

# Décision n° 2023 - 849 DC

## Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

### Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel – 2023

#### Sommaire

<b>I. Procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>6</b>
<b>II. Sincérité de la loi .....</b>	<b>39</b>
<b>III. Détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale .....</b>	<b>44</b>
<b>IV. Cavaliers sociaux.....</b>	<b>53</b>
<b>V. Article 3 (ex 2 bis A) : <i>Contrat de fin de carrière</i> .....</b>	<b>58</b>
<b>VI. Article 10 (ex 7) : <i>Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance</i> .....</b>	<b>61</b>
<b>VII. Article 11 (ex 8) : <i>Renforcement des départs anticipés</i>.....</b>	<b>70</b>

# Table des matières

<b>I. Procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>6</b>
- Article 6 .....	6
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>6</b>
- Article 3 .....	6
- Article 34 .....	6
- Article 44 .....	6
- Article 45 .....	7
- Article 47-1 .....	7
- Article 49 .....	7
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Sur la catégorie des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.....</b>	<b>9</b>
- Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	9
- Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014-Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 .....	10
<b>2. Sur les dispositions susceptibles de figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale annuelles et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.....</b>	<b>13</b>
- Décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	13
- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	13
- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018	15
- Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	15
- Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023	16
<b>3. Sur le calendrier parlementaire d'examen des lois de finances.....</b>	<b>16</b>
- Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983-Loi portant règlement définitif du budget de 1981 .....	16
- Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986-Loi de finances rectificative pour 1986 .....	17
<b>4. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du PLFRSS au stade du vote sur les conclusions de la CMP.....</b>	<b>17</b>
- Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979-Loi de finances pour 1980 .....	17
- Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990-Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993 .....	18
- Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989-Loi de finances pour 1990 .....	19
- Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990-Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé .....	19
- Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004-Loi relative aux libertés et responsabilités locales .....	19
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015-Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....	20
- Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023	20
<b>5. Sur la méconnaissance des règlements des assemblées.....</b>	<b>21</b>
- Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984-Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse .....	21

- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994-Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales .....	22
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006-Loi pour l'égalité des chances.....	23
- Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010-Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés ....	24
- Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022-Loi de finances pour 2023 .....	24
<b>6. Sur l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire et à l'exercice du droit d'amendement.....</b>	<b>25</b>
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005-Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école	25
- Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017-Loi de finances rectificative pour 2017 .....	25
- Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019-Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.....	26
- Décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020-Loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur	27
- Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021-Loi relative à la gestion de la crise sanitaire .....	27
- Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021-Loi confortant le respect des principes de la République	28
- Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022-Loi de finances pour 2023 .....	29
<b>7. Sur certaines dispositions des règlements des assemblées.....</b>	<b>29</b>
a. Sur les règles de clôture de discussion .....	29
- Décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986-Résolution modifiant divers articles du règlement du Sénat	29
- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009-Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale .....	30
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015-Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.....	30
b. Sur les règles de priorité d'examen .....	30
- Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014-Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale .....	30
<b>8. Sur le caractère incomplet ou insincère de l'information transmise par le Gouvernement au Parlement.....</b>	<b>31</b>
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001-Loi organique relative aux lois de finances .....	31
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005-Loi de finances pour 2006 .....	31
- Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018-Loi de finances pour 2019 .....	32
- Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	33
<b>9. Sur la prohibition de l'usage excessif des procédures mises à la disposition des parlementaires et du Gouvernement .....</b>	<b>33</b>
- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994-Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales .....	33
- Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994-Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale.....	34
- Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995-Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale .....	35
- Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003-Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.....	36
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006-Loi pour l'égalité des chances.....	37
- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010-Loi portant réforme des retraites .....	37
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012-Loi de finances pour 2013 .....	38
<b>II. Sincérité de la loi .....</b>	<b>39</b>
<b>Sur la sincérité des lois financières .....</b>	<b>39</b>

- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....39
- Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 40
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 41
- Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014-Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 .....41
- Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 42
- Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 43

### **III. Méconnaissance par la loi de l'article 34 de la Constitution pour absence de détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale..... 44**

#### **A. Normes de référence..... 44**

##### **Constitution du 4 octobre 1958..... 44**

- Article 34 .....44

#### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 45**

- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997-Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 45
- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000-Loi de finances rectificative pour 2000 .....45
- Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 46
- Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 47
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003-Loi de finances pour 2004 .....48
- Décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010-Loi organique relative à la gestion de la dette sociale 49
- Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 49
- Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 51

### **IV. Rappels généraux sur la jurisprudence relative aux cavaliers sociaux ..... 53**

#### **A. Normes de référence..... 53**

##### **1. Constitution du 4 octobre 1958 ..... 53**

- Article 34 .....53

##### **2. Code de la sécurité sociale ..... 53**

- Article L. O. 111-3-6 .....53
- Article L. O. 111-3-7 .....53
- Article L. O. 111-3-8 .....54

#### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 55**

- Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 55
- Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 56
- Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 57

- Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022  
57

**V. Article 3 (ex 2 bis A) : Contrat de fin de carrière ..... 58**

**Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 58**

- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014  
58
- Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017  
58
- Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019  
59
- Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020  
59

**VI. Article 10 (ex 7) : Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance  
61**

**A. Normes de référence..... 61**

**Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946..... 61**

- Troisième alinéa.....61
- Onzième alinéa.....61

**B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 62**

**1. Sur les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946..... 62**

- Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997-Loi créant les plans d'épargne retraite .....62
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002-Loi de modernisation sociale .....62
- Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003-Loi portant réforme des retraites .....63
- Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010-Époux L. [Faute inexcusable de l'employeur] .....63
- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010-Loi portant réforme des retraites .....66
- Décision n° 2011-170 QPC du 23 septembre 2011-Mme Odile B. épouse P. [Inaptitude au travail et principe d'égalité] .....67

**2. Sur le respect du principe d'égalité entre les femmes et les hommes ..... 68**

- Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003-Loi portant réforme des retraites .....68
- Décision n° 2021-954 QPC du 10 décembre 2021-Mme Fatma M. [Effet collectif de la déclaration reconnaissive de nationalité française].....68

**VII. Article 11 (ex 8) : Renforcement des départs anticipés ..... 70**

**Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 70**

- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010-Loi portant réforme des retraites .....70

# I. Procédure d'adoption de la loi

## A. Normes de référence

### 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

#### - Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

### 2. Constitution du 4 octobre 1958

#### - Article 3

*Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet ... - art. 1*

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

#### - Article 34

[...]

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

[...]

#### - Article 44

*Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 19*

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- **Article 45**

*Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 20*

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des [articles 40 et 41](#), tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- **Article 47-1**

*Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 22*

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

- **Article 49**

*Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 24*

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le

cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.



## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### 1. Sur la catégorie des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale

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

[...]

#### - SUR L'ARTICLE 1ER DE LA LOI ORGANIQUE :

2. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique insère dans le code de la sécurité sociale un chapitre premier bis du titre premier du livre premier intitulé « Lois de financement de la sécurité sociale » comportant cinq articles numérotés L.O. 111-3 à L.O. 111-7 ;

3. Considérant qu'aux termes du I de l'article L.O. 111-3 : « 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." ;

4. Considérant qu'aux termes de l'antépénultième 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 » ;

5. Considérant que les dispositions du I de l'article L.O. 111-3 ont été prises dans le respect de cet alinéa, dès lors que le seuil de prise en compte des régimes obligatoires de base établi au 3 ° constitue une des conditions et réserves que pouvait prévoir la loi organique en vertu de ce même alinéa ;

6. Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 confère à la loi de financement de l'année et aux lois de financement rectificatives le caractère de lois de financement de la sécurité sociale et qu'il réserve à ces lois la possibilité de modifier les dispositions prises en vertu des 1 ° à 5 ° du I ; que ce paragraphe n'est contraire à aucune règle de nature constitutionnelle ;

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 ;

8. Considérant que le deuxième et le troisième alinéas du III disposent respectivement que tout amendement doit être accompagné des justifications qui en permettent la mise en oeuvre et que les amendements non conformes aux dispositions de l'article L.O. 111-3 sont irrecevables ; qu'en vertu de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution précité le législateur organique est habilité à déterminer des conditions et réserves particulières concernant la procédure de vote des lois de financement de la sécurité sociale ; que dès lors ces restrictions au droit d'amendement ne sont pas contraires à la Constitution ;

9. Considérant que le I de l'article L.O. 111-4 détermine le contenu du rapport qui doit accompagner le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; que son II énumère sept annexes, dont il définit l'objet, à joindre au projet de loi ; que son III impose que soit joint également un rapport de la Cour des comptes dont la remise au Parlement dès qu'il a été arrêté est prescrite par ailleurs par l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières introduit par l'article 2 de la loi déferée ; que son IV définit le contenu d'un document à adresser tous

les trois ans au Parlement en même temps que le projet de loi de financement de l'année ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

10. Considérant que l'article L.O. 111-5 autorise en cas d'urgence le relèvement par décret des limites prévues au 5° du I de l'article L.O. 111-3, la ratification de tels décrets devant être demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que cette disposition ne contrevient à aucune règle constitutionnelle ;

11. Considérant que l'article L.O. 111-6, qui fixe au 15 octobre au plus tard, ou si cette date est un jour férié, au premier jour ouvrable qui suit, le dépôt du projet de loi de financement de l'année, y compris le rapport et les annexes mentionnés au I et au II de l'article L.O. 111-4, a été pris dans le respect de l'article 39 alinéa 2 in fine de la Constitution ;

12. Considérant que l'article L.O. 111-7 rappelle tout d'abord en son premier alinéa la disposition de l'article 47-1 de la Constitution en vertu de laquelle l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ; qu'il attribue par ailleurs au Sénat en son deuxième alinéa un délai de quinze jours après sa saisine pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale ; qu'il se borne ainsi à fixer une des conditions dans lesquelles, en application du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

13. Considérant qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article L.O. 111-7 : "Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui." ;

14. Considérant qu'il ressort du deuxième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution que la carence d'une assemblée entraîne la saisine de l'autre assemblée sans qu'il soit précisé de quel texte elle se trouve saisie ; que la définition du contenu de ce texte incombe à la loi organique en application du premier alinéa de cet article ; que la faculté accordée au Gouvernement de présenter un texte modifié, le cas échéant, par des amendements votés par une assemblée et acceptés par lui n'est contraire à aucun principe constitutionnel dès lors qu'elle est limitée au cas où une assemblée ne s'est pas prononcée dans les délais fixés par la Constitution ;

15. Considérant que le cinquième alinéa de l'article L.O. 111-7 dispose que le projet de loi de financement est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ; que cet article ouvre au Premier ministre la faculté de provoquer après une seule lecture par chaque assemblée la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ; que l'application d'une telle procédure ne contrevient à aucune disposition constitutionnelle ;

16. Considérant que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, qui sont de nature organique, ne sont contraires à aucune règle constitutionnelle ;

[...]

- **Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014-Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ; qu'ils mettent en cause sa sincérité ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1<sup>er</sup> et 9 ;

- **SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :**

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi de financement rectificative de la sécurité sociale est insincère dans la mesure où ses articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 sont à l'origine de moindres recettes pour le budget de la sécurité sociale qui ne sont compensées par aucune autre recette équivalente, en méconnaissance du principe de compensation financière intégrale des exonérations de cotisations de sécurité sociale ; qu'il en résulterait une aggravation des perspectives macroéconomiques ; qu'ils font également valoir que la discussion du projet de loi n'a pas permis de déterminer si les pistes de financement de ces pertes de recettes seraient développées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ou dans le projet de loi de finances pour 2015 ni

d'avoir des indications précises relatives à la compensation des pertes de recettes, en méconnaissance des exigences de sincérité de la discussion des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ;

3. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale « 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 » ; qu'en vertu de la première phrase du 2<sup>o</sup> du C du paragraphe I du même article, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale détermine, pour l'année en cours, « 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 » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine pour l'année en cours ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ;

5. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui ne doivent entrer en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ne peuvent avoir pour effet d'affecter les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours ; que, d'autre part, il appartiendra au Gouvernement de tenir compte, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, des dispositions de la loi déferée ayant un effet sur les recettes des régimes de sécurité sociale des années ultérieures et de les assortir, le cas échéant, d'autres dispositions relatives aux recettes pour assurer la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année à venir ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

#### **- SUR L'ARTICLE 1ER :**

7. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'à cette fin, le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> rétablit un chapitre I<sup>er</sup> quater, comprenant un article L. 131-10, dans le titre III du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale ; que cet article L. 131-10 prévoit une réduction dégressive des cotisations à la charge des travailleurs salariés au titre des assurances sociales qui sont assises sur les gains et rémunérations n'excédant pas 1,3 fois le salaire minimum de croissance ; qu'il précise également les conditions dans lesquelles le montant de cette réduction est calculé et les rémunérations auxquelles elle s'applique ; que le paragraphe III de l'article 1<sup>er</sup> étend le bénéfice des dispositions de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale au régime des travailleurs salariés agricoles en modifiant l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime ; que le paragraphe II de l'article 1<sup>er</sup> modifie l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir une réduction dégressive du taux de la cotisation à la charge des agents soumis à ce code et dont le traitement est inférieur à un indice majoré ; que le paragraphe IV de l'article 1<sup>er</sup> prévoit une application des paragraphes I à III aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;

8. Considérant que, selon les requérants, l'introduction d'une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale est contraire à la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et a pour effet de dénaturer l'objet des cotisations sociales ; que les requérants font également valoir qu'en réservant la réduction dégressive de cotisations sociales aux seuls salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance, alors que ces salariés continueront de jouir d'un niveau de prestations sociales inchangé, le législateur méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » et « détermine. . . les principes fondamentaux. . . de la sécurité sociale » ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

11. Considérant 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 ;

12. Considérant que les dispositions contestées portent sur les cotisations sociales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie dues par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ; que ces cotisations salariales d'assurance vieillesse à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles, lesquels sont soumis à un plafond et déterminés en particulier en fonction de la durée de cotisation ainsi que des salaires sur lesquels ont porté ces cotisations ; que ces cotisations salariales d'assurance maladie à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ;

13. Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

#### **- SUR L'ARTICLE 9 :**

14. Considérant que l'article 9 est relatif au gel, pour l'année 2014, de la revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base de sécurité sociale dans les seuls cas où le montant des pensions de retraite perçues par une même personne excède un seuil ;

15. Considérant que, selon les requérants, en limitant l'application de la règle de revalorisation annuelle à certaines pensions, les dispositions de l'article 9 produisent un effet de seuil entre des assurés se trouvant dans des situations comparables ; qu'il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité ;

16. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 suspend l'application de la règle de revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base de sécurité sociale en 2014 ; que, par dérogation, les dispositions du paragraphe II du même article prévoient l'application de cette règle de revalorisation lorsque le montant total des pensions de vieillesse de droit direct et dérivé des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires perçues par le même assuré est inférieur ou égal à 1 200 euros par mois au 30 septembre 2014 ; qu'elles prévoient également, pour les assurés dont le montant total des pensions est supérieur à 1 200 euros et inférieur ou égal à 1 205 euros, une revalorisation de la pension de retraite servie par le régime de base selon un coefficient annuel réduit de moitié ; qu'elles prévoient enfin l'application de règles de revalorisation similaires pour les régimes de retraite dont tout ou partie de la pension est exprimé en points ; que les dispositions du paragraphe III du même article interdisent l'ajustement du coefficient annuel de revalorisation de la seconde échéance de revalorisation suivant la promulgation de la loi déferée ;

17. Considérant qu'en réservant la revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base aux seuls pensionnés qui perçoivent des pensions de retraite inférieures à un seuil, le législateur a entendu préserver les faibles pensions de retraite ; qu'à cette fin, il a retenu l'ensemble des revenus de pension pour l'application d'un dispositif de revalorisation des seules pensions servies par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; que cette mesure ne s'applique qu'à la seule revalorisation au titre de l'année 2014 ; qu'elle est d'une ampleur maximale de 7 euros par mois par pensionné intéressé ; que, dès lors, l'article 9 ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, les dispositions de l'article 9 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

#### **- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :**

**. En ce qui concerne les dispositions adoptées en première lecture :**

18. 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 » ;

19. Considérant que le paragraphe V de l'article 2 modifie l'article L. 2241-2 du code du travail pour prévoir, au titre des données examinées au moins une fois par an au niveau de la branche lors de la négociation sur les salaires, « l'impact sur l'emploi et les salaires des allègements de cotisations sociales et des réductions et crédits d'impôts dont bénéficient les entreprises de la branche » ;

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 ; que, par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

**. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :**

21. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

22. Considérant que le 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 2 modifie le paragraphe I bis de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale, relatif aux déductions forfaitaires de cotisations patronales pour les heures de travail effectuées par les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail ; que le C du paragraphe VI de l'article 2 prévoit une entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014 ;

23. Considérant que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le 4<sup>o</sup> du paragraphe I et le C du paragraphe VI de l'article 2 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

24. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de constitutionnalité,

## **2. Sur les dispositions susceptibles de figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale annuelles et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale**

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

[...]

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

3. Considérant que le I du nouvel article L.O. 111-3 détermine l'objet et le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en application du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; qu'il prévoit que la loi de financement comprend quatre parties qui sont définies par ses A, B, C et D ; que ces parties sont constituées des dispositions relatives, respectivement, au dernier exercice clos, à l'année en cours et, en ce qui concerne l'année à venir, aux recettes et à l'équilibre général, d'une part, et aux dépenses, d'autre part ;
4. Considérant que, dans ce cadre, le 2 ° du C du I de l'article L.O. 111-3 précise que la loi de financement de la sécurité sociale détermine « de manière sincère » les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année à venir « compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ;
5. Considérant, par ailleurs, que le VII de l'article L.O. 111-3 dispose que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être « réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière » ; que le 3 ° du VIII confie à la Cour des comptes la « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos » ;
6. Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant de la partie de la loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes ;
7. Considérant que le c) du 2 ° du C du I de l'article L.O. 111-3, combiné avec le 5 ° du III de l'article L.O. 111-4, prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale approuve, dans sa partie relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, le montant total des compensations allouées aux organismes de sécurité sociale au titre des réductions et exonérations de cotisations sociales et de recettes affectées ; que cette disposition est destinée à renforcer la transparence des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale en établissant un lien entre la loi de finances, dans le cadre de laquelle la compensation devient effective, et la loi de financement de la sécurité sociale ; que, toutefois, sa portée doit être interprétée au regard des dispositions du IV de l'article L.O. 111-3, qui réservent aux lois de financement la possibilité de mettre en oeuvre de telles mesures sans compensation ;
8. Considérant que le D du I de l'article L.O. 111-3 définit le contenu de la partie de la loi de financement consacrée aux dépenses pour l'année à venir ; que, dans cette partie, la loi de financement fixe les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base par branche et du régime général ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs, et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs ; que la liste et les composantes des sous-objectifs seront déterminées par le Gouvernement, le nombre des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ne pouvant toutefois être inférieur à cinq ; que les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale seront consultées sur les initiatives gouvernementales prises en la matière ; que ces dispositions sont de celles que le législateur organique pouvait définir sur le fondement de l'habilitation qu'il tient de la Constitution ;
9. Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 reconnaît le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la loi de financement de l'année ainsi qu'aux lois de financement rectificatives ; qu'il prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I ;
10. Considérant que les III et IV de l'article L.O. 111-3 complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'en particulier, comme il a été dit, le IV leur réserve la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale ; que l'habilitation qu'il tient de la Constitution autorise le législateur organique à placer ces mesures dans le domaine exclusif des lois de financement ;
11. Considérant que le V de l'article L.O. 111-3 définit les dispositions qui peuvent figurer dans les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;
12. Considérant que le VIII de l'article L.O. 111-3 précise la portée de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution ;
13. Considérant que, dans les conditions précisées ci-dessus, les dispositions des I à V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ainsi que celles de son VII et de son VIII, ne sont pas contraires à la Constitution ;
14. Considérant que n'appelle pas davantage de remarque de constitutionnalité le premier alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 relatif à la prise en compte, dans « la plus prochaine loi de financement », des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale ;
15. Considérant, en revanche, qu'aux termes du second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 : « Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont informées par le

Gouvernement, dans des conditions prévues par la loi, des mesures législatives, réglementaires ou conventionnelles ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale » ;

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

[...]

- **Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018**

[...]

**S'agissant de la place de l'article 8 dans la loi de financement de la sécurité sociale :**

7. 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 ». L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale.

8. Les paragraphes VI et VII de l'article 8 prévoient la prise en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de tout ou partie des contributions salariales d'assurance chômage dues en 2018 et le versement du produit correspondant à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Les quatre branches du régime général de la sécurité sociale « assurent l'équilibre financier de l'Agence », selon une répartition fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale en fonction des soldes prévisionnels de ces branches. Si les dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale, le législateur a entendu procéder à une réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage. Dès lors, dans les circonstances particulières de l'espèce, les paragraphes VI et VII de l'article 8 trouvent leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale.

9. Par conséquent, l'article 8 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

[...]

**- Sur l'article 1<sup>er</sup> :**

3. L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée réécrit la section 1 du chapitre 1<sup>er</sup> bis du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale. Il modifie l'article L.O. 111-3 du même code et reprend certaines de ses dispositions au sein des nouveaux articles L.O. 111-3-1 à L.O. 111-3-18.

4. L'article 1<sup>er</sup> modifie les dispositions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale afin de reconnaître le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la « loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ». Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

5. L'article L.O. 111-3-1 du même code prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend désormais un article liminaire qui, en application de l'article L.O. 111-3-2, présente, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale. L'article L.O. 111-3-13 prévoit que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale comprend également un article liminaire qui présente les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale relatifs à l'année à laquelle cette loi se rapporte. Ces dispositions n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

6. Les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 sont relatifs aux dispositions facultatives de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ils prévoient respectivement que dans la partie de cette loi qui comprend les dispositions relatives à l'année en cours et dans celle qui comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, peuvent figurer notamment, des dispositions ayant un effet sur la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier et des dispositions ayant un effet sur la dette des établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses, à la condition que ces dispositions aient pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. L'habilitation que le législateur organique

tient de la Constitution l'autorise à placer de telles mesures dans le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale. Les articles L.O. 111-3-6 et L.O. 111-3-8 ne sont pas contraires à la Constitution.

7. L'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale prévoit que seules des lois de financement de l'année ou rectificatives peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit lorsqu'elles sont établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans et qu'elles ont un effet sur les recettes de ces régimes ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou sur l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ces mêmes cotisations et contributions. L'habilitation que le législateur organique tient de la Constitution l'autorise à placer de telles mesures dans le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale. L'article L.O. 111-3-16 n'est pas contraire à la Constitution.

8. Il en est de même des autres dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique.

[...]

- **Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023**

[...]

- **Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée :**

77. Les sénateurs requérants contestent le rattachement de certaines dispositions de l'article 17, des articles 37, 39, 40, 42, 45, 47, 48, 50, 52 et 53, de certaines dispositions de l'article 58, et des articles 61, 89 et 90 au domaine des lois de financement de la sécurité sociale.

78. 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 ». Les articles L.O. 111-3-2 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale déterminent le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale.

[...]

### **3. Sur le calendrier parlementaire d'examen des lois de finances**

- **Décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983-Loi portant règlement définitif du budget de 1981**

1. Considérant que les auteurs de la saisine, après avoir rappelé que les lois de règlement ont le caractère de lois de finances, constatent que l'Assemblée nationale a examiné, en première lecture, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1981 plus de quarante jours après son dépôt et en déduisent que ce projet a été adopté selon une procédure non conforme aux dispositions de l'article 47 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

2. Considérant que, si l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s'ensuit pas que soit applicable à celles-ci l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances ;

3. Considérant que l'article 47 de la Constitution, en ses alinéas 2 et 3, et l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixent les délais d'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat des projets de lois de finances et prévoient que ceux-ci peuvent être mis en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours ; que ces délais, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; que la nécessité à laquelle ces règles répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement ; qu'ainsi ces dernières n'entrent pas dans le champ d'application des prescriptions des alinéas 2 et 3 de l'article 47 de la Constitution et de l'article 39 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et que, dès lors, la procédure suivie pour l'adoption de la loi portant règlement définitif du budget de 1981 n'avait pas à satisfaire aux exigences constitutionnelles invoquées à l'appui de la saisine ;

4. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne la loi soumise à son examen.



- **Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986-Loi de finances rectificative pour 1986**

**. En ce qui concerne la procédure législative :**

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » ; que, selon le deuxième alinéa du même article : « Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante 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 » ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 47 : « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance » ;

3. Considérant que les règles de procédure ainsi posées sont applicables, non seulement à la loi de finances de l'année qui, conformément au deuxième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 susvisée, « prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État », mais également aux lois de finances dites « rectificatives » qui, aux termes du quatrième alinéa de l'article 2, « peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année » ;

4. Considérant que les délais fixés par les alinéas 2 et 3 de l'article 47 de la Constitution, dont le point de départ et le mode de computation sont précisés par les articles 38 et 39 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ;

5. Considérant que l'expiration du délai de quarante jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de finances rectificative, doit conduire le Gouvernement, comme le prescrit le troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2, à saisir « le Sénat du projet qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui » ; que le fait pour le Gouvernement de ne pas déférer immédiatement à ces prescriptions et de laisser ainsi l'Assemblée nationale statuer sur un projet dont elle n'a pas été dessaisie, ne constitue cependant une irrégularité de nature à vicier la procédure législative que s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose le Sénat en vertu du deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, pour statuer en première lecture ;

6. Considérant que le projet de loi de finances rectificative pour 1986 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 18 avril 1986 ; que cette assemblée, qui n'avait pas achevé l'examen du projet en première lecture le 28 mai 1986, date à laquelle expirait le délai de quarante jours qui lui était imparti par l'article 47 de la Constitution, n'en a pas moins, avec l'assentiment du Gouvernement, poursuivi ses travaux et adopté le projet en première lecture le 2 juin 1986 ; que, toutefois, le dépassement du délai de quarante jours n'a pas eu pour conséquence de réduire le délai d'examen constitutionnellement imparti au Sénat, lequel, ayant été saisi du projet le 2 juin 1986, s'est prononcé en première lecture sur l'ensemble du texte le 17 juin 1986 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi de finances rectificative pour 1986 n'a pas été adoptée par le Parlement dans des conditions de nature à entacher d'irrégularité la procédure suivie pour son examen ;

[...]

#### **4. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du PLFRSS au stade du vote sur les conclusions de la CMP**

- **Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979-Loi de finances pour 1980**

1. Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

2. Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

3. Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1<sup>er</sup> ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

4. Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, et bien que le Président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

6. Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet ;

7. Considérant que, au cours de la troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet ; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, « d'une part sur les articles 1 à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie ; enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés » ;

8. Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

9. Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution ;

- **Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990-Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993**

[...]

**Sur la mise en œuvre de l'article 49 de la Constitution :**

2. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution « le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. » ;

3. Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

4. Considérant que dans la mesure où le conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 4 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ;

[...]

- **Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989-Loi de finances pour 1990**

[...]

**Quant à la mise en œuvre de l'article 49 de la Constitution :**

5. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent » ;

6. Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

7. Considérant que dans la mesure où le conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 13 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 1990, les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ;

[...]

- **Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990-Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé**

[...]

**. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 49 de la Constitution :**

3. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution « le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent » ;

4. Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

5. Considérant que dans la mesure où le Conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 15 novembre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ;

[...]

- **Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004-Loi relative aux libertés et responsabilités locales**

[...]

**-SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 49 DE LA CONSTITUTION :**

2. Considérant qu'au cours de la deuxième séance du 23 juillet 2004, le Premier ministre a fait connaître à l'Assemblée nationale qu'il avait décidé, « après avoir obtenu l'autorisation du conseil des ministres », d'engager la responsabilité du Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur le vote du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales ;

3. Considérant que, selon les requérants, la procédure suivie aurait été irrégulière faute de délibération du conseil des ministres autorisant le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement ; qu'ils font valoir qu'aucun communiqué du conseil des ministres ne fait état d'une telle délibération ;

4. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure,

déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent » ; que l'exercice de cette prérogative par le Premier ministre n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

5. Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 21 juillet 2004, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales ; qu'ainsi, la condition posée par la Constitution pour la mise en oeuvre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a été respectée ; que, dès lors, le grief invoqué manque en fait ;

[...]

- **Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015-Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

[...]

**. En ce qui concerne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement :**

11. Considérant que les députés requérants soutiennent qu'en intégrant des amendements qui n'avaient fait l'objet d'aucun débat en commission dans le texte considéré comme adopté en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution tant en nouvelle lecture qu'en lecture définitive devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a méconnu le « rôle constitutionnel » de la commission saisie au fond d'un projet de loi ;

12. Considérant que le Premier ministre a fait usage du droit qu'il tient du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet ou proposition de loi par session en engageant la responsabilité du Gouvernement sur le vote du projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale ; que le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, sur le texte adopté par la commission spéciale complété par des amendements déposés en vue de l'examen en séance publique ; qu'il a fait de même, lors de la lecture définitive à l'Assemblée nationale, sur le dernier texte voté par elle, complété par des amendements déposés en vue de l'examen en séance publique et qui correspondaient à des amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture ;

13. Considérant que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou proposition de loi devant l'Assemblée nationale peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements dont il fait l'objet et qui sont retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ; que les modifications apportées à l'article 42 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'ont eu ni pour objet ni pour effet de modifier les conditions dans lesquelles la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est mise en oeuvre ; qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été méconnue lors de la mise en oeuvre de la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023**

[...]

**. En ce qui concerne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement :**

3. Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants reprochent à la Première ministre d'avoir, en première puis en nouvelles lectures, engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de certaines parties seulement du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, alors que, selon eux, le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution imposerait d'exercer cette prérogative sur le vote de l'ensemble du projet.

4. À titre subsidiaire, ces députés soutiennent que, à supposer que ces dispositions imposent que la responsabilité du Gouvernement soit successivement engagée sur certaines parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Première ministre ne pouvait, comme elle l'a fait, engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi en lecture définitive.

5. Les mêmes députés critiquent en outre le fait que la responsabilité du Gouvernement ait été engagée, en première puis en nouvelles lectures, sur un texte qui ne reprenait pas les articles et amendements déjà adoptés par l'Assemblée nationale avant l'exercice de cette prérogative et qui, à l'inverse, intégrait des amendements non examinés en commission ou en séance publique. Ils en déduisent que le troisième alinéa de l'article 49 de la

Constitution aurait été mis en œuvre dans des conditions méconnaissant le droit d'amendement, le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, ainsi que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, le principe de « bon fonctionnement démocratique » et le principe de consentement à l'impôt.

6. Selon le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ». L'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.

7. Le paragraphe I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, prévoit l'ordre dans lequel sont mises en discussion les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces dispositions subordonnent la discussion d'une partie de la loi de financement de l'année au vote de la précédente et, s'agissant de la quatrième partie relative aux dépenses de l'année à venir, à l'adoption de la troisième partie relative aux recettes.

8. En premier lieu, en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la troisième partie puis sur le vote de la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant du paragraphe I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale.

9. En deuxième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cas où, comme en l'espèce, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, l'Assemblée nationale ne peut adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure. Dès lors, la Première ministre pouvait, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi.

10. En dernier lieu, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique, ni que le texte sur le vote duquel est engagée sa responsabilité reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

11. Il résulte de ce qui précède qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

[...]

## **5. Sur la méconnaissance des règlements des assemblées**

- **Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984-Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse**

[...]

