



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 10 décembre 2018

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 2019.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce 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.

Valérie RABAULT  
Présidente du groupe  
Socialistes et apparentés

Jean-Luc MELENCHON  
Président du groupe  
La France Insoumise

André CHASSAIGNE  
Président du groupe de la  
Gauche Démocratique et  
Républicaine

**Recours devant le Conseil constitutionnel sur le projet de loi relatif au  
financement de la sécurité sociale pour 2019**

Paris, le 10 décembre 2018

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 2019, dans sa version définitive votée par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2018.

Nous estimons que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 déféré contrevient à plusieurs principes constitutionnels, en particulier :

I) Il méconnaît les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, par ses articles 7, 17, 44 ;

II) Il méconnaît le droit à la protection de la santé par ses articles 7 et 29 quinquies ;

III) Il méconnaît le droit à l'emploi, par son article 7, le droit d'égal accès à l'instruction par son article 46, le droit à la sécurité matérielle par ses articles 44 et 49.

Nous demandons, par voie de conséquence, à titre principal, au Conseil constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle l'intégralité du présent projet de loi, et à titre subsidiaire, de déclarer inconstitutionnels ses articles et dispositions qui ont méconnu la Constitution.

**I) Article 7 qui prévoit d'exonérer de cotisations sociales les heures supplémentaires et complémentaires.**

Les dispositions de l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 sont manifestement contraires aux articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'aux articles 5 et 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale méconnaît de manière manifeste le principe d'égalité tel qu'interprété de manière constante par votre juridiction : *"le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de 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"* (n°96-375 DC).

Cet article prévoit en effet d'exonérer de cotisations sociales les heures supplémentaires et complémentaires. Ceci constitue une rupture d'égalité devant les charges publiques, puisque l'ensemble des salariés ne sera pas concerné par le bénéfice de ces exonérations. Dans une étude intitulée "*Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires?*" et publiée le 8 juillet 2017, l'OCFE (Observatoire français des conjonctures économiques) faisait état des différences entre salariés vis-à-vis des heures supplémentaires et complémentaires : si 84% des salariés du privé à temps plein y ont régulièrement recours, ce n'est le cas que de 48% des salariés en temps partiel. Et parmi eux, les hommes en effectuent plus régulièrement que les femmes puisque 55% d'entre eux y ont recours contre 37% chez les femmes. Non seulement cette exonération bénéficiera à certains bien plus qu'à d'autres, produisant une inégalité face aux charges publiques, mais en plus elle aura pour effet d'augmenter les inégalités en terme de pouvoir d'achat. L'exonération des heures supplémentaires crée un "effet Matthieu", notion définie par le sociologue américain Robert K. Merton et désignant la tendance qu'ont les plus privilégiés dans un domaine à cumuler les avantages, puisqu'elle augmentera d'abord le pouvoir d'achat des hommes et d'abord celui des salariés à temps plein. Aux antipodes des objectifs affichés du gouvernement, les *insiders* du marché du travail vont être favorisés par cet article, tandis que les *outsiders* n'en bénéficieront que peu.

L'évaluation préalable ne s'intéresse pas à la question de l'impact d'une telle mesure sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la catégorie dédiée étant définie comme "*sans objet*" (d) du IV de la partie consacrée à l'article 7<sup>1</sup>. Pourtant, les femmes étant limitées dans leur prise d'heures supplémentaires et y ayant moins recours, comme démontré ci-dessus, cette mesure aura un impact négatif sur l'égalité entre les femmes et les hommes, le salaire des seconds augmentant davantage.

En outre, les salariés au forfait-jours ne bénéficieront pas de cette mesure d'exonération. Or, ils représentent 13,3% des salariés, selon la DARES<sup>2</sup>. La moitié des cadres sont concernés par ce dispositif. Les heures supplémentaires exonérées seront donc manifestement une mesure qui générera une inégalité vis-à-vis des charges publiques.

