

Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022 - Communiqué de presse

Saisi de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil constitutionnel censure des dispositions limitant l'indemnisation par l'assurance-maladie d'arrêts de travail prescrits dans le cadre de la téléconsultation, ainsi que 11 cavaliers sociaux

Par sa décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 dont il avait été saisi par trois recours émanant, pour deux d'entre eux, de plus de soixante députés et, pour l'autre, de plus de soixante sénateurs.

* **Concernant la procédure d'adoption de la loi**, les recours mettaient en particulier en cause le fait que la Première ministre ait, en première puis en nouvelle 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 imposait d'exercer cette prérogative sur le vote de l'ensemble du projet.

Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel rappelle que, 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* ». Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions. Par ailleurs, il relève que 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.

En outre, 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.

Le Conseil constitutionnel juge que, 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.

* **Concernant la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale**, que contestaient les trois recours, le Conseil constitutionnel rappelle que, aux termes du 2° de l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale, 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 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.

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.

À cette aune, le Conseil constitutionnel relève, en premier lieu, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été fondé, pour l'année 2023, sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut de 1 %, une hausse des prix à la consommation hors tabac de 4,2 % et une progression de la masse salariale privée de 5 %. Le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « *supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée* ». Il a considéré que les deux prévisions tenant à l'évolution des prix et à la masse salariale étaient quant à elles « *plausibles* ». Il ne ressort ainsi 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 2023 établies par différentes institutions, 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.

En deuxième lieu, il ressort des travaux préparatoires que la baisse, en 2023, des dépenses liées à l'épidémie de la covid-19 de la branche maladie du régime général de la sécurité sociale, par rapport aux dépenses prévues à cet effet en 2022, prend en compte, d'une part, l'hypothèse d'une entrée dans la phase endémique de cette épidémie et, d'autre part, les économies devant découler de la constitution de stocks conséquents de vaccins ainsi que d'une baisse du coût de l'organisation de la vaccination et des tests de dépistage. Par ailleurs, le taux de progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie tient compte des effets de mesures de soutien au secteur de la santé ainsi que de la hausse des prix à la consommation sur les achats des établissements de santé et de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires annoncée par le Gouvernement le 28 juin 2022. Enfin, la prise en compte des effets d'une réforme des retraites devant être adoptée en 2023 pour la détermination de la trajectoire du solde de la branche vieillesse du régime général de la sécurité sociale contribue au respect du principe de sincérité tel qu'énoncé ci-dessus. Ainsi, il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que ces prévisions soient insincères.

En troisième lieu, si, ainsi que pourraient le laisser penser de récentes prévisions, il apparaissait en cours d'année que ces prévisions et les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause, il appartiendra au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel écarte les principales critiques d'insincérité qui étaient adressées à la loi déferée.

* **Sur le fond**, était notamment contesté, par l'un des recours émanant de plus de soixante députés, **l'article 18** de la loi déferée modifiant les règles du code de la sécurité sociale relatives à **la contribution des entreprises du secteur pharmaceutique due lorsque le chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble de ces entreprises est supérieur à un montant M**.

Cet article prévoit que, à compter de l'année 2024, sont pris en compte pour le calcul de ce chiffre d'affaires les médicaments acquis par l'Agence nationale de santé publique. Le montant M est fixé à 24,6 milliards d'euros pour l'année 2023.

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions, d'une part, de prévoir que, pour le calcul de ce chiffre d'affaires, sont pris en compte les médicaments acquis par l'Agence nationale de santé publique alors que le montant de ces acquisitions est imprévisible et, d'autre part, de fixer le montant M à un niveau trop bas, conduisant à un déclenchement systématique de la contribution. Selon eux, cette contribution revêtait ainsi un caractère confiscatoire et méconnaissait le principe de « *sécurité juridique* » et l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel juge, en premier lieu, que, au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération de la progression des dépenses pharmaceutiques qu'il s'est assigné, le législateur a pu prévoir que sont pris en compte, pour le calcul du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année civile par l'ensemble des entreprises redevables, les médicaments acquis par l'Agence nationale de santé publique, afin notamment d'assurer la protection de la population face aux menaces sanitaires graves et de répondre à des besoins de santé publique, thérapeutiques ou diagnostiques, non couverts par ailleurs. La circonstance que, à la date d'adoption des dispositions contestées, le montant de ces acquisitions est indéterminé est sans incidence sur le caractère objectif et rationnel du critère retenu pour le calcul du chiffre d'affaires.