### **Sur la procédure législative :**

1. Considérant que les auteurs de l'une et de l'autre saisines soutiennent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel aurait été adoptée selon une procédure irrégulière ; qu'ils exposent que, lors des première et seconde lectures devant l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a présenté un rapport ne comportant pas de conclusions, notamment en ce qui concerne les très

nombreux amendements présentés ; que, selon les auteurs de l'une des saisines, cette procédure aurait également enfreint les articles 43 et 44 de la Constitution ;

2. Considérant que l'article 43 de la Constitution dispose : « Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. - Les projets ou propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée » ; que l'article 44 dispose : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. - Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. - Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement » ;

3. Considérant que le projet dont est issue la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été examiné en commission, avant sa discussion en séance publique, lors de chacune de ses lectures ; qu'aucun amendement n'a été rejeté au motif qu'il n'aurait pas été soumis à la commission ; que, par suite, les articles 43 et 44 de la Constitution n'ont pas été méconnus ;

4. Considérant que les articles 86, 90 et 91 du règlement de l'Assemblée nationale précisent l'objet, le contenu et la forme du rapport qui doit, après que la proposition ou le projet de loi ait été soumis à une commission comme le veut l'article 43 de la Constitution, être présenté aux députés au nom de la commission ;

5. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

6. Considérant, dès lors, que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée selon une procédure qui n'est pas contraire à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994-Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales**

[...]

**- Quant à la méconnaissance du droit d'amendement :**

16. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, contestent, en premier lieu l'irrecevabilité opposée à 2 870 amendements qui tendaient à exclure du champ d'application du texte certaines collectivités nommément désignées, en deuxième lieu l'irrecevabilité opposée à 34 amendements en application de l'article 40 de la Constitution, en troisième lieu l'irrecevabilité opposée à 50 amendements en vertu de l'article 41 de la Constitution et en quatrième lieu l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de 69 autres amendements en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement du Sénat, au regard des dispositions des articles 72 de la Constitution, 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 48, alinéa 3 du règlement du Sénat ;

17. Considérant que les saisissants contestent ainsi le sens des décisions ayant conduit à éliminer du débat les amendements dont s'agit, en soulignant qu'a été méconnu le droit d'amendement reconnu aux parlementaires en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

18. Considérant que les dispositions opposées en l'espèce ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre de prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des amendements ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux dispositions restreignant le droit d'amendement d'une part en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part en application de l'article 41 de la Constitution, que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

19. Considérant que si au cours de la séance du 29 juin 1993, à la demande du Gouvernement, les dispositions de l'article 41 de la Constitution ont été opposées par le Président du Sénat à certains amendements et que celles de l'article 40 de la Constitution ont été jugées applicables à l'encontre d'autres amendements, ces décisions, même si elles ont été discutées, n'ont pas été contestées quant à leur contenu ; qu'ainsi la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée au cours du débat ;

20. Considérant qu'au cours de la même séance le Sénat a adopté, conformément à l'article 44, alinéa 2 de son règlement, une motion tendant à déclarer irrecevables 2 870 amendements au motif que ceux-ci, qui visaient à exclure des aides aux investissements des établissements du seul fait qu'ils étaient situés sur le territoire de certaines communes ou départements, méconnaissaient le principe d'égalité ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi de cette question, d'examiner si l'irrecevabilité des amendements en cause constitue une

méconnaissance du droit d'amendement reconnu à tout parlementaire en application de l'article 44 de la Constitution ;

21. Considérant que ces amendements visaient à exclure, sans justification appropriée, du champ d'application de la loi le territoire de certaines collectivités territoriales et ont méconnu les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République ; que c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ;

22. Considérant enfin qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2 de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ;

[...]

- **Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006-Loi pour l'égalité des chances**

[...]

**. En ce qui concerne la procédure :**

4. Considérant que les requérants mettent en cause « les conditions du débat parlementaire ayant abouti au vote de la loi critiquée, et particulièrement de son article 8 » ; qu'ils reprochent au Gouvernement d'avoir introduit l'article 8 par voie d'amendement en faisant valoir que cette disposition, « par sa nature, sa portée et son ampleur aurait dû figurer dans le projet de loi initial soumis à l'examen du Conseil d'Etat en application de l'article 39 de la Constitution » ; qu'ils jugent cette insertion par amendement d'autant plus critiquable qu'elle a été réalisée dans le cadre d'un projet examiné en urgence pour lequel l'article 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 a été mis en oeuvre et dont le vote conforme par le Sénat a empêché toute discussion au stade de la commission mixte paritaire ; qu'enfin, ils estiment que l'application qui a été faite du règlement du Sénat, notamment pour déclarer irrecevables certains amendements ou sous-amendements, pour s'opposer à leur examen ou pour réserver leur vote, aurait porté une atteinte excessive au droit d'amendement des sénateurs de l'opposition ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. - Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

7. Considérant, dès lors, que ne peut être utilement invoqué le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 8 de la loi déferée, issues d'un amendement adopté au cours de l'unique lecture ayant précédé la réunion de la commission mixte paritaire, auraient dû figurer, du fait de leur portée, dans le projet de loi initial ; que cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ;

8. Considérant, par ailleurs, que le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'impose la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que plusieurs procédures prévues par la Constitution aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption ;

10. Considérant, en troisième lieu, que l'utilisation combinée des différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait davantage avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ; que, s'il est soutenu que certains amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas

revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la procédure suivie pour l'adoption de la loi déferée, et notamment de son article 8, n'a pas été irrégulière ;

[...]

- **Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010-Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés**

[...]

**. En ce qui concerne la procédure parlementaire :**

5. Considérant, en premier lieu, que les requérants contestent le refus opposé en seconde lecture par le président de l'Assemblée nationale à l'application, avant la mise en œuvre de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, de l'article 49, alinéa 13, du règlement de cette assemblée selon lequel « chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes » ;

6. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle ; que la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

7. Considérant, en second lieu, que les requérants contestent l'« utilisation abusive » par le Gouvernement des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution aux termes duquel : « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement » ;

8. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que le Gouvernement a fait de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution une application conforme à la Constitution ;

9. Considérant que la loi a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022-Loi de finances pour 2023**

[...]

**. En ce qui concerne le droit d'amendement :**

24. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que de nombreux amendements déposés en première et en nouvelle lectures devant l'Assemblée nationale n'auraient « pas été traités » ni « inscrits à l'ordre du jour ». Ils critiquent par ailleurs les délais selon eux insuffisants impartis aux députés pour déposer leurs amendements en commission en nouvelle lecture. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires.

25. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».

26. D'une part, il résulte de l'instruction que, au cours de chaque lecture, les amendements déposés avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ont bien été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués.

27. D'autre part, si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte.

28. Il résulte de ce qui précède qu'il n'a pas été fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement.

[...]



## 6. Sur l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire et à l'exercice du droit d'amendement

### - Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005-Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

[...]

#### - SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 9 :

2. Considérant que l'article 9 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 122-1-1 dont le premier alinéa dispose : « La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société... » ; que cet article L. 122-1-1 définit par ailleurs les principaux éléments du socle commun et renvoie à un décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation la détermination précise des connaissances et des compétences requises ;

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que « ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant » ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un « vote acquis » que pour coordination ou seconde délibération ;

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déferée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différerait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant, par ailleurs, que la méconnaissance alléguée de l'article 43 du règlement du Sénat ne saurait davantage avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 9 doit être écarté ;

[...]

### - Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017-Loi de finances rectificative pour 2017

[...]

#### . En ce qui concerne les délais d'examen du projet de loi :

14. Les députés requérants soutiennent que les très courts délais d'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, en première comme en nouvelles lectures, ont porté atteinte au droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution ainsi qu'aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

15. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». Selon le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

16. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».

17. Le projet de loi de finances rectificative pour 2017 dont est issue la loi déferée a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 novembre 2017. Il a été examiné en première lecture en commission le 3 novembre 2017 et en

séance publique le 6 novembre. Après sa modification par le Sénat et l'échec de la commission mixte paritaire, constaté le 10 novembre peu après 9 heures, le texte a été examiné à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture en commission le même jour à 10 heures 30, puis en séance publique le 13 novembre.

18. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, les délais retenus pour le dépôt des amendements au projet de loi, en commission et en séance publique, n'ont à l'évidence pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement. Si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte.

19. Il résulte de ce qui précède que les délais d'examen du projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les griefs tirés de la méconnaissance de ce droit et de ces exigences doivent donc être écartés.

20. La loi déferée a ainsi été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019-Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**

[...]

**. En ce qui concerne les conditions d'examen du texte à l'Assemblée nationale :**

6. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

7. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

8. En premier lieu, d'une part, ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, y compris peu de temps avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

9. D'autre part, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus n'imposent la présentation d'une étude d'impact, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel le Gouvernement aurait méconnu ces exigences procédurales en exerçant le droit d'amendement qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

10. En deuxième lieu, les délais retenus à l'Assemblée nationale pour le dépôt des amendements au projet de loi et pour l'examen de ce texte n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement, ni altéré la clarté et la sincérité des débats.

11. En dernier lieu, si certaines décisions d'irrecevabilité prononcées sur le fondement du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution selon lequel « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », ont été contestées lors des débats à l'Assemblée nationale, il ne résulte pas des travaux parlementaires que les amendements déposés par les députés appartenant à des groupes d'opposition aient fait l'objet d'un traitement différent des autres amendements. Au demeurant, des amendements du Gouvernement et de députés du groupe majoritaire ont été déclarés irrecevables, en commission et en séance, sur le même fondement. En outre, aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées à ce titre par les instances parlementaires, pas davantage que l'existence d'un recours au sein de l'assemblée en cause. Ni le droit d'amendement, ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'ont ainsi été méconnus.

[...]

- **Décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020-Loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur**

[...]

**. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 5 :**

13. Les sénateurs requérants font valoir que l'article 5 aurait été adopté selon une procédure qui aurait privé les parlementaires d'un débat sincère et éclairé sur cet article dans la mesure où, en dépit de son « objet substantiel », il a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen en première lecture du projet de loi par la seconde assemblée saisie, immédiatement avant que la commission mixte paritaire ne soit saisie et alors que celle-ci a conclu à un accord. Il en résulterait une méconnaissance des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

14. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

15. Ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, y compris peu de temps avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité mentionnées ci-dessus.

16. Par conséquent, l'article 5, dont les conditions d'adoption n'ont pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021-Loi relative à la gestion de la crise sanitaire**

[...]

**. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'ensemble de la loi :**

2. Les députés requérants soutiennent que les conditions d'adoption de la loi déferée auraient méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et du droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution. À ce titre, ils font d'abord valoir que l'étude d'impact jointe au projet de loi ne répondrait pas aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus, en raison de ses lacunes concernant l'évolution de la situation sanitaire dans certains départements et collectivités d'outre-mer. Ils relèvent ensuite que ce projet de loi n'était pas au nombre des textes dont l'examen avait été prévu par le décret du Président de la République portant convocation du Parlement en session extraordinaire et font valoir que le décret ajoutant ce texte à l'ordre du jour de la session extraordinaire n'a été publié au Journal officiel de la République française que le jour même de l'examen du texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Ils critiquent enfin les délais impartis aux députés puis aux sénateurs pour examiner le texte et l'amender.

3. En premier lieu, aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

4. Le projet de loi a été déposé le 19 juillet 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale. La Conférence des présidents n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient

méconnues. Dès lors, le grief tiré de ce que l'étude d'impact jointe au projet de loi n'aurait pas respecté l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ne peut qu'être écarté.

5. En deuxième lieu, selon le premier alinéa de l'article 29 de la Constitution, le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre « sur un ordre du jour déterminé ». L'article 30 de la Constitution prévoit que « les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République ». Il en résulte que, si le Parlement ainsi réuni en session extraordinaire ne peut délibérer que sur les questions inscrites à l'ordre du jour par le Président de la République, ce dernier peut modifier, à la demande du Premier ministre, un ordre du jour qu'il avait préalablement déterminé.

6. Par le décret du 19 juillet 2021 mentionné ci-dessus, le Président de la République a complété l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement initialement convoquée par le décret du 14 juin 2021 mentionné ci-dessus, afin d'y ajouter notamment l'examen du projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 29 de la Constitution doit donc être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

8. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».

9. Le projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 19 juillet 2021. En première lecture, le délai de dépôt des amendements a été fixé, en commission, au 20 juillet à l'ouverture de la réunion puis, en séance publique, au 21 juillet à l'ouverture de la discussion générale. Après l'adoption du texte par l'Assemblée nationale le 23 juillet au matin, le délai de dépôt des amendements devant le Sénat a été fixé, en commission, le même jour que sa réunion et, en séance publique, au 24 juillet, à l'ouverture de la discussion générale. Après que la commission mixte paritaire est parvenue à un accord le 25 juillet, le texte a été définitivement adopté le même jour.

10. En dépit de leur particulière brièveté, les délais retenus à l'Assemblée nationale puis au Sénat pour le dépôt en commission et en séance publique des amendements au projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les membres du Parlement de leur droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

11. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doivent être écartés.

[...]

#### - **Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021-Loi confortant le respect des principes de la République**

[...]

##### - **Sur la procédure d'adoption de l'ensemble de la loi :**

2. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les conditions d'adoption de la loi déferée auraient méconnu le droit d'amendement et « le bon déroulement du débat démocratique », au motif que de nombreux amendements, et en particulier cinq d'entre eux, auraient été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution alors qu'ils présentaient un lien, au moins indirect, avec le projet de loi initial.

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

4. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

5. La circonstance, à la supposer établie, qu'au moins cinq des « nombreux amendements » déclarés irrecevables devant la commission spéciale en première lecture à l'Assemblée nationale l'auraient été à tort, est, en tout état de cause, insusceptible d'avoir porté une atteinte substantielle à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, eu

égard au contenu de ces amendements, au stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et aux conditions générales du débat.

6. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doivent être écartés.

7. Il résulte de ce qui précède que la loi déferée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022-Loi de finances pour 2023**

[...]

**. En ce qui concerne le droit d'amendement :**

24. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que de nombreux amendements déposés en première et en nouvelle lectures devant l'Assemblée nationale n'auraient « pas été traités » ni « inscrits à l'ordre du jour ». Ils critiquent par ailleurs les délais selon eux insuffisants impartis aux députés pour déposer leurs amendements en commission en nouvelle lecture. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires.

25. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».

26. D'une part, il résulte de l'instruction que, au cours de chaque lecture, les amendements déposés avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ont bien été soumis à un examen de recevabilité, publiés et distribués.

27. D'autre part, si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte.

28. Il résulte de ce qui précède qu'il n'a pas été fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement.

29. Il résulte de tout ce qui précède que la loi déferée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

## **7. Sur certaines dispositions des règlements des assemblées**

### **a. Sur les règles de clôture de discussion**

- **Décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986-Résolution modifiant divers articles du règlement du Sénat**

**. En ce qui concerne l'article 38 du règlement :**

1. Considérant que les modifications apportées à cet article par la résolution adoptée par le Sénat ont pour objet : en premier lieu, de prévoir que, lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président ou tout membre du Sénat peut proposer la clôture de cette discussion ; en deuxième lieu, de prévoir que la demande de clôture n'ouvre droit à aucun débat lorsqu'elle concerne la discussion d'un article ou les explications de vote autres que celles portant sur l'ensemble du texte ; en troisième lieu, de préciser l'organisation du débat auquel donne lieu la demande de clôture lorsqu'elle concerne la discussion générale ou les explications de vote sur l'ensemble du texte ; enfin de déterminer les modalités de vote sur la demande de clôture et les effets de la clôture ;

2. Considérant que ces modifications ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution, étant relevé, d'une part que l'alinéa 5 de l'article 38 prévoit que, lorsque la clôture concerne les explications de vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition en discussion, le Président peut autoriser un orateur de chacun des groupes qui ne se sont pas encore exprimés à expliquer son vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes et précisé, d'autre part que la clôture de la discussion ne saurait être proposée que si l'intervention d'au moins deux orateurs, telle qu'elle est prévue à l'alinéa 1 de l'article 38, a porté sur le fond du débat ;

[...]

