Paris, le 5 décembre 2022

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2 rue Montpensier
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

À cet effet, nous vous prions de trouver ci-joint la liste des signataires du recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Mathilde PANOT,
Présidente du groupe
La France Insoumise – NUPES

Boris VALLAUD,
Président du groupe Socialistes
et apparentés (membre de l'intergroupe Nupes)

Cyrielle CHATELAIN,
Présidente du groupe
Écologiste - NUPES

André CHASSAIGNE,
Président du groupe
Gauche démocrate et républicaine - NUPES

Paris, le 5 décembre 2022

Recours au Conseil constitutionnel sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 tel qu'adopté le 2 décembre 2022 par l'Assemblée nationale. Les députées et députés, autrices et auteurs de la présente saisine, estiment que ce projet de loi est manifestement contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles et principes à valeur constitutionnelle que la Constitution garantit. Il porte en effet atteinte à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé découlant de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ainsi qu'à l'article de 34 de la Constitution. En outre, l'examen de ce projet de loi et son adoption ont méconnu le droit d'amendement, la sincérité du débat parlementaire, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, et les dispositions organiques régissant le budget de la sécurité sociale.

I. Sur la méconnaissance des règles qui régissent la procédure parlementaire

A. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur une partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en violation de l'article 49 de la Constitution.

En première et en nouvelle lectures, la Première ministre a engagé à plusieurs reprises la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution. À chacune de ces lectures, la responsabilité du Gouvernement a d'abord été engagée sur la troisième partie du texte, puis sur la quatrième partie et l'ensemble du texte.

Les députées et députés requérants estiment qu'en procédant ainsi, la Première ministre a violé l'article 49 de la Constitution. En effet, son alinéa 3 permet d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, et non sur une partie du texte.

La Première ministre a procédé ainsi afin de satisfaire aux exigences de l'alinéa 3 de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoit l'adoption de la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale avant la mise en discussion de la quatrième partie. Cette disposition, prévue pour l'examen usuel (entendu ici comme un examen sans engagement de la

responsabilité du Gouvernement) du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne peut trouver à s'appliquer lorsqu'il est fait recours à l'alinéa 3 de l'article 49, puisqu'elle lui est contraire, comme il sera démontré.

La Première ministre s'est appuyée sur les précédents que constituent les engagements de responsabilité sur des projets de loi de finances - qui obéissent à des règles analogues - des 7 et 9 janvier 1980, des 21 octobre et 17 novembre 1989, des 15 et 16 décembre 1989, des 19 octobre et 16 novembre 1991, et de l'engagement de responsabilité du 16 novembre 1990 qui portait sur les articles 92 à 99 du projet de loi de finances pour 1991.

Les députées et députés requérants ne contestent pas la constitutionnalité de ces précédents. En effet, l'alinéa 3 de l'article 49 en vigueur lors de ces précédents 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.* », le mot « *texte* » pouvant s'entendre comme un sous-ensemble d'un projet de loi.

Cependant, la rédaction de l'article 49 de la Constitution a évolué depuis.

Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 49 est différente, et ne fait plus référence à un « *texte* », mais à un « *projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale* » ou à « *un autre projet ou une proposition de loi par session* » : « *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.* »

Cette substitution du constituant de 2008 a été opérée non seulement pour limiter le nombre d'engagements de responsabilité sur les projets et propositions de loi non financiers, mais aussi pour limiter l'engagement de responsabilité à l'intégralité des projets ou propositions de loi, et, s'agissant du cas d'espèce, à l'intégralité du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En effet, le projet de loi constitutionnelle initial de 2008 tel que déposé devant l'Assemblée nationale prévoyait de conserver plusieurs occurrences du mot « *texte* ». Le rapporteur du texte, M. Jean-Luc Warsmann, estimait alors, dans son rapport de première lecture, que, aux termes de cette rédaction, « *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 » (rapport n° 892 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 par M. Jean-Luc Warsmann). Ce sont deux amendements (respectivement n°83 et 84) du rapporteur qui ont effectué la substitution des occurrences du mot « *texte* » afin d'obtenir la rédaction aujourd'hui en vigueur.

