

Décision n° 2018-776 DC
du 21 décembre 2018

(Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, sous le n° 2018-776 DC, le 7 décembre 2018, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Julien AUBERT, Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Mmes Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, MM. Olivier DASSAULT, Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, Mme Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Laurent FURST, Claude de GANAY, Mme Annie GENEVARD, MM. Claude GOASGUEN, Jean-Charles GRELIER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Mansour KAMARDINE, Mme Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Mme Constance LE GRIP, M. Sébastien LECLERC, Mme Véronique LOUWAGIE, MM. Gilles LURTON, Emmanuel MAQUET, Jean-Louis MASSON, Gérard MENUUEL, Maxime MINOT, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Bernard PERRUT, Mme Bérengère POLETTI, MM. Alain RAMADIER, Robin REDA, Frédéric REISS, Bernard REYNES, Martial SADDIER, Antoine SAVIGNAT, Raphaël SCHELLENBERGER, Éric STRAUMANN, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Guy TEISSIER, Mme Laurence TRASTOUR-ISNART, MM. Pierre VATIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Jean-Pierre VIGIER et Stéphane VIRY, députés.

Il a également été saisi le 10 décembre 2018, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Éricka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian

HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR et Gabriel SERVILLE, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la sécurité sociale ;
- code de l'action sociale et des familles ;
- code de la construction et de l'habitation ;
- le code du travail ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 17 décembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Ils contestent son article 68. Les auteurs de la première saisine contestent également sa

procédure d'adoption et certaines dispositions de son article 51. Les auteurs de la seconde saisine contestent en outre certaines dispositions de ses articles 7 et 23, son article 43 et certaines dispositions de ses articles 70 et 77.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Les auteurs de la première saisine contestent la procédure d'adoption de la loi déferée. Ils critiquent la brièveté des délais d'examen du texte à l'Assemblée nationale en première et en nouvelle lectures, en particulier les délais limites de dépôt des amendements auprès de la commission des affaires sociales. Ils soulignent notamment que les députés n'ont disposé que de quarante-cinq minutes pour déposer des amendements devant cette commission en nouvelle lecture. Il en résulterait une méconnaissance de l'article 44 de la Constitution. En outre, ces délais auraient empêché la mise en œuvre du contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements déposés en commission par les députés, ainsi que l'exige pourtant l'article 40 de la Constitution.

3. En premier lieu, selon le premier alinéa 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* ».

4. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 dont est issue la loi déferée a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2018. En première lecture, le délai de dépôt des amendements en commission des affaires sociales a été fixé au 12 octobre à 17 heures, en vue d'un examen par cette commission à compter du 16 octobre. Le texte a ensuite été adopté par l'Assemblée nationale le 30 octobre puis, après modifications, par le Sénat le 20 novembre. Après l'échec, le même jour, de la commission mixte paritaire, le texte a, en nouvelle lecture, été examiné en commission à l'Assemblée nationale le lendemain, le délai de dépôt des amendements étant alors fixé à 11 heures. Il a ensuite été adopté en séance le 28 novembre. Après son rejet par le Sénat le 29 novembre, il a définitivement été adopté par l'Assemblée nationale le 3 décembre.

5. D'une part, en première lecture, le délai retenu à l'Assemblée nationale pour le dépôt en commission des amendements au projet de loi n'a pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement.

6. D'autre part, si, en nouvelle lecture, le délai de dépôt des amendements expirait le 21 novembre 2018 à 11 heures, alors que le texte n'a été mis à disposition des députés par voie électronique qu'à 10 heures 15, les dispositions servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen par le Sénat, en première lecture, des articles du projet de loi, soit le 16 novembre. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au 22 novembre à 17 heures. Ainsi, à ce stade de la procédure, le délai contesté n'a pas non plus fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement.

7. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du droit d'amendement doit être écarté.

8. En second lieu, les délais d'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale n'ont, ni en première lecture ni en nouvelle lecture, fait obstacle au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc, en tout état de cause, être écarté.

9. La loi déferée a ainsi été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 7 :

10. L'article 7 de la loi déferée rétablit l'article L. 241-17 dans le code de la sécurité sociale, afin d'instituer, à compter du 1^{er} septembre 2019, une réduction des cotisations salariales dues au titre des heures supplémentaires et complémentaires de travail effectuées par les salariés et les agents publics.