- **Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009-Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

[...]

**. En ce qui concerne l'article 38 :**

28. Considérant que l'article 38 modifie l'article 57 du règlement ; que son 1<sup>o</sup> réduit de cinq à deux minutes le temps de parole accordé à l'orateur qui s'exprime contre la clôture de la discussion générale proposée par un membre de l'Assemblée ; que son 2<sup>o</sup> complète l'article 57 du règlement par un alinéa aux termes duquel : « Lorsque quatre orateurs sont intervenus dans la discussion d'un article, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou minoritaires, la clôture est prononcée par le Président » ;

29. Considérant que la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article ; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution ;

30. Considérant que le surplus de l'article 38, sous la réserve énoncée au considérant 20, n'est pas contraire à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015-Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

[...]

**- SUR L'ARTICLE 11 :**

32. Considérant que l'article 11 de la résolution modifie la rédaction de l'article 38 du règlement relatif à la clôture de la discussion ; qu'il prévoit que dans la discussion générale d'un texte, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte, après qu'au moins deux orateurs d'avis contraires sont intervenus, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion ; que la parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un orateur par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe, avant que le Sénat soit consulté sur la proposition de clôture ; qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 11 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

[...]

**b. Sur les règles de priorité d'examen**

- **Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014-Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

[...]

**En ce qui concerne l'article 22 de la résolution :**

41. Considérant que l'article 22 modifie l'article 95 du règlement relatif à l'ordre de discussion des articles et des amendements ; qu'il introduit la faculté nouvelle de demander l'examen par priorité d'un article ou d'un amendement dont l'objet est de modifier l'ordre de discussion ; qu'à l'instar de la procédure de réserve de discussion d'un article ou d'un amendement, la procédure de priorité de discussion d'un article ou d'un amendement est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond et, dans les autres cas, décidée par le Président ;

42. Considérant qu'il ne saurait être recouru à la priorité de discussion de telle manière que cette priorité prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 22 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

[...]

## **8. Sur le caractère incomplet ou insincère de l'information transmise par le Gouvernement au Parlement**

### **- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001-Loi organique relative aux lois de finances**

[...]

#### **- Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :**

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des « annexes générales » mentionnées au 7<sup>o</sup> de l'article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » ;

78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

### **- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005-Loi de finances pour 2006**

[...]

#### **- SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :**

2. Considérant que les requérants font valoir, de façon générale, que « le nombre d'indicateurs de performance non renseignés dans les documents budgétaires transmis au Parlement et détaillant les crédits de chacune des missions est inacceptable et remet en cause la qualité même de l'autorisation parlementaire » ; qu'ils jugent que cette défaillance prive le Parlement « de la capacité d'exercer son contrôle sur l'efficacité des politiques menées » et « aura des conséquences dommageables également lors de la discussion du projet de loi de règlement pour l'année 2006 » ; que, ce faisant, ils mettent en cause la procédure législative au terme de laquelle la loi déferée a été adoptée ;

3. Considérant que l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, définit les documents qui doivent désormais être joints au projet de loi de finances de l'année ; que, parmi ces documents, doivent figurer des « projets annuels de performances » présentant les objectifs associés aux crédits des différents programmes et permettant de mesurer, au moyen « d'indicateurs précis », l'efficacité de la dépense publique ; que l'article 54 de la même loi organique est relatif aux documents qui devront être joints au projet de loi de règlement à partir de celui portant sur l'année 2006 ; que, parmi ces documents, figurent des « rapports annuels de performances » qui permettent d'établir des comparaisons avec les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances initiale ;

4. Considérant que ces annexes doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées ; que tel est l'objet, en particulier, des projets et des rapports annuels de performances ;

5. Considérant, en l'espèce, qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté ;

[...]

- **Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018-Loi de finances pour 2019**

[...]

- **Sur la procédure d'adoption de la loi :**

2. Les députés requérants font valoir que la procédure d'adoption de la loi de finances pour 2019 aurait été entachée de plusieurs irrégularités de nature à porter atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Ils dénoncent, à ce titre, lors de la première lecture, la distribution tardive de plusieurs documents budgétaires, la concomitance de l'examen de ce texte avec celui du projet de loi de finances rectificative pour 2018, ainsi que l'adoption, à l'initiative du Gouvernement, d'articles additionnels après les articles 51 et 55 du projet de loi de finances pour 2019, sur lesquels un débat éclairé n'aurait pu avoir lieu, en raison de leur complexité ou de leur importance. Les députés requérants contestent également l'irrecevabilité opposée, en nouvelle lecture, à un sous-amendement déposé sur l'amendement du Gouvernement portant sur l'article liminaire.

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

4. En premier lieu, le second alinéa de l'article 39 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 mentionnée ci-dessus prescrit le dépôt et la distribution de chacune des annexes générales mentionnées au 7<sup>o</sup> de son article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte ». Ce délai a pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour qu'il se prononce en connaissance de cause sur les projets de loi de finances soumis à son approbation. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci. Il en va de même dans le cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités.

5. S'il ressort des travaux parlementaires que certaines annexes générales n'ont pas été distribuées dans les délais requis, il n'en est pas résulté, compte tenu de la nature de ces documents et des autres informations disponibles dans ces mêmes délais, d'atteinte à la sincérité et la clarté du débat parlementaire.

6. En deuxième lieu, il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

7. Les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement, en première lecture, n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

8. En troisième lieu, la concomitance d'examen du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de finances rectificative n'a pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

9. En dernier lieu, il ressort de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

10. Le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement, reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.



11. Bien que l'article liminaire de la loi déferée, relatif à la prévision des déficits de l'ensemble des administrations publiques, ait été adopté conforme, à l'issue de la première lecture par les deux assemblées, le Gouvernement a déposé, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, un amendement pour le modifier. Cet amendement, qui visait à tenir compte des conséquences, sur cette prévision, des mesures adoptées dans le cours de l'examen du texte et des dernières données conjoncturelles affectant les recettes était recevable. Il ressort des travaux parlementaires qu'un sous-amendement à cet amendement a été déclaré irrecevable par le président de l'Assemblée nationale sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale. Ce sous-amendement modifiait non certaines mais la quasi-totalité des prévisions de déficit retenues par l'amendement du Gouvernement, y compris d'ailleurs celles portant sur l'exécution budgétaire de 2017 et la prévision d'exécution budgétaire pour 2018. À ce titre, ces dispositions ne pouvaient être déposées sous la forme d'un sous-amendement à l'amendement du Gouvernement. Dès lors, il n'a pas été porté atteinte au droit d'amendement.

12. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires doit être écarté. La loi de finances a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022-Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

[...]

- **Sur l'article 2 :**

9. Le paragraphe I de l'article 2 réécrit notamment la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> bis du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale.

10. Les articles L.O. 111-4, L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-2, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 de cette section modifient la liste et le contenu des rapports et annexes devant être joints au projet de loi de financement de l'année, au projet de loi de financement rectificative et au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

11. L'article L.O. 111-4, qui reprend certaines dispositions de son ancien paragraphe I définissant le contenu du rapport accompagnant le projet de loi de financement de l'année, prévoit en particulier que ce rapport présente, pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement et, d'autre part, les objectifs de dépenses décrits dans ce rapport ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire. Ces dispositions, qui visent à améliorer l'information du Parlement, ne portent pas atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution.

12. Un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des rapports et annexes devant être joints ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement. La conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci. Il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités.

13. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les articles L.O. 111-4, L.O. 111-4-1, L.O. 111-4-2, L.O. 111-4-3 et L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale ne sont pas contraires à la Constitution.

14. Les autres dispositions de l'article 2 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

[...]

## **9. Sur la prohibition de l'usage excessif des procédures mises à la disposition des parlementaires et du Gouvernement**

- **Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994-Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales**

[...]

- **Quant à la méconnaissance du droit d'amendement :**

16. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, contestent, en premier lieu l'irrecevabilité opposée à 2 870 amendements qui tendaient à exclure du champ d'application du texte certaines collectivités nommément désignées, en deuxième lieu l'irrecevabilité opposée à 34 amendements en application de l'article 40 de la Constitution, en troisième lieu l'irrecevabilité opposée à 50 amendements en vertu de l'article 41 de la Constitution et en quatrième lieu l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de 69 autres amendements en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement du Sénat, au regard des dispositions des articles 72 de la Constitution, 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 48, alinéa 3 du règlement du Sénat ;

17. Considérant que les saisissants contestent ainsi le sens des décisions ayant conduit à éliminer du débat les amendements dont s'agit, en soulignant qu'a été méconnu le droit d'amendement reconnu aux parlementaires en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

18. Considérant que les dispositions opposées en l'espèce ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre de prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des amendements ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux dispositions restreignant le droit d'amendement d'une part en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part en application de l'article 41 de la Constitution, que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

19. Considérant que si au cours de la séance du 29 juin 1993, à la demande du Gouvernement, les dispositions de l'article 41 de la Constitution ont été opposées par le Président du Sénat à certains amendements et que celles de l'article 40 de la Constitution ont été jugées applicables à l'encontre d'autres amendements, ces décisions, même si elles ont été discutées, n'ont pas été contestées quant à leur contenu ; qu'ainsi la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée au cours du débat ;

20. Considérant qu'au cours de la même séance le Sénat a adopté, conformément à l'article 44, alinéa 2 de son règlement, une motion tendant à déclarer irrecevables 2 870 amendements au motif que ceux-ci, qui visaient à exclure des aides aux investissements des établissements du seul fait qu'ils étaient situés sur le territoire de certaines communes ou départements, méconnaissent le principe d'égalité ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi de cette question, d'examiner si l'irrecevabilité des amendements en cause constitue une méconnaissance du droit d'amendement reconnu à tout parlementaire en application de l'article 44 de la Constitution ;

21. Considérant que ces amendements visaient à exclure, sans justification appropriée, du champ d'application de la loi le territoire de certaines collectivités territoriales et ont méconnu les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République ; que c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ;

22. Considérant enfin qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2 de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ;

[...]

- **Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994-Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale**

[...]

#### - SUR LA PROCEDURE :

2. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine font valoir qu'au cours de la séance du 20 novembre 1993, une seule motion d'irrecevabilité a été adoptée à l'encontre de 46 amendements au motif que ceux-ci étaient « dépourvus de tout lien avec le texte en discussion » ; qu'ils font valoir que cette motion globale n'a pas permis aux auteurs des amendements de défendre leur recevabilité en méconnaissance des dispositions de l'article 48, § 4, du règlement du Sénat ; qu'en outre, ils contestent l'absence de lien entre ces amendements et le texte en discussion et ils soutiennent que leurs auteurs ont ainsi été privés du droit d'amendement, reconnu à tout parlementaire en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

3. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la méconnaissance des seules dispositions du règlement du Sénat ne saurait en tout état de cause avoir pour effet de rendre la procédure contraire à la Constitution dès lors qu'elle n'a pas méconnu les dispositions de celle-ci en empêchant une contestation des décisions d'irrecevabilité ;

4. Considérant que le projet déposé, relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale comportait cinq titres ; que son titre premier concernait l'organisation des moyens de la police judiciaire ; que son titre II portait sur la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en matière économique et financière ;

que son titre III comportait des dispositions relatives aux crimes commis contre les mineurs de quinze ans ; que son titre IV prévoyait des dispositions nécessitées par l'entrée en vigueur du nouveau code pénal ; qu'enfin son titre V, intitulé « Dispositions diverses de procédure pénale », regroupait notamment des articles relatifs à la garde à vue ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement qui est le corollaire de l'initiative législative peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

6. Considérant que le Sénat a écarté du débat en première lecture par l'adoption d'une motion d'irrecevabilité 46 amendements, lesquels visaient à insérer des articles additionnels aux titres IV et V du texte soumis à discussion ; que ces amendements n'étaient pas sans lien avec les matières dont traitait le projet de loi ; que toutefois cette méconnaissance du droit d'amendement doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat ; qu'en l'espèce, compte tenu de l'objet de ces amendements et des questions en débat elle n'a pas revêtu un caractère substantiel de nature à entacher de nullité la procédure législative ;

[...]

- **Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995-Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale**

[...]

#### **- SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :**

2. Considérant que les députés, auteurs de la première saisine, soutiennent, en premier lieu, que la procédure législative utilisée a empêché que la loi déferée soit adoptée à l'issue d'un réel débat parlementaire ; qu'ils contestent, en particulier, en deuxième lieu, les conditions de mise en oeuvre de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution et, en troisième lieu, le recours à la procédure de la question préalable ;

3. Considérant qu'au soutien du premier grief, les députés font valoir que le Gouvernement, pour obtenir l'adoption de la loi déferée, a eu recours successivement à la déclaration d'urgence prévue par l'article 45 de la Constitution et, devant l'Assemblée Nationale, à la procédure d'engagement de la responsabilité gouvernementale sur le vote d'un texte, prévue par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ; qu'ils font également valoir que la question préalable a ensuite été votée par le Sénat, ce qui a eu pour effet de dessaisir cette assemblée de son pouvoir de délibération ; qu'ils relèvent, enfin, que la date initialement fixée pour la tenue de la commission mixte paritaire a été avancée sans motif et, notamment, sans aucune justification d'urgence ; qu'ils considèrent que, si chacune de ces procédures ne peut être regardée, prise isolément, comme inconstitutionnelle, en revanche, leur accumulation a eu pour effet de priver de portée la disposition de l'article 34 de la Constitution selon laquelle « la loi est votée par le Parlement », et a ainsi entaché d'irrégularité la procédure d'adoption de la loi ;

4. Considérant qu'au soutien du deuxième grief, ils allèguent que le Conseil des ministres n'aurait pas délibéré avant que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement ;

5. Considérant qu'ils font valoir, enfin, à l'appui de leur troisième grief, qu'aucune condition particulière n'a pu justifier le recours à la procédure de la question préalable sur un texte qui avait l'accord de la majorité du Sénat ;

6. Considérant que les sénateurs, auteurs de la seconde saisine, faisant leurs les moyens et arguments développés dans la première saisine, soutiennent à titre principal que la procédure d'adoption de la loi présentement examinée a privé les sénateurs du droit d'amendement en méconnaissance du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution et a, par ailleurs, violé le premier alinéa de l'article 45, aux termes duquel « tout projet de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique » ;

#### **. En ce qui concerne l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution :**

7. Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres, que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 6 décembre 1995, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi autorisant celui-ci à réformer la protection sociale ; qu'ainsi la condition posée par la Constitution pour la mise en oeuvre, s'agissant de l'examen de ce texte, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été respectée ;

#### **. En ce qui concerne l'usage de la procédure de la question préalable au Sénat :**

8. Considérant que l'alinéa 3 de l'article 44 du règlement du Sénat, dans sa rédaction issue d'une résolution du 18 décembre 1991, dispose que la question préalable a pour objet « de faire décider, soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération » et que son vote, qui intervient après un

débat limité, organisé suivant les modalités précisées à l'alinéa 8 du même article, a pour effet, en cas d'adoption de la question préalable, « d'entraîner le rejet du texte auquel elle s'applique » ;

9. Considérant que le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, a, après déclaration d'urgence par le Gouvernement, été considéré comme adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 12 décembre 1995 ; que le texte ainsi adopté a été transmis au Sénat où un nombre élevé d'amendements, soit plus de 2 800, ont été déposés ; que le lendemain du jour où la discussion générale s'est ouverte, à l'issue d'une réunion de la commission des affaires sociales, le président de ladite commission a déposé, au nom de celle-ci, une question préalable dans des conditions qui faisaient clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte, mais pour mettre fin au débat ouvert au Sénat en vue d'accélérer la procédure d'adoption de ce texte par le Parlement ; qu'après le vote de cette question préalable, le Gouvernement a provoqué la réunion d'une commission mixte paritaire, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution ; qu'en application du troisième alinéa de cet article, qui prévoit qu'aucun amendement n'est à ce stade recevable, sauf accord du Gouvernement, le texte proposé par la commission mixte paritaire a été adopté par l'Assemblée nationale, le 19 décembre 1995, puis, par le Sénat, le 20 décembre ;

10. Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ;

11. Considérant que cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ;

12. Considérant que dans les conditions où elle est intervenue, l'adoption de la question préalable n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi déférée ;

**. En ce qui concerne les conditions générales d'adoption de la loi :**

13. Considérant que la circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement, sans être contraires à la Constitution, pour accélérer l'examen de la loi dont s'agit, n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi ; que dès lors le grief invoqué ne peut être accueilli ;

[...]

