ; qu'il a notamment tenu compte de l'allongement de l'espérance de vie ; qu'au nombre des mesures qu'il a prises figure le report à soixante-deux ans de l'âge légal de départ à la retraite, applicable, de façon progressive jusqu'en 2018, tant aux salariés du secteur public qu'à ceux du secteur privé ; qu'il a prévu ou maintenu des possibilités de retraite anticipée au bénéfice des

personnes ayant eu des carrières longues, de celles ayant un taux d'incapacité de travail fixé par voie réglementaire, de celles exposées à des « facteurs de pénibilité » et atteintes d'incapacité permanente, des travailleurs handicapés ou des personnes exposées à l'amiante ; que, ce faisant, il a pris des mesures qui visent à garantir la sécurité des vieux travailleurs conformément au Préambule de 1946 ; que ces mesures ne sont pas inappropriées à l'objectif qu'il s'est fixé ;

(...)

## IV. Sur les dispositions relevant du domaine de la loi organique

- Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

(...)

- SUR L'ARTICLE 28 :

20. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'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" ; qu'il en résulte que **seule la loi organique peut déterminer les rapports qui doivent être annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale** ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution, comme adopté au terme d'une procédure irrégulière, le I de l'article 28 de la loi déferée qui prévoit qu'un "rapport sur l'état de la santé bucco-dentaire de la population", dont il fixe le contenu, est joint à l'une des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 43 :

33. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'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" ; qu'en prévoyant, en son second alinéa, qu' "avant la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale par l'Assemblée nationale, le Parlement est informé de la répartition prévisionnelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie", **l'article 43 de la loi déferée a empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique** ; que, dès lors, le second alinéa de l'article 43 doit être déclaré contraire à la Constitution comme ayant été adopté au terme d'une procédure irrégulière ;

(...)