

# Saisine du Conseil constitutionnel

---

**PAR DES DEPUTES DU GROUPE LES REPUBLICAINS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**SUR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2019**

Monsieur le Président,  
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,

Les députés soussignés ont l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement le 3 décembre 2018.

A l'appui de cette saisine, sont développés les griefs suivants.

\*\*\*

## I. Sur le bon déroulement du débat démocratique

- ❖ **L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 en commission méconnaît le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution ; l'article 45 et l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale, et la mise en œuvre du contrôle de la recevabilité financière.**

La commission des affaires sociales a été amenée à siéger dans la précipitation, sans justification appropriée, en effet, aucune « *exigence de la continuité de la vie de la nation* » (CC n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011) ne peut être mise en avant, ni d'ailleurs le nécessaire respect des délais de l'article 47-1 de la Constitution.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a été transmis aux députés mercredi 10 octobre à 17h47, quelques heures seulement avant l'audition des ministres. Les députés avaient alors jusqu'au vendredi 12 octobre, 17h pour déposer leurs amendements avant l'examen en commission qui était fixé au mardi 16 octobre. Ils disposaient donc de moins de 48h pour prendre connaissance du texte, le comprendre et l'amender. En application de l'article 44 de la Constitution, le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission. En l'espèce un délai si bref fait concrètement obstacle à l'exercice de ce droit en commission, d'autant que s'agissant des lois de financement de la sécurité sociale, le IV de l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale exige une motivation spéciale des amendements.

Par ailleurs, suite à l'échec de la commission mixte paritaire, le texte n'a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale que le 21 novembre à 10h15 en vue de son examen en nouvelle lecture. Le délai de dépôt des amendements était fixé le jour même à 11h. Les parlementaires n'ont donc disposé que de 45 minutes pour amender le texte. Or, en application de l'article 45 de la Constitution, la nouvelle lecture après échec de la CMP ouvre à nouveau un droit d'amendement sous la seule réserve du respect du lien avec les dispositions restant en discussion (Cons. const. n° 2000-430 DC, 29 juin 2000, n° 2000-434, 20 juillet 2000, n° 2018-771 du 25 octobre 2018, art.83).

De tels délais font concrètement manifestement obstacle à l'examen de la recevabilité financière des amendements à ce stade du débat, exigence constitutionnelle. Sans un délai minimum, le contrôle de recevabilité financière au stade de la commission devient physiquement impossible, et l'exigence de contrôle préalable, et éventuellement de contestation préalable (CC n° 93 329 DC, 13 janvier 1994) ne peuvent être respectés.

Pour remplir leur mandat, les parlementaires ont besoin d'un temps minimum d'examen des textes. Or, les délais fixés pour la première et la nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas laissé aux parlementaires ce délai raisonnable. Un tel examen au pas de charge ne permet pas aux députés d'exercer leur droit d'amendement, privé d'effet utile.

## **II. Sur la violation de principes constitutionnels par certaines dispositions de la loi**

### **❖ Sur l'article 51**

L'article 51 doit permettre d'obliger les fabricants à produire ou proposer certains produits ou prestations, même si ces derniers ne relèvent pas de leur spécialisation industrielle ou commerciale. La phrase du 12<sup>e</sup> alinéa de cet article selon laquelle : « L'une au moins de ces classes a vocation à faire l'objet d'une prise en charge renforcée, par l'application des dispositions des articles L. 165-2, L. 165-3 ou L. 871-1. » ainsi que celle du 15<sup>e</sup> alinéa : «*I. - Les règles de distribution mentionnées au premier alinéa de l'article L. 165-1 peuvent comporter l'obligation, pour le fabricant ou pour le distributeur, de proposer et de disposer de certains produits ou prestations appartenant aux classes à prise en charge renforcée définies en application du deuxième alinéa du même article L. 165-1.* » sont contraires à la Constitution

Cette obligation encourt en effet un double grief d'inconstitutionnalité.

En premier lieu, 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. Pour ces raisons de procédure, elles sont donc contraires à la Constitution (en dernier lieu Cons. const. n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017) et par voie de conséquence, les pénalités du IV de l'article L. 165-1-4 qui en sont inséparables. Ce grief vaut également spécifiquement pour la participation au mécanisme d'évaluation prévues au 16<sup>e</sup> alinéa (II de l'article L. 165-1-4, voir par exemple votre décision n° 2017-756, précitée au considérant 57).