***Cette atteinte au principe d'égalité n'est pas justifiée par des raisons d'intérêt général :***

Sur le plan de la lutte contre le chômage et de la création d'activité, dans laquelle s'inscrivent ordinairement les dispositifs d'exonérations, l'impact de l'article 7 sera négatif : selon l'étude de l'OFCE "*l'exonération des heures supplémentaires pourrait détruire près de 19 000 emplois à l'horizon 2022 et coûterait 0,1 point de PIB aux finances publiques. Le financement de cette mesure alourdirait le bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient comprises entre 38 000 et 44 000 postes en 2022.*" La lutte contre le chômage n'est donc pas un motif d'intérêt général pertinent pour fonder une disposition qui aurait l'effet opposé à celui recherché. Il apparaît ainsi que les modalités retenues par la loi déferée sont "*manifestement inappropriées à la finalité poursuivie*" et encourent une censure en vertu de votre jurisprudence (notamment votre décision n°2007-555 DC, cons.8)

<sup>1</sup> <http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/plfss2019-annexe9.pdf>, p. 18.

<sup>2</sup> [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015\\_-\\_048.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015_-_048.pdf)

Non seulement la disposition présentement critiquée aurait un impact négatif eu égard à la lutte contre le chômage, mais elle mettrait en péril l'équilibre des finances sociales. En effet, le coût en année pleine pour la sécurité sociale de l'exonération des cotisations sociales dues par les salariés sur les heures supplémentaires et complémentaires est estimé à 1,94 milliards d'euros, dont 1,75 au titre des salariés affiliés au régime général et 140 millions d'euros pour les agents publics et 60 millions d'euros pour les salariés relevant d'autres régimes, selon les estimations de l'étude d'impact. Non-compensée par l'Etat, cette perte de recettes représente une perte sèche pour la sécurité sociale et donc pour l'ensemble des assurés sociaux. Il apparaît ainsi que cet avantage fiscal "*fait supporter à l'Etat des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu*" et qu'il en résulte "*une rupture caractérisée de l'égalité des contribuables devant les charges publiques*" (votre décision 2007-555 DC précitée, cons.20).

Pour ces motifs inspirés de votre jurisprudence, les auteurs de la saisine vous invitent à censurer cette disposition.

En outre, le "droit à la santé" ou "*droit à la protection de la santé*", est consacré par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 en vertu duquel la Nation "*garantit à tous (...) la protection de la santé (...)*". La clarté de cette proclamation implique de reconnaître à ce droit une pleine valeur juridique afin que puisse être censurée toute disposition législative qui aurait un effet négatif certain sur la santé des individus.

Or un tel droit est menacé de manière certaine par le dispositif d'exonérations des heures supplémentaires prévu à l'article 7 du PLFSS pour 2019. En effet, dans une étude publiée en octobre 2015 dans la revue médicale *The Lancet*<sup>3</sup>, des chercheurs de l'University College de Londres ont mis en évidence le lien entre journées de travail longues et risques cardio-vasculaires : leur étude a montré que travailler plus de 55 heures par semaine augmentait de 33% le risque de faire un AVC et de 13% celui de développer une maladie coronarienne, par rapport à une durée de travail hebdomadaire de 35 à 40 heures. Les chercheurs relèvent que le risque d'AVC n'apparaît pas brutalement au-delà de 55 heures de travail hebdomadaires, mais qu'il augmente parallèlement à la durée du travail : 10% de plus chez les personnes travaillant entre 41 et 48 heures et 27% de plus chez ceux travaillant entre 49 et 54 heures.

En outre, les femmes sont davantage exposées à ces risques que les hommes : une étude américaine, réalisée par l'université de l'Ohio et publiée dans la revue scientifique *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, a démontré que les femmes étaient trois fois plus susceptibles que les hommes de développer ces pathologies en lien avec l'accumulation d'heures de travail. Cela tient notamment à la pression psychologique engendrée par le double temps de travail : les contraintes professionnelles et les contraintes familiales accumulées augmentent l'ensemble des risques liés au surtravail.

---

<sup>3</sup> "*Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals*" Prof Mika Kivimäki, PhD Markus Jokela, PhD, Solja T Nyberg, MSc, Archana Singh-Manoux, PhD, Eleonor I Fransson, PhD, Prof Lars Alfredsson, PhD, The Lancet, 31 octobre 2015.

L'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires aura pour effet l'incitation pour les salariés et la contrainte plus évidente par l'employeur. Ce dispositif, en contribuant à l'augmentation du temps de travail des salariés, constitue ainsi une atteinte manifeste au droit à la protection de la santé.

Enfin, en vertu de l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 "*Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*". Ici encore, la clarté de cette proclamation implique qu'une pleine valeur juridique soit accordée à ce droit afin de censurer toute disposition législative qui viendrait y porter une atteinte certaine.

Or, l'article 7 du PLFSS pour 2019 est manifestement attentatoire à ce droit, dans la mesure où ses effets causeront mécaniquement des destructions importantes d'emploi (voir ci-dessus), affectant ainsi de manière substantielle et négative le niveau d'emploi, ce en méconnaissance manifeste des dispositions constitutionnelles sus-visées.

### II) Article 17 relatif à la modulation des sanctions à l'encontre des employeurs.

Les députés requérants estiment que les dispositions de l'article 17 du projet de loi litigieux méconnaissent manifestement les principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : "*La Loi est l'expression de la volonté générale. (...) Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.*". En vertu de votre jurisprudence, ce principe d'égalité devant la loi, ne s'oppose ni à ce que législateur règle de 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 (n°2010-3 QPC, 3ème Considérant).

Le principe d'égalité devant les charges publiques, consacré par l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 complète le principe d'égalité en prévoyant que les contribuables soient imposés en fonction de leurs capacités contributives ("*en raison de leurs facultés*"). Vous avez ainsi jugé que le principe d'égalité n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue notamment d'améliorer les conditions de vie ou d'apporter une certaine aide à une ou plusieurs catégories socio-professionnelles, tout en vous opposant à une rupture caractérisée du principe de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens (n°85-200 DC, 17ème Considérant, n°99-416, 19ème Considérant, n°2001-455 DC 94ème considérant). La loi organique relative aux lois de finances, dont vous avez eu à apprécier la constitutionnalité (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001), précise en outre à son article 3 que le "*produit des amendes*" constitue une "*ressource] budgétaire de l'Etat*".

Or, l'article 17 de la loi présentement déférée apparaît contraire à ces principes tels qu'interprétés par votre jurisprudence. Cet article permet en effet la modulation des sanctions applicables en matière de

travail dissimulé, ce en fonction de la nature et des caractéristiques des employeurs – et plus particulièrement de la taille de l'entreprise – ou de l'ampleur des infractions constatées ; cette dérogation au principe d'égalité ayant pour objet de lutter contre les *"conséquences disproportionnées, par leur ampleur financière, eu égard à la gravité des faits constatés"* (exposé des motifs de l'article 17<sup>4</sup>).

Le travail dissimulé (article L8221-1 du code du travail notamment) relève d'une forme délictuelle de travail illégal consistant à éluder soit une activité économique (salarisée ou indépendante), soit un emploi salarié au sens du code du travail (le travail en cause n'étant pas traité comme du salariat alors qu'il devrait légalement l'être). Il a pour effet, et parfois pour objet, de soustraire l'employeur à ses obligations d'acquiescement des cotisations ou des contributions attachées à ces revenus non déclarés.

Il convient de rappeler que, jusqu'à aujourd'hui, les sanctions applicables en matière de travail dissimulé sont les mêmes entre les employeurs quels que soient leur taille ou la gravité des infractions constatées (articles L8224-1 et suivants, notamment). Ainsi, l'une des sanctions financières applicables faisant suite au constat d'une infraction de travail dissimulé, consiste à annuler les réductions et exonérations de cotisations sociales dont l'employeur a bénéficié sur la période faisant l'objet du redressement (article L133-4-2 du code de la sécurité sociale) *"dans la limite de la prescription applicable à l'infraction"*, selon les termes du 4ème alinéa de l'article 17.

Or, les 5ème à 7ème alinéas de ce même article 17 prévoient une dérogation à la règle prévue au 4ème alinéa, en instituant une modulation (annulation partielle plutôt que totale) de ces sanctions financières pour deux hypothèses : *"lorsque la dissimulation d'activité ou du salarié résulte uniquement de l'application du II de l'article L. 8221-6 du code du travail"* (qui concerne, en l'absence de l'existence d'un contrat de travail, l'établissement d'un lien de subordination juridique permanent à l'égard du donneur d'ordre, ce qui concerne notamment des entreprises ayant par exemple recours à des contrats de mission avec des auto-entrepreneurs), ou *"qu'elle représente une proportion limitée de l'activité, l'annulation des réductions et exonérations de cotisations de sécurité sociale ou de contributions est partielle"*.

