

**Proposition de loi constitutionnelle
visant à constitutionnaliser la sécurité sociale (n° 2472)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Pierre Dharréville

21 mai 2024

**PRÉSENTATION
DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE**

Article unique

(art. 1-1 [nouveau] de la Constitution)

Élever au rang constitutionnel la Sécurité sociale et ses principes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de cette proposition de loi constitutionnelle tend à inscrire dans la Constitution la Sécurité sociale en tant qu'institution ainsi que ses principes (solidarité, égalité, neutralité, continuité). Cette révision viendrait limiter les menaces qui pèsent sur le modèle social français, rappeler le caractère social de la République et renforcer les garanties résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 qui apparaissent aujourd'hui insuffisantes.

➤ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

La révision de la Constitution du 22 février 1996 ⁽¹⁾ a créé les lois de financement de la sécurité sociale qui ont vocation à déterminer les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, à fixer ses objectifs de dépenses.

**I. L'ÉTAT DU DROIT : UNE PROTECTION INSUFFISANTE DES PRINCIPES
DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALE INCARNÉS PAR LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**A. LE PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 A CONSACRÉ LES
GRANDS PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALE SANS
RECONNAÎTRE EXPLICITEMENT LE RÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

La proclamation des « *principes politiques, économiques et sociaux* » dans le Préambule de 1946 s'inscrit dans un double contexte : celui, historique, de la conquête des droits individuels et collectifs depuis 1789, y compris l'œuvre accomplie par la III^e République (liberté d'association, liberté syndicale, premières lois sur les assurances sociales ou les allocations familiales) ; et celui, politique, des grandes conquêtes sociales de la Libération.

(1) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.
2. Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :
3. La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.
4. Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.
5. Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.
6. Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.
7. Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.
8. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.
9. Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.
10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.
11. 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.
12. La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.
13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.
14. La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.
15. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.
16. La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et les devoirs, sans distinction de race ni de religion.
17. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.
18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

1. Le Préambule de la Constitution de 1946 consacre les avancées sociales et politiques conquises depuis 1789

Le bloc de constitutionnalité intègre aujourd'hui deux textes qui sont des héritages historiques : la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République auxquels renvoie, sans plus de précisions, le Préambule de 1946. La Charte de l'environnement est venue s'ajouter à ce bloc en 2005.

Comme l'a indiqué M. Xavier Prétot lors de son audition : « *il y a un continuum en matière de protection des droits entre 1789 et 1946, mais 1946 marque une nouvelle étape d'importance, particulièrement en renouvelant les conceptions de la démocratie économique et sociale* ». Le Préambule de 1946 procède à l'affirmation de droits et principes conquis tout au long du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} siècle.

Il n'y a pas d'opposition philosophique entre les droits « individuels » de 1789 et ceux « collectifs » de 1946. Le professeur Alain Supiot, ancien titulaire de la chaire a chaire « État social et mondialisation » au Collège de France, souligne que les philosophes des Lumières comme Rousseau ou Montesquieu se montraient déjà très soucieux des questions de redistribution et de protection. Hannah Arendt a également souligné le lien nécessaire entre les libertés publiques traditionnelles et les droits économiques et sociaux, ces derniers donnant à chacun la possibilité d'exercer pleinement les premières⁽¹⁾.

● Nombre de principes élevés au rang constitutionnel sous la IV^{ème} puis sous la V^{ème} République – en particulier à partir de la reconnaissance de l'appartenance du Préambule de 1946 au bloc de constitutionnalité en 1971⁽²⁾ – résultent donc de textes plus anciens. C'est notamment le cas :

– de la **liberté syndicale**, consacrée par la loi Waldeck Rousseau (1884), la constitution de l'OIT (1919) et la Déclaration de Philadelphie (1944) ;

– du **droit de grève**, dépénalisée en 1864 ;

– du **droit à l'instruction** qui se trouve déjà dans l'article 22 de la Déclaration du 24 juin 1793, partie intégrante de la Constitution de la I^{ère} République, et dans le paragraphe VIII du Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848 de la II^{ème} République.

● Quant **aux droits-créances**, notamment ceux évoqués aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ils n'avaient pas encore tous été consacrés en droit.

(1) Hannah Arendt, *La liberté d'être libres*, Payot, Paris, 2017.

(2) Voir infra.

On trouve néanmoins des expressions comparables dans l'histoire constitutionnelle de la France, par exemple dans le septième alinéa du **Préambule de la Constitution de 1848 qui esquissait déjà le principe de solidarité** (« *Les citoyens [...] doivent concourir au bien-être commun en s'entraidant fraternellement les uns les autres* »).

Le onzième alinéa du Préambule de 1946 évoque également « *le repos et les loisirs* » qui font référence à **l'héritage du Front populaire** et aux grandes réformes qui ont suivi les accords de Matignon de juin 1936 sur les congés payés et la semaine de 40 heures.

Concernant la protection sociale évoquée par ces deux alinéas du Préambule, c'est en revanche une profonde avancée pour les droits des travailleurs car elle est embryonnaire et parcellaire jusqu'en 1946.

L'historien de la Sécurité sociale Michel Etiévent rappelle qu' « *en 1938 en France, il y a sept millions de salariés. Cinq millions d'entre eux n'ont aucune protection sociale. Les deux millions restants ont de vagues assurances sociales. Celles-ci sont nées en 1930 et s'apparentent plutôt à de l'aumône. Certains ont aussi de vagues mutuelles mais elles sont épuisées à la moindre épidémie de grippe* » ⁽¹⁾.

Les lois adoptées à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle concernent en effet principalement la protection des plus précaires. C'est le cas de la loi du 25 juillet 1893 créant une assistance médicale gratuite pour tout citoyen malade et indigent, de la loi du 27 juin 1904 sur les services départementaux d'aide sociale à l'enfance ou encore de la loi du 14 juillet 1905 instaurant un dispositif d'assistance aux personnes âgées infirmes et incurables.

Pour les autres aléas et le reste de la population, **les employeurs comme les travailleurs sont encouragés à recourir aux assurances privées ou aux mutuelles** même si quelques initiatives isolées expérimentent la mise en place de caisses de solidarité.

2. Entre consensus et compromis, le Préambule ne mentionne pas la sécurité sociale et se limite à évoquer ses principes

L'élaboration du Préambule de 1946 est indissociable des travaux qui se déroulent en parallèle pour mettre en œuvre un « *plan complet de sécurité sociale* » qui devait « *assurer, à tous les citoyens, des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail* ». Ce plan, proposé dans le programme des « *Jours heureux* » du Conseil national de la Résistance (CNR) est défendu, conçu et mis en route par le ministre du travail, Ambroise Croizat, dès 1945. Pour conjurer le danger fasciste, il s'agit de franchir une nouvelle étape pour la République, en concrétisant la promesse d'une société où l'égalité de dignité de chaque personne humaine est respectée.

(1) Entretien avec Michel Etiévent, « *La Sécu a été entièrement bâtie dans un pays ruiné grâce à la seule volonté militante* », Le Comptoir, 17 novembre 2017.

L'Allemagne avait mis en place un système d'assurances sociales pour les salariés sous Bismarck dès 1883 ; les États-Unis avaient fait de même avec le *New Deal* lancé par le Président Roosevelt après la crise de 1929 ; le Royaume-Uni avait emboîté le pas à la suite des rapports de William Beveridge de 1942 et 1944. Et en 1944, l'Organisation internationale du travail (OIT) adoptait la Déclaration de Philadelphie qui proclamait au niveau international le principe de justice sociale.

Si les innovations sociales de la Libération s'inscrivent dans une tendance à l'œuvre parfois depuis de nombreuses années, la France procède en 1945 à une véritable invention sociale, en organisant un système de mutualisation solidaire pour les travailleuses et les travailleurs ainsi que leurs familles face aux aléas de l'existence, un organisme géré par les assurés eux-mêmes et elles-mêmes.

La fin de la Seconde Guerre mondiale est l'occasion de réaffirmer la nécessaire protection des droits de l'homme et de créer les conditions matérielles favorables à la reconstruction de la France. Un rapport plus équilibré se cherche **entre l'État et le marché** ⁽¹⁾. La réponse aux revendications ouvrières paraît indispensable à repartir de l'avant, la faillite morale d'un certain nombre de grands propriétaires de l'économie appelle à un renforcement de la démocratie sociale et l'idée qu'il faille construire un modèle de protection sociale puissant fait consensus. Ainsi, le Préambule de 1946, en particulier à travers ses huitième, dixième et onzième alinéas, vient consacrer **l'affirmation d'un modèle social français** dont la Sécurité sociale sera l'un des moteurs.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 instituait « *une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature* ». Mais, dès sa naissance, la Sécurité sociale est attaquée et elle doit s'imposer comme une conquête dans la vie.

L'absence de la Sécurité sociale dans le Préambule est le résultat d'un compromis politique. En effet, le projet de Constitution française du 19 avril 1946, finalement rejeté par référendum, faisait référence à la Sécurité sociale dans sa Déclaration des droits (dite « Déclaration d'avril ») : « *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. La garantie de ce droit est assurée par l'institution d'organismes publics de sécurité sociale* » (article 33).