Dans son rapport de seconde lecture, le rapporteur clarifiait plus encore l'intention que le constituant entendait donner à ces changements : « *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.* » (rapport n° 1009 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 par M. Jean-Luc Warsmann)

En conséquence, il apparaît clairement que l'intention du constituant de 2008 a été de limiter l'usage de l'engagement de responsabilité à un texte entier, et non à une partie de texte.

L'alinéa 3 de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale ne trouve donc pas à s'appliquer lorsqu'est activé l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, ses dispositions étant matériellement incompatibles avec celles de cette procédure. Dès lors, en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur des parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale et non sur le projet de loi entier, la Première ministre a violé l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, entraînant l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption et appelant donc à la censure de l'intégralité de la loi déférée.

B. Sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale en lecture définitive, en violation de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale.

Subsidiairement, si votre Conseil déclare conforme à la Constitution l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur des parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les requérants estiment qu'apparaît alors un motif d'inconstitutionnalité dans le fait d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du projet de loi de financement de la sécurité sociale lors de l'une des lectures, en l'occurrence la lecture définitive.

En effet, si le Conseil constitutionnel juge que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement peut se faire sur tout ou partie d'un texte, les requérants estiment alors que l'alinéa 3 de l'article

LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale n'est pas contraire à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution et doit donc trouver à s'appliquer. Dès lors, la Première ministre ne peut pas engager la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte et doit le faire successivement sur les troisième et quatrième parties.

Si cela a été fait à bon droit en première lecture et en nouvelle lecture, cela n'a pas été le cas en lecture définitive, pendant laquelle la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Bien que cela déroge à l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, le fait - lorsqu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale est examiné sans qu'intervienne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement - de procéder à un vote unique sur l'ensemble du texte en lecture définitive lorsqu'aucun amendement du Sénat n'est déposé de nouveau, au lieu de votes sur les troisième et quatrième parties, est un usage constant et établi. En revanche, il n'existe pas d'usage s'agissant du fait de recourir à un engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte, à quelque lecture que ce soit, la situation n'ayant jamais eu lieu depuis la création en août 2005 de la règle édictée à l'alinéa 3 de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale.

À défaut de texte le prévoyant, et à défaut de l'existence d'un usage établi, rien ne distingue donc la lecture définitive des autres lectures au regard de l'application de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale. Dès lors, rien ne dispense la Première ministre, lorsqu'elle engage la responsabilité du Gouvernement en lecture définitive, de se conformer à l'alinéa 3 de cet article, qui prévoit l'adoption de la troisième partie du texte avant la discussion de la quatrième partie.

La situation apparaîtrait encore plus limpide si, dans le cas où le Sénat n'aurait pas rejeté le texte en nouvelle lecture, des amendements adoptés au Sénat avaient été déposés par des députés en lecture définitive, comme le permet l'article 114 du Règlement de l'Assemblée nationale : la situation en lecture définitive serait alors parfaitement analogue à celles de la première ou de la nouvelle lecture, exigeant alors de se conformer à l'alinéa 3 de l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale.

Ainsi, en engageant la responsabilité du Gouvernement sur l'intégralité du texte, et donc en ne garantissant pas que la troisième partie ait été adoptée (ou a minima ait été considérée comme adoptée), avant de mettre en discussion la quatrième partie, la Première ministre a violé l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, et, partant, l'article 47-1 de la Constitution, entraînant l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption et appelant donc à la censure de l'intégralité de la loi déférée.

C. Sur les atteintes au droit d'amendement, à la sincérité du débat parlementaire et au bon déroulement du débat démocratique.

Aux termes de l'article 44 de la Constitution, « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

Le droit d'amendement est le corollaire de l'initiative législative ; en tant que tel, il est fondamental et ne peut pas voir sa portée méconnue par le Gouvernement en dehors des dispositions explicites du texte constitutionnel comme celles de l'article 44 alinéa 3. Ce droit doit pouvoir être exercé par les parlementaires le plus largement possible dans les conditions prévues par la Constitution, en particulier lors de la première lecture (votre décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 § 6). Il assure le bon déroulement du débat démocratique et le bon fonctionnement des pouvoirs publics (votre décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 § 4), et les règlements des Assemblées doivent respecter ces prérogatives en permettant un exercice réel de ce droit et du droit de sous-amendement qui en est indissociable.

Or et pour les motifs développés dans les paragraphes suivants, les députées et députés requérants soutiennent que ce droit d'amendement a été violé lors de l'examen de la loi qui vous est déférée, et que cela appelle donc votre censure.

1. Sur la négation des votes de la représentation nationale dans le texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée.

Lors de l'examen de la loi qui vous est déférée, le texte transmis au Sénat après la première lecture suite à l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'était pas le texte tel qu'il avait été amendé par les députés : le Gouvernement a opéré, sans solliciter de seconde délibération, un tri parmi les différents amendements adoptés au cours des débats parlementaires. Par exemple, l'amendement n°2895 adopté au cours des débats de la séance publique ne figurait pas dans le texte transmis au Sénat.

La Première ministre s'en expliquait ainsi devant les parlementaires :

> « *Aussi, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, j'engage la responsabilité de mon gouvernement sur la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Le nouveau texte que je vous soumets n'est évidemment pas identique au projet de loi initial du Gouvernement. Il a été modifié, enrichi, amélioré, en tenant compte des débats en commission. Il a évolué sur des sujets importants, que vous avez portés, notamment la prolongation des exonérations patronales pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles ou le cumul emploi-retraite des médecins* ».

Le Gouvernement est pourtant également allé à l'encontre de l'avis donné par la commission des affaires sociales. L'examen du texte en commission des affaires sociales en première lecture a donné lieu à l'émission d'avis favorables sur 67 amendements (49 hors identiques). En écartant sept de ces amendements sans même les débattre en séance publique, le Gouvernement n'a pas tenu compte du vote des commissaires aux affaires sociales. Parmi eux, figurent des dispositions majeures comme le conditionnement des exonérations de cotisations sociales au respect de l'égalité femmes - hommes ou bien l'annulation du transfert du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco vers l'Urssaf. Sur ce dernier, le Gouvernement a même retenu dans le texte sur lequel sa responsabilité a été engagée un amendement, non débattu en séance publique, à la visée opposée à celui ayant l'avis favorable de la commission, afin d'assurer ce transfert tout en reportant d'un an son entrée en vigueur.

En annonçant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, la Première ministre donne la liste des amendements et sous-amendements qu'elle accepte d'incorporer au texte mais sans pouvoir revenir sur les dispositions déjà adoptées, à moins qu'elle n'attende, pour engager la responsabilité du Gouvernement, l'étape de la seconde délibération.

Ainsi, lors de la séance du 28 mai 1986, le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le vote du projet de loi de finances pour 1987 après plusieurs heures de débats au cours desquelles avaient été adoptés et amendés par les parlementaires les douze premiers articles du projet de loi. Fort logiquement en droit, le Premier ministre a retenu dans le texte sur lequel il a engagé la responsabilité du Gouvernement **l'ensemble des modifications déjà apportées par l'Assemblée nationale**. Il y était contraint, faute de solliciter une seconde délibération du texte (JOAN 1986, p. 1413-1428).

Les députées et députés requérants soutiennent qu'en ne reprenant pas à l'identique l'ensemble des modifications votées par l'Assemblée nationale dans le texte sur lequel il a été engagé la responsabilité du Gouvernement, la Première ministre a méconnu la portée des dispositions de l'article 49 alinéa 3, a porté atteinte au droit fondamental d'amendement des parlementaires garanti par l'article 44 de la Constitution et au principe résultant du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution selon lequel les votes de l'Assemblée nationale sont définitifs.

2. Sur l'intégration d'amendements non discutés par la représentation nationale dans le texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée.

Suite à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pendant ou avant les débats, 1 154 amendements n'ont pas pu être examinés en séance publique en première lecture, et 528 en nouvelle lecture. Par conséquent, de très nombreux amendements ont été intégrés au texte sans avoir été débattus en séance publique. Ainsi, 145 amendements ont ainsi été intégrés au texte de cette manière en première lecture, et 115 amendements en nouvelle lecture. C'est notamment le

cas du report d'un an du transfert de recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco vers l'Urssaf ou de la non compensation des exonérations de cotisation liées à la prime de partage de la valeur.

En outre, des amendements retenus par le Gouvernement dans les textes sur lesquels sa responsabilité a été engagée n'ont jamais pu être examinés par les députés en commission ou en séance publique, car déposés en nouvelle lecture uniquement pour la séance publique, et finalement intégrés à la version finale du texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée. C'est le cas de huit amendements et de deux sous-amendements du Gouvernement, qui suppriment par exemple les articles 20 bis et 30 bis.

Les députées et députés requérants soulèvent le fait que la reprise par le Gouvernement d'amendements non discutés par la représentation nationale dans le texte sur lequel sa responsabilité a été engagée méconnaît le principe selon lequel le Parlement vote la loi inscrit à l'article 24 de la Constitution, nécessitant une censure de votre part.

D. Sur les entraves au bon déroulement du débat démocratique et sur la violation manifeste de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Considérant l'article 44 de la Constitution, les députées et députés requérants font valoir que la procédure d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale a, d'une part, méconnu le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, et d'autre part, celui du bon déroulement du débat démocratique.

Ces principes, dégagés par la décision du 13 octobre 2005, constituent une garantie de la pleine application de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui dispose que "*la loi est l'expression de la volonté générale*", et permettent d'assurer l'effectivité du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution selon lequel "*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants*". Dans la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, votre Conseil constitutionnel a ainsi estimé qu'il "*résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées*".

Ainsi, le lundi 21 novembre 2022, lors de la nouvelle lecture, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur la troisième partie du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023. À la tribune, la Première Ministre a justifié l'emploi de cette disposition constitutionnelle par l'argument suivant : « *Nous ne pouvons perpétuellement rejouer des débats qui ont déjà été tranchés* ». Or l'ensemble des débats évoqués par la Première Ministre n'ont pas pu se tenir en séance publique, contrairement à ce qu'elle soutient.

En première lecture, si l'ensemble du texte a pu être examiné en commission des affaires sociales, la Première ministre a fait le choix lors de l'examen en séance publique de la quatrième partie du texte, d'appeler en priorité les articles 32 à 37 du texte, puis a engagé la responsabilité du Gouvernement après l'article 36.

En nouvelle lecture, si la commission des affaires sociales a également examiné l'ensemble du texte, la Première ministre engagé la responsabilité du Gouvernement sur la quatrième partie du texte dès l'article 16.
Ainsi, en séance publique, sur la quatrième partie du texte, en incluant la première et la nouvelle lectures, seuls les articles 32 à 36, ainsi que les amendements qui y étaient rattachés, ont été examinés. N'ont ainsi pas été discutés en séance publique les articles 16 à 31, ainsi que les articles 37 à 53.

Cela représente un total de 32 articles non examinés sur le texte en première lecture (soit plus de 60 % de l'ensemble des articles de la version du texte déposé par le Gouvernement) ainsi que l'intégralité de la quatrième partie du texte en nouvelle lecture, soit 73 articles, correspondant à l'ensemble des dépenses prévues pour l'année 2023.

Ainsi, l'ensemble du texte n'a pu être examiné que par les seuls 73 commissaires aux affaires sociales, soit moins de 13 % de la représentation nationale.

D'une part, c'est ainsi que plus de 87 % de la représentation nationale n'a pu s'exprimer sur l'intégralité du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, ni exercer pleinement son droit d'amendement. D'autre part, les débats en commission se tiennent en l'absence du Gouvernement, qui ne peut ainsi répondre aux questions et éclairer la chambre de son avis sur les dispositions examinées.

L'usage répété de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a privé la grande majorité de la représentation nationale de l'examen de dépenses d'un montant supérieur aux dépenses de l'État. Les articles 32 à 37 traitent pourtant des mesures relatives au renforcement de la politique de soutien à l'autonomie, mais également de la modernisation des prestations familiales (respectivement chapitre V et VI de la quatrième partie, relative aux dépenses pour l'année 2023).