- **Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003-Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques**

[...]

**. En ce qui concerne le droit d'amendement :**

2. Considérant que les sénateurs requérants, pour critiquer la procédure d'adoption de la loi déférée, soutiennent que le droit d'amendement des sénateurs aurait été méconnu ; qu'ils font valoir à cet égard que le Sénat a voté sans modification le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ;

3. Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ;

4. Considérant, en l'espèce, que de nombreux amendements ont été présentés en commission et en séance publique ; que la seule circonstance qu'aucun d'entre eux n'ait été adopté par le Sénat n'a pas vicié la procédure d'adoption de la loi ;

[...]

- **Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006-Loi pour l'égalité des chances**

[...]

**. En ce qui concerne la procédure :**

4. Considérant que les requérants mettent en cause « les conditions du débat parlementaire ayant abouti au vote de la loi critiquée, et particulièrement de son article 8 » ; qu'ils reprochent au Gouvernement d'avoir introduit l'article 8 par voie d'amendement en faisant valoir que cette disposition, « par sa nature, sa portée et son ampleur aurait dû figurer dans le projet de loi initial soumis à l'examen du Conseil d'Etat en application de l'article 39 de la Constitution » ; qu'ils jugent cette insertion par amendement d'autant plus critiquable qu'elle a été réalisée dans le cadre d'un projet examiné en urgence pour lequel l'article 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 a été mis en oeuvre et dont le vote conforme par le Sénat a empêché toute discussion au stade de la commission mixte paritaire ; qu'enfin, ils estiment que l'application qui a été faite du règlement du Sénat, notamment pour déclarer irrecevables certains amendements ou sous-amendements, pour s'opposer à leur examen ou pour réserver leur vote, aurait porté une atteinte excessive au droit d'amendement des sénateurs de l'opposition ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. - Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

7. Considérant, dès lors, que ne peut être utilement invoqué le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 8 de la loi déferée, issues d'un amendement adopté au cours de l'unique lecture ayant précédé la réunion de la commission mixte paritaire, auraient dû figurer, du fait de leur portée, dans le projet de loi initial ; que cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ;

8. Considérant, par ailleurs, que le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'impose la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que plusieurs procédures prévues par la Constitution aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption ;

10. Considérant, en troisième lieu, que l'utilisation combinée des différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait davantage avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ; que, s'il est soutenu que certains amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la procédure suivie pour l'adoption de la loi déferée, et notamment de son article 8, n'a pas été irrégulière ;

[...]

- **Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010-Loi portant réforme des retraites**

[...]

**- SUR LA PROCÉDURE :**

2. Considérant que, selon les députés requérants, la combinaison de la réunion à « huis clos » de la commission saisie au fond et du temps législatif programmé, défini par l'article 49, alinéas 5 à 13, du règlement de l'Assemblée nationale, a porté une atteinte inconstitutionnelle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que la méconnaissance du treizième alinéa de l'article 49 de ce même règlement, aux termes duquel : « Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes », aurait également porté atteinte à ces exigences ;

3. Considérant, d'une part, que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; qu'en l'espèce, il a été précisément rendu compte de l'ensemble de ces travaux ;

4. Considérant, d'autre part, que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle ; qu'ainsi, la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ; qu'en l'espèce, la décision du président de l'Assemblée nationale d'interrompre les explications de vote personnelles n'a pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

[...]

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012-Loi de finances pour 2013**

[...]

- **SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ENSEMBLE DE LA LOI :**

2. Considérant que, selon les sénateurs requérants, la présentation et l'adoption d'une question préalable lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2013 au Sénat ont constitué un détournement de procédure ; qu'ils font valoir qu'en l'absence de volonté d'obstruction de la part de l'opposition lors de l'examen du projet, l'adoption de cette question préalable a entravé le bon déroulement du débat démocratique, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels et le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution ; que la loi déferée aurait, par conséquent, été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;

3. Considérant que le projet de loi de finances pour 2013 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2012 et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2012 ; que le Sénat a rejeté la première partie du projet de loi de finances pour 2013 le 28 novembre 2012, faisant ainsi obstacle à la discussion de la seconde partie du projet ; qu'après l'échec, le 6 décembre 2012, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, l'Assemblée nationale a été saisie en nouvelle lecture du projet et l'a adopté le 14 décembre 2012 ; que, devant le Sénat saisi du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, le président du principal groupe de la majorité sénatoriale a déposé une motion opposant la question préalable à la délibération du projet de loi dans des conditions qui faisaient clairement apparaître que le vote de cette motion était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte mais en vue d'accélérer la procédure d'adoption de ce texte par le Parlement, pour tirer les conséquences tant du rejet du projet de loi lors de la première lecture au Sénat que de l'absence de majorité pour l'adoption du projet de loi le 18 décembre 2012 lors de son examen en commission des finances ; qu'après l'adoption de cette question préalable le 18 décembre 2012, le Gouvernement a demandé, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 20 décembre 2012 ;

4. Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ;

5. Considérant que cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ;

6. Considérant que dans les conditions où elle est intervenue, l'adoption de la question préalable lors de l'examen du projet de loi en nouvelle lecture au Sénat n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi déferée ; que la procédure d'examen du projet de loi n'est donc pas contraire à la Constitution ;

[...]

## II. Sincérité de la loi

### Sur la sincérité des lois financières

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

[...]

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

2. Considérant que le I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique et le I de son article 2 donnent une nouvelle rédaction aux articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale afin de redéfinir le contenu et la présentation des lois de financement ;

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

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

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

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

6. Considérant que, s'agissant des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; que, s'agissant de la partie de la loi de financement de l'année relative au dernier exercice clos, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes ;

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

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

9. Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 reconnaît le caractère de loi de financement de la sécurité sociale à la loi de financement de l'année ainsi qu'aux lois de financement rectificatives ; qu'il prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I ;
10. Considérant que les III et IV de l'article L.O. 111-3 complètent la liste des dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre des lois de financement ; qu'en particulier, comme il a été dit, le IV leur réserve la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale ; que l'habilitation qu'il tient de la Constitution autorise le législateur organique à placer ces mesures dans le domaine exclusif des lois de financement ;
11. Considérant que le V de l'article L.O. 111-3 définit les dispositions qui peuvent figurer dans les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;
12. Considérant que le VIII de l'article L.O. 111-3 précise la portée de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution ;
13. Considérant que, dans les conditions précisées ci-dessus, les dispositions des I à V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ainsi que celles de son VII et de son VIII, ne sont pas contraires à la Constitution ;
14. Considérant que n'appelle pas davantage de remarque de constitutionnalité le premier alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 relatif à la prise en compte, dans « la plus prochaine loi de financement », des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale ;
15. Considérant, en revanche, qu'aux termes du second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3 : « Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont informées par le Gouvernement, dans des conditions prévues par la loi, des mesures législatives, réglementaires ou conventionnelles ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale » ;
16. Considérant que le législateur organique ne pouvait se borner, ainsi que le prévoit la disposition précitée, à poser une règle de principe et à en renvoyer les modalités d'application à des lois ordinaires futures ; qu'il s'ensuit que le second alinéa du VI de l'article L.O. 111-3, dans sa rédaction résultant du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012**

[...]

- **SUR LES DISPOSITIONS CONTESTÉES :**

2. Considérant que, selon les requérants, en adoptant les dispositions de l'article 88 de la loi déferée après la réunion de la commission mixte paritaire, le Parlement a méconnu les dispositions de l'article 45 de la Constitution ;
3. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;
4. Considérant que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère ; que cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les objectifs de dépenses et notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;
5. Considérant que, compte tenu des modifications, présentées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, des prévisions économiques initiales associées au projet de loi de financement, les dispositions de l'article 88 ont pour objet d'assurer, par le surcroît de ressources qu'elles prévoient, la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale tel que déterminé dans le



projet de loi de financement initial ; qu'ainsi, elles sont destinées à assurer le respect de la Constitution ; que le grief tiré de ce qu'elles auraient été adoptées selon une procédure contraire à cette dernière doit donc être écarté ;  
[...]

- **Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**

[...]

- **SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :**

2. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de financement de la sécurité sociale est insincère compte tenu de l'avis du Haut conseil des finances publiques ; qu'ils font également valoir que les modifications introduites lors de l'examen de l'article 8 ont eu pour effet de réduire les recettes que cet article devait produire en 2014 à hauteur de 200 millions d'euros sans que cette réduction du montant des recettes ait été prise en compte pour la fixation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;

3. Considérant qu'aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, 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 » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;

4. Considérant, en premier lieu, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,1 % en moyenne annuelle pour 2013 et de 0,9 % pour 2014 ; que, dans son avis susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé que si « les prévisions de croissance sont plausibles », « le scénario macroéconomique présente des éléments de fragilité » ;

5. Considérant qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant, en second lieu, que les modifications introduites lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ont eu pour effet de diminuer les recettes attendues des dispositions de son article 8 pour l'année 2014 ; que le Gouvernement, après avoir présenté, par voie de conséquence, lors de cette même nouvelle lecture, un amendement à l'article 6 prenant en compte la correction de l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour l'année 2013, a également présenté des amendements aux articles 22, 23 et 24 ainsi qu'à l'état figurant en annexe C à la loi de financement de la sécurité sociale notamment afin de prendre en compte l'impact négatif sur les prévisions de recettes résultant des modifications introduites à l'article 8 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

[...]

- **Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014-Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**

[...]

- **SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :**

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi de financement rectificative de la sécurité sociale est insincère dans la mesure où ses articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 sont à l'origine de moindres recettes pour le budget de la sécurité sociale qui ne sont compensées par aucune autre recette équivalente, en méconnaissance du principe de compensation financière intégrale des exonérations de cotisations de sécurité sociale ; qu'il en résulterait une aggravation des perspectives macroéconomiques ; qu'ils font également valoir que la discussion du projet de loi n'a pas permis de déterminer si les pistes de financement de ces pertes de recettes seraient développées dans le

projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ou dans le projet de loi de finances pour 2015 ni d'avoir des indications précises relatives à la compensation des pertes de recettes, en méconnaissance des exigences de sincérité de la discussion des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ;

3. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale « 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 » ; qu'en vertu de la première phrase du 2<sup>o</sup> du C du paragraphe I du même article, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale détermine, pour l'année en cours, « 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 » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine pour l'année en cours ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ;

5. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui ne doivent entrer en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ne peuvent avoir pour effet d'affecter les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours ; que, d'autre part, il appartiendra au Gouvernement de tenir compte, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, des dispositions de la loi déferée ayant un effet sur les recettes des régimes de sécurité sociale des années ultérieures et de les assortir, le cas échéant, d'autres dispositions relatives aux recettes pour assurer la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année à venir ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

[...]

- **Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017**

[...]

- **Sur la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale :**

2. Les députés requérants soutiennent que, compte tenu de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 24 septembre 2016 mentionné ci-dessus, la loi de financement de la sécurité sociale est insincère. S'appuyant sur l'avis du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie du 12 octobre 2016 mentionné ci-dessus, ils font valoir que la prévision d'augmentation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est sous-évaluée. Ils contestent également l'ampleur des économies attendues sur le prix des médicaments, alors que celles-ci dépendent d'une négociation à venir.

3. Aux termes de la première phrase du 2<sup>o</sup> du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, 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 ». Il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

4. Il s'ensuit, d'une part, que les prévisions de recettes ainsi que les tableaux d'équilibre par branche doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi et, d'autre part, qu'il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales.

5. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été fondé sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017. Dans son avis mentionné ci-dessus, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2016 était « un peu élevée au regard des informations connues à ce jour » et « supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment ». Il a considéré que celle pour 2017 était « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ». Le Haut

conseil des finances publiques a par ailleurs souligné les « fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur » prévues pour l'établissement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

6. En premier lieu, si les hypothèses retenues peuvent être regardées comme optimistes, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

7. En second lieu, la prise en compte d'économies à venir sur le prix des médicaments remboursés par l'assurance maladie dans le calcul de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, contribue au respect du principe de sincérité tel qu'énoncé ci-dessus. En outre, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que l'évaluation de ces économies soit insincère.

8. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 doit être écarté.

[...]

- **Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023**

[...]

- **Sur la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale :**

19. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi déferée reposerait sur des prévisions économiques insincères. À ce titre, ils se réfèrent aux « fortes réserves » qu'aurait émises, selon eux, le Haut conseil des finances publiques dans son avis du 21 septembre 2022 mentionné ci-dessus. Ils font également valoir que les prévisions de dépenses de la branche maladie et de la branche vieillesse, ainsi que la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie seraient sous-évaluées. Ils estiment, en outre, que les prévisions de déficits des régimes sociaux pourraient rendre nécessaires de nouveaux transferts de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale en application de l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 mentionnée ci-dessus.

20. Les députés auteurs de la première saisine et les sénateurs requérants considèrent également que la première partie de la loi déferée, relative à l'exercice 2021, présenterait des comptes inexacts au motif que le montant du déficit des régimes sociaux mentionné à l'article 1<sup>er</sup> ne coïnciderait pas avec celui figurant dans le rapport approuvé par l'article 2.

21. Les députés auteurs de la deuxième saisine critiquent, par ailleurs, l'absence d'évaluation de l'impact financier de la prime de partage de la valeur dans l'annexe 4 au projet de loi initial.

[...]

### **III. Détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale**

#### **A. Normes de référence**

##### **Constitution du 4 octobre 1958**

- **Article 34**

[...]

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

[...]

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

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

[...]

#### **- SUR L'ARTICLE 21 :**

19. Considérant que cet article fixe rétroactivement à 2078,97 F, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1996, la base mensuelle de calcul des allocations familiales mentionnée à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale et dispose qu'à compter de 1997, la revalorisation est calculée à partir de cette référence chiffrée ;

20. Considérant que les députés requérants soutiennent que cette disposition constitue une validation qui tend à priver d'effet, pour les années 1996 et suivantes, les décisions du Conseil d'État du 28 mars 1997 annulant le refus de revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 1995 ; qu'une telle mesure de validation n'a pas, selon eux, sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale ; qu'elle aurait été introduite selon une procédure irrégulière ; qu'aucun intérêt général ne la justifierait ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'en introduisant cette disposition par voie d'amendement, lors de l'examen du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait usage du droit qu'il tient des dispositions du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution ; qu'aucune autre règle constitutionnelle ou organique ne faisait obstacle, en l'espèce, à l'exercice par le Gouvernement de ce droit ;

22. Considérant, en deuxième lieu, que l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit l'objet des lois de financement de la sécurité sociale, dispose en son dernier alinéa : « Les amendements non conformes aux dispositions du présent article sont irrecevables » ; que, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, le règlement de l'Assemblée nationale, en son article 121-2, et le règlement du Sénat, en son article 45, ont prévu des modalités selon lesquelles s'exerce, notamment à la diligence de tout parlementaire, le contrôle de la recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ; que, dans ces conditions, le Conseil constitutionnel ne peut être directement saisi de la conformité d'une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'article L.O. 111-3 précité lorsque cette disposition est issue d'un amendement dont la question de la recevabilité n'a pas été préalablement soulevée devant le Parlement ;

23. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi que l'amendement dont résulte la disposition critiquée n'a pas fait l'objet, au cours de la procédure parlementaire, d'une contestation relative à sa recevabilité au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que cette disposition serait étrangère à l'objet des lois de financement de la sécurité sociale ne peut être retenu ;

24. Considérant, enfin, que, si le législateur a la faculté de prendre, sauf en matière répressive et sous réserve du respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, des dispositions rétroactives, afin de valider des actes administratifs, il ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles ; que c'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la constitutionnalité des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

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

[...]

