

Paris, le 26 décembre 2019



DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le 4 décembre 2019 par 102 sénateurs (Les Républicains) puis, le 6 décembre 2019 par 63 députés (Les Républicains) et le 9 décembre 2019 par 60 députés (Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine).

Répondant au grief soulevé par les députés auteurs de la troisième saisine, il a censuré l'article 8, qui comportait des dispositions relatives à l'assurance chômage, au motif qu'il n'avait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

Il a également censuré d'office six autres cavaliers sociaux ainsi que, toujours d'office, deux séries de dispositions introduites en nouvelle lecture en méconnaissance de la règle de l'entonnoir.

Le Conseil constitutionnel a rejeté les autres griefs de procédure et de fond soulevés par les requérants.

1. Conformité à la Constitution de la procédure d'adoption

○ Absence d'atteinte au droit d'amendement et au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements déposés en commission (articles 40 et 44 de la Constitution)

Les députés auteurs de la deuxième saisine soutenaient que la brièveté des délais d'examen du texte en première lecture avait porté atteinte à l'exercice du **droit d'amendement en commission** – les députés ayant disposé de moins de quarante-huit heures pour déposer leurs amendements – ainsi qu'à la mise en œuvre du **contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements de commission**.

Conformément à une jurisprudence établie¹, le Conseil constitutionnel a écarté les deux griefs, jugeant que les délais retenus, en première lecture, pour le dépôt des amendements en commission et en séance « **n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement** » et que le délai d'examen du texte en commission « **n'a pas fait obstacle au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution** ».

○ Absence d'atteinte à la sincérité des débats parlementaires du fait de la modification, par le Gouvernement, du niveau de l'Ondam en nouvelle lecture (article 6 de la Déclaration de 1789 et article 3 de la Constitution)

Les députés auteurs de la troisième saisine estimaient qu'en **modifiant le niveau de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) en nouvelle lecture**, le Gouvernement avait porté atteinte au principe de **sincérité des débats parlementaires** dans la mesure où il n'avait pas suffisamment éclairé les députés sur la portée de l'amendement qu'il présentait.

¹ Notamment décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.



Le Conseil constitutionnel a d'abord observé que l'article 89 relatif au niveau de l'Ondam **restait en discussion** au stade de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale : le Gouvernement pouvait donc le modifier par amendement sans porter atteinte aux règles de la navette parlementaire. Il a ensuite relevé que **l'exposé des motifs** de l'amendement précisait que son objet était de tirer les conséquences des engagements du Gouvernement en faveur de l'hôpital par un relèvement chiffré des sous-objectifs relatifs aux établissements de santé et à la contribution de l'assurance maladie aux établissements et services pour personnes âgées.

Jugeant que « *le Gouvernement s'est borné à faire usage du droit qu'il tient des dispositions du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution et a suffisamment informé les députés de la portée de l'amendement* », il a rejeté le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire,

2. Absence d'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789)

Les députés auteurs de la deuxième saisine contestaient l'article 15 relatif à la taxation de certaines boissons alcoolisées, estimant qu'il méconnaissait **l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** en raison de multiples et complexes renvois à des législations différentes et issues d'ordres juridiques distincts.

Le Conseil constitutionnel a rejeté le grief après avoir relevé qu'« *il ne saurait résulter du seul renvoi à des règlements européens l'inintelligibilité d'un texte législatif* ».

3. Censure de sept cavaliers sociaux (article 47-1 de la Constitution et article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)

○ Censure de dispositions relatives à l'assurance chômage

Les députés auteurs de la troisième saisine contestaient le rattachement à la loi de financement de la sécurité sociale de l'article 8, dont l'objet était de neutraliser dans le calcul des allègements généraux des contributions patronales à l'assurance-chômage l'effet du « **bonus-malus** » destiné à limiter le recours aux contrats courts.

Dans sa décision du 21 décembre 2017², **le Conseil constitutionnel avait accepté le rattachement à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 de dispositions relatives à l'assurance chômage**, compte tenu des « *circonstances particulières de l'espèce* » qui les rendaient **indissociables** de la « *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* » voulue par le législateur.

Dans le cas d'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *loin d'être indissociables de la réforme d'ensemble de réduction de certaines cotisations sociales en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée, prévue par la loi de finances pour 2018* », les dispositions relatives au « **bonus-malus** » se

² Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

bornaient « *au contraire, à compléter une réforme de la seule assurance chômage résultant de la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel* ».



Bien que le régime général assure l'équilibre financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de sa mission de compensation à l'assurance chômage du coût des allègements généraux de cotisations d'assurance chômage, le Conseil constitutionnel a jugé que **les effets du « bonus-malus » étaient trop indirects sur les recettes de la sécurité sociale**, relevant « *au demeurant* » que l'évaluation préalable jointe au projet de loi estimait nul l'impact financier de l'article 8 sur les régimes de sécurité sociale.

Il a donc censuré l'article 8 au motif qu'il n'avait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

○ Censure d'office de six cavaliers sociaux

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il lui appartient d'assurer le respect de la règle de procédure prévue à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale avant d'indiquer, à deux reprises, que lorsqu'il fait application de cette règle, il « ***ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles*** »³.

Il a ensuite censuré, au motif qu'ils n'avaient pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et qu'ils ne relevaient pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale :

- Trois dispositions se bornant à prévoir certains moyens d'information des assurés sociaux ou des professionnels de santé : le **4° du I de l'article 21** relatif à la présentation sur un site internet de 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 II de l'article 42** créant un « *Bulletin officiel des produits de santé* » destiné à présenter certaines informations juridiques sur le remboursement, la prise en charge, les prix, les tarifs et 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** relatif à la création d'un site internet regroupant les places en crèche disponibles ainsi que les disponibilités d'accueil des assistants maternels ;
- L'**article 61**, qui supprimait l'obligation de production d'un certificat médical de non contre-indication pour l'obtention, par un mineur, d'une licence sportive au motif que la délivrance d'un tel certificat médical n'étant ni un acte de soin ni un acte de prévention, elle ne fait pas l'objet d'une prise en charge par l'assurance maladie ;
- L'**article 63**, qui autorisait certains professionnels de santé déjà habilités à prescrire des substituts nicotiques, à les délivrer eux-mêmes au patient ;
- Le **IV de l'article 85**, qui prévoyait une expérimentation de plateformes départementales placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie pour prévenir la désinsertion professionnelle.

³ Le Conseil constitutionnel a formulé une observation équivalente dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019 sur la loi d'orientation des mobilités, concernant le contrôle des cavaliers législatifs.

4. Censure d'office de deux dispositions introduites en méconnaissance de la règle de l'entonnoir (article 45 de la Constitution)



Le Conseil constitutionnel a censuré d'office des « *adjonctions* » introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale au motif qu'elles « *n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion* »⁴ et qu'elles ne correspondaient pas non plus à l'une des trois exceptions qu'il admet à la règle de l'entonnoir⁵. Il s'agit :

- Du **15° du II** et du **D du III de l'article 42** prévoyant de rendre public le montant des investissements publics de recherche et développement dont les entreprises ont bénéficié pour le développement des médicaments ;
- Du **1° du I de l'article 66**, des mots « *et n* » figurant au **c du 2° du II du même article 66** et du **n du même 2°** relatifs à une expérimentation en matière d'approvisionnement en médicaments et produits pharmaceutiques.

⁴ Le Sénat ayant rejeté le texte en première lecture, toutes les dispositions restaient en discussion. En revanche, toute adjonction devait, en nouvelle lecture, respecter la règle de la « relation directe », qui ne s'applique qu'après la première lecture.

⁵ Assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle.