



## Commentaire

### Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022

#### *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 avait été définitivement adoptée le 28 novembre 2022.

Le Conseil constitutionnel en avait été saisi par trois recours. Le premier, enregistré le 5 décembre 2022, émanait de plus de soixante députés du groupe « *Les Républicains* », qui contestaient la sincérité de la loi déférée ainsi que la conformité à la Constitution de sa procédure d'adoption ainsi que de certaines dispositions de l'article 18 de la loi et de son article 51.

Le second recours, enregistré le 6 décembre 2022, émanait de plus de soixante députés des groupes « *La France insoumise – NUPES* », « *Socialiste et apparentés (membre de l'intergroupe NUPES)* », « *Gauche Démocrate Républicaine – NUPES* » et « *Écologiste – NUPES* », qui contestaient, outre la procédure d'adoption de la loi déférée et sa sincérité, la conformité à la Constitution des articles 4, 106 et 115, ainsi que de certaines dispositions de l'article 101.

Enfin, le troisième recours, enregistré le même jour, émanait de plus de soixante sénateurs du groupe « *Les Républicains* » et certains sénateurs du groupe « *Union Centriste* », qui contestaient la sincérité de la loi déférée et la procédure d'adoption de l'article 20, ainsi que la place en loi de financement de la sécurité sociale de certaines dispositions de l'article 17, des articles 37, 39, 40, 42, 45, 47, 48, 50, 52 et 53, de certaines dispositions de l'article 58, et des articles 61, 89 et 90.

Dans sa décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'article 4 de la loi déférée, le paragraphe II de son article 18, le paragraphe III de son article 51, ses articles 106 et 115 ainsi que le 6° du paragraphe II de l'article L. 138-10 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 18 de la loi déférée.

Il a, en outre, déclaré contraires à la Constitution les articles 39, 42, 43, 45, 50 et 52 de la loi déférée, le paragraphe IV de son article 54, ses articles 74, 77, 89 et 90, ainsi que les 2° et 3° du paragraphe I de son article 101.

Parmi ces articles censurés, onze d'entre eux l'ont été au motif que les dispositions qu'ils prévoient étaient étrangères au domaine des lois de financement de la

sécurité sociale et qu'ils avaient, de ce fait, été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution. À l'occasion de ce contrôle des « cavaliers sociaux », le Conseil a pu confirmer un assouplissement de sa jurisprudence en la matière, depuis sa décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 portant sur la LFSS pour 2022, en jugeant que des mesures d'organisation des professions de santé qui ouvrent la possibilité pour des professionnels de santé de réaliser de nouveaux actes ou de prescrire des médicaments ou des soins remboursables par l'assurance maladie avaient une incidence sur l'équilibre de cette dernière et trouvaient ainsi leur place au sein d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Le présent commentaire porte sur la procédure d'adoption de la loi ainsi que sur l'examen des dispositions de son article 101.

## **I. – Concernant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement**

### **A. – La procédure d'adoption de la loi**

#### **1. – Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution**

\* Instrument du « parlementarisme rationalisé » propre à la Ve République, le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution permet au Gouvernement de faire adopter certains projets de loi par l'Assemblée nationale en limitant leur discussion.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale peut ainsi être décidé par le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, sur le vote d'un projet de loi de finances, d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale et, à raison d'un texte par session, d'un projet ou d'une proposition de loi. Le projet est alors considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est adoptée par l'Assemblée nationale.

\* La formulation de cette norme constitutionnelle a connu certains ajustements.

Dans sa version en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 2009, le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution disposait que « *Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte 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* ».

Il ne prévoyait alors aucune limitation du nombre de projets ou de propositions de loi auxquels cette procédure était susceptible de s'appliquer.

Par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup>, ce troisième alinéa a reçu depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009 la nouvelle rédaction suivante : « *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* ».

Tout en préservant en substance le mécanisme prévu par le texte originel de la Constitution, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donc introduit un contingentement par session du nombre d'hypothèses dans lesquelles, hors la catégorie des lois financières, le Premier ministre est susceptible de mettre en œuvre ces dispositions.

Cette révision a aussi, à la marge, remanié la terminologie par laquelle est défini l'objet même de la procédure, en supprimant le terme de « *texte* » pour ne retenir désormais que celui de « *projet* » (ou « *proposition* »).

Le deuxième alinéa de ce même article, qui précise les conditions de dépôt et de vote d'une motion de censure, est demeuré inchangé<sup>2</sup>.

\* La portée de ce changement terminologique sur les conditions de recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution a pu susciter des interrogations au regard de la présentation et de la discussion dont ces dispositions ont fait l'objet au Parlement.

- Il ressort des travaux parlementaires que la substitution du mot « *projet* » au mot « *texte* » résultait de deux amendements de M. Warsmann adoptés en séance publique en première lecture par l'Assemblée nationale le 29 mai 2008, avec avis favorable du Gouvernement. Au moment de leur présentation et lors de leur discussion, ces amendements n'ont aucunement été présentés par leur auteur comme emportant une modification de fond.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>2</sup> Cet alinéa dispose qu'« *Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire* ».

Les exposés sommaires des amendements se bornaient à les présenter comme de nature purement rédactionnelle. Leur auteur indiquait, à cet égard, que c'est l'introduction de la notion de « projet de loi » dans l'article 49 de la Constitution – à travers la référence désormais faite aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale – qui « *impliqu[ait] de remplacer la notion de "texte", d'une part, par celle de "projet" par coordination dans la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 49, et, d'autre part, par celle de "projet ou proposition de loi", lorsqu'il est question de limiter l'usage de cet alinéa à un seul autre texte par session* ». Présentés successivement en séance publique comme des amendements « rédactionnels » ou « de précision », ils ont d'ailleurs été adoptés par l'Assemblée nationale sans faire l'objet d'aucun débat<sup>3</sup>.

En ce sens, le rapport déposé en première lecture au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Warsmann confirmait la portée purement rédactionnelle de la modification qu'il souhaitait apporter : « *L'utilisation, dans le même alinéa, de la notion de "projet" de loi de finances ou de loi de financement d'un côté et de celle de "texte" de l'autre peut introduire une certaine ambiguïté. Pour cette raison, il conviendrait d'harmoniser la rédaction et de ne mentionner que les projets et les propositions de loi* »<sup>4</sup>.

À l'inverse, d'autres éléments des travaux préparatoires ont pu sembler vouloir donner une portée substantielle à cette modification terminologique.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur du projet de loi devant la commission des lois du Sénat, deuxième assemblée saisie, écrivait, dans son rapport lors de la première lecture : « *les députés, à l'initiative de leur commission des lois, ont substitué l'expression "projet ou proposition de loi" à celle de "texte" : le Premier ministre devrait ainsi désormais engager sa responsabilité sur la totalité du texte comme tel est d'ailleurs le plus souvent le cas aujourd'hui en pratique* »<sup>5</sup>.

Le rapport déposé en seconde lecture du projet de loi constitutionnelle par M. Jean-Luc Warsmann en sa qualité de rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale reprenait cette analyse<sup>6</sup>. Commentant, à nouveau, la

---

<sup>3</sup> Assemblée nationale, compte rendu intégral des débats, première séance du 29 mai 2008.

<sup>4</sup> Rapport n° 892 (2007-2008) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve République, déposé le 15 mai 2008 par M. Jean-Luc WARSMANN.

<sup>5</sup> Rapport n° 387 (2007-2008) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République, déposé le 11 juin 2008 par M. Jean-Jacques HYEST.

<sup>6</sup> Rapport n° 1009 (2007-2008) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la Ve République, déposé le 2 juillet 2008 par M. Jean-Luc WARSMANN.

modification qui avait été adoptée à son initiative en première lecture, le rapporteur relevait cette fois : « *Au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté deux amendements substituant l'expression "projet ou proposition de loi" à celle de "texte", le Premier ministre devant ainsi engager sa responsabilité sur la totalité du texte, ainsi qu'il est déjà procédé dans la très grande majorité des cas* ».

- S'agissant de l'application aux lois financières du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, il ressort en revanche plus nettement des travaux préparatoires que le Constituant a entendu préserver la possibilité pour le Premier ministre de continuer à engager la responsabilité du Gouvernement sur les textes financiers selon les modalités rappelées dans la décision du Conseil constitutionnel n° 79-110 DC du 24 décembre 1979<sup>7</sup>.

Ainsi, dans son rapport précité déposé en première lecture, le rapporteur pour la commission des lois de l'Assemblée nationale rappelait explicitement que : « *devrait demeurer possible la faculté ouverte aujourd'hui de n'engager la responsabilité du Gouvernement que sur une partie seulement du projet ou de la proposition. En pratique, ce cas de figure concerne essentiellement les projets de loi de finances, compte tenu du caractère distinct et successif de la première et de la deuxième partie. Ainsi, le Gouvernement pourra être amené à invoquer à deux reprises les dispositions de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur un même projet ou une même proposition* ».

Enfin, rien dans les travaux parlementaires ne témoigne de ce que le Constituant a entendu expressément régir la façon dont ces dispositions s'articulent avec celles, spécifiques, relatives à l'examen des lois financières, ni qu'il aurait eu, ce faisant, la volonté affirmée de renverser la jurisprudence par laquelle le Conseil constitutionnel avait pu combiner l'article 49 de la Constitution et les règles organiques gouvernant l'élaboration et l'adoption des lois financières, règles qui sont elles-mêmes des composantes du bloc de constitutionnalité.

\* Cette évolution sémantique a conduit une partie de la doctrine à s'interroger sur la possibilité de continuer à appliquer cette procédure, comme précédemment, à certaines parties seulement d'un projet de loi, notamment dans le cas des textes financiers dont les dispositions organiques prévoient le découpage en parties faisant l'objet d'un examen successif selon des règles spécifiques.

Ainsi, dans leur *Code constitutionnel* commenté, les professeurs Thierry-Serge Renoux, Michel de Villers et Xavier Magnon écrivaient-ils : « *Sur un point*

---

<sup>7</sup> Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

*particulier, la nouvelle rédaction laisse planer une incertitude. Comme on vient de le voir, la jurisprudence du Conseil constitutionnel acceptait que la responsabilité du Gouvernement soit engagée sur une partie du texte en discussion. Or l'article C. 49, alinéa 3, dispose dorénavant que la responsabilité est engagée sur un projet (ou une proposition) de loi, lequel est considéré comme adopté sauf si une motion de censure... Un texte est le support matériel d'un débat, ce n'est pas une catégorie juridique, à l'inverse d'un projet ou d'une proposition qui, au moment du vote, est un tout. Cette nouvelle rédaction paraît donc exclure un engagement de responsabilité sur une partie de projet (ou de proposition)»<sup>8</sup>.*

Dans le même sens, les professeurs Pierre Avril, Jean et Jean-Éric Gicquel, dans leur *Droit parlementaire*, s'interrogeaient ainsi : « Mais [l'engagement de la responsabilité gouvernementale en application de l'article 49, alinéa 3] peut-il concerner seulement une partie du projet ? / La question s'est posée à propos de la loi de finances pour 1980, déclarée non conforme par le Conseil constitutionnel (110 DC du 24 décembre 1979), au motif que la 1<sup>re</sup> partie (dispositions sur l'équilibre) n'avait pas été adoptée avant la seconde (dépenses) contrairement aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959. (...) En exigeant une adoption « distincte et successive », le Conseil constitutionnel a implicitement répondu que cela était possible. / Dans la Constitution, le mot texte qui figure à l'article 49, al. 3 C a le sens large de "disposition" et ne signifie pas seulement "projet", comme le montre par exemple, le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 45 (...) Il serait d'ailleurs illogique d'admettre que l'engagement de responsabilité puisse porter sur l'ensemble ou, comme dans le cas de 1979, sur la première partie de la loi de finances et sur l'ensemble, et de refuser qu'il puisse s'appliquer seulement à une partie du projet. Aussi bien, Michel Rocard engagea-t-il la responsabilité du Gouvernement, le 15 novembre 1990, sur les articles de la loi de finances instituant la CSG (contribution sociale généralisée). (...) La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a restreint fermement l'étendue de la prérogative discrétionnaire du Gouvernement. (...) Enfin, la substitution des mots "projet" et "proposition" au mot "texte" exclut la pratique d'un engagement limité à certaines dispositions controversées, comme ce fut le cas de la CSG en 1990 (...). Si des difficultés surviennent pendant la discussion, le Gouvernement sera donc contraint de demander la réserve des dispositions contestées jusqu'au vote de l'ensemble, ce qui ne facilitera pas toujours la clarté du débat, ou d'interrompre celui-ci en engageant sa responsabilité »<sup>9</sup>.

Dans un sens différent, le professeur Mathieu Carpentier invitait plutôt à une « lecture combinée » de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et des dispositions

---

<sup>8</sup> Thierry-Serge Renoux, Michel de Villers et Xavier Magnon, *Code constitutionnel*, Lexis-Nexis, 10<sup>e</sup> édition, Paris, 2021, p. 1186.

<sup>9</sup> Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, 6<sup>e</sup> édition, 2021, § 485 et 486.

organiques de l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale. Il en concluait que « *le Premier ministre doit attendre le début de la discussion de la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale avant d'engager la responsabilité de son gouvernement. Cela implique qu'une utilisation de l'article 49 al. 3 sur la seule troisième partie du projet, comme cela a été le cas, est désormais prohibée par la Constitution* »<sup>10</sup>.

## **2. – L'usage du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution dans la procédure d'adoption de la loi objet du présent commentaire**

\* Lors de l'examen du projet de loi déferé, la Première ministre a engagé à cinq reprises la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de la délibération<sup>11</sup> du conseil des ministres intervenue lors de sa réunion du 19 octobre 2022. Elle l'a fait à chacune des étapes de l'examen du texte par l'Assemblée nationale (première lecture, nouvelle lecture et lecture définitive).

À chaque étape, il en est résulté le dépôt d'au moins une motion de censure, sans qu'aucune ne recueille la majorité des votes mentionnée au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

	Date de l'engagement de responsabilité (lecture concernée)	Objet du vote sur lequel est engagée la responsabilité	Groupes politiques des députés signataires de la motion de censure
1	20 octobre 2022 (première lecture)	Troisième partie	LFI, socialistes, écologiste, GDR
2	26 octobre 2022 (première lecture)	Quatrième partie et ensemble du texte	- LFI - RN
3	21 novembre 2022 (nouvelle lecture)	Troisième partie	LFI
4	25 novembre 2022 (nouvelle lecture)	Quatrième partie et ensemble du texte	LFI
5	30 novembre 2022 (lecture définitive)	Ensemble du texte	LFI, socialiste, écologiste, GDR

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les députés auteurs de la deuxième saisine et les sénateurs requérants reprochaient à la Première ministre d'avoir, en première puis en nouvelles lectures, engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le

<sup>10</sup> Mathieu Carpentier, Contribution extérieure relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, p 4.

<sup>11</sup> Ainsi que le mentionne, en l'espèce, le compte-rendu du conseil des ministres :

<https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-19-10-2022>

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.

À titre subsidiaire, ces députés soutenaient que, à supposer que ces dispositions imposent que la responsabilité du Gouvernement soit successivement engagée sur certaines parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Première ministre ne pouvait, comme elle l'a fait, engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi en lecture définitive.

Les mêmes députés critiquaient en outre le fait que la responsabilité du Gouvernement ait été engagée, en première puis en nouvelle lectures, sur un texte qui ne reprenait pas les articles et amendements déjà adoptés par l'Assemblée nationale avant l'exercice de cette prérogative et qui, à l'inverse, intégrait des amendements non examinés en commission ou en séance publique. Ils en déduisaient que le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution avait été mis en œuvre dans des conditions méconnaissant le droit d'amendement, le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, ainsi que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, le principe de « *bon fonctionnement démocratique* » et le principe de consentement à l'impôt.

## **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

### **a. – La jurisprudence relative aux conditions de mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution**

\* Saisi de griefs relatifs à la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a constamment jugé « *que l'exercice de cette prérogative par le Premier ministre n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte* »<sup>12</sup> :

- À cet égard, concernant les conditions d'autorisation du recours à cette procédure, le Conseil a jugé que si l'engagement de responsabilité doit bien être autorisé par une délibération du conseil des ministres, la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres suffisait à attester du respect de cette exigence<sup>13</sup> ;

---

<sup>12</sup> Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, cons. 4. Voir également les décisions n°s 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 6 ; 89-264 DC du 9 janvier 1990, *Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*, cons. 3 ; 89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, cons. 4.

<sup>13</sup> Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, cons. 7.



- Concernant le stade d'examen du texte au cours duquel la procédure peut être déclenchée, la pratique témoigne de ce que la prérogative prévue au troisième alinéa de l'article 49 a pu être invoquée à toutes les étapes de la discussion parlementaire – à toutes les lectures (première lecture ou lectures ultérieures), avant même l'ouverture de la discussion générale, dès l'ouverture des débats, pendant la discussion des articles, ou encore au terme de leur discussion, avant le vote du texte par les parlementaires.

En ce sens, par sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 relative à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que cet engagement de responsabilité « *peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale (...)* »<sup>14</sup>.

\* À la suite de la modification du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a « contingenté » les possibilités pour le Premier ministre d'en faire usage pendant chaque session, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, traditionnellement respectueuse des larges marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement dans l'exercice de cette prérogative, n'a pas donné lieu à une réorientation.

Saisi à deux reprises de griefs tenant à l'utilisation de ces dispositions depuis leur réécriture en 2008, le Conseil s'est inscrit dans le sens de sa jurisprudence antérieure.

- Par sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il est loisible au Gouvernement de retenir comme texte sur lequel il engage sa responsabilité celui en cours de discussion, complété par tout amendement en discussion qu'il souhaite y adjoindre, en jugeant que l'engagement de responsabilité « *peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements dont il fait l'objet et qui sont retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission* ».

Alors que les députés requérants soutenaient qu'en intégrant des amendements qui n'avaient fait l'objet d'aucun débat en commission dans le texte considéré comme adopté en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement avait méconnu le « rôle constitutionnel » de la commission saisie au fond d'un projet de loi, le Conseil constitutionnel a jugé que « *Les modifications apportées à l'article 42 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'ont eu ni pour objet ni pour effet de modifier*

---

<sup>14</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 13.

*les conditions dans lesquelles la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est mise en œuvre »<sup>15</sup>.*

- De même, par sa décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 portant sur la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le Conseil constitutionnel a confirmé la lecture couramment faite, antérieurement à 2008, des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution selon laquelle « *une seule délibération du conseil des ministres suffit pour engager, lors des lectures successives d'un même texte, la responsabilité du Gouvernement qui en a ainsi délibéré* »<sup>16</sup>.

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait eu à se prononcer dès la fin des années 1970 sur la question particulière de la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution dans le cadre de l'examen de la loi de finances.

Par sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 sur la loi de finances pour 1980 – qui demeure à ce jour la seule à avoir censuré dans son intégralité une loi de finances –, il a jugé en particulier que le Gouvernement ne pouvait engager sa responsabilité conjointement sur le vote de dispositions essentielles de la première partie du projet de loi de finances de l'année, dont en particulier l'établissement d'un équilibre budgétaire général et sur le vote des dispositions de la deuxième partie. Il devait d'abord engager sa responsabilité sur le vote de la première partie du projet et ensuite, seulement, sur la seconde partie et l'ensemble du projet<sup>17</sup>.

Sa décision s'était fondée, à cet égard, sur l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, alors en vigueur, qui disposait que « *la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie* ».

Le Conseil constitutionnel a relevé que ces dispositions organiques tendaient à garantir qu'il ne serait « *pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement* » et que « *si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement*

---

<sup>15</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée, cons. 13.

<sup>16</sup> Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 3.

<sup>17</sup> Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*, cons. 3 et 4.

*et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ».*

À cette aune, la censure prononcée s'est fondée sur le motif que « *les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ».*

Cette jurisprudence a inspiré le législateur organique, qui a consacré en 2001 dans la LOLF l'exigence selon laquelle « *La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie » (article 42).* Les dispositions organiques régissant l'examen des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) prévoient des exigences comparables concernant l'enchaînement des différentes parties de ce texte.

#### **b. – La jurisprudence relative à la lecture définitive par l'Assemblée nationale**

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, « *si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».*

La singularité de cette lecture, couramment désignée comme celle du « dernier mot » de l'Assemblée nationale, par rapport aux lectures antérieures d'un projet ou d'une proposition de loi, se traduit notamment par le rappel, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que, si le droit d'amendement peut s'exercer à chaque stade de la procédure, il est soumis à des limitations particulières quand est mis en discussion le texte élaboré par la commission mixte paritaire ou lorsque le Gouvernement invite l'Assemblée nationale, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, à statuer définitivement. Dans l'hypothèse où l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle, ne

peuvent être adoptés que des amendements votés par le Sénat lors de sa dernière lecture du texte en discussion<sup>18</sup>.

Par sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée, le Conseil constitutionnel juge que, dans cette hypothèse, les dispositions du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, selon lesquelles la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution, ne sont pas applicables à cette lecture définitive (cons. 17). Il écarte par ces motifs un grief tiré de la méconnaissance des conditions d'examen du projet de loi et des amendements en commission lors de la lecture définitive<sup>19</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

\* La question de savoir si les conditions de mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution par la Première ministre, telles que précisées par la décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 précitée, avaient été modifiées par la révision constitutionnelle de juillet 2008 était inédite.

Après avoir rappelé les termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et sa formule de principe en la matière selon laquelle « *L'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions* », le Conseil a expressément jugé que « *la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'avait 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* » (paragr. 6).

Le Conseil a ensuite relevé que « *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* » (paragr. 7).

Il a dès lors jugé que, « *en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la troisième partie puis*

---

<sup>18</sup> En ce sens, par exemple, décision n°2014-709 DC du 15 janvier 2015, *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, cons. 11. ; décision n°2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, cons. 3.

<sup>19</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée, cons. 17.

*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 » (paragr. 8).*

Ainsi, sans se prononcer sur la question de savoir si la nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article 49 privait ou non désormais le Premier ministre de la possibilité d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'une partie seulement d'un projet de loi, le Conseil a ainsi écarté l'argumentation principale des députés requérants.

\* Il n'a pas plus fait droit à leur ligne d'argumentation subsidiaire centrée sur les conditions d'examen du texte lors de la lecture définitive à l'Assemblée nationale, qui reprochait à la Première ministre d'avoir, à ce stade de la discussion, engagé la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi plutôt que de l'avoir fait successivement sur ses troisième et quatrième parties.

Certes, aux termes de l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale, « *la partie du projet de loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année* ».

Mais la lecture définitive par l'Assemblée nationale d'un projet de loi obéit à une logique différente des lectures antérieures, comme le souligne en particulier la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel concernant l'application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Il résulte de ces dispositions que, dans le cas où, comme en l'espèce, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, l'Assemblée nationale ne peut adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure.

Par construction, cette configuration particulière prive de sens une méthode d'adoption de la loi qui consisterait à procéder par une succession de votes sur ses différentes parties.

Ainsi, de même qu'il avait jugé que ne sont pas applicables en lecture définitive les exigences procédurales résultant de l'article 42 de la Constitution prévoyant

qu'il est délibéré en séance plénière sur la base du texte élaboré par la commission saisie au fond<sup>20</sup>, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance, à ce stade de la procédure, des règles particulières d'examen « par parties » qui s'appliquent normalement aux LFSS lors des lectures antérieures, jugeant que « *la Première ministre pouvait, au stade de la lecture définitive, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi* » (paragr. 9).

\* Enfin, si les députés critiquaient le fait que la responsabilité du Gouvernement ait été engagée sur un texte qui, d'une part, ne reprenait pas les articles et amendements déjà adoptés par l'Assemblée nationale au cours des débats qui s'étaient déroulés avant que la Première ministre n'exerce de cette prérogative et qui, d'autre part, intégrait à l'inverse des amendements non examinés en commission ou en séance publique, ces reproches se heurtaient à l'objet même de cette prérogative, dont la jurisprudence du Conseil a explicitement reconnu qu'elle doit pouvoir être exercée « *à tout moment* ».

En particulier, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée, le Conseil constitutionnel avait déjà jugé qu'il n'était pas nécessaire que les amendements retenus dans le texte sur lequel la Première ministre engage la responsabilité du Gouvernement aient été débattus en commission.

Prolongeant cette jurisprudence, le Conseil a jugé que « *l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique, ni que le texte sur le vote duquel est engagée sa responsabilité reprenne les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale* » (paragr. 10).

Il en a déduit qu'aucune exigence constitutionnelle n'avait été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure prévue par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

---

<sup>20</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 précitée.

## II. – Article 101 – Indemnisation des arrêts de travail prescrits dans le cadre d'une téléconsultation

### A. – Présentation des dispositions contestées

\* La télémédecine, définie par l'article L. 6316-1 du code de la santé publique comme « *une forme de pratique médicale à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication* », regroupe la téléconsultation, la télé-expertise, la télésurveillance médicale, la téléassistance médicale, ainsi que la réponse médicale apportée dans le cadre de la régulation médicale des appels au SAMU<sup>21</sup>.

Aux termes du 1° de l'article R. 6316-1 du même code, la téléconsultation a « *pour objet de permettre à un professionnel médical de donner une consultation à distance à un patient. Un professionnel de santé peut être présent auprès du patient et, le cas échéant, assister le professionnel médical au cours de la téléconsultation* ».

Depuis l'entrée en vigueur de l'avenant n° 6 à la convention nationale organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'assurance maladie du 25 août 2016<sup>22</sup>, les actes de téléconsultation font l'objet d'un remboursement par l'assurance maladie, mais à la condition qu'ait été respecté le parcours de soins coordonné<sup>23</sup>. Des exceptions à cette règle sont toutefois prévues, notamment pour les patients qui ne disposent pas de médecin traitant désigné ou dont le médecin traitant n'est pas disponible dans un délai compatible avec leur état de santé<sup>24</sup>.

\* Le médecin qui, lors d'une consultation ou d'une téléconsultation, constate que son patient se trouve dans l'incapacité physique de continuer ou de reprendre le travail peut lui prescrire un arrêt de travail. Conformément à l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale<sup>25</sup>, cet arrêt de travail ouvre droit au versement

---

<sup>21</sup> Le cadre juridique de la télémédecine a initialement été posé par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

<sup>22</sup> Cet avenant a été approuvé par arrêté de la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'action et des comptes publics du 1<sup>er</sup> août 2018.

<sup>23</sup> Pour pouvoir bénéficier d'une prise en charge de cet acte par l'assurance maladie, le patient doit ainsi être orienté par son médecin traitant, quand la téléconsultation n'est pas réalisée par ce dernier, ou connu du médecin téléconsultant (c'est-à-dire avoir bénéficié d'au moins une consultation avec lui en présentiel dans les douze mois précédents).

<sup>24</sup> Article 28.6.1.1 de la convention nationale précitée.

<sup>25</sup> Cet article dispose que : « *L'assurance maladie assure le versement d'indemnités journalières à l'assuré qui se trouve dans l'incapacité physique constatée par le médecin traitant, selon les règles définies par l'article L. 162-4-1, de continuer ou de reprendre le travail ; l'incapacité peut être également constatée, dans les mêmes conditions, par la sage-femme dans la limite de sa compétence professionnelle ; toutefois, les arrêts de travail prescrits à l'occasion d'une cure thermale ne donnent pas lieu à indemnité journalière, sauf lorsque la situation de l'intéressé le justifie suivant des conditions fixées par décret* ».

d'indemnités journalières<sup>26</sup>. Pour pouvoir en bénéficier, l'assuré doit transmettre cet arrêt de travail à la caisse primaire d'assurance maladie dans un délai de 48 heures<sup>27</sup>.

Afin de « *lutter contre le nomadisme médical* »<sup>28</sup>, l'article L. 162-4-4 du code de la sécurité sociale prévoit que, en cas de prolongation d'un arrêt de travail, « *l'indemnisation n'est maintenue que si la prolongation de l'arrêt est prescrite par le médecin prescripteur de l'arrêt initial, par le médecin traitant ou par la sage-femme, sauf impossibilité dûment justifiée par l'assuré et à l'exception des cas définis par décret* ».

\* L'article 101 de la loi déferée prévoyait notamment les conditions dans lesquelles un arrêt de travail prescrit à l'occasion d'une téléconsultation pouvait donner lieu au versement d'indemnités journalières.

L'exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 soulignait que le développement de la téléconsultation imposait « *de se doter, au-delà des règles déontologiques et des mesures prévues par la convention médicale sur le cadre de prise en charge des téléconsultations, de garde-fous de nature à éviter les dérives parfois facilitées par le nomadisme auxquels certains patients peuvent se livrer en utilisant les plateformes offrant ce type de prestations. En effet, la plupart des arrêts de travail prescrits en téléconsultation concerne des patients qui ont par ailleurs un médecin traitant. Il est ainsi proposé de ne permettre l'indemnisation des arrêts de travail prescrits dans le cadre d'une téléconsultation que s'ils ont été délivrés par le médecin traitant ou par un médecin que le patient a déjà consulté lors de l'année précédente* ».

À cette fin, le 2° du paragraphe I de l'article 101 insérait au sein du code de la sécurité sociale un nouvel article L. 321-1-1 prévoyant que « *Les arrêts de travail prescrits à l'occasion d'une téléconsultation ne donnent lieu au versement d'indemnités journalières que si l'incapacité physique a été constatée, dans les conditions prévues à l'article L. 321-1, par le médecin traitant mentionné à l'article L. 162-5-3 ou par un médecin ayant déjà reçu l'intéressé en consultation depuis moins d'un an* ».

À l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le 2° de ce même paragraphe avait été complété afin

---

<sup>26</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 162-4-1 du code de la sécurité sociale, le médecin qui prescrit l'arrêt de travail doit mentionner sur les documents destinés aux services de l'assurance maladie « *les éléments d'ordre médical justifiant l'interruption de travail* ».

<sup>27</sup> Articles L. 321-2 et R. 321-2 du code de la sécurité sociale.

<sup>28</sup> Selon l'expression employée dans le rapport n° 1703 (Assemblée nationale – XII<sup>e</sup> législature) fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'assurance maladie par M. Jean-Michel Dubernard, déposé le 24 juin 2004.



d'ajouter au nouvel article L. 321-1-1 un second alinéa relatif à l'information des patients et professionnels de santé sur ces règles d'indemnisation, rédigé en ces termes : « *Les plateformes de téléconsultation informent les professionnels de santé et les assurés des règles applicables en matière d'indemnisation des arrêts de travail prescrits lors de téléconsultations* ».

Enfin, par mesure de cohérence, le 3<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 101 complétait l'article L. 433-1 du code de la sécurité sociale relatif aux arrêts de travail consécutifs à un accident du travail ou à une maladie professionnelle pour prévoir que « *Les arrêts de travail prescrits à l'occasion d'une téléconsultation ne donnent lieu au versement d'indemnités journalières que dans les conditions mentionnées à l'article L. 321-1-1* ».

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les députés auteurs de la deuxième saisine reprochaient à ces dispositions de priver 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.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

\* 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* ».

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a déjà été amené à se prononcer sur des questions relatives à l'assurance maladie ou à l'assurance des accidents du travail.

Ainsi, dans sa décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, le Conseil a été saisi de dispositions du code de la sécurité sociale prévoyant, d'une part, une majoration de la participation de l'assuré aux tarifs de certaines prestations en cas de non-désignation d'un médecin traitant ou de consultation d'un autre médecin sans prescription du médecin traitant et, d'autre part, des dépassements d'honoraires lorsqu'un assuré a fait le choix de consulter directement un spécialiste. Il a jugé que « *le montant de la majoration de la participation de l'assuré devra être fixé*

*à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en outre, l'éventuel dépassement d'honoraires prévu au 18° de l'article L. 162-5 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi déferée devra respecter les prescriptions de l'article L. 162-2-1 du même code qui imposent aux médecins d'observer, dans leurs actes et prescriptions, "la plus stricte économie compatible avec la qualité, la sécurité et l'efficacité des soins" »<sup>29</sup>. C'est sous ces deux réserves qu'il a décidé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.*

Dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, le Conseil a par ailleurs jugé que, « *en instaurant un régime d'assurance sociale des accidents du travail et des maladies professionnelles, la loi du 30 octobre 1946 susvisée a mis en œuvre les exigences énoncées par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »<sup>30</sup>. Saisi de dispositions conférant un droit à indemnisation du dommage résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle à la victime ou à ses ayants droit et, en cas de litige, un droit de recours devant les juridictions de la sécurité sociale sans supprimer leur droit d'action contre l'employeur en cas de faute inexcusable ou intentionnelle, il a relevé que, « *pour concilier le droit des victimes d'actes fautifs d'obtenir la réparation de leur préjudice avec la mise en œuvre des exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de 1946, il était loisible au législateur d'instaurer par les articles L. 451-1 et suivants du code de la sécurité sociale un régime spécifique de réparation se substituant partiellement à la responsabilité de l'employeur* »<sup>31</sup>.

Dans sa décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, le Conseil constitutionnel a notamment été saisi de dispositions relatives à la cotisation due par les personnes affiliées au régime général d'assurance maladie du fait de leur résidence en France et qui ne sont affiliées à aucun autre titre à un régime obligatoire de base d'assurance maladie. Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, il a jugé que « *la différence de traitement entre les personnes affiliées à la branche maladie du régime général de sécurité sociale selon qu'elles le sont au titre de leur activité professionnelle ou au titre de leur résidence en France est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes que les dispositions contestées ne remettent pas en cause* ». Il a toutefois formulé une réserve en énonçant qu'« *il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le montant du plafond de ressources prévu par le premier alinéa de l'article L. 380-2 [en dessous duquel les affiliés sont exonérés du paiement de la cotisation] ainsi que les modalités de sa révision*

---

<sup>29</sup> Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*, cons. 13.

<sup>30</sup> Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 11.

<sup>31</sup> Décision n° 2010-8 QPC précitée, cons. 14.

*annuelle de façon à respecter les exigences des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 »<sup>32</sup>.*

Enfin, dans sa décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, le Conseil a contrôlé la conformité aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 de dispositions permettant d'opérer des retenues sur certaines prestations sociales dont les intéressés bénéficient, aux fins de récupération des sommes indûment versées au titre d'autres prestations. À cette occasion, il a jugé que : *« Ces dispositions ont pour objet de permettre la récupération de sommes indûment versées. Celle-ci ne peut être opérée que si l'assuré ne conteste pas le caractère indu des sommes et n'opte pas pour le remboursement en un ou plusieurs versements dans un délai fixé par décret, qui ne peut excéder douze mois. Par ailleurs, d'une part, en application de l'article L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale, s'agissant des prestations d'assurance maladie, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la récupération de l'indu se fait en fonction de la situation sociale du ménage. D'autre part, s'agissant des pensions de retraite, en application de l'article L. 355-3 du même code, "aucun remboursement de trop-perçu des prestations de retraite ou d'invalidité n'est réclamé à un assujéti de bonne foi lorsque les ressources du bénéficiaire sont inférieures au chiffre limite fixé pour l'attribution, selon le cas, à une personne seule ou à un ménage, de l'allocation aux vieux travailleurs salariés". Il en résulte que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 »<sup>33</sup>.*

\* Si le Conseil constitutionnel a rappelé, à plusieurs reprises, que les exigences constitutionnelles résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 *« impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées »*, il juge néanmoins qu'il est à tout moment loisible au législateur *« d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles »*. Toutefois, *« l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »<sup>34</sup>.*

Le Conseil a déjà été amené à prendre en compte des objectifs tels que l'équilibre financier de la sécurité sociale ou la lutte contre la fraude en matière sociale dans

---

<sup>32</sup> Décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, *Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin et autre (Affiliation des résidents français travaillant en Suisse au régime général d'assurance maladie - assiette des cotisations)*, cons. 14 et 15.

<sup>33</sup> Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, paragr. 53 à 59.

<sup>34</sup> Décisions n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 101, et n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S. (Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers)*, cons. 4.

le cadre de la conciliation que le législateur a été conduit à opérer avec le droit à la protection sociale ou avec d'autres exigences, telles que le droit au respect de la vie privée.

- Ainsi, dans sa décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, le Conseil constitutionnel était saisi d'un grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée dirigé contre les dispositions à l'origine de l'article L. 162-4-1 du code de la sécurité sociale, auxquelles il était reproché de porter une atteinte excessive au secret médical en imposant notamment aux médecins prescripteurs d'un arrêt de travail donnant lieu à l'octroi d'indemnités journalières par l'assurance maladie de mentionner, sur les documents produits à cet effet, « *les éléments d'ordre médical justifiant l'interruption de travail* ».

Après avoir affirmé que le droit au respect de la vie privée « *requiert que soit observée une particulière vigilance dans la transmission des informations nominatives à caractère médical entre les médecins prescripteurs et les organismes de sécurité sociale* », le Conseil a commencé par préciser « *qu'il appartient toutefois au législateur de concilier le droit au respect de la vie privée et l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale* »<sup>35</sup>.

Puis, il a relevé « *qu'il ressort des termes mêmes de la disposition critiquée que les informations d'ordre médical en cause sont destinées au seul "service du contrôle médical" ; que les médecins-conseils composant ce service sont, en vertu de l'article 104 du code de déontologie médicale, astreints au secret sur les renseignements médicaux directement ou indirectement nominatifs qui leur sont transmis, y compris envers l'organisme qui fait appel à leurs services ; que devront toutefois être mises en place des modalités d'acheminement de ces documents aux médecins-conseils de nature à assurer la stricte confidentialité de la transmission des informations qu'ils contiennent ; qu'eu égard à sa finalité, qui est de remédier à l'augmentation excessive des dépenses en cause et à leur caractère éventuellement injustifié, la disposition critiquée ne porte pas au respect de la vie privée, sous la réserve ci-dessus énoncée, une atteinte de nature à méconnaître l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »<sup>36</sup>.

- Le Conseil constitutionnel a par ailleurs conféré à la lutte contre la fraude en matière de protection sociale la valeur d'objectif de valeur constitutionnelle. Il incombe dès lors au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, cet objectif de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis.

---

<sup>35</sup> Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 52.

<sup>36</sup> *Ibid.*, cons. 53.

Ainsi, dans sa décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, le Conseil était saisi de dispositions reconnaissant aux agents des organismes de sécurité sociale un droit de communication des données de connexion des assurés sociaux. Il a jugé que, *« compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, les données de connexion fournissent sur les personnes en cause des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée. Par ailleurs, elles ne présentent pas de lien direct avec l'évaluation de la situation de l'intéressé au regard du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation. Dans ces conditions, en instaurant un tel droit de communication de données de connexion, le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et la lutte contre la fraude en matière de protection sociale »*<sup>37</sup>.

À l'inverse, dans sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, le Conseil, saisi de dispositions soumettant la prise en charge des soins d'un étranger majeur en situation irrégulière à un délai d'ancienneté de bénéficiaire de l'aide médicale d'État, a relevé, en premier lieu, que *« ces dispositions visent à lutter contre les usages abusifs de l'aide médicale de l'État par des étrangers dont le séjour aurait pour seul objet le bénéfice de cette aide, en limitant la prise en charge de soins dont le coût peut être élevé et qui n'apparaissent pas immédiatement nécessaires pour les intéressés. En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics et de lutte contre la fraude en matière de protection sociale »*. Il a constaté, en second lieu, que *« le délai d'ancienneté du bénéfice de l'aide médicale de l'État prévu par ces dispositions ne peut excéder neuf mois et n'est susceptible de s'appliquer qu'à des frais relatifs à des prestations programmées et non urgentes dispensées aux personnes majeures. Par dérogation, la prise en charge peut être accordée après un accord du service du contrôle médical si le respect de ce délai peut avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne. Cette faculté permet de tenir compte des situations particulières dans lesquelles une pathologie dont la prise en charge ne revêt pas, en principe, un caractère urgent justifie néanmoins une intervention médicale rapide. Il ne résulte pas des dispositions contestées des contraintes administratives excessives pour les bénéficiaires de l'aide médicale de l'État »*. Il en a déduit que *« le législateur, qui n'a pas méconnu sa compétence, a adopté des mesures propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre, d'une part, les exigences constitutionnelles de bon emploi des deniers publics et de lutte contre*

---

<sup>37</sup> Décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, Mme Hanen S. (Droit de communication des organismes de sécurité sociale), paragr. 15.

*la fraude en matière de protection sociale et, d'autre part, le droit à la protection de la santé »<sup>38</sup>.*

## **2. – L'application à l'espèce**

Après avoir rappelé les termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et décrit l'objet des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a relevé que, en adoptant ces dispositions, le législateur avait souhaité prévenir les risques d'abus liés à la prescription d'arrêts de travail dans le cadre d'une consultation à distance et qu'il avait ainsi entendu poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale (paragr. 72).

Toutefois, il a constaté que *« 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 »* (paragr. 73). En effet, avec ces dispositions, l'assuré dont l'état de santé a pourtant justifié la prescription d'un arrêt de travail n'aurait pu bénéficier d'aucun versement de la part de l'assurance maladie si cet arrêt lui avait été délivré au cours d'une téléconsultation par un médecin autre que son médecin traitant ou qu'un médecin l'ayant déjà reçu en consultation depuis moins d'un an.

Or, le Conseil a relevé, 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, il a constaté que *« 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 »* (paragr. 74).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le 2° du paragraphe I de l'article 101 de la loi déferée méconnaissait les exigences constitutionnelles résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (paragr. 75).

Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution de même que, par voie de conséquence, les dispositions du 3° du paragraphe I du même article (paragr. 76).

---

<sup>38</sup> Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paragr. 126 à 128.