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

[...]

#### **- SUR L'ARTICLE 3 :**

8. Considérant que l'article 3 de la loi déferée affecte au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale le reliquat du droit de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'Etat au titre de l'année 2000 ;

9. Considérant que, selon les sénateurs requérants, l'article 3 ne respecterait pas les dispositions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dans la mesure où il méconnaîtrait le champ respectif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, « une loi de finances ne pouvant modifier une mesure contenue dans une loi de financement de la sécurité sociale » ;

10. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale : « Seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du I » ; que cette dernière disposition a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient affectées par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées ;

11. Considérant que le transfert du reliquat du produit du droit de consommation sur les tabacs du budget de l'Etat vers le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale est évalué à trois milliards de francs ; que ce transfert affecterait les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2000, alors qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale n'a pris en compte cette incidence et qu'aucune ne pourra plus le faire d'ici à la fin de l'exercice ; qu'il convient à cet égard de relever que le IX de l'article 16 de la loi susvisée du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 rend seulement applicable, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'affectation des droits sur les boissons au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ;

12. Considérant, en conséquence, que l'article 3 de la loi déferée doit être déclaré non conforme à la Constitution comme contraire aux dispositions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

[...]

- **Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002**

[...]

**En ce qui concerne la dégradation alléguée des comptes des régimes de base :**

14. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que la loi déferée aurait « pour principal effet, sinon pour objet, de dégrader considérablement les comptes des régimes de base pour les exercices 2000, 2001 et 2002 afin d'éviter de faire supporter au budget de l'Etat les conséquences financières des politiques décidées par le Gouvernement » ; qu'ils estiment ces mouvements contraires à l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale découlant du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution ;

15. Considérant que sont critiqués à cet égard les transferts de recettes figurant aux articles 13, 16 et 67 ainsi que les changements d'imputation de charges opérés notamment par l'article 42 ;

16. Considérant que l'article 13 de la loi déferée comprend diverses mesures tendant à accroître les recettes du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ; qu'en particulier son II transfère à ce fonds, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, la totalité de la contribution sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur ; que le III du même article lui affecte la totalité du droit de consommation sur les alcools dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 ; qu'il est allégué que, du fait de ces transferts de recettes, le déficit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés serait aggravé de 5,9 milliards de francs en 2001 et de 11,8 milliards de francs en 2002 ; qu'en outre il serait porté atteinte au principe du consentement à l'impôt, en raison, selon les requérants, de la « grande opacité » des nouvelles affectations ;

17. Considérant que sont également mises en cause deux dispositions au motif qu'elles aggraveraient le déficit du fonds de solidarité vieillesse, organisme créé pour concourir au financement des régimes de base ; que les requérants soutiennent, en premier lieu, que le V de l'article 13 prive le fonds, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la totalité du produit de la taxe sur les contributions au bénéfice des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance, à hauteur de 2,9 milliards de francs ; qu'ils font valoir, en second lieu, que la part de la contribution sociale de solidarité des sociétés affectée au même fonds est réduite de 0,7 milliard de francs du fait de l'article 16 de la loi déferée « coordonné avec l'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2001 » ;

18. Considérant, en outre, selon les saisissants, que l'article 67 de la loi déferée réduirait les recettes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en relevant la part, affectée au fonds de réserve pour les retraites, des prélèvements

sociaux sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale ;

19. Considérant, enfin, que, s'agissant des charges nouvelles pesant sur les comptes de certains régimes de base, les sénateurs requérants mettent en cause l'incidence de l'article 42 qui prévoit en 2001 une participation exceptionnelle de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés au financement du « plan Biotox », à hauteur de 1,3 milliard de francs ;

20. Considérant, en premier lieu, que l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ;

21. Considérant, en deuxième lieu, que les transferts critiqués de recettes fiscales et de charges, qui sont définis avec une précision suffisante, n'entravent pas, eu égard à leur montant, le fonctionnement des régimes et organismes concernés au point de les empêcher d'exercer leurs missions ou de mettre en oeuvre les politiques nécessaires au respect des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

22. Considérant, enfin, que ces transferts ne méconnaissent pas davantage le principe du consentement à l'impôt, proclamé par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dès lors que le Parlement a été clairement informé de leurs motifs et y a librement consenti par son vote ; que le principe du consentement à l'impôt n'implique pas qu'une imposition prélevée initialement pour couvrir un besoin déterminé ne puisse être affectée à la couverture d'un autre besoin ;

[...]

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

[...]

**SUR L'ARTICLE 43 :**

14. Considérant que l'article 43 de la loi déferée a pour principal objet de modifier les conditions de remboursement des dépenses exposées par les assurés sociaux pour l'achat de médicaments figurant dans un « groupe générique » au sens des dispositions du 5 ° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique ;

15. Considérant que le I de l'article 43 modifie l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale en vue de limiter au prix de la spécialité générique la plus chère du même groupe la prise en charge de telles dépenses par l'assurance maladie, tant lorsqu'un médicament appartenant à ce groupe a été délivré à l'assuré conformément à une prescription libellée en dénomination commune que lorsque le pharmacien a remplacé la spécialité prescrite par une autre spécialité du même groupe dans le cadre du pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique ;

16. Considérant que les dispositions nouvelles du 3 ° du I de l'article 43 permettent que la base de remboursement des médicaments appartenant à un même groupe générique soit limitée à un « tarif forfaitaire de responsabilité » arrêté par les ministres de la santé et de la sécurité sociale après avis du Comité économique des produits de santé institué par l'article L. 162-17-3 du code de la sécurité sociale ; que, selon les requérants, ces dispositions seraient contraires au principe d'égalité et méconnaîtraient les exigences constitutionnelles relatives à la santé ;

17. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

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

19. Considérant que ce tarif conduira à rembourser de façon uniforme les patients atteints de la même affection auxquels est prescrit un médicament d'un groupe générique déterminé ; qu'ainsi, les dispositions en cause, qui n'ont pas directement pour effet de créer des différences entre assurés sociaux, ne sont pas contraires, par elles-mêmes, au principe d'égalité ;

20. Considérant, toutefois, qu'en laissant à la charge du patient la partie du prix du médicament délivré excédant le tarif forfaitaire de responsabilité, les dispositions critiquées conduiront à faire varier la fraction remboursée du prix d'un médicament selon le coût de celui qui aura effectivement été délivré au sein d'un groupe générique déterminé ; que, de ce fait, l'institution du tarif forfaitaire de responsabilité peut créer, de manière indirecte, des différences entre assurés sociaux selon que ceux-ci auront ou non été en mesure de se faire prescrire ou délivrer un médicament générique ;

21. Considérant qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de prévoir les modalités d'une information précise de l'ensemble des assurés sociaux quant aux principes généraux du nouveau système de remboursement des médicaments et quant à la possibilité de se faire prescrire ou délivrer un médicament dont le prix soit égal à la base de remboursement ou le plus voisin de celle-ci ; qu'il revient en outre aux autorités administratives compétentes d'accompagner la mise en oeuvre du nouveau système de remboursement par des actions de formation des professionnels de santé à l'usage des spécialités génériques, de contribuer à l'élaboration de « bonnes pratiques » en ce qui concerne la prescription de médicaments génériques par les médecins, ainsi que d'encourager l'exercice par les pharmaciens du pouvoir de substitution qu'ils détiennent en vertu de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique ;

22. Considérant, enfin, qu'il appartiendra aux auteurs de l'arrêté prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi déferée, de fixer le tarif forfaitaire de responsabilité de telle sorte que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé » ;

23. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 43 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003-Loi de finances pour 2004**

[...]

- **SUR L'ARTICLE 140 :**

35. Considérant que l'article 140 de la loi déferée, qui modifie l'article L. 862-2 du code de la sécurité sociale, met en place un forfait unifié de prise en charge des dépenses afférentes à la couverture maladie universelle complémentaire, que celles-ci relèvent des organismes de sécurité sociale ou des organismes de protection sociale complémentaire ;

36. Considérant que, selon les requérants, « en revenant sur la différence de traitement financier des différents organismes qui contribuent au financement de la couverture maladie universelle complémentaire » instituée par la loi du 27 juillet 1999 susvisée, le législateur a porté atteinte au principe d'égalité ; qu'ils soutiennent, en outre, que cette disposition entraîne « une charge nouvelle pour les caisses primaires d'assurance maladie » qui porterait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale ;

37. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; 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 ;

38. Considérant, dès lors, que le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir que le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie attribuera aux organismes de sécurité sociale et aux organismes de protection sociale complémentaire une dotation forfaitaire d'un montant identique par personne prise en charge ; que, par suite, la disposition critiquée ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

39. Considérant, en second lieu, que l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice ;

40. Considérant que le « forfait » instauré par l'article 140 de la loi déferée a pour objet la maîtrise des dépenses afférentes à la couverture maladie universelle complémentaire ; qu'ainsi, eu égard tant à son objet, qu'au montant en cause et à la situation financière des caisses d'assurance maladie, la mesure prévue par l'article critiqué n'a pas une incidence telle qu'il serait porté atteinte aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

41. Considérant que, par suite, les griefs dirigés contre l'article 140 doivent être écartés ;

[...]



- **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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution ;

6. Considérant que la nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article 3 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 modifie la composition du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale ; que ces dispositions sont, par leur contenu, étrangères au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution ; qu'elles ont valeur de loi ordinaire ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

[...]

- **Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**

[...]

- **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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 2001-692 du 1<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> 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 ;

[...]

- **Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020**

[...]

- **Sur certaines dispositions des articles 3 et 25 et sur les articles 27 et 28 :**

12. Le paragraphe III de l'article 3 prévoit, pour l'année 2019, l'absence de compensation par l'État du coût de certaines mesures de réduction et d'exonération de cotisations sociales ou de contributions affectées aux organismes de sécurité sociale. Il en va ainsi de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et du taux intermédiaire de contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement, prévus par la loi du 24 décembre 2018 mentionnée ci-dessus. Il en va de même des mesures de lissage du franchissement du seuil d'assujettissement à la contribution sociale généralisée et de réduction du forfait social au titre de l'intéressement et de la participation pour certaines entreprises, prévues par la loi du 22 décembre 2018 mentionnée ci-dessus.

13. Le troisième alinéa du b du 2° du paragraphe I de l'article 25 modifie l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, afin de prévoir, à partir de 2020, l'absence de compensation à la sécurité sociale du coût de plusieurs mesures, telles que l'exonération de cotisations sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique et celles, déjà mentionnées, relatives au taux intermédiaire de contribution sociale généralisée et au forfait social au titre de l'intéressement et de la participation. Ces mesures sont prévues, respectivement, au 5° bis du paragraphe III de l'article L. 136-1-1, au paragraphe III bis de l'article L. 136-8 et aux huitième, avant-dernier et dernier alinéas de l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale.

14. Les articles 27 et 28 approuvent, pour l'année 2020, les prévisions de recettes et le tableau d'équilibre, par branche, des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général.

15. Les députés auteurs de la deuxième saisine contestent les dispositions du paragraphe III de l'article 3 prévoyant l'absence de compensation à la sécurité sociale de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et de la création du taux intermédiaire de contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement. Dès lors que ces mesures ont été prises dans une loi ordinaire, les dispositions contestées méconnaîtraient le paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui réserve aux lois de financement de la sécurité sociale la faculté de déroger à l'obligation de compensation prévue à l'article L. 131-7 du même code.

16. Les députés auteurs de la troisième saisine contestent le paragraphe III de l'article 3 et les dispositions de l'article 25 dérogeant, pour plusieurs mesures, à l'obligation de compensation. Ils étendent leur critique aux tableaux d'équilibre figurant aux articles 27 et 28, en ce qu'ils intègrent les pertes de recettes causées par cette absence de compensation. L'ensemble de ces dispositions contreviendrait à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale et à un principe de « autonomie organique et financière de la sécurité sociale ».

17. En premier lieu, aux termes du paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale : « 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° À toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions 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° À toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ».

18. Il résulte de ces dispositions que seule une loi de financement de la sécurité sociale peut décider de ne pas compenser aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale le coût d'une des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement mentionnées ci-dessus. En revanche, de telles mesures peuvent figurer dans d'autres

textes qu'une loi de financement de la sécurité sociale. Le grief tiré de la méconnaissance du paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ne peut donc qu'être écarté.

19. En second lieu, d'une part, l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice. D'autre part, eu égard au montant des pertes de recettes pour la sécurité sociale induites par les mesures en cause, l'absence de compensation n'est pas contraire à l'exigence constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale. Le grief tiré de sa méconnaissance doit donc être écarté.

20. Par conséquent, le paragraphe III de l'article 3 de la loi déferée, les mots « au 5 ° bis du III de l'article L. 136-1-1, au III bis de l'article L. 136-8, aux huitième, avant-dernier et dernier alinéas de l'article L. 137-15 » figurant au 1 ° du paragraphe II de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale et les articles 27 et 28 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

[...]

## IV. Cavaliers sociaux

### A. Normes de référence

#### 1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

[...]

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

[...]

#### 2. Code de la sécurité sociale

Livre I : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base (Articles L111-1 à L184-1)

Titre I : Généralités (Articles L111-1 à L115-9)

Chapitre 1 bis : Lois de financement de la sécurité sociale (Articles LO111-3 à LO111-10-2)

Section 1 : Contenu des lois de financement de la sécurité sociale (Articles LO111-3 à LO111-3-18)

Sous-section 1 : Loi de financement de la sécurité sociale de l'année (Articles LO111-3-2 à LO111-3-8)

Paragraphe 2 : Dispositions facultatives (Articles LO111-3-6 à LO111-3-8)

- **Article L. O. 111-3-6**

*Création LOI n°2022-354 du 14 mars 2022 - art. 1*

Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours :

1° 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 ;

2° Les dispositions relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

3° Les dispositions ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ;

4° Si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les dispositions ayant un effet sur :

a) La dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier ;

b) La dette des établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses ;

5° Les dispositions améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

- **Article L. O. 111-3-7**

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 les dispositions :

1° 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 ou relatives, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes et applicables :

a) A l'année ;

b) A l'année et aux années ultérieures ;

c) Aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent ;

2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

3° 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 ;

4° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière ;

5° Relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves ;

6° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

- **Article L. O. 111-3-8**

Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir :

1° Les dispositions ayant un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes et applicables :

a) A l'année ;

b) A l'année et aux années ultérieures ;

c) Aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent ;

2° Les dispositions 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 ;

3° Si elles ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les dispositions ayant un effet sur :

a) La dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier ;

b) La dette des établissements médico-sociaux publics et privés à but non lucratif financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses ;

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

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

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

[...]

**. En ce qui concerne le domaine des lois de financement de la sécurité sociale et la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution :**

**- 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 déférée « 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 1<sup>er</sup> 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 » ;

**- Quant à la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution :**

12. Considérant que les amendements dont sont issus les articles 115 et 117, présentés par des sénateurs, auraient dû, de surcroît, être déclarés irrecevables dès leur dépôt au motif qu'ils avaient pour conséquence l'aggravation d'une charge publique ;

13. Considérant, en effet, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; que, si la

question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ;

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, 115 et 117 de la loi déferée ainsi que le V de son article 104 ;

[...]