Pour 2023, les dépenses des régimes obligatoires de base de la Sécurité Sociale ("ROBSS") ainsi que du Fonds de Solidarité Vieillesses sont fixées par la présente loi à hauteur de 601,9 milliards d'euros (cf. article 23 de la loi qui vous est déférée).

Les dépenses relatives à la branche Autonomie et de la branche Famille sont respectivement fixées à 37,4 milliards d'euros et 55,3 milliards d'euros, soit 92,7 milliards d'euros. Cumulées, les

dépenses de ces deux branches représentent moins de 15,5 % des dépenses totales des régimes obligatoires de base de la Sécurité Sociale et du Fonds de Solidarité Vieillesse pour 2023.

Ainsi, 509 milliards d'euros de dépenses, soit **plus de 84 % des dépenses prévues pour 2023, n'ont pas été examinées par l'ensemble de la représentation nationale.**

En droit, selon la jurisprudence de votre Conseil, "*le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins (...) cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un un usage manifestement excessif de ces droits*" (votre décision N°95-370 DC du 30 décembre 1995).

Au regard de la combinaison de l'ensemble des éléments précédemment cités, il apparaît en l'espèce que le Gouvernement a fait un usage manifestement excessif d'un de ces droits, à savoir l'engagement de la responsabilité sur le projet de loi de financement de la Sécurité Sociale en vertu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Il résulte de cet usage excessif une entrave à l'exercice plein et entier du droit d'amendement tel qu'il est garanti par la Constitution, qu'il a nuit à la sincérité des débats parlementaires ainsi qu'au principe de bon déroulement du débat démocratique. Par conséquent, la loi déférée appelle votre censure.

Enfin, les députées et députés requérants font valoir que, selon le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, il appartient au Parlement de voter les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Ce principe découle directement de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que "*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-même ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*" qui fonde le principe constitutionnel du consentement à l'impôt.

Si l'engagement de la responsabilité du Gouvernement constitue une dérogation à ce principe, les députées et députés requérants contestent un usage tel que les débats n'aient pu se tenir. Les emplois successifs de l'article 49 alinéa 3 avant la fin de l'intégralité des débats parlementaires n'ont pas permis à la totalité de la représentation nationale de constater la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. En l'espèce, les citoyens, par le biais de leurs représentants, n'ont pu constater la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

II. Sur le fond :

A. Sur l'atteinte à la protection de la santé garantie par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution

1. Sur l'atteinte portée par l'article 106 à la protection de la santé.

Aux termes de l'article 106 de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel, l'objectif national des dépenses d'assurance - maladie dit « ONDAM » pour l'année 2023 est de 244,1 milliards d'euros.

Par rapport au montant de l'objectif national des dépenses d'assurance - maladie rectifié pour 2022 constaté à 247 milliards d'euros et adopté aux termes de l'article 4 de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel, ce montant représente une évolution brute entre 2022 et 2023 de l'ONDAM de - 1,2 %.

Le Gouvernement indique en annexe B de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel que l'inflation (hors tabac) sera en 2023 de 4,3 %.

Ce taux d'inflation correspond à celui que le Gouvernement indique dans le tableau présenté à l'alinéa 8 du rapport annexé du projet de loi n°272 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une fois retiré l'effet de cette inflation prévisionnelle pour 2023, l'évolution de l'ONDAM « déflaté » serait ainsi de - 5,5 %.

Rappelons que si l'ONDAM ne se présente pas en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et n'est donc pas limitatif, il fonctionne toutefois comme une cible de dépenses, associé à des mécanismes de régulation.

En effet, le législateur a également défini un processus de maîtrise des dépenses d'assurance maladie en cas de « *risque sérieux* » de dépassement de l'ONDAM.

Ainsi et aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale, lorsque ce comité « *considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'ONDAM avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie. Celles-ci proposent des mesures de redressement. Le comité rend un avis sur l'impact financier de ces mesures et, le cas échéant, de celles que l'État entend prendre pour sa part qui sont transmises*

dans un délai d'un mois au comité par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Le comité notifie également le risque sérieux de dépassement à l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire qui propose des mesures de redressement ».