Dans la première hypothèse, une rupture d'égalité existe ainsi entre les entreprises qui ont fait l'objet de réductions ou d'exonérations de cotisations sociales qui ont eu recours au travail dissimulé dans les conditions prévues notamment par l'article L8221-5 du code de travail, et celles dont le travail dissimulé relève de l'article L8221-6, alors que ceux-ci sont constitutifs de la même infraction pénale de travail dissimulé. Concrètement, une entreprise ayant eu recours à des contrats avec des auto-entrepreneurs constituant du travail dissimulé pourra se voir appliquer une annulation partielle plutôt que totale des réductions ou exonérations de cotisations sociales.

Dans la seconde hypothèse, la prise en compte du fait que l'infraction constitue une *"proportion limitée de l'activité"* (5ème alinéa) induit une différenciation entre les entreprises selon leur activité (qui peut autant relever du chiffre d'affaires que du nombre de personnes en situation de travail dissimulé par rapport au nombre de salarié), et donc de fait une inégalité entre des petites et moyennes entreprises,

---

<sup>4</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl1297.asp>

entreprises de taille intermédiaires ou grandes entreprises, voire multinationales - le critère de l'activité n'étant pas précisé comme étant lié à l'activité sur le territoire national. Cette méconnaissance du principe d'égalité est de plus renforcée par le 6ème alinéa qui prévoit que cette annulation partielle doit prendre en compte la différence entre le montant des rémunérations et le montant des rémunérations éludées, sachant que le "*montant des rémunérations*" peut se référer au montant des rémunérations globales de l'entreprise à ses salariés - et non des rémunérations versées au même destinataire des rémunérations éludées -, et ainsi causer une différence d'annulation (totale ou partielle) injustifiée eu égard à l'objet de la lutte contre le travail dissimulé, entre les entreprises selon leur activité, le nombre de leurs salariés, et leurs politiques en termes de ressources humaines. En outre, le 7ème alinéa qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions dans lesquelles la dissimulation peut être considérée comme "*limitée*" prévoit en outre que la proportion de l'activité dissimulée ne puisse excéder 10% de l'activité concernée. Ces dispositions, en plus de constituer une incompétence négative manifeste du législateur, renforcent ainsi une distinction entre une petite entreprise pour qui deux employés en travail dissimulé sur 8 salariés constitueraient ainsi plus de 10% de son activité, alors que pour une grande entreprise avec plus de 200 salariés, un régime de sanction moins punitif, plus favorable, pourrait lui être appliqué. Ces dispositions constituent ainsi une atteinte manifeste et injustifiée aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques en prévoyant des régimes de sanction différenciés par ailleurs sans rapport avec l'objectif recherché par le législateur.

III) Article 29 quinquies qui prévoit un forfait expérimental de réorientation pour les urgences hospitalières.

L'article 29 quinquies du projet de loi présentement contesté prévoit la création d'un forfait expérimental de réorientation pour les urgences hospitalières. Ce dispositif, motivé par la nécessité de désengorger les établissements de santé, vise à inciter les structures d'urgence participant au service public hospitalier à réorienter les patients ayant besoin d'une consultation simple vers une consultation de médecine de ville ou une consultation spécialisée, en contrepartie d'une rémunération. Il implique que la réorientation d'un patient effectuée par un service ou une unité d'accueil et de traitement des urgences peut donner lieu à la facturation, par certains établissements de santé, d'une prestation d'hospitalisation. Cette prestation sera entièrement prise en charge par l'assurance maladie obligatoire.

A titre principal, les députés requérants estiment que cet article porte atteinte au droit à la protection de la santé, consacré par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose que "*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. (...)*". Il résulte de cette exigence constitutionnelle l'obligation pour les autorités publiques d'assurer à tous un égal accès aux soins. Il résulte en outre de votre jurisprudence l'exigence que ce principe d'égalité implique un égal accès aux services publics (n° 2002-461 DC, 76ème et 82ème Considérants), à savoir notamment une "*(...) égalité des usagers devant la loi et devant le service public*" (DC, n° 2001-446 DC, 15ème Considérant). Ici précisément, n'est pas en question le seul principe d'égalité devant la loi, dont l'article 37-1 de la Constitution permet, sous réserve que leur nature et leur portée soient précisées qu'elles y dérogent (n°2011-635 DC), mais bien le principe d'égalité d'accès au service public.