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

[...]

**. 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 revente 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 ;

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

- **Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

[...]

. **En ce qui concerne les mots « et 2020 » :**

42. Les dispositions contestées prévoient l'application de la dérogation pour l'année 2020, laquelle ne relève pas de la loi de financement. Dès lors, et malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures, ces dispositions ne présentent pas un caractère permanent au sens du 2<sup>o</sup> du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Par conséquent, les mots « et 2020 » figurant au premier alinéa de l'article 68, qui ne trouvent pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, sont contraires à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022**

[...]

28. L'article 68 autorise les orthoptistes à réaliser certains actes et à établir certaines prescriptions. Au regard de leur incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie, ces dispositions trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

30. Les articles 73 et 74 prévoient que l'État peut autoriser, à titre expérimental, respectivement les masseurs-kinésithérapeutes et les orthophonistes à exercer leur art sans prescription médicale pour une durée de trois ans et dans six départements. Au regard de leur incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie, ces dispositions trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

32. L'article 76 prévoit, à titre expérimental, que les infirmiers en pratique avancée peuvent réaliser certaines prescriptions médicales. Au regard de leur incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie, ces dispositions trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

[...]

## V. Article 3 (ex 2 bis A) : Contrat de fin de carrière

### Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### - Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

[...]

##### - SUR L'ARTICLE 32 :

57. Considérant que l'article 32 complète la section 6 du chapitre II du titre VI du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale par un article L. 162-31-1 qui autorise la mise en oeuvre d'expérimentations de nouveaux modes d'organisation des soins, pour une durée n'excédant pas quatre ans, dans le cadre de projets pilotes visant à optimiser les parcours de soins des patients souffrant de pathologies chroniques ;

58. Considérant que, selon les députés requérants, en définissant un cadre général applicable aux expérimentations des nouveaux modes d'organisation des soins, l'article 32 ne contribue pas à la détermination des conditions générales de l'équilibre financier des organismes de sécurité sociale et n'a pas sa place en loi de financement de la sécurité sociale ; que, par ailleurs, en renvoyant au pouvoir réglementaire l'essentiel des conditions de mise en oeuvre des expérimentations autorisées par l'article 32, le législateur aurait insuffisamment défini l'objet et les conditions de l'expérimentation et aurait ainsi méconnu l'étendue de sa compétence ;

59. Considérant, en premier lieu, qu'au regard de l'incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie des expérimentations de nouveaux modes d'organisation des soins autorisées par l'article 32, cet article a sa place en loi de financement de la sécurité sociale ;

60. Considérant, en second lieu, que si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle ;

61. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a restreint le champ des expérimentations de nouveaux modes d'organisation des soins à l'optimisation des parcours de soins des patients souffrant de pathologies chroniques ; qu'il a précisément énuméré, au paragraphe II de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale, les règles législatives auxquelles ces expérimentations peuvent déroger ; qu'il a fixé à quatre ans la durée maximale des expérimentations qu'il a autorisées ; que le législateur a ainsi défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause ;

62. Considérant que l'article 32 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

[...]

#### - Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017

[...]

##### - Sur l'article 32 :

30. L'article 32 modifie l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale relatif aux garanties collectives établies, au titre de la protection sociale complémentaire des salariés, par les accords professionnels ou interprofessionnels. D'une part, il autorise ces accords à prévoir « la mutualisation de la couverture des risques décès, incapacité, invalidité ou inaptitude », en retenant au moins deux organismes de prévoyance. D'autre part, il oblige les entreprises entrant dans le champ d'application d'un tel accord, à souscrire l'un des contrats de référence proposés par les organismes ainsi sélectionnés.

31. Les requérants estiment que ces dispositions n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Ils leur reprochent également de méconnaître la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre.

32. L'article 32 met en place un mécanisme de clause de désignation pour les accords collectifs complémentaires d'entreprise en matière de prévoyance. Toutefois, si cet article oblige les entreprises de la branche professionnelle ou interprofessionnelle qui a conclu un tel accord à adhérer au contrat d'assurance complémentaire proposé par

l'un des organismes de prévoyance désigné par l'accord, il n'oblige pas les branches professionnelles ou interprofessionnelles à conclure un tel accord. Ces dispositions ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Elles sont donc contraires à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**

[...]

- **Sur l'article 43 :**

27. L'article 43 autorise, à titre expérimental, un établissement de santé à facturer une prestation d'hospitalisation lorsque son service d'urgence réoriente un patient vers un autre type de prise en charge.

28. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent à cette disposition de porter atteinte au droit à la protection de la santé et au principe d'égal accès au service public de santé dans la mesure où la réorientation du patient vers la médecine de ville pourrait limiter la prise en charge par les services d'urgence et, en l'absence d'une offre de soins ambulatoires suffisante, s'effectuer au détriment du patient. Ils font également valoir que cette disposition n'aurait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale dans la mesure où elle aurait un effet trop indirect sur les dépenses des organismes de sécurité sociale.

29. 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 ». L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale.

30. En premier lieu, l'expérimentation autorisée par les dispositions contestées porte sur la facturation, au titre d'une prestation d'hospitalisation, d'un service de réorientation des patients. Elle a donc une incidence sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de sécurité sociale et trouve, pour cette raison, sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

31. En second lieu, les dispositions contestées se bornent à prévoir que, à titre expérimental, lorsque les services d'urgence des établissements de santé décident de réorienter un patient vers une offre de soins plus adaptée, cette réorientation, qui s'effectue en fonction de la situation médicale du patient, puisse faire l'objet d'une facturation au titre d'une prestation d'hospitalisation. Dès lors, elles ne portent atteinte ni au droit à la protection de la santé, ni au principe d'égalité devant le service public qui résulte de l'article 6 de la Déclaration de 1789. L'article 43, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

[...]

- **Sur la place d'autres dispositions dans la loi de financement de la sécurité sociale :**

61. L'article 45 étend le champ des expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé en vue de développer « la compréhension et la participation active des patients à leur parcours de soins, tant à titre préventif que curatif, notamment via l'éducation thérapeutique ».

62. Les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du paragraphe I et les paragraphes II et III de l'article 50 sont relatifs à la prescription dématérialisée des arrêts de travail.

63. 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. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Elles sont donc contraires à la Constitution.

[...]

- **Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019-Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020**

[...]

- **Sur la place d'autres dispositions dans la loi de financement de la sécurité sociale :**

**. En ce qui concerne les dispositions initiales du projet de loi de financement de la sécurité sociale et celles introduites en première lecture :**

70. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure prévue à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui détermine

le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

71. Le 4 ° du paragraphe I de l'article 21 vise à prévoir qu'un site internet doit présenter l'ensemble des instructions et circulaires relatives à la législation applicable en matière de cotisations et contributions sociales mises à disposition des cotisants. Les 12 ° et 13 ° du paragraphe II de l'article 42 créent un « Bulletin officiel des produits de santé » destiné à assurer, à la place du Journal officiel de la République française, la publication de certaines informations juridiques relatives au remboursement, à la prise en charge, aux prix, aux tarifs et à l'encadrement de la prescription et de la dispensation des médicaments, des dispositifs médicaux, des autres produits de santé et, le cas échéant, des prestations associées. L'article 73 prévoit la création d'un site internet regroupant les places en crèches disponibles ainsi que les disponibilités d'accueil des assistants maternels. Ces dispositions se bornent à prévoir certains moyens d'information des assurés sociaux ou des professionnels de santé.

72. L'article 61 supprime l'obligation de production d'un certificat médical de non contre-indication pour l'obtention, par un mineur, d'une licence sportive. La délivrance d'un tel certificat médical, qui n'est ni un acte de soin ni un acte de prévention, ne fait pas l'objet d'une prise en charge par l'assurance maladie.

73. L'article 63 autorise certains professionnels de santé déjà habilités à prescrire des substituts nicotiques à les délivrer eux-mêmes au patient.

74. Le paragraphe IV de l'article 85 prévoit une expérimentation de plateformes départementales placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie « afin de prévenir la désinsertion professionnelle ».

75. 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. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

[...]

## **VI. Article 10 (ex 7) : *Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance***

### **A. Normes de référence**

#### **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**

- **Troisième alinéa**

La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

- **Onzième alinéa**

Elle 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.

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **1. Sur les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946**

#### **- Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997-Loi créant les plans d'épargne retraite**

[...]

#### **- SUR LE GRIEF TIRE DE LA MECONNAISSANCE DU ONZIEME ALINEA DU PREAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 :**

2. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent, en invoquant l'inconstitutionnalité de la loi tout entière, que le contenu même du droit à pension serait remis en cause par la loi déférée dans la mesure où celle-ci tendrait à instituer un système se substituant progressivement aux régimes obligatoires, de base et complémentaires, de sécurité sociale ; qu'ainsi elle contreviendrait au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

3. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 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. » ;

4. Considérant que la loi déférée tend, aux termes de son article 1<sup>er</sup>, à permettre à tout salarié lié par un contrat de travail de droit privé et relevant du régime d'assurance vieillesse de base mentionné au titre V du livre III du code de la sécurité sociale ou à l'article 1024 du code rural ainsi que des régimes de retraite complémentaire mentionnés au titre II du livre IX du code de la sécurité sociale, et aux avocats salariés relevant de la Caisse nationale des barreaux français, d'adhérer à un plan d'épargne retraite ; qu'elle n'a pas pour objet de mettre en cause le principe ou l'organisation de l'assurance vieillesse ; qu'elle se borne à instituer un système facultatif d'épargne en vue de la retraite qui, en vertu de son article 3, ouvrira droit, au profit des adhérents, sous certaines conditions d'âge ou de cessation d'activité, au paiement d'une rente viagère ou d'un versement unique, venant s'ajouter aux prestations des régimes obligatoires de base et complémentaires de la sécurité sociale ; qu'elle ne modifie pas les droits et obligations résultant du régime général d'assurance-vieillesse de la sécurité sociale et des régimes complémentaires ; qu'elle ne saurait dès lors être regardée comme portant atteinte aux principes énoncés par les dispositions précitées ;

[...]

#### **- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002-Loi de modernisation sociale**

[...]

#### **- En ce qui concerne l'article 48 :**

33. Considérant que l'article 48 abroge la loi susvisée du 25 mars 1997 ainsi que plusieurs de ses dispositions insérées dans le code général des impôts et dans le code de la sécurité sociale ;

34. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que cette abrogation créerait, en méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « une inégalité devant la retraite entre travailleurs du secteur public et salariés du régime général », du fait de la suppression de la « déductibilité du revenu imposable des versements effectués par les salariés en vue de se constituer une épargne retraite complémentaire » ;

35. Considérant, en premier lieu, que les salariés liés par un contrat de travail de droit privé, d'une part, et les agents des collectivités publiques, d'autre part, relèvent de régimes juridiques différents au regard de la législation sur les retraites ;

36. Considérant, en second lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

37. Considérant qu'en l'espèce, l'abrogation de la loi susvisée ne modifie en rien les droits des salariés du secteur privé aux prestations servies par les régimes de base de sécurité sociale et par les régimes complémentaires ; que, dès lors, elle ne prive pas de garanties légales les exigences issues du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

38. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 48 ne porte pas atteinte au principe d'égalité ;

[...]

- **Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003-Loi portant réforme des retraites**

[...]

**Sur l'article 3 :**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi déferée : « Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent » ;

3. Considérant que les requérants soutiennent, d'une part, qu'« en prescrivant cette règle, le législateur est resté en-deçà de sa propre compétence » ;

4. Considérant que l'article 3 se borne à exposer le motif d'équité qui inspire plusieurs des dispositions particulières figurant dans le texte déferé ; qu'il en est ainsi notamment des dispositions assurant un montant minimal des pensions, améliorant la situation du conjoint survivant et celle des non salariés, ou permettant de prendre en compte le handicap, les « meilleures années » des retraités relevant de plusieurs régimes et les longues durées de carrière accomplies par les personnes entrées tôt dans la vie active ; que l'article 3, dépourvu par lui-même de valeur normative, ne saurait être utilement argué d'inconstitutionnalité ;

5. Considérant qu'ils soutiennent, d'autre part, que le législateur a méconnu le Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'il aurait dû, dans les autres dispositions de la loi, prendre en compte la pénibilité des tâches assurées par les travailleurs, sans renvoyer cette question à la négociation collective ;

6. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, 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 » ;

7. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en oeuvre 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 et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

8. Considérant que, du point de vue de son économie générale, la loi déferée a mis en oeuvre l'exigence constitutionnelle précitée sans la priver de garanties légales ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté ;

[...]

- **Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010-Époux L. [Faute inexcusable de l'employeur]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 451-1 du code de la sécurité sociale : « Sous réserve des dispositions prévues aux articles L. 452-1 à L. 452-5, L. 454-1, L. 455-1, L. 455-1-1 et L. 455-2, aucune action en réparation des accidents et maladies mentionnés par le présent livre ne peut être exercée conformément au droit commun, par la victime ou ses ayants droit » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 452-1 du même code : « Lorsque l'accident est dû à la faute inexcusable de l'employeur ou de ceux qu'il s'est substitués dans la direction, la victime ou ses ayants droit ont droit à une indemnisation complémentaire dans les conditions définies aux articles suivants » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 452-2 : « Dans le cas mentionné à l'article précédent, la victime ou ses ayants droit reçoivent une majoration des indemnités qui leur sont dues en vertu du présent livre.

« Lorsqu'une indemnité en capital a été attribuée à la victime, le montant de la majoration ne peut dépasser le montant de ladite indemnité.

« Lorsqu'une rente a été attribuée à la victime, le montant de la majoration est fixé de telle sorte que la rente majorée allouée à la victime ne puisse excéder, soit la fraction du salaire annuel correspondant à la réduction de capacité, soit le montant de ce salaire dans le cas d'incapacité totale.

« En cas d'accident suivi de mort, le montant de la majoration est fixé sans que le total des rentes et des majorations servies à l'ensemble des ayants droit puisse dépasser le montant du salaire annuel ; lorsque la rente d'un ayant droit cesse d'être due, le montant de la majoration correspondant à la ou aux dernières rentes servies est ajusté de façon à maintenir le montant global des rentes majorées tel qu'il avait été fixé initialement ; dans le cas où le conjoint survivant recouvre son droit à la rente en application du troisième alinéa de l'article L. 434-9, la majoration dont il bénéficiait est rétablie à son profit.

« Le salaire annuel et la majoration visée au troisième et au quatrième alinéa du présent article sont soumis à la revalorisation prévue pour les rentes par l'article L. 434-17.

« La majoration est payée par la caisse, qui en récupère le montant par l'imposition d'une cotisation complémentaire dont le taux et la durée sont fixés par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sur la proposition de la caisse primaire, en accord avec l'employeur, sauf recours devant la juridiction de la sécurité sociale compétente.

« La cotisation complémentaire ainsi prévue ne peut être perçue au-delà d'une certaine durée et son taux excéder ni une fraction de la cotisation normale de l'employeur, ni une fraction des salaires servant de base à cette cotisation.

« Dans le cas de cession ou de cessation de l'entreprise, le capital correspondant aux arrérages à échoir est immédiatement exigible » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 452-3 du même code : « Indépendamment de la majoration de rente qu'elle reçoit en vertu de l'article précédent, la victime a le droit de demander à l'employeur devant la juridiction de sécurité sociale la réparation du préjudice causé par les souffrances physiques et morales par elle endurées, de ses préjudices esthétiques et d'agrément ainsi que celle du préjudice résultant de la perte ou de la diminution de ses possibilités de promotion professionnelle. Si la victime est atteinte d'un taux d'incapacité permanente de 100 %, il lui est alloué, en outre, une indemnité forfaitaire égale au montant du salaire minimum légal en vigueur à la date de consolidation.