Avec une baisse « déflatée » de 5,5 % de l'ONDAM, et alors que la demande de soins des assurés sociaux ne présente aucune raison crédible d'enregistrer une telle baisse sur l'année 2023, les députées et députés requérants estiment que les dépenses d'assurance maladie constatées en 2023 risquent de dépasser l'ONDAM pour 2023 et qu'ainsi de telles mesures de redressement ont une forte probabilité de devoir être prononcées et mises en application dans le courant de l'année 2023.

De telles mesures porteraient dès lors sur l'ensemble de l'ONDAM et ses composantes.

Ainsi, et de manière non exhaustive, les tarifs des activités de médecine, de chirurgie, de gynécologie-obstétrique et d'odontologie réalisées dans les établissements de santé (en application de l'article L. 162-22-9 du même code), les dépenses d'assurance maladie relatives aux activités de psychiatrie (en application de l'article L. 162-22-18 du même code) et les dépenses d'assurance maladie relatives aux activités de soins de suite et de réadaptation (en application de l'article L. 162-23 du même code) subiraient une baisse déflatée de l'ordre de 5,5 %.

En outre, l'entrée en vigueur de mesures de revalorisation conventionnelle ayant pour effet une revalorisation au cours de l'année des tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires des soins dits « de ville » pourrait être repoussée voire annulée (en application de l'article L. 162-14-1-1 du même code).

Enfin, le prix de médicaments pourrait être revu d'autorité (en application de l'article L162-17-4 du même code).

Dans le contexte de crise sans précédent de crise de l'hôpital public et de désertification médicale, les députées et députés requérants soutiennent qu'une telle baisse de l'ONDAM - et *a fortiori* les mesures de redressement qui seront probablement mises en œuvre une fois constaté que les dépenses d'assurance maladie dépassent cet ONDAM en 2023 - vont profondément détériorer l'état de santé des assurés sociaux.

En effet, une tellej baisse de l'ONDAM risque tout d'abord d'aggraver la crise actuelle de l'hôpital public. Cette crise peut s'illustrer par quelques chiffres : 85 % des centres hospitaliers universitaires (CHU) et des centres hospitaliers régionaux (CHR) déclarent fermer temporairement des lits[1], le taux de postes vacants est de 2,5 % pour les aides-soignants et de 5,7 % pour les infirmiers[2], et de 7,5 % de l'effectif théorique[3] pour l'AP-HP, le taux d'absentéisme des personnels paramédicaux est en 2021 de 9,9 %, soit 2,5 points de plus qu'en 2012[4]. Depuis le 1er décembre 2021, 14 200 patients ont passé la nuit sur un brancard sans chambre attribuée[5].

Une telle baisse de l'ONDAM va également aggraver les inégalités d'accès aux soins qui pèsent sur les assurés sociaux. Ainsi, entre 2012 et 2018, la part de Français vivant dans une commune où l'accès à un médecin généraliste est limité est passée de 7,6 % à 11,1 %[6]. Ensuite, la densité en médecins généralistes connait ainsi un écart de 1 à 2,5[7] entre les départements les moins denses et ceux les plus denses. Cette désertification médicale touche en outre l'accès aux médecins spécialistes : la densité en médecins spécialistes connaît ainsi un écart de 1 à 4[8] entre les départements les moins denses et ceux les plus denses.

Les députées et députés requérants soutiennent qu'une telle baisse de 5,5 % de l'ONDAM « déflaté » entre 2022 et 2023 que le législateur a adopté porte une atteinte à la protection de la santé garantie par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution, que cette atteinte entache dès lors la loi qui vous est déférée d'inconstitutionnalité et qu'elle appelle donc votre censure.

2. Sur l'atteinte portée par l'article 4 à la protection de la santé.

Aux termes de l'article 4 de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel, l'objectif national des dépenses d'assurance - maladie dit « ONDAM » rectifié pour l'année 2022 est de 247 milliards d'euros.

Par rapport au montant de l'objectif national des dépenses d'assurance - maladie pour 2021 constaté à 240,1 milliards d'euros et adopté aux termes de l'article 1er de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel, ce montant représente une croissance brute entre 2021 et 2022 de l'ONDAM de 2,8 %.