Or, l'instauration, par les dispositions en litige d'un forfait expérimental de réorientation au profit des urgences hospitalières remet en cause cette exigence constitutionnelle pour plusieurs motifs.

D'une part, cette disposition implique de manière concrète que les médecins urgentistes soient dans la capacité d'arbitrer entre des cas relevant d'une consultation urgente et des cas pouvant être réorientés vers une consultation simple assurée par la médecine de ville. Ce faisant, cette disposition engendre un changement de la mission des praticiens hospitaliers en matière de prise en charge des patients puisqu'ils ces derniers sont incités financièrement pour l'absence d'actes de soins.

D'autre part, les députés requérants estiment qu'en ouvrant la possibilité de réorienter les patients vers la médecine de ville dans un contexte global de réduction de l'offre de soins de proximité, qu'elle soit publique ou privée, le législateur méconnaît nécessairement la garantie constitutionnelle d'égal accès aux soins.

Cette réduction de l'offre médicale globale est mise en évidence par de nombreux rapports à l'initiative de parlementaires, ou d'institutions publiques. Le CESE, dans son avis sur *"Les déserts médicaux"* rendu le 13 décembre 2017<sup>5</sup>, explique le phénomène par le fait que *"le temps médical disponible est insuffisant en raison d'une baisse du nombre des médecins généralistes et de spécialistes de premier recours entre 2010 et 2025"*. Il faut ajouter à cela *"le vieillissement de la population et la chronicisation des pathologies [qui] engendrent une augmentation drastique du nombre de patients tout en nécessitant un temps médical accru"*.

Ce faisant, face à un tel état des lieux, inciter financièrement les hôpitaux à réorienter des patients vers la médecine de ville peut conduire à ce que les patients ne trouvent pas une offre de soins de proximité alternative dans un délai raisonnable. Ce constat appelle au contraire à une intervention du législateur pour garantir le droit à la santé et l'accès aux soins par l'organisation d'une permanence des soins assurée par le service public hospitalier.

De plus, à titre subsidiaire ces dispositions excèdent le champ d'application réservé aux lois de financement de la Sécurité sociale en vertu de notre Constitution, et constituent à ce titre un cavalier social.

En effet, en vertu de l'article 34 de la Constitution qui dispose que *"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"*, et de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prise sur son fondement, le champ des lois de financement de la sécurité sociale (article LO111-3 du code de la Sécurité sociale) est strictement défini. En vertu de ce dernier article LO111-3, les dispositions introduites par voie d'amendement ne sont recevables que si elles ont notamment un effet direct sur

---

<sup>5</sup> <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000867.pdf>

l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou si elles améliorent le contrôle sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Or, la mesure contestée, introduite par amendement du groupe majoritaire<sup>6</sup>, impliquant l'absence d'évaluation préalable d'impact, n'a manifestement pas d'effets sur l'équilibre financier des régimes obligatoires. En tout état de cause, cette disposition qui porte une mesure d'organisation du système de santé a un lien trop indirect sur les recettes et les dépenses des organismes relevant du champ des lois de financement de Sécurité sociale. En ce sens, la mesure excède le domaine réservé aux lois de financement de Sécurité sociale et à ce titre, elle aurait dû figurer dans un projet de loi ayant un objet spécifique adéquat.

Par ces motifs, les députés requérants estiment que la disposition contestée est manifestement inconstitutionnelle.

**IV) Article 44 qui prévoit une désindexation des prestations sociales et pensions de retraite par rapport à l'inflation.**

Les dispositions de l'article 44 de ce projet de loi méconnaissent manifestement les principes à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

L'article 44 de la loi déferée prévoit la désindexation inédite par rapport à l'inflation de la revalorisation des prestations sociales et des pensions de retraites, puisque désormais celles-ci seraient revalorisées annuellement par un taux unique de 0,3% (alinéa 1er), au contraire d'exceptions (alinéas 2 à 11) qui quant à elles seraient dûment relevées de l'inflation constatée.