11. Les auteurs de la seconde saisine reprochent à ces dispositions de profiter prioritairement aux salariés à plein temps et aux hommes, dans la mesure où ils effectuent davantage d'heures supplémentaires que les salariés à temps partiel et que les femmes. Ils soutiennent également que les salariés soumis à des conventions de forfait en jours ne bénéficieraient pas de cette mesure. Pour ces deux motifs, les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques seraient méconnus. Les mêmes requérants estiment par ailleurs qu'en incitant à l'augmentation du temps de travail des salariés, notamment des femmes, ces dispositions contreviendraient au droit à la protection de la santé résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Enfin, en favorisant l'allongement de la durée du travail, au détriment de la création de nouveaux emplois ou de la préservation

d'emplois existants, ces dispositions porteraient atteinte au droit à l'emploi protégé par le cinquième alinéa de ce Préambule.

12. En premier lieu, selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle d'une façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

13. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

14. En application du paragraphe I de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, la réduction des cotisations salariales s'applique non seulement aux rémunérations versées aux salariés à temps plein au titre des heures supplémentaires, mais aussi à celles versées aux salariés à temps partiel au titre des heures complémentaires. Elle s'applique également à la majoration de rémunération versée aux salariés ayant conclu la convention de forfait en jours sur l'année prévue à l'article L. 3121-58 du code du travail en contrepartie de leur renonciation à des jours de repos.

15. Dès lors, dans la définition du champ de la réduction des cotisations salariales en cause, les dispositions contestées n'instaurent ni différence de traitement ni rupture d'égalité devant les charges publiques au détriment des salariés à temps partiel ou de ceux soumis à une convention de forfait en jours. Elles n'en instaurent pas davantage entre les femmes et les hommes. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés.

16. En deuxième lieu, aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ...* ». L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi détermine les principes fondamentaux ... du droit du travail* ». Dès lors, il incombe au législateur de poser des règles propres à assurer le droit

pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre.

17. Ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires, la réduction des cotisations salariales dues au titre des heures supplémentaires et complémentaires instituée par les dispositions contestées a pour but d'augmenter le nombre d'heures travaillées afin de favoriser le pouvoir d'achat des salariés et de stimuler la croissance et l'emploi. Ainsi, par leur finalité, ces dispositions tendent à mettre en œuvre l'exigence résultant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi déferée ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie. Le grief tiré de la méconnaissance du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit donc être écarté.

18. En dernier lieu, 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 ...* ». Les dispositions contestées ne comportent aucune dérogation aux durées maximales du travail. Le grief tiré de la méconnaissance du droit à la protection de la santé doit donc être écarté.

19. Il résulte de ce qui précède que le paragraphe I de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 23 :

20. L'article 23 donne une nouvelle rédaction à l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit, en cas notamment de constat d'infraction de travail dissimulé, la suppression de toute mesure de réduction ou d'exonération totale ou partielle de cotisations de sécurité sociale ou de contributions dues aux organismes de sécurité sociale. Dans cette nouvelle rédaction, le paragraphe III de cet article L. 133-4-2 prévoit que, par dérogation, dans deux cas, l'annulation des réductions et exonérations en cause est seulement partielle. Le premier cas est celui de la dissimulation relative à des travailleurs indûment présentés comme travailleurs indépendants, transporteurs routiers indépendants ou dirigeants ou salariés d'une autre entreprise. Le second cas est celui où cette

dissimulation représente une proportion limitée de l'activité. Le paragraphe IV du même article prévoit que les conditions dans lesquelles cette proportion limitée doit être appréciée sont fixées par décret en Conseil d'État, sans que cette proportion puisse excéder 10 %.

21. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent à ces dispositions de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Des différences de traitement injustifiées seraient établies entre les entreprises, d'une part, selon la forme de dissimulation d'activité ou de travail dont elles se rendent coupables, d'autre part, selon leur volume d'activité. Le renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'appréciation de la proportion limitée d'activité sur laquelle repose la dérogation serait par ailleurs constitutif d'une incompétence négative du législateur.

22. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi détermine les principes fondamentaux ... de la sécurité sociale* ».

23. En premier lieu, le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale prévoit que, lorsqu'une relation de travail caractérisée par un lien de subordination juridique permanent a été indûment déclarée comme une prestation de service effectuée par des travailleurs indépendants, des transporteurs routiers indépendants ou des dirigeants ou salariés d'une autre société, la suppression des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions, prévue au paragraphe I de cet article, est partielle. Le législateur a ainsi entendu tenir compte du fait que la dissimulation porte alors, non sur l'activité en elle-même, qui a pu donner lieu à l'acquittement de cotisations sociales au titre de la prestation de service, mais sur la nature, en réalité salariée, du travail en cause.

