Commentaire de la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

Raphaël Déchaux

▶ **To cite this version:**

Raphaël Déchaux. Commentaire de la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2007, 22-2006, pp. 762 à 799. hal-03135368

HAL Id: hal-03135368
https://amu.hal.science/hal-03135368

Submitted on 15 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

COMMENTAIRE DE LA DECISION N° 2006-544 DC DU 14 DECEMBRE 2006, *LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2007*

Par Raphaël DECHAUX
Publié *in* « Chronique France », *AIJC*, n° XXII-2006, 2007, pp. 762 à 799.

III – La jurisprudence constitutionnelle

A – Droit constitutionnel normatif

7) Le respect de l'article 21 de la Constitution (ou Le domaine réglementaire du Premier ministre ?)

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

La volonté du législateur de renforcer les pouvoirs de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est louable car elle permet de renforcer la protection du droit au respect de la vie privé des utilisateurs et des destinataires des fichiers informatiques. Néanmoins, ce renforcement ne peut se faire en méconnaissance des principes constitutionnels les plus élémentaires de notre ordre juridique. Ainsi, une disposition qui prévoyait l'obligation pour le Premier ministre d'obtenir un « avis conforme » de la CNIL, pour réglementer un registre national en matière de sécurité sociale, a-t-elle été censurée d'office par le Conseil comme contraire à l'article 21 de la Constitution (cons. 38). En effet, l'utilisation par le Premier ministre de son pouvoir réglementaire constitutionnel discrétionnaire ne peut être soumis à l'autorisation d'une autorité administrative indépendante telle que la CNIL[1]. Néanmoins, la disposition était justifiée par la nécessité pour la CNIL de « surveiller » les registres nationaux informatiques, son intervention dans la procédure était, de ce fait, légitime, le Conseil a uniquement censuré le mot « conforme » prévu par la loi. La CNIL pourra donc émettre un avis, que le Premier ministre pourra suivre ou non, conformément à l'article 21 de la Constitution.

R. D.

B - Droit constitutionnel institutionnel

[1] Il est remarquable que le Conseil constitutionnel avait déjà eu a censurer telle disposition, à propos de l'obligation par le pouvoir réglementaire de respecter un cahier des charges minimum établi par la CNIL : décision 86-217 DC du 18 décembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 55 à 60 (*Rec*. p. 141).

Les exigences du Conseil constitutionnel en matière de qualité de la loi et du travail parlementaire sont, cette année encore, allées en augmentant, ce que prouve notamment la décision du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007* qui a vu la censure record de 7 articles pour des raisons procédurales.

1) Les limites au droit d'amendement

b) L'examen de la recevabilité financière des amendements

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

L'un des fondements du droit parlementaire français, énoncé à l'article 40 de la Constitution, est l'interdiction faite à un parlementaire d'augmenter ou de créer une dépense et de diminuer le niveau général des recettes, par voie d'amendements. Reflétant l'objectif d'équilibre budgétaire auquel doit arriver l'État, cette disposition est respectée par l'Assemblée nationale qui a confié, dès 1958, au Président de la commission des finances le contrôle de la recevabilité financière des amendements des députés, aidé en cela par une délégation du Bureau de cette commission, un certain nombre de fonctionnaires de l'Assemblée étant dévolus de façon permanente à ce contrôle. Or le Sénat n'a, jusqu'à présent, que partiellement respecté cette disposition constitutionnelle et n'a notamment pas encore mis en place d'organe de contrôle permanent en la matière. Si ce problème concerne plus le droit parlementaire financier que le droit constitutionnel, le Conseil ne censurant jamais un amendement de député qui a obtenu une validation de la commission[2], cette application partielle de l'article 40 par le Sénat entraîne néanmoins une « rupture d'égalité » entre députés et sénateurs et le Conseil constitutionnel avait déjà prévenu en 2005 qu'il estimait nécessaire que le règlement de la chambre haute soit modifié sur ce point[3].