« De même, en cas d'accident suivi de mort, les ayants droit de la victime mentionnés aux articles L. 434-7 et suivants ainsi que les ascendants et descendants qui n'ont pas droit à une rente en vertu desdits articles, peuvent demander à l'employeur réparation du préjudice moral devant la juridiction précitée.

« La réparation de ces préjudices est versée directement aux bénéficiaires par la caisse qui en récupère le montant auprès de l'employeur » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 452-4 : « À défaut d'accord amiable entre la caisse et la victime ou ses ayants droit d'une part, et l'employeur d'autre part, sur l'existence de la faute inexcusable reprochée à ce dernier, ainsi que sur le montant de la majoration et des indemnités mentionnées à l'article L. 452-3, il appartient à la juridiction de la sécurité sociale compétente, saisie par la victime ou ses ayants droit ou par la caisse primaire d'assurance maladie, d'en décider. La victime ou ses ayants droit doivent appeler la caisse en déclaration de jugement commun ou réciproquement.

« L'auteur de la faute inexcusable est responsable sur son patrimoine personnel des conséquences de celle-ci.

« L'employeur peut s'assurer contre les conséquences financières de sa propre faute inexcusable ou de la faute de ceux qu'il s'est substitués dans la direction de l'entreprise ou de l'établissement.

« Des actions de prévention appropriées sont organisées dans des conditions fixées par décret, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés.

« Lorsque l'accident est dû à la faute inexcusable d'un employeur garanti par une assurance à ce titre, la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail peut imposer à l'employeur la cotisation supplémentaire mentionnée à l'article L. 242-7. Le produit en est affecté au fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

« Le paiement des cotisations complémentaires prévues à l'article L. 452-2 et, au cas de cession ou de cessation de l'entreprise, le paiement du capital mentionné au même article sont garantis par privilège dans les conditions et au rang fixés par les articles L. 243-4 et L. 243-5 » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 452-5 : « Si l'accident est dû à la faute intentionnelle de l'employeur ou de l'un de ses préposés, la victime ou ses ayants droit conserve contre l'auteur de l'accident le droit de demander la réparation du préjudice causé, conformément aux règles du droit commun, dans la mesure où ce préjudice n'est pas réparé par application du présent livre.

« Les caisses primaires d'assurance maladie sont tenues de servir à la victime ou à ses ayants droit les prestations



et indemnités mentionnées par le présent livre. Elles sont admises de plein droit à intenter contre l'auteur de l'accident une action en remboursement des sommes payées par elles.

« Si des réparations supplémentaires mises à la charge de l'auteur responsable de l'accident, en application du présent article, sont accordées sous forme de rentes, celles-ci doivent être constituées par le débiteur dans les deux mois de la décision définitive ou de l'accord des parties à la caisse nationale de prévoyance suivant le tarif résultant du présent code.

« Dans le cas prévu au présent article, la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail peut imposer à l'employeur la cotisation supplémentaire mentionnée à l'article L. 242-7 » ;

7. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions législatives sont contraires au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques énoncé aux articles 1<sup>er</sup>, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'au principe de responsabilité, qui découle de son article 4 ; qu'ils font valoir que le régime d'indemnisation des accidents du travail fait obstacle à ce que la victime obtienne de son employeur la réparation intégrale de son préjudice même dans l'hypothèse où ce dernier a commis une faute à l'origine de l'accident ; que le dispositif de majoration applicable lorsque l'employeur a commis une faute jugée inexcusable ne permet pas à la victime de l'accident d'obtenir la réparation de tous les préjudices subis ; que sont, en particulier, exclus du droit à réparation les préjudices qui ne sont pas mentionnés par l'article L. 452-3 du code de la sécurité sociale ; qu'à l'exception du cas où la faute commise par l'employeur revêt un caractère intentionnel, ces dispositions privent la victime de demander réparation de son préjudice selon les procédures de droit commun ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi « détermine les principes fondamentaux... du droit du travail... et de la sécurité sociale » ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

9. Considérant que l'article 6 de la Déclaration 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 ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ; que, toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'en instaurant un régime d'assurance sociale des accidents du travail et des maladies professionnelles, la loi du 30 octobre 1946 susvisée a mis en œuvre les exigences énoncées par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 aux termes duquel 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 » ;

12. Considérant qu'en application de l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale, la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles relèvent des missions de la sécurité sociale dans les conditions fixées par les dispositions du livre IV de ce code ; que ces textes visent à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, à la réparation des dommages qui en résultent, ainsi qu'à la rééducation, la réadaptation et au reclassement des travailleurs qui en sont victimes ; qu'au titre de la réparation, les caisses d'assurance maladie prennent en charge des prestations en nature, l'indemnisation de l'incapacité temporaire et de l'incapacité permanente des victimes, ainsi que certains frais ; qu'en vertu de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, est instituée une organisation du contentieux général de la sécurité sociale chargée de régler les différends auxquels donne lieu l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 241-5 du code de la sécurité sociale relatif aux ressources de la sécurité sociale, les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles sont à la charge exclusive des employeurs ; que son article L. 242-7 prévoit que le montant acquitté par l'employeur au titre des cotisations peut varier en fonction soit des mesures de prévention ou de soins prises par l'employeur, soit des risques exceptionnels présentés par l'exploitation ou résultant d'une inobservation des mesures de prévention ;

qu'ainsi financée, la charge des prestations et indemnités incombe aux caisses d'assurance maladie, sous réserve des obligations auxquelles l'employeur reste personnellement tenu en cas de faute inexcusable ou intentionnelle ;

14. Considérant que les dispositions contestées confèrent à la victime ou à ses ayants droit un droit à indemnisation du dommage résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et, en cas de litige, un droit de recours devant les juridictions de la sécurité sociale sans supprimer leur droit d'action contre l'employeur en cas de faute inexcusable ou intentionnelle ; que, pour concilier le droit des victimes d'actes fautifs d'obtenir la réparation de leur préjudice avec la mise en œuvre des exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de 1946, il était loisible au législateur d'instaurer par les articles L. 451-1 et suivants du code de la sécurité sociale un régime spécifique de réparation se substituant partiellement à la responsabilité de l'employeur ;

15. Considérant, en deuxième lieu, que, compte tenu de la situation particulière du salarié dans le cadre de son activité professionnelle, la dérogation au droit commun de la responsabilité pour faute, résultant des règles relatives aux prestations et indemnités versées par la sécurité sociale en application des articles précités du code de la sécurité sociale, est en rapport direct avec l'objectif de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles visé par le livre IV de ce code ;

16. Considérant, en troisième lieu, qu'en application des dispositions du titre II du livre IV du code de la sécurité sociale, les prestations en nature nécessaires aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles sont totalement prises en charge et payées par la caisse d'assurance maladie ; que, durant la période d'incapacité temporaire, la victime reçoit des indemnités journalières qui suppléent à la perte de son salaire ; que, lorsqu'elle est atteinte d'une incapacité permanente, lui est versée une indemnité forfaitaire calculée en tenant compte notamment du montant de son salaire et du taux de son incapacité ; qu'en dépit de sa faute même inexcusable, ce droit à réparation est accordé au salarié dès lors que l'accident est survenu par le fait ou à l'occasion du travail, pendant le trajet vers ou depuis son lieu de travail ou en cas de maladie d'origine professionnelle ; que, quelle que soit la situation de l'employeur, les indemnités sont versées par les caisses d'assurance maladie au salarié ou, en cas de décès, à ses ayants droit ; que ceux-ci sont ainsi dispensés d'engager une action en responsabilité contre l'employeur et de prouver la faute de celui-ci ; que ces dispositions garantissent l'automaticité, la rapidité et la sécurité de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ; qu'elles prennent également en compte la charge que représente l'ensemble des prestations servies ; que, par suite, en l'absence de faute inexcusable de l'employeur, la réparation forfaitaire de la perte de salaire ou de l'incapacité, l'exclusion de certains préjudices et l'impossibilité, pour la victime ou ses ayants droit, d'agir contre l'employeur, n'instituent pas des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis ;

17. Considérant que, lorsque l'accident ou la maladie est dû à la faute inexcusable de l'employeur, la victime ou, en cas de décès, ses ayants droit reçoivent une majoration des indemnités qui leurs sont dues ; qu'en vertu de l'article L. 452-2 du code de la sécurité sociale, la majoration du capital ou de la rente allouée en fonction de la réduction de capacité de la victime ne peut excéder le montant de l'indemnité allouée en capital ou le montant du salaire ; qu'au regard des objectifs d'intérêt général précédemment énoncés, le plafonnement de cette indemnité destinée à compenser la perte de salaire résultant de l'incapacité n'institue pas une restriction disproportionnée aux droits des victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;

18. Considérant, en outre, qu'indépendamment de cette majoration, la victime ou, en cas de décès, ses ayants droit peuvent, devant la juridiction de sécurité sociale, demander à l'employeur la réparation de certains chefs de préjudice énumérés par l'article L. 452-3 du code de la sécurité sociale ; qu'en présence d'une faute inexcusable de l'employeur, les dispositions de ce texte ne sauraient toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs, faire obstacle à ce que ces mêmes personnes, devant les mêmes juridictions, puissent demander à l'employeur réparation de l'ensemble des dommages non couverts par le livre IV du code de la sécurité sociale ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 18, les dispositions contestées ne sont contraires ni au principe de responsabilité, ni au principe d'égalité, ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2010-617 DC du 9 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 ;

[...]

- **Décision n° 2011-170 QPC du 23 septembre 2011-Mme Odile B. épouse P. [Inaptitude au travail et principe d'égalité]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 643-5 du code de la sécurité sociale : « L'inaptitude au travail s'apprécie en déterminant si, à la date de la demande ou à une date postérieure, le requérant, compte tenu de son âge, de son état de santé, de ses capacités physiques et mentales, de ses aptitudes ou de sa formation professionnelle, n'est plus en mesure d'exercer ou de participer en qualité de conjoint collaborateur à une activité professionnelle » ;

2. Considérant que, selon la requérante, en conditionnant, pour les membres des professions libérales, l'ouverture des droits à la retraite pour inaptitude au travail au constat d'une inaptitude totale alors que, pour les salariés et assimilés ainsi que les membres des professions artisanales, industrielles et commerciales, ce droit est ouvert dès lors que l'inaptitude atteint un taux fixé par décret, ces dispositions méconnaissent le principe de solidarité et le principe d'égalité devant la loi ;

3. Considérant, d'une part, qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, 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 » ;

4. 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 appartient 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 et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'en instaurant un régime de retraite anticipée pour les professionnels libéraux reconnus inaptes au travail, le législateur a mis en œuvre, sans les méconnaître, les exigences constitutionnelles précitées du onzième alinéa du Préambule de 1946 ;

7. Considérant, en second lieu, que les professionnels libéraux bénéficient d'un régime autonome de retraite ; que l'article L. 643-5 du code de la sécurité sociale, applicable à ce régime, retient une définition de l'inaptitude au travail analogue à celle figurant à l'article L. 351-7 du même code, applicable au régime général d'assurance vieillesse ; que le fait que, contrairement à cet article L. 351-7, les dispositions contestées ne renvoient pas à un décret en Conseil d'État le soin de fixer le taux de l'inaptitude ne crée pas, en lui-même, une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

8. Considérant que l'article L. 643-5 du code de la sécurité sociale n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

## **2. Sur le respect du principe d'égalité entre les femmes et les hommes**

### **- Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003-Loi portant réforme des retraites**

[...]

#### **Sur l'article 32 :**

21. Considérant que le I de l'article 32 de la loi déferée rédige comme suit l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale : « Les femmes assurées sociales bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans des conditions fixées par décret, dans la limite de huit trimestres par enfant » ;

22. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité entre les femmes et les hommes ;

23. 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 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 ;

24. Considérant que l'attribution d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants ne saurait dépendre, en principe, du sexe des parents ;

25. Considérant, toutefois, qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet ; qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ; qu'ainsi, en 2001, leur durée moyenne d'assurance était inférieure de onze années à celle des hommes ; que les pensions des femmes demeurent en moyenne inférieures de plus du tiers à celles des hommes ; qu'en raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte de cette situation et à la prévention des conséquences qu'aurait la suppression des dispositions de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale sur le niveau des pensions servies aux assurées dans les années à venir, le législateur pouvait maintenir, en les aménageant, des dispositions destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître ;

26. Considérant que les requérants demandent au Conseil constitutionnel de juger qu'une mesure analogue à celle prévue à l'article 32 devra intervenir pour les hommes comme pour les femmes ; que le Conseil constitutionnel ne saurait, sans outrepasser les limites des pouvoirs que lui a confiés la Constitution, adresser une telle injonction au législateur ; qu'au demeurant, la mesure demandée ne ferait, en l'état, qu'accroître encore les différences significatives déjà constatées entre les femmes et les hommes au regard du droit à pension ;

[...]

### **- Décision n° 2021-954 QPC du 10 décembre 2021-Mme Fatma M. [Effet collectif de la déclaration reconnaîtive de nationalité française]**

[...]

#### **- Sur le fond :**

4. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». 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.

5. Le troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dispose : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ».
6. L'article 152 du code de la nationalité française prévoit que les personnes domiciliées dans certains territoires ayant accédé à l'indépendance, auxquelles une autre nationalité est conférée par disposition générale alors qu'elles possèdent la nationalité française, peuvent se voir reconnaître cette dernière nationalité par déclaration reçue par le juge compétent du lieu où elles établissent leur domicile sur le territoire de la République française.
7. Les dispositions contestées de l'article 153 du même code prévoient que les enfants légitimes mineurs de dix-huit ans non mariés suivent la condition de leur père lorsque celui-ci a souscrit une déclaration reconnitive de nationalité française. En revanche, lorsque cette déclaration a été souscrite par leur mère, ils suivent la condition de cette dernière uniquement en cas de prédécès du père. Dès lors, ces dispositions instaurent une différence de traitement, d'une part, entre les enfants légitimes selon que la déclaration a été souscrite par le père ou la mère, d'autre part, entre le père et la mère.
8. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu maintenir une unité familiale en s'assurant que tous les enfants légitimes mineurs d'un même couple possèdent la même nationalité.
9. Toutefois, un tel motif n'est pas de nature à justifier la différence de traitement résultant de ce que seule la déclaration reconnitive de nationalité souscrite par le père produise des effets à l'égard des enfants du couple. Cette différence de traitement n'est pas davantage justifiée par une différence de situation.
10. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent les exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et du troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et doivent donc être déclarées contraires à la Constitution.

[...]

### Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010-Loi portant réforme des retraites

[...]

**. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :**

10. Considérant que les requérants soutiennent que, dans la mesure où les personnes remplissant la condition de durée de cotisation pour obtenir une pension de retraite à taux plein avant l'âge de soixante-deux ans devront cotiser plus longtemps pour bénéficier d'une pension de retraite, les dispositions précitées méconnaissent le principe d'égalité ; que, selon les requérants, il en irait de même des dispositions relatives à la pénibilité au travail, dès lors qu'un salarié atteint d'invalidité ne pourra bénéficier d'un départ anticipé à la retraite que s'il a été exposé à des « facteurs de pénibilité » ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; 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 ;

12. Considérant qu'en l'espèce, le législateur a maintenu, pour les personnes ayant effectué des carrières longues dans le secteur public comme dans le secteur privé, la possibilité de partir à la retraite avant l'âge de soixante ans ; que, dans cette mesure, le grief invoqué manque en fait ; que, pour le surplus, s'agissant d'un système de retraite par répartition, le législateur a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, fixer un âge minimal de départ à la retraite ;

13. Considérant, en second lieu, 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 ;

14. Considérant que les personnes atteintes d'une incapacité de travail et ayant été exposées à des « facteurs de pénibilité » pendant l'accomplissement de leur travail ne se trouvent pas, au regard des règles de fixation de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, dans la même situation que celles n'ayant pas subi cette exposition ; que, par suite, il n'a pas été porté atteinte au principe d'égalité ;

15. Considérant que l'article 18 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

[...]