En second lieu, la contribution ne s'applique qu'à la tranche du chiffre d'affaires global dépassant le montant M fixé, pour l'année 2023, à 24,6 milliards d'euros. Au demeurant, en application du dernier alinéa de l'article L. 138-12 du code de la sécurité sociale, le montant de la contribution en cause ne saurait excéder, pour chaque entreprise assujettie, 10 % du chiffre d'affaires réalisé en France au titre des médicaments remboursables.

Le Conseil constitutionnel écarte en conséquence le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

* Le Conseil était également saisi de **l'article 101** de la loi déferée régissant **les conditions dans lesquelles un arrêt de travail prescrit à l'occasion d'une téléconsultation donne lieu au versement d'indemnités journalières**.

Ces dispositions prévoyaient que lorsqu'un tel arrêt de travail est prescrit à l'occasion d'une téléconsultation, l'assuré ne bénéficie pas du versement d'indemnités journalières si son incapacité physique n'a pas été constatée par son médecin traitant ou un médecin l'ayant déjà reçu

en consultation depuis moins d'un an.

Selon l'un des recours émanant de députés, ces dispositions privaient d'indemnités journalières les assurés sociaux qui se sont vus prescrire un arrêt de travail dans le cadre d'une téléconsultation, au seul motif que cette prescription n'aurait pas été délivrée par leur médecin traitant ou par un médecin consulté dans l'année précédant cet arrêt de travail. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance des exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel rappelle que, aux termes du onzième 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* ».

À cette aune, il constate que, en adoptant ces dispositions, le législateur a souhaité prévenir les risques d'abus liés à la prescription d'arrêts de travail dans le cadre d'une consultation à distance. Il a ainsi entendu poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

Toutefois, les dispositions contestées peuvent avoir pour effet de priver l'assuré social ayant eu recours à la téléconsultation du versement des indemnités journalières alors même qu'un médecin a constaté son incapacité physique de continuer ou de reprendre le travail.

Or, le Conseil relève, d'une part, que la seule circonstance que cette incapacité a été constatée à l'occasion d'une téléconsultation par un médecin autre que le médecin traitant de l'assuré ou qu'un médecin l'ayant reçu en consultation depuis moins d'un an ne permet pas d'établir que l'arrêt de travail aurait été indûment prescrit. D'autre part, la règle du non-versement de ces indemnités s'applique quand bien même l'assuré, tenu de transmettre à la caisse primaire d'assurance maladie un avis d'arrêt de travail dans un délai déterminé, se trouverait dans l'impossibilité d'obtenir dans ce délai une téléconsultation avec son médecin traitant ou un médecin l'ayant déjà reçu en consultation depuis moins d'un an.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel déduit que le 2° du paragraphe I de l'article 101 de la loi déferée méconnaît les exigences constitutionnelles précitées et doit, par suite, être déclaré contraire à la Constitution.

* Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel censure, par ailleurs, 11 dispositions de la loi déferée comme « cavaliers sociaux », c'est-à-dire comme ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale défini par les articles L.O. 111-3-2 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

La censure de ces différentes dispositions ne préjuge pas de la conformité de leur contenu aux autres exigences constitutionnelles. Il est loisible au législateur, s'il le juge utile, d'adopter à nouveau de telles mesures, dont certaines apparaissent au demeurant susceptibles d'être déployées sans attendre son éventuelle intervention.

[TÉLÉCHARGER AU FORMAT PDF](#)

Communiqué de presse de la décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022

Pdf 487.88 Ko