

Paris, le 20 décembre 2021



**Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021**  
**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022**

DIRECTION

DE LA

SÉANCE

*Division de la  
séance  
et du droit  
parlementaire*

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 30 novembre 2021, par 115 sénateurs appartenant au groupe Les Républicains, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Les requérants contestaient la place en loi de financement de la sécurité sociale ou la procédure d'adoption de plusieurs dispositions.

Ils contestaient également, au regard notamment de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, une trajectoire financière « *manifestement incompatible* » avec un amortissement de la dette sociale d'ici au 31 décembre 2033 ainsi que le financement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) d'une fraction de la dette des établissements de santé ainsi que d'investissements de ces mêmes établissements, et sollicitaient la censure de l'article 6 de la loi déferée ainsi que des dispositions, issues de précédents textes, avec lesquelles cet article forme un « *bloc inséparable* ».

S'il a rejeté ces derniers griefs, le Conseil constitutionnel a censuré 27 « cavaliers sociaux », dont 9 soulevés par les requérants et 18 d'office<sup>1</sup>.

• **Examen de la conformité à la Constitution de dispositions d'une loi déjà promulguée, à l'occasion de leur modification**

En contestant la place en loi de financement de la sécurité sociale de l'article 6 de la loi déferée (prévoyant le report de la date limite de conclusion par les établissements de santé d'un contrat avec l'agence régionale de santé pour obtenir le versement d'une dotation de la branche maladie), les requérants demandaient également au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution et à l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale<sup>2</sup> de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021<sup>3</sup>, modifié par cet article 6, ainsi que du C du II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée<sup>4</sup> encadrant le principe de la couverture des dotations de la branche maladie en soutien au désendettement des établissements de santé par des transferts de la Cades.

<sup>1</sup> Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, comportant initialement 62 articles, en comptait 121 à l'issue de son examen par le Parlement.

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 2020-804 DC du 7 août 2020 (Loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie), le Conseil constitutionnel avait notamment souligné, en réserve d'interprétation de l'article 1<sup>er</sup> modifiant l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, que « *les lois de financement de la sécurité sociale ne sauraient conduire à un transfert, au profit de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, sans compensation de nature à éviter une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir* ».

<sup>3</sup> Pour la première fois s'agissant d'une LFSS, la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 n'avait pas été déferée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation.

<sup>4</sup> Ces dispositions issues de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie (qui n'avait pas été déferée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation) ont été modifiées par l'article 50 de la LFSS pour 2021.



Le Conseil a d'abord considéré que les dispositions de l'article 6 avaient un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base et donc leur place en loi de financement de la sécurité sociale.

Comme le Conseil l'avait déjà admis dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 (Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances), il a ensuite rappelé que « **la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine** ». Puis il a constaté que l'article 6 de la loi déferée ne remplissait pas ces conditions au regard de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qu'il ne modifie ni ne complète. Le Conseil s'est prononcé sur les seules dispositions de l'article 50 de la LFSS pour 2021 telles que modifiées par l'article 6 de la loi déferée et les a jugées conformes à la Constitution.

- **Validation d'une disposition introduite en nouvelle lecture au regard de la règle de l'entonnoir (article 45 de la Constitution)**

Les requérants contestaient la procédure d'adoption de deux dispositions introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale (II de l'article 37 et 2° du II de l'article 93 de la loi déferée) sans être selon eux, à ce stade de l'examen du texte, en relation directe avec une disposition restant en discussion<sup>5</sup>.

Le Conseil ne s'est pas prononcé sur la procédure d'adoption de la première de ces dispositions, qu'il a censurée comme « cavalier social ». Concernant la seconde, il a estimé que l'habilitation à prendre des mesures par ordonnances concernant les modalités dérogatoires d'indemnisation des salariés en arrêt de travail pendant la crise sanitaire, introduite par amendement du Gouvernement, était en relation directe avec les dispositions prévues par le même article encore en navette, portant sur la prise en charge exceptionnelle de cette indemnisation.

- **Censure de 27 « cavaliers sociaux » (article 47-1 de la Constitution et article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)**

Les requérants contestaient la place en loi de financement de la sécurité sociale, au regard du champ défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, de 15 articles du texte déferé. Le Conseil constitutionnel a examiné le rattachement au domaine des lois de financement de la sécurité sociale de ces dispositions et a soulevé par ailleurs ce grief d'office, comme il le fait habituellement.

Il a censuré au total 27 articles ou parties d'articles n'ayant **pas d'effet ou un effet trop indirect sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement**, n'étant pas relatives aux modalités de recouvrement des cotisations ou contributions affectées à ces régimes et organismes ni aux règles portant sur la gestion des risques de ces mêmes régimes et ne relevant pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, parmi lesquelles figurent notamment les dispositions améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Parmi ces 27 « cavaliers sociaux », 9 étaient contestés comme tels par les requérants ; pour les 18 autres, le Conseil a soulevé le grief d'office. Deux

---

<sup>5</sup> Ces dispositions ne correspondaient pas non plus aux exceptions admises à la règle de l'entonnoir, à savoir assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle.



dispositions censurées figuraient dans le projet de loi initial (articles 41 et 67 de la loi déferée). Les autres avaient été introduites par voie d'amendement à l'Assemblée nationale en première lecture, ou, pour l'une d'elle, en nouvelle lecture. Treize dispositions, parmi celles censurées, avaient été supprimées en première lecture au Sénat à l'initiative de la commission des affaires sociales au motif notamment qu'elles n'avaient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