Le Gouvernement indique en annexe B de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel que l'inflation (hors tabac) sera en 2022 de 5,4 %.

Ce taux d'inflation est identique à celui que le Gouvernement indique dans le tableau présenté à l'alinéa 8 du rapport annexé du projet de loi n°272 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une fois retiré l'effet de cette forte inflation constatée en 2022, l'évolution de l'ONDAM serait négative : - 2,6 %.

Avec les arguments identiques que ceux portés à votre connaissance au sujet de l'article 47 de la loi qui vous est déférée, les députées et députés requérants soutiennent que cette décroissance de l'ONDAM entre 2021 et 2022 adoptée par le législateur porte une atteinte à la protection de la santé garantie par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution, que cette atteinte entache dès lors la loi qui vous est déféré d'inconstitutionnalité et qu'elle appelle votre censure.

B. Sur l'atteinte portée par l'article 101 au droit à ouverture d'indemnités journalières, ouverture garantie par le versement de cotisations sociales.

Aux termes du 4e alinéa de l'article 101 de la loi qui vous est déférée, « *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* ».

Or, comme indiqué à propos des articles 106 et 4 de la loi qui vous est déférée, la désertification médicale prive de nombreux assurés sociaux d'un accès effectif à un médecin traitant : 11 % des Françaises et des Français, soit 6 millions de personnes, n'en disposent pas[9].

Plus largement, la désertification médicale prive d'un accès effectif à un médecin dans les délais imposés ici par le législateur : 87 % du territoire national est considéré comme un désert médical de l'aveu même du Gouvernement[10].

Dans ce contexte, un tel conditionnement du versement des indemnités journalières faisant suite à un arrêt de travail prescrit *via* une téléconsultation risque de priver d'indemnités l'ensemble des assurés sociaux étant dans l'incapacité de trouver un médecin traitant voire tout simplement de consulter un médecin dans l'année précédant leur arrêt de travail.

Il existe dès lors un risque élevé que ces mêmes assurés sociaux paient des cotisations sociales notamment aux branches Maladies et Accidents du travail - maladies professionnelles sans que le versement de prestations sociales ne leur soit octroyé ; brisant ainsi le lien entre cotisations sociales et prestations sociales.

Or votre jurisprudence est constante sur ce point. Vous avez ainsi précisé que : « *les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes* » (considérant 119 de votre décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 portant sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France).

Les députées et députés requérants considèrent ainsi que l'article 101 de la loi qui vous est déférée porte atteinte au droit à ouverture d'indemnités journalières, ouverture garantie par le versement de cotisations sociales, que la loi qui vous est déférée est entachée d'inconstitutionnalité et appelle donc votre censure.

C. Sur l'atteinte portée par l'article 115 au droit garanti à 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 d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, droit garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Aux termes de l'article 115 de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel, les objectifs de dépenses de la branche Autonomie de la sécurité sociale pour l'année 2023 est de 37,4 milliards d'euros.

Par rapport au montant des objectifs de dépenses de la branche Autonomie de la sécurité sociale pour l'année 2022 constaté à 34,4 milliards d'euros et adopté aux termes de l'article 120 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, ce montant représente une évolution brute entre 2022 et 2023 de 8,4 %.

Le Gouvernement indique en annexe B de la loi présentement déférée au Conseil constitutionnel que l'inflation (hors tabac) sera en 2023 de 4,3 %.

Ce taux d'inflation correspond à celui que le Gouvernement indique dans le tableau présenté à l'alinéa 8 du rapport annexé du projet de loi n°272 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une fois retiré l'effet de cette inflation prévisionnelle pour 2023, l'évolution des les objectifs « déflatés » de dépenses de la branche Autonomie de la sécurité sociale pour l'année 2023 serait ainsi de + 4,1 %.

Or, pour garantir des moyens convenables d'existence aux personnes en situation de perte d'autonomie, la branche Autonomie aura en 2023 à financer des dépenses bien plus élevées. Ces dépenses concerneront notamment le fonctionnement (revalorisations salariales actées lors des accords dits du "Ségur" et "Laforcade", recrutement de personnels, amélioration des conditions de travail) et l'investissement (*via* notamment la rénovation des EHPAD, la construction de nouvelles places, et le développement du numérique dans le médico-social)

La branche Autonomie aura également à financer "le virage domiciliaire" : tarif plancher des services autonomie à domicile, financement des actes de prévention, etc.