Il faut rappeler le contexte dans lequel cette désindexation des pensions de retraites intervient, en effet, cette mesure est prise moins d'un an après la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) non compensée pour les retraités. En outre, il apparaît que cette désindexation des prestations sociales est adoptée alors qu'une grande réforme des retraites est annoncée et qu'elle devrait intervenir durant l'année 2019<sup>7</sup>.

Ainsi, les alinéas 2 à 11 du projet de loi en litige excluent de la désindexation les prestations suivantes :  
"1° L'allocation de veuvage mentionnée à l'article L. 356-2 du code de la sécurité sociale ; 2° L'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-1 du même code et les prestations mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, ainsi que les plafonds de ressources prévus pour le service de ces allocations ; 3° L'allocation supplémentaire d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 du même code, ainsi que les plafonds de ressources prévus pour le service de cette allocation ; 4° Le plafond de ressources prises en compte pour

<sup>6</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1408/AN/67.asp>

<sup>7</sup> <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/06/13/97002-20180613FILWWW00144-retraites-la-reforme-votee-au-premier-semestre-2019.php>

*l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé prévu à l'article L. 861-1 du même code ; 5° Le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles et l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants mentionnée à l'article L. 117-3 du même code ; 6° Les allocations mentionnées au 2° de l'article L. 5421-2 du code du travail et l'allocation temporaire d'attente mentionnée à l'article L. 5423-8 du même code ; 7° L'allocation pour demandeur d'asile mentionnée à l'article L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; 8° L'allocation spéciale pour les personnes âgées mentionnée à l'article 28 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte, ainsi que le plafond de ressources prévu pour le service de cette allocation ; 9° L'allocation de solidarité aux personnes âgées et les prestations mentionnées respectivement aux 1° et 9° de l'article 7 de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les plafonds de ressources prévus pour le service de ces allocations”.*

En vertu de votre jurisprudence, le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que législateur règle de 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 (2010-3 QPC, 28 mai 2010, 3ème Considérant). Or, en l'espèce, il apparaît que le dispositif de désindexation des prestations sociales va exclure certaines prestations sociales réservées aux familles modestes ou pauvres, ainsi que des aides réservées aux retraités modestes ou pauvres sans les exclure toutes. Ainsi par exemple, concernant les personnes âgées, la désindexation des prestations sociales ne vise pas l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) mais elle toucherait l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Alors que leurs situations économiques sont semblables, les personnes concernées par ces aides méritaient qu'il soit fait application de solutions semblables concernant la revalorisation de celles-ci. Par là même, la revalorisation à seulement 0,3%, plutôt que sur l'inflation implique mécaniquement une méconnaissance du droit à la sécurité matérielle consacré par le 11ème alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

En outre, le minimum vieillesse et l'allocation de veuvage ne sont pas concernées par le dispositif de désindexation des pensions de retraite alors des prestations poursuivant le même objectif seront revalorisées à 0,3%. C'est le cas des allocations de congé-solidarité, du minimum contributif, du minimum de réversion ou des retraites complémentaires du BTP et des indépendants (régime complémentaire obligatoire des indépendants). En outre, deux dispositifs sociaux de la branche vieillesse ne sont pas l'objet d'une désindexation (minimum vieillesse et allocation veuvage). Ainsi, eu égard à cette différence de traitement pour des prestations ayant des objets et des finalités similaires, les dispositions de l'alinéa 1er constituent une méconnaissance manifeste du principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

En outre, eu égard à leur temporalité, les dispositions en litige méconnaissent aussi ces principes et le principe d'annualité budgétaire qui découle du principe du consentement annuel à l'impôt consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

En effet, si aucun principe constitutionnel ne garantit la revalorisation automatique des prestations sociales en fonction d'un indice économique donné, l'indexation, qui fonde la revalorisation sur un indice économique, a été longuement débattue avant de devenir la norme dans le champ social à partir des années 1980 (pour les prestations familiales à partir de 1984<sup>8</sup>, pour les prestations de retraite à partir de 1987<sup>9</sup>), ce qui est depuis confirmé par l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale qui prévoit que *"la revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac"*.