24. En second lieu, en prévoyant la même mesure lorsque l'infraction de travail dissimulé ne représente qu'une proportion limitée de l'activité de l'entreprise en cause, le législateur a entendu proportionner la mesure à l'ampleur du manquement. Il pouvait, à cet égard, sans méconnaître sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des conditions d'appréciation de cette proportion, dès lors qu'il a précisé qu'elle ne pouvait correspondre qu'à une part limitée de l'activité en cause, inférieure ou égale à 10 %.

25. Les différences de traitement instaurées par ces dispositions étant ainsi fondées sur une différence de situation et en rapport avec l'objet

de la loi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté. Il en va de même, en tout état de cause, pour le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

26. Le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution. Il en va de même du paragraphe IV du même article, qui n'est pas entaché d'incompétence négative et ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle.

– Sur l'article 43 :

27. L'article 43 autorise, à titre expérimental, un établissement de santé à facturer une prestation d'hospitalisation lorsque son service d'urgence réoriente un patient vers un autre type de prise en charge.

28. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent à cette disposition de porter atteinte au droit à la protection de la santé et au principe d'égal accès au service public de santé dans la mesure où la réorientation du patient vers la médecine de ville pourrait limiter la prise en charge par les services d'urgence et, en l'absence d'une offre de soins ambulatoires suffisante, s'effectuer au détriment du patient. Ils font également valoir que cette disposition n'aurait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale dans la mesure où elle aurait un effet trop indirect sur les dépenses des organismes de sécurité sociale.

29. Le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* ». L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale.

30. En premier lieu, l'expérimentation autorisée par les dispositions contestées porte sur la facturation, au titre d'une prestation d'hospitalisation, d'un service de réorientation des patients. Elle a donc une incidence sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de sécurité sociale et trouve, pour cette raison, sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

31. En second lieu, les dispositions contestées se bornent à prévoir que, à titre expérimental, lorsque les services d'urgence des établissements de santé décident de réorienter un patient vers une offre de soins plus

adaptée, cette réorientation, qui s'effectue en fonction de la situation médicale du patient, puisse faire l'objet d'une facturation au titre d'une prestation d'hospitalisation. Dès lors, elles ne portent atteinte ni au droit à la protection de la santé, ni au principe d'égalité devant le service public qui résulte de l'article 6 de la Déclaration de 1789. L'article 43, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 51 :

32. L'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale subordonne le remboursement par l'assurance maladie de certains produits de santé et certaines prestations de services à leur inscription sur une liste. Cette inscription peut, elle-même, être subordonnée au respect de certaines conditions. Le b du 4° du paragraphe I de l'article 51 insère dans cet article L. 165-1 un deuxième alinéa prévoyant que l'inscription sur cette liste peut distinguer au sein d'une même catégorie de produits et prestations plusieurs classes, dont l'une au moins a vocation à faire l'objet d'une prise en charge renforcée par l'assurance maladie.

33. Le 5° du paragraphe I de l'article 51 insère dans le même code un nouvel article L. 165-1-4 dont le paragraphe I prévoit que cette inscription peut être subordonnée à l'obligation, pour les fabricants et les distributeurs, de proposer et de disposer de certains produits ou prestations relevant des classes à prise en charge renforcée. Son paragraphe II met à la charge des distributeurs une obligation de participation à un dispositif d'évaluation visant à établir la qualité de la prise en charge des patients et la mise en œuvre conforme des modalités de prise en charge des produits ou prestations ainsi que la satisfaction des patients.

34. Selon les députés auteurs de la première saisine, les dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 165-1 et celles des paragraphes I et II de l'article L. 165-1-4 n'auraient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Ils reprochent, par ailleurs, aux mots « *le fabricant ou* » figurant au paragraphe I de l'article L. 165-1-4 de contraindre l'ensemble des fabricants de produits d'optique, de prothèses auditives et de prothèses dentaires à proposer des produits ou prestations appartenant aux classes à prise en charge renforcée, ce quelle que soit la gamme de produits qu'ils fabriquent. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

. En ce qui concerne la place de certaines dispositions dans la loi de financement de la sécurité sociale :