Les députées et députés requérants considèrent ainsi que l'article 115 de la loi qui vous est déférée porte atteinte au droit d'obtenir des moyens convenables d'existence aux personnes en situation de perte d'autonomie. Elle est ainsi entachée d'inconstitutionnalité et appelle donc votre censure.

D. Sur l'atteinte à l'évaluation de l'impact financier de l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale portée par l'annexe 4.

La loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a été prise sur le fondement de l'alinéa 19 de l'article 34 de la Constitution, selon lequel « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* », du premier alinéa de son article 47-1, qui dispose que « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* », et du premier alinéa de son article 47-2, qui prévoit : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* ».

Ainsi, l'article LO. 111-4-1 modifié par cette loi organique dispose à son 4° que sont jointes au projet de loi de financement de l'année des annexes « *présentant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, ainsi que celles envisagées pour l'année à venir, et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu.* »

Conformément à cette disposition, le Gouvernement a joint au texte litigieux une annexe de « *présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation* » Pour autant, les députées et députés requérants soulèvent le fait que cette annexe n'évalue pas l'impact financier de l'ensemble des mesures visées. En effet, selon le document, les exonérations de cotisations liées à la « prime de partage de la valeur » n'auraient « *aucun impact financier* ».

Pourtant, l'article 1er de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 qui prévoit le dispositif de prime précité dispose en son IX que « *Le coût résultant du présent article est intégralement pris en charge par l'Etat, conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale* », démontrant ainsi l'existence d'une perte de recettes pour la Sécurité sociale.

Le Gouvernement a par ailleurs assumé l'existence d'un impact de cette mesure pour les finances de la Sécurité sociale à l'occasion de l'examen du projet de loi contesté, comme le montre l'amendement 1680 adopté en première lecture sans débat, dont les dispositions ont ensuite été

supprimées. Cet amendement prévoyait la non-compensation de ces exonérations et la suppression du IX de l'article 1er de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022.

Cette perte de recettes pour la Sécurité sociale est générée non seulement par la rémunération supplémentaire que va permettre l'octroi d'une telle prime, mais aussi par l'effet d'aubaine qu'elle procure pour les employeurs.

Dans son étude intitulée « *Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises* »[11], l'INSEE a évalué que l'effet d'aubaine engendré par la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat était situé entre 15 et 40 %, c'est à dire que cette proportion aurait été versée en augmentation de salaire pérenne. Or la prime de partage de la valeur renforce la logique de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et accroît les risques de substitution à des augmentations de salaires pérennes par l'augmentation des plafonds ouvrant droit à des exonérations de cotisations et en permettant le versement fractionné jusqu'à une fois par trimestre.

Les députées et députés requérants soulèvent donc le fait qu'en l'absence d'estimation du coût engendré pour la Sécurité sociale de la prime de partage de la valeur, l'évaluation de l'impact financier de l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale présentée à l'annexe 4 n'est pas assurée. Le texte contesté méconnaît ainsi la loi organique du 14 mars 2022 découlant de l'article 34 de la Constitution et appelle donc votre censure.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les autrices et auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité. Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.

[1] Source : Situation RH, avril-mai 2022, FHF, consultée sur ce lien.

[2] Source : Situation RH, avril-mai 2022, FHF, consultée sur ce lien.

[3] Source : Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France.

[4] Source : Situation RH, avril-mai 2022, FHF, consultée sur ce lien.

[5] Source : Syndicat Samu-Urgences de France (SUdF).

[6] Source : Observatoire de la Santé de la Mutualité Française, octobre 2020.

[7] Source : CNAM.

[8] Source : CNAM.

[9] Source : CNAM.

[10] Voir par exemple la déclaration de Mme. Agnès Firmin Le Bodo, ministre déléguée auprès du ministre de la Santé et de la Prévention, chargée de l'Organisation territoriale et des Professions de santé, consultable sur ce lien.

[11] Source : INSEE, consulté sur ce lien