Ainsi, en 2014, vous aviez écarté les moyens contestant la constitutionnalité d'une mesure législative de non-revalorisation directe (sous-indexation) des prestations de retraite, y compris lorsque celle-ci faisait une exception pour les plus faibles d'entre elles. Néanmoins, vous avez toutefois souligné que l'absence de rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques résultait du caractère temporaire et limité de la mesure (n° 2014-698 DC).

En l'espèce, il apparaît que pour le projet de loi en litige, ce caractère temporaire et limité est contestable puisque la sous-indexation de la revalorisation des pensions de retraites et des prestations sociales est définie au titre des années 2019 et 2020, pour deux années budgétaires, et ce pour un périmètre particulièrement élargi. De plus, ces dispositions méconnaissent la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, codifiée à l'article LO111-3 du code de la sécurité sociale, en ce qu'elle contient des dispositions relatives à l'exercice 2020 ce alors même que les dispositions organiques en cause disposent que *"la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties : - une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ; - une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ; - une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ; - une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir"*. Notons en outre que, bien que prévue juridiquement pour s'appliquer aux exercices 2019 et 2020, la mesure aura des répercussions en 2021 en raison du décalage persistant des dates de revalorisation des prestations, certaines étant toujours revalorisées au 1<sup>er</sup> avril.

Ainsi, les dispositions relatives à l'exercice 2020 contenues dans ces dispositions méconnaissent manifestement le principe d'annualité budgétaire des lois de financement de la sécurité sociale, le principe d'égalité devant la loi et le principe d'égalité devant les charges publiques.

**V) Article 46 qui prévoit de disjointre allocation de rentrée scolaire et âge de scolarisation obligatoire.**

Les auteurs de la saisine estiment que la les dispositions de l'article 46 du projet de loi en litige méconnaissent les dispositions de l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 relatives *"à l'égal accès de l'enfant [...] à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture."* Selon

<sup>8</sup> Décret n° 84-644 du 17 juillet 1984 portant revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales à compter du 1er juillet 1984.

<sup>9</sup> Article 14 de la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses dispositions d'ordre social.

votre jurisprudence, il n'est possible de déroger à cette exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction que si les "différences de traitement" reposent sur des critères objectifs (votre décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001).

Or, en l'espèce, dans la perspective de l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire de six à trois ans<sup>10</sup>, l'article 46 procède à une réécriture des dispositions relatives à l'allocation de rentrée scolaire (ARS) afin de maintenir le versement de cette allocation à partir des six ans de l'enfant. Ces dispositions disjoignent donc l'allocation de rentrée scolaire de l'âge de scolarisation obligatoire abaissé à 3 ans à compter de la rentrée scolaire 2019.

Présenté par le Gouvernement comme un article de "toiletage", ce dispositif constitue en réalité une mesure d'économie affectant les bénéficiaires de cette allocation, et donc de diminution des capacités financières effectives d'égal accès à l'instruction, comme le révèle l'étude d'impact du projet de loi en litige énonçant qu'à "législation constante, l'ouverture de la tranche des 6-10 ans aux enfants âgés de 3 à 5 ans se traduirait par un coût important de 475 millions d'euros."<sup>11</sup> Si 97 % des élèves sont déjà scolarisés à l'âge de trois ans, cette moyenne nationale recouvre des réalités territoriales disparates, puisque moins de 70 % des enfants sont scolarisés à l'âge de trois ans dans certains départements d'Outre-mer, 87 % en Corse et de 93 % à Paris<sup>12</sup>.

Notons que l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale dispose "[qu']une allocation de rentrée scolaire est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable en fonction du nombre des enfants à charge, pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire dans un établissement ou organisme d'enseignement public ou privé". Ainsi, cette allocation, versée sous condition de ressources, est donc attribuée aux familles dès lors que la scolarisation de leur enfant devient obligatoire, soit, en l'état du droit, à l'âge de six ans. Elle permet donc l'égal accès des enfants à l'instruction, conformément à l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, puisqu'elle permet aux familles modestes de faire face aux frais inhérents à la rentrée scolaire de leurs enfants.