35. Les dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 165-1 instituent une classe de produits de santé ayant vocation à faire l'objet, avec une adaptation des tarifs de responsabilité, d'une prise en charge renforcée par l'assurance maladie. Ces dispositions ont un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Ces dispositions, ainsi que celles des paragraphes I et II de l'article L. 165-1-4, qui en sont indissociables, trouvent leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Il en résulte que les dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 165-1 et des paragraphes I et II de l'article L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre :

36. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

37. En premier lieu, en adoptant le paragraphe I de l'article L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu garantir la disponibilité de produits et prestations éligibles à une prise en charge intégrale par l'assurance maladie et les assurances complémentaires afin de permettre aux assurés sociaux d'accéder à certains produits de santé, tels que produits d'optique, de prothèses auditives et de prothèses dentaires, sans reste à charge. Il a ainsi mis en œuvre l'exigence constitutionnelle du droit à la santé, protégée par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

38. En second lieu, l'obligation instituée par les dispositions contestées ne peut s'appliquer qu'aux fabricants qui entendent obtenir l'inscription, sur la liste ouvrant droit à un remboursement par l'assurance maladie, d'un produit ou d'une prestation relevant d'une catégorie dont l'une des classes a vocation à faire l'objet d'une prise en charge renforcée. Lorsqu'un fabricant s'est abstenu de demander une telle inscription pour l'un des produits de la catégorie en cause, l'obligation instituée par les dispositions contestées ne s'impose pas à lui. Lorsqu'un fabricant a obtenu une telle inscription, cette obligation, qui est la contrepartie du

remboursement par l'assurance maladie, ne porte pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

39. Il résulte de ce qui précède que les mots « *le fabricant ou* » figurant au paragraphe I de l'article L. 165-4-1 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 68 :

40. Par dérogation à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit la revalorisation annuelle de certaines prestations suivant le niveau de l'inflation, le premier alinéa de l'article 68 fixe cette revalorisation à 0,3 % pour les années 2019 et 2020. Le deuxième alinéa de cet article 68 prévoit une exception à la règle ainsi posée par son premier alinéa pour les prestations énumérées à ses 1° à 9°.

41. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'instituer une différence de traitement entre les allocataires de prestations sociales revalorisées suivant le niveau de l'inflation et les allocataires de prestations revalorisées suivant la règle dérogatoire, moins favorable, fixée à son premier alinéa. Il en résulterait une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Par ailleurs, ils soutiennent que la dissociation de l'évolution du montant des prestations du niveau de l'inflation porterait atteinte au droit à la protection sociale garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Enfin, selon eux, les dispositions étendant à l'année 2020 la dérogation mentionnée ci-dessus ne trouveraient pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale dès lors qu'elles seraient dépourvues de caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

. En ce qui concerne les mots « et 2020 » :

42. Les dispositions contestées prévoient l'application de la dérogation pour l'année 2020, laquelle ne relève pas de la loi de financement. Dès lors, et malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures, ces dispositions ne présentent pas un caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Par conséquent, les mots « *et 2020* » figurant au premier alinéa de l'article 68,

qui ne trouvent pas leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, sont contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le reste des dispositions de l'article 68 :

43. En premier lieu, en application du premier alinéa de l'article 68, le montant de certaines prestations mentionnés à l'article L. 161-25 est revalorisé de 0,3 % pour l'année 2019. Par exception, sont revalorisées suivant le niveau de l'inflation les prestations énumérées à ses 1° à 9°, c'est-à-dire notamment l'allocation de veuvage, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation supplémentaire d'invalidité, le revenu de solidarité active et l'allocation pour demandeur d'asile.

44. Les titulaires des minima sociaux mentionnés aux 1° à 9° ne sont pas placés dans la même situation que les titulaires des prestations affectées par la dérogation instituée par le premier alinéa de l'article 68. Ainsi, le législateur n'a pas instauré une différence de traitement qui ne serait pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés.

45. En second lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles.

46. Le fait que le législateur prévoit pour 2019 des règles particulières de revalorisation du montant de certaines prestations ne méconnaît pas les exigences résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

47. Il résulte de tout ce qui précède que le reste des dispositions de l'article 68, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 70 :

48. Le a du 4° du paragraphe I de l'article 70 modifie le premier alinéa de l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale. À l'issue de cette modification, l'allocation de rentrée scolaire n'est plus attribuée « *pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire dans un*

établissement ou organisme d'enseignement public ou privé » mais « *pour chaque enfant qui, ayant atteint un âge déterminé,* » est inscrit dans un tel établissement.