Si le Conseil voyait inversement, dans cette obligation de fabrication une incidence sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, alors le grief d'une atteinte à la liberté d'entreprendre serait d'autant plus évident. En toute hypothèse obliger un fabricant sous peine de se voir infliger une amende, à mettre sur le marché des produits précis ne peut qu'être attentatoire à la liberté d'entreprendre.

Le Conseil Constitutionnel en a consacré le principe qui découle de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Cette liberté « *comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* » (Cons. const., 30 nov. 2012, M. Christian S., n° 2012-285 QPC).

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle, il est néanmoins possible pour le législateur d'apporter à cette liberté « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (Cons. const., 12 mai 2010, n° 2010-476 DC, 27 mars 2014, n° 2014-692 DC ; Cons. const., 8 déc. 2016, n° 2016-741 DC).

En pratique, un fabricant de verres haut de gamme pourra être contraint de fabriquer simultanément des verres plus communs, y compris si ce n'est pas cohérent avec sa stratégie commerciale, ses dépenses de recherche et développement et même si cela engendre pour lui d'importants coûts supplémentaires.

Or, rien ne justifie d'imposer à tous les fabricants d'équipements optiques, auditifs ou dentaires de produire toutes les gammes d'équipements selon les classes déterminées par arrêté ministériel. Les fabricants doivent demeurer libres de se positionner sur différents marchés quelles que soient la classe des produits et leurs modalités de remboursement par la sécurité sociale.

L'obligation de fabriquer les produits appartenant aux classes à prise en charge renforcée porte une atteinte disproportionnée à l'activité économique des fabricants et dépourvue de lien avec l'objectif poursuivi par le législateur. Aucune garantie n'est apportée quant à une meilleure accessibilité des assurés aux équipements éligibles au dispositif « 100 % santé », eu égard aux produits d'entrée de gamme déjà disponibles sur le marché.

Pour ce motif, le I de l'article L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 51 de la présente loi, est contraire à la liberté d'entreprendre, ainsi que les dispositions du IV qui en sont inséparables et celles du 13<sup>e</sup> alinéa citées supra.

### ❖ **Sur l'article 68**

Depuis sa décision « Liberté d'association » du 16 juillet 1971, qui a consacré la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958, lequel renvoie au préambule de la Constitution de 1946 et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel est protecteur des droits et libertés des citoyens et garant de l'État de droit.

Aux termes du 10<sup>e</sup> aliéna du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

Aux termes du 11<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, 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* ».

Le Conseil en a déduit « *qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes*

*posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en œuvre » qu'il s'agisse de prestations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse ou de prestations familiales.*

Toutefois, votre Conseil a admis *« qu'il incombe au législateur, dans le cadre de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, d'assurer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946, tout en les conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties ; que, pour poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, il peut apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à cette exigence constitutionnelle, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi »* (Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002).

L'article 68 de la présente loi prévoit une revalorisation de 0,3% des allocations familiales et des pensions de retraites, cette revalorisation sera donc décorrélée de l'évolution des prix à la consommation hors tabac par dérogation à l'article L.161-25 du code de la sécurité sociale.

En revenant sur cette dernière, le présent article contrevient clairement au 11<sup>e</sup> alinéa du préambule de 1946 qui précise que les moyens d'existences assurés par la Nation doivent être *« convenables »*. En effet, et par parallélisme avec la décision du Conseil précitée, en considérant que la revalorisation du montant des prestations de retraites et des allocations familiales sera plus faible que l'évolution de l'indice des prix, le présent article constitue une atteinte disproportionnée à ce principe au regard de l'objectif poursuivi.

En outre, cette évolution est totalement décorrélée du montant des cotisations, inchangées et qui, pour leur part, ne subiront donc pas la même baisse. Votre décision n° 2014-689 DC du 6 août 2014 a très nettement établi un lien entre l'égalité des prestations et celles des cotisations, en fonction de l'objet de ces dernières. Il n'est donc pas possible d'introduire un abattement de cotisations au regard même du financement des prestations. Il n'est donc pas admissible, par parallélisme, de faire varier le montant des prestations sans en tirer les conséquences au niveau des cotisations correspondantes, au moins pour les assurés concernés.

D'ailleurs cette même décision statue sur un gel plafonné des pensions pour ne pas pénaliser les plus modestes : *« 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 » ;*

En toute hypothèse, situé dans la quatrième partie du texte, ce dispositif ne peut valoir au titre de 2020 : les mots « et 2020 » sont donc contraires à l'article LO 111-3-1 du code de la sécurité sociale.

\*\*\*

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points sans préjudices d'autres arguments à venir.