Or, en disjoignant l'allocation de rentrée scolaire de l'âge de scolarisation obligatoire, cet article remet en question l'égal accès à l'instruction des enfants selon la situation financière de leurs familles. En outre, compte tenu des disparités territoriales d'âge effectif de scolarisation entre la métropole et les territoires d'outre-mer ou la collectivité territoriale de Corse, cet article contrevient à l'égal accès des enfants à l'instruction selon leurs origines territoriales puisqu'il oblige les familles modestes de ces territoires à effectuer des dépenses de scolarité qu'elles ne peuvent assurer.

Ainsi les dispositions en litige méconnaissent manifestement le principe à valeur constitutionnelle d'égal accès à l'instruction.

---

<sup>10</sup> À l'occasion des assises de l'école maternelle, qui se sont tenues les 27 et 28 mars 2018, le Président de la République a annoncé l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire de six à trois ans, à compter de la rentrée scolaire 2019.

<sup>11</sup> [Etude d'impact](#) projet de loi de financement de la sécurité sociale 2019, p. 399.

<sup>12</sup> Rapport d'Olivier Veran sur le projet de loi en litige, p 367

<https://books.google.fr/books?id=ZaF2DwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr>

VI) Article 49 qui prévoit qu'en cas d'indu sur certaines prestations, que l'Etat prélève le dû sur d'autres prestations sociales, directement à la source auprès d'un organisme de sécurité sociale.

Les dispositions de cet article 49 renforcent les mécanismes de recouvrement des prestations indûment versées par les organismes de sécurité sociale, notamment par la consécration d'un principe de fongibilité des prestations versées au nom de l'Etat et celles versées par des organismes de sécurité sociale, ce qui a pour effet de priver les personnes dont la situation nécessite l'octroi d'une prestation.

Or, ceci constitue une méconnaissance manifeste des exigences constitutionnelles résultant des 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 impliquant la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées (n°2003-483 DC 8<sup>ème</sup> Considérant ; n°2011-123 QPC 101<sup>ème</sup> considérant, notamment), en ce que les prestations sociales, notamment lorsqu'elles sont versées sous condition eu égard à la situation du bénéficiaire, constituent une des garanties légales d'effectivité de ce droit. Ces dispositions remettent de même en cause l'autonomie et la spécificité constitutionnelle de la sécurité sociale (article 34 de la Constitution), en ce que les prestations versées au nom de l'Etat sont financées par l'impôt, alors que les prestations versées par des organismes de sécurité sociale sont issues de prestations contributives (cotisations salariales, familiales ou patronales notamment).

En effet, les dispositions en litige prévoient ainsi la possibilité de récupérer l'indu constitué auprès d'un organisme de sécurité sociale sur l'ensemble des prestations en espèces versées par ces mêmes organismes et dont bénéficie le débiteur. Il en sera notamment ainsi lorsque la prestation au titre de laquelle l'indu a été constitué n'est plus due ou lorsque son montant est insuffisant pour permettre la récupération de l'indu. Sont concernées par la mesure les prestations versées par les organismes d'assurance maladie, les prestations versées par les organismes de retraite ainsi que les prestations versées par les organismes débiteurs de prestations familiales, ce qui inclut des prestations versées pour le compte de l'État ou des départements (AAH, RSA).

Une telle disposition implique comme indiqué dans l'étude d'impact du projet de loi le prélèvement à la source de prestations sociales de nature différente et poursuivant des objectifs différents. L'évaluation préalable indique page 428 "[qu']à titre d'exemple, une prise en charge des frais de santé indûment accordée pourra, en l'absence d'autres prestations versées au titre de l'assurance maladie, être récupérée sur les prestations familiales".

En intégrant les minima sociaux dans le dispositif de récupération d'indus, la mesure contestée n'exclut pas l'hypothèse où la récupération pourrait empêcher la personne d'avoir un minimum pour vivre. Ce faisant, les conséquences d'une telle disposition pourraient d'aggraver la situation sociale et économique de personnes par essences déjà reconnues comme vulnérables.

Ainsi, ces dispositions méconnaissent manifestement les dispositions constitutionnelles sus-visées.

\*  
\* \*

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les député.e.s, auteurs et autrices de la présente saisine, vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité./.