49. Selon les députés auteurs de la seconde saisine, l'allocation de rentrée scolaire permet aux familles modestes de faire face aux frais inhérents à la rentrée scolaire de leurs enfants. Aussi, en prévoyant que cette allocation est attribuée pour les enfants ayant atteint un certain âge, déterminé par décret, et non pour tout enfant scolarisé en exécution de l'obligation scolaire, le législateur aurait méconnu l'égal accès à l'instruction.

50. Aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction ...* ».

51. Le fait que le législateur prévoie le principe d'une allocation spécifique dédiée à la prise en charge des frais inhérents à la rentrée scolaire uniquement lorsque l'enfant scolarisé a atteint un certain âge ne prive pas de garantie légale le principe d'égal accès à l'instruction.

52. Les mots « *qui, ayant atteint un âge déterminé, est inscrit* » figurant au premier alinéa de l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 77 :

53. L'article 77 modifie diverses dispositions du code de la sécurité sociale, du code de l'action sociale et des familles et du code de la construction et de l'habitation afin d'améliorer les conditions de recouvrement de diverses sommes par les organismes de sécurité sociale.

54. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que méconnaîtraient les exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 les dispositions de l'article 77 permettant un recouvrement de l'indu constitué auprès d'un organisme de sécurité sociale sur l'ensemble des autres prestations sociales versées à son débiteur. Selon eux, en intégrant les minima sociaux dans le dispositif de récupération d'indus, la mesure contestée n'exclurait pas l'hypothèse où la récupération pourrait empêcher la personne d'avoir un minimum pour vivre.

55. Aux termes du dixième alinéa du Préambule de 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». En vertu de son onzième alinéa : « *Elle 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* ».

56. Les exigences constitutionnelles résultant des dispositions précitées impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées.

57. Les 2°, 4°, b du 5°, 6°, 7°, b du 8°, 9° du paragraphe I, le paragraphe II ainsi que le 2° du paragraphe III de l'article 77 modifient respectivement les articles L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale relatif aux prestations maladie, L. 355-3 relatif aux prestations d'assurance vieillesse ou invalidité, L. 553-2 relatif aux prestations familiales, L. 815-11 relatif à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, L. 821-5-1 relatif à l'allocation adulte handicapé, L. 835-3 relatif à l'allocation de logement, L. 845-3 relatif à la prime d'activité, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles relatif au revenu de solidarité active, L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'aide personnalisée au logement. Ils les complètent par un nouvel alinéa afin de généraliser la possibilité d'opérer des retenues sur certaines prestations sociales dont les intéressés bénéficient, aux fins de récupération les sommes indûment versées au titre d'autres prestations.

58. 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 assujetti 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* ».

59. Il en résulte que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

60. Le dernier alinéa des articles L. 133-4-1, L. 355-3, L. 553-2, L. 815-11, L. 821-5-1, L. 835-3 et le sixième alinéa de l'article L. 845-3 du code de la sécurité sociale, le septième alinéa de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles et le neuvième alinéa de l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi de financement de la sécurité sociale :

61. L'article 45 étend le champ des expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé en vue de développer « *la compréhension et la participation active des patients à leur parcours de soins, tant à titre préventif que curatif, notamment via l'éducation thérapeutique* ».

62. Les 1° et 2° du paragraphe I et les paragraphes II et III de l'article 50 sont relatifs à la prescription dématérialisée des arrêts de travail.

63. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Elles sont donc contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

64. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 :

- l'article 45 ;
- les 1^o et 2^o du paragraphe I et les paragraphes II et III de l'article 50 ;
- les mots « *et 2020* » figurant au premier alinéa de l'article 68.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution :

- le paragraphe I de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 7 de la loi déferée ;
- le premier alinéa du paragraphe III et le paragraphe IV de l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la même loi ;
- l'article 43 de la même loi ;
- les mots « *le fabricant ou* » figurant au paragraphe I de l'article L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 51 de la même loi ;
- le reste des dispositions de l'article 68 de la même loi ;
- les mots « *qui, ayant atteint un âge déterminé, est inscrit* » figurant au premier alinéa de l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 70 de la même loi ;
- le dernier alinéa des articles L. 133-4-1, L. 355-3, L. 553-2, L. 815-11, L. 821-5-1, L. 835-3 et le sixième alinéa de l'article L. 845-3 du code de la sécurité sociale, le septième alinéa de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles et le neuvième alinéa de L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation, dans leur rédaction résultant de l'article 77 de la même loi.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 décembre 2018, où siégeaient : Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 21 décembre 2018.