### Liste des dispositions censurées comme « cavalier social »

Articles loi [en navette]	Objet	Motif d'irrecevabilité	Saisine d'office
14 [11 bis]	Transmission par le Centre national de traitement des données fiscales, d'informations relatives à la CSG acquittée à divers organismes	Dispositions sans effet ou ayant un effet trop indirect sur les recettes ou dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et n'étant pas relatives aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions	oui
22 [13 quater]	Mise à disposition par les URSSAF du certificat de précompte afférent aux contribution et cotisations versées par les artistes auteurs		oui
27 [16 bis]	Relèvement de l'amende en cas de récidive pour un grossiste répartiteur ne respectant pas les obligations de service public auxquelles il est soumis		oui
28 – II à IV [16 ter]	Encadrement de projets de recherche médicale, notamment par la création de comités d'éthique locaux	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	non
37 – II [25]	Dématérialisation et transmission électronique des documents permettant la prise en charge des soins, produits et prestations		oui
41 [28]	Mesures de contention ou d'isolement appliquées à des personnes hospitalisées sans leur consentement		non
46 [30 bis]	Mise en place et financement à titre expérimental d'une carte professionnelle pour les intervenants de l'aide à domicile	Effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	non
48 [31 bis]	Mise en place à titre expérimental d'une plateforme d'appui gériatrique	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	oui
50 [32 bis]	Mission d'accompagnement, de conseil, d'audit et d'évaluation de la CNSA vis-à-vis des départements, MDPH et MDA		oui
52 [32 quater]	Conditions dans lesquelles les établissements et services sociaux et médico-sociaux évaluent la qualité des prestations qu'ils délivrent		oui
60 [34 bis]	Règles auxquelles sont soumis les fabricants de dispositifs médicaux pour éviter les risques de rupture		oui
63 [36 bis]	Remise d'un rapport sur la révision des actes hors nomenclature et leur financement	Dispositions n'ayant pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS	oui
64 – III [37]	Remise d'un rapport identifiant les dispositifs médicaux en nom de marque pouvant faire l'objet d'une substitution		oui
67 [39]	Pénalité à l'encontre des pharmaciens d'officine en cas de manquement à l'obligation de désactivation de l'identifiant unique figurant sur l'emballage de certains médicaments	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les recettes ou dépenses de ces régimes ou organismes	oui
70 [41 bis]	Obligations relatives à l'activité des centres de santé dans le domaine dentaire ou ophtalmologique	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	non



Articles loi [en navette]	Objet	Motif d'irrecevabilité	Saisine d'office
72 [41 quater]	Calendrier de mise en place d'un référentiel de bonnes pratiques et de la certification obligatoire des prestataires de service et distributeurs de matériels destinés à favoriser l'autonomie	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	oui
75 [41 septies]	Expérimentation de la prise en charge des frais de mise à disposition gratuite du guide du bon usage des examens d'imagerie médicale au sein de l'espace numérique des médecins généralistes		non
80 – 1° et 2° [42 ter]	Dérogations aux règles relatives à la prescription de certains médicaments et aux activités de pharmacie		oui
85 – III [44]	Remise d'un rapport sur la contraception masculine	Disposition n'ayant pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS	oui
87 [44 ter]	Campagnes d'information sur les compétences des sages femmes	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	non
90 [45 bis]	Mise à disposition des professionnels de santé des services numériques pour l'application du tiers payant en optique, audiologie et soins dentaires	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses ou les recettes de ces régimes ou organismes	non
91 [45 ter]	Information des bénéficiaires du RSA de la possibilité d'effectuer un examen de santé	Pas d'effet ou effet trop indirect sur les dépenses de ces régimes ou organismes	oui
94 [46 bis]	Cession à titre gratuit de biens meubles acquis par l'agence nationale de santé publique au profit de certaines personnes publiques		non
95 [46 ter]	Partage d'informations entre l'assurance maladie et les professionnels de santé pour améliorer l'information des assurés		non
99 [48 bis]	Echange de données nécessaires au bénéfice de certains droits ou au versement de prestations entre les organismes de sécurité sociale, Pôle emploi et les administrations de l'Etat		oui
101 [49 bis]	Information des allocataires des prestations familiales sur la nature et l'étendue de leurs droits		oui
106 [50 quater]	Remise d'un rapport sur l'amélioration de la couverture sociale contre le risque AT-MP de travailleurs indépendants	Disposition n'ayant pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS	oui

En revanche, le Conseil a validé six dispositions dont les auteurs de la saisine contestaient la place en LFSS, en estimant qu'elles présentaient une « *incidence attendue sur les dépenses d'assurance maladie* »<sup>6</sup> ou qu'elles portaient, pour une autre d'entre elles<sup>7</sup>, sur l'assiette des cotisations ou contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement.

<sup>6</sup> Il s'agit de dispositions relatives notamment aux professions de santé : l'article 68 (réalisation de certains actes par les orthoptistes), les articles 73 et 74 (autorisation à titre expérimental des masseurs-kinésithérapeutes et orthophonistes à exercer sans prescription médicale), l'article 76 (réalisation à titre expérimental de certaines prescriptions médicales par des infirmiers en pratique avancée) et enfin l'article 86 de la loi déferée (entretien postnatal précoce obligatoire).

<sup>7</sup> L'article 105 de la loi déferée (possibilité pour les plateformes de proposer à leurs travailleurs des prestations de protection sociale complémentaires).