

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Observations du Gouvernement sur le recours dirigé contre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

NOR : CSCL1133760X

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, d'un recours dirigé contre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

*
* *

A. – Les auteurs des saisines soutiennent que les dispositions de l'article 88 de la loi déferée, issues d'un amendement présenté à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution.

B. – Le Gouvernement ne partage pas ce point de vue.

1. Le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose notamment que : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

Le Conseil constitutionnel déduit de l'économie générale de cet article et, notamment, de ce premier alinéa, 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 (en dernier lieu, décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011, considérant n° 34).

2. Le Gouvernement considère que les dispositions contestées ont été introduites dans le respect des exigences constitutionnelles.

a) Il convient tout d'abord de rappeler que les dispositions restant en discussion après l'échec de la commission mixte paritaire comportaient un article relatif à la réforme des retraites et plus particulièrement au relèvement des bornes d'âge de départ à la retraite.

Le Sénat a en effet ajouté au projet de loi qui lui était soumis un article 51 *bis* B chargeant le Conseil d'orientation des retraites d'un rapport sur les conséquences sociales, économiques et financières du relèvement de deux bornes d'âge de départ à la retraite. A la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, ces dispositions restaient en discussion.

b) Par ailleurs et en tout état de cause, cet amendement était nécessaire pour assurer la sincérité de la loi tout en prenant en compte l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale et, plus largement, l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques mentionné à l'article 34 de la Constitution.

Comme il a été rappelé ci-dessus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet que des amendements puissent être adoptés après la première lecture lorsqu'ils sont destinés à assurer le respect de la Constitution.

L'amendement dont est issu l'article 88 de la loi déferée permet d'assurer le respect du principe de sincérité de la loi de financement.

Les lois de financement de la sécurité sociale sont en effet soumises, comme les lois de finances, à une exigence spécifique de sincérité. Cette exigence, affirmée par la jurisprudence dès 2004 (décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004) et reprise par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, figure aujourd'hui à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale dont le 2° du C du I dispose que la loi de financement : « 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 prévisibles ».

Le Conseil constitutionnel a précisé ce que recouvrait concrètement cette exigence. S'agissant des conditions générales de l'équilibre financier pour l'année en cours et l'année à venir, la sincérité se caractérise ainsi par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, considérant n° 6). En ce qui concerne les obligations découlant de cette exigence aux différents stades de la procédure, il a précisé que les prévisions en cause devaient 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

qu'il lui appartenait « 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, en pareille hypothèse, de corriger les prévisions initiales » (décision n° 2004-508 DC précitée).

En l'espèce, les prévisions initiales du projet de loi de financement de la sécurité sociale reposaient sur une hypothèse de croissance de 1,75 % pour l'année 2012 (prévision figurant à l'annexe B du projet de loi). La dégradation, particulièrement brutale, de la plupart des prévisions économiques dans le contexte de la crise des dettes souveraines à la fin du mois d'octobre a conduit le Gouvernement à réviser à 1 % l'hypothèse de croissance retenue comme base pour la construction de la loi de financement de la sécurité sociale. Cette révision de la prévision de croissance entraînait une perte de l'ordre de 1 milliard d'euros pour le seul régime général en 2012, à rapprocher d'un solde prévisionnel arrêté à - 13,9 milliards d'euros dans le projet de loi.

Cette révision, compte tenu de son ampleur exceptionnelle, était de nature à mettre en cause la sincérité de la loi de financement.

La seule manière d'assurer la sincérité de la loi sans détériorer l'équilibre financier de la sécurité sociale consistait à prévoir, soit des mesures d'économie, soit des mesures de recettes supplémentaires pour compenser les effets de la baisse brutale des prévisions de croissance.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a proposé au Parlement les mesures nécessaires à cet effet, en particulier l'accélération du relèvement des bornes d'âge de départ à la retraite figurant à l'article 88 de la loi déferée.

L'amendement proposé à l'article 51 *bis* B, permettait ainsi, comme les autres amendements répondant aux mêmes fins, d'assurer la sincérité de la loi tout en répondant à l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale, élevé au rang d'objectif de valeur constitutionnelle (décisions n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, considérant n° 25 ; n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, considérant n° 18 et n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, considérant n° 4), et en concourant à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, mentionné à l'article 34 de la Constitution.

*
* *

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que le grief articulé dans la saisine n'est pas de nature à conduire à la censure de l'article contesté de la loi déferée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.