Au moyen d'un *obiter dictum* explicite, la Haute Juridiction a donc affirmé que l'article 40 « est subordonné, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements » (cons. 13)[4]. Nouveauté jurisprudentielle remarquable, le Conseil n'a cependant pas voulu censurer brutalement le Sénat, d'autant plus que le moyen n'était pas soulevé par les requérants, et a donc, ainsi qu'il a coutume de faire lors d'un durcissement ou d'un revirement de jurisprudence, censuré des articles qui ont été de toute façon censurée comme étant des cavaliers sociaux[5]. Néanmoins cette jurisprudence n'a pas vocation à perdurer mais seulement à inciter le Sénat à se conformer à une règle constitutionnelle que l'Assemblée nationale suit depuis 1958. Du point de vue théorique, on peut d'ailleurs

---

[2] Le contrôle, forcément concret, n'est donc pas situé au niveau du Conseil constitutionnel mais de l'Assemblée.

[3] « Les procédures d'examen de la recevabilité financière d'un amendement, qui permettent de vérifier sa conformité à l'article 40 de la Constitution, doivent s'exercer au moment de son dépôt ». Décision 2005-519 DC, 29 juillet 2005, texte n° 3, cons. 28, *Rec.* p. 129. Eg. : 2005-526 du 13 octobre 2005, *Rec*. p. 144

[4] Dès la décision 78-94 DC du 14 juin 1978 le Conseil avait déjà estimé qu'un examen systématique de la recevabilité des amendements parlementaires était nécessaire (cons. 4 et 5, *Rec*. p. 15).

[5] SCHOETTL (J.-E.), « La sanction constitutionnelle de l'abus du droit d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 », *in RFDA*, janvier-février 2007, p. 138. Notons que le Secrétaire général du Conseil constitutionnel souligne que si le Conseil s'était saisi d'office de cette question, une vingtaine d'articles supplémentaires auraient été censurés.

critiquer la compétence du juge constitutionnel qui se place ainsi en contrôleur financier des amendements parlementaires, « en simple juge d'appel de la recevabilité financière » ainsi que le souligne le Secrétaire général du Conseil constitutionnel[6], fonction, à notre sens, éloignée du contrôle abstrait de constitutionnalité des lois dont est titulaire la Cour constitutionnelle française[7].

R. D.

c) L'exigence constitutionnelle de priorité d'examen des textes financiers par l'Assemblée nationale

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

Il est de jurisprudence constante que le Gouvernement ne puisse, lors de l'examen d'une loi de finances devant le Sénat « présenter des mesures financières entièrement nouvelles »[8]. La décision du 14 décembre 2006 a innové en appliquant cette jurisprudence aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), ce qui a conduit à la censure de sept articles (cons. 6). La position du Conseil n'est cependant pas surprenante, ce principe de priorité d'examen par l'Assemblée nationale étant une tradition du régime parlementaire français[9], et la révision constitutionnelle de 1996 avait d'ailleurs prévu l'application de ce principe aux LFSS (article 34 et 47-1 de la Constitution). La Haute Juridiction a profité de cette occasion pour préciser la signification de l'expression « mesure nouvelle », le terme « entièrement » ayant disparu. Une mesure « nouvelle » doit désormais être interprétée comme concernant toute disposition n'ayant pas été débattue par les députés. Rappelons que cette précision est d'autant plus importante qu'en matière de texte financiers, l'urgence étant la norme, les deux chambres ne disposent que d'une seule lecture, et donc d'une seule occasion d'amender le texte (un amendement adopté par le Sénat ne sera donc pas discuté devant l'Assemblée nationale). Il s'agit, sans doute, d'une des raisons de la rigueur du contrôle opéré par le Conseil. Auparavant, la censure n'intervenait que si le Gouvernement déposait un amendement qui ajoutait un nouveau dispositif par rapport à la législation antérieure (création d'une nouvelle taxe par exemple). Une disposition modifiant simplement le taux d'une taxe préexistante n'encourait pas ainsi l'annulation[10]. La disparition du terme « entièrement » est donc louable puisque, sous l'égide de l'ancienne jurisprudence, l'impact financier de dispositions nouvellement introduites

[6] *Idem*.
[7] Néanmoins une telle jurisprudence s'inscrit dans la lignée du « contrôle de constitutionnalité formel » dont se saisit de plus en plus le Conseil constitutionnel, à propos de la qualité de la loi. Si sur le plan de l'opportunité on ne peut que saluer le travail effectué par le Conseil en la matière depuis 1999, on restera plus nuancé sur cette constitutionnalisation accrue des principes régissant le droit parlementaire français, la fonction d'une Cour constitutionnelle étant de garantir les principes explicitement constitutionnels, et non d'être une Cour parlementaire.
[8] Décision 76-73 DC du 28 décembre 1976, cons. 2 (*Rec*. p. 41). Pour un exemple récent : 2002-464 DC, 27 décembre 2002, cons. 15 et 16, (*Rec*. p. 583). Le Conseil se fonde sur l'article 39 alinéa 2 de la Constitution : « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ».
[9] Article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. CAMBY (J.-P.), « Droit de priorité, irrecevabilités, cavaliers... Réflexions sur la rationalisation de la procédure législative », *in RDP* n° 2, 2007, pp. 571.
[10] Décision n° 2002-464 DC, cons. 11 et 15.

devant le Sénat pouvait être considérable (la doctrine avait d'ailleurs critiqué cette jurisprudence dès son origine[11]). Deuxième élément de clarification apporté par la décision 2006-544 DC, cette exigence de priorité d'examen par l'Assemblée nationale ne s'applique que pour les dispositions de la LFSS qui sont relatives au domaine financier : le Gouvernement pourra donc faire adopter devant le Sénat des amendements relatifs à l'information du Parlement, l'organisation des caisses de sécurité sociale, etc..., sans violer l'article 39 de la Constitution.

R. D.

G - Droit constitutionnel financier et fiscal

3) Les cavaliers sociaux

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

L'augmentation du nombre de dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer dépasse largement le cas des LFSS[12]. Néanmoins, cette législation particulière tend à se caractériser par un nombre toujours croissant de cavaliers censurés par le Conseil constitutionnel. D'année en année, alors que le nombre d'articles dans les LFSS se multiplient (de 32 articles adoptés en 1996 à 143 en 2006), le nombre de cavaliers censurés augmente pareillement jusqu'à atteindre le nombre record de 12 censures en 2006 (cons. 11). Le dispositif normatif est pourtant clair : l'article 34 alinéa 20 de la Constitution ainsi que l'article L.O. 111-3 du Code de la sécurité sociale déterminent précisément le domaine des LFSS. Ainsi, malgré le vote d'une nouvelle législation organique spécifique le 2 août 2005, dont l'objectif principal était d'élargir ce domaine pour permettre une plus grande souplesse et donc, une diminution du nombre de censure, force est de constater que le Parlement continue d'adopter des dispositions manifestement incompatibles avec une loi de financement. A titre d'exemple on citera l'article 45 de la loi déférée qui modifiait le *statut* des directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyses médicales, l'article 52 relatif au *calendrier* d'entrée en vigueur des nouvelles chambres disciplinaires de l'ordre des pharmaciens ou le V de l'article 104 relatif à la *compétence* des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Si toutes ces dispositions auraient trouvé leur place dans une loi portant « diverses mesures d'ordre social » (DDOS) et auraient pu avoir, de ce fait, indirectement des incidences sur les comptes de la sécurité sociale, en revanche, elles ne concernaient pas directement le financement de la sécurité sociale.

R. D.

---

[11] PHILIP (L.), « La décision du 28 décembre 1976 relative aux lois de finances pour 1976 et 1977 », *in RDP* 1977, p. 979 et 980.

[12] DÉCHAUX (R.) « L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006 », publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel à l'adresse suivante : http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/cavaliers.pdf

Conclusion: L'année 2006 a été marquée en matière financière par une censure record du nombre d'article dans une LFSS (20 articles), le Conseil se faisant, encore une fois, le gardien des principes fondant la procédure législative budgétaire.