(1) « La France nouvelle reconnaît l'utilité d'un juste profit. Mais elle ne tiendra plus pour licite aucune concentration d'entreprise susceptible de diriger la politique économique et sociale de l'État et de régenter la condition des hommes [...] la démocratie française devra être une démocratie sociale, c'est-à-dire assurant organiquement à chacun le droit et la liberté de son travail, garantissant la dignité et la sécurité de tous, dans un système économique tracé en vue de la mise en valeur des ressources nationales et non point au profit d'intérêts particuliers, où les grandes sources de la richesse commune appartiendront à la nation, où la direction et le contrôle de l'État s'exerceront avec le concours régulier de ceux qui travaillent et de ceux qui entreprennent » (*Général de Gaulle, Discours devant l'Assemblée consultative provisoire, 18 mars 1944*).

Comme l'explique Alain Supiot : « *Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 est un texte d'équilibre et de compromis. Les controverses parfois âpres qui ont marqué la discussion de la Déclaration d'avril, la bataille du référendum de mai où la Déclaration tint une place considérable, la remise en chantier d'un second texte constitutionnel conçu sous le signe d'une difficile conciliation, tout cela explique non seulement les formules du Préambule, mais son esprit, sa structure et son existence même* » ⁽¹⁾.

L'historien Michel Étiévent rappelle que *la Sécurité sociale va être bâtie sur le terrain par des militants syndicaux, notamment issus de la CGT, avec des conseils d'administration de caisses où 75 % des sièges étaient réservés aux travailleuses et travailleurs* : « *On dit souvent que ça a pris dix-huit mois parce que ça correspond au temps qu'Ambroise Croizat, qui avait la maîtrise d'œuvre de ce chantier, est resté au gouvernement, mais en fait la création des caisses a eu lieu du 22 mai 1946 à août 1946. C'est un travail considérable. Ces militants vont construire 138 caisses de Sécurité sociale et 113 caisses d'allocations familiales, qui vont complètement changer la vie des gens. Il faut imaginer que les caisses de l'époque, c'est parfois une baraque en planches, parfois un wagon aménagé dans une gare, c'est un petite pièce ici ou là où des bénévoles, ramassent les feuilles de Sécurité sociale, payent les gens, etc.* » ⁽²⁾.

Pour autant, sans la mentionner, les dixième et onzième alinéas du Préambule accompagnent au niveau constitutionnel l'édification de la Sécurité sociale instrument majeur de la « *République sociale* », formule qui figure à l'article 1^{er} tant de la Constitution de la IV^{ème} République que de la Constitution de la V^{ème} République.

La présente proposition de loi constitutionnelle propose de rétablir le lien historique qui existe entre ces deux alinéas du Préambule – dont la protection juridique est aujourd'hui insuffisante (voir *infra*) – et l'organisation de la Sécurité sociale, qui n'est pas réellement consacrée au niveau constitutionnel.

(1) *Audition de M. Alain Supiot.*

(2) *Entretien avec Michel Étiévent, op. cit.*

B. LES PRINCIPES INCARNÉS PAR LA SÉCURITÉ SOCIALE SONT AUJOURD'HUI MENACÉS EN L'ABSENCE D'UNE PROTECTION JURIDIQUE ADÉQUATE

1. Une protection des principes de la République sociale limitée par la jurisprudence

a. Une reconnaissance discrète de la sécurité sociale dans la Constitution de la Cinquième République

La Sécurité sociale ne fait l'objet que d'une reconnaissance discrète, technique, quasi implicite dans la Constitution de 1958. Si l'article 1^{er} consacre, de manière générale, le caractère « *social* » de la République française, la sécurité sociale n'est jamais mentionnée comme une institution, un principe ou un droit de rang constitutionnel mais uniquement au titre des prérogatives du Parlement.

L'article 34, qui définit le domaine de la loi, précise ainsi que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ».

Depuis la révision du 22 février 1996, ce même article prévoit que le Parlement vote, en complément des lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) qui « *déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses* ». Les modalités de discussion des LFSS sont fixées par l'article 47-1 de la Constitution et la loi organique ⁽¹⁾.

Ainsi, c'est au niveau législatif que les grands principes de la Sécurité sociale sont définis, ce qui ne leur accorde pas une protection de même nature (voir l'encadré ci-dessous).

Extraits du code de la sécurité sociale

Article L. 111-1

La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie.

Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.

Elle assure la prise en charge des frais de santé, du soutien à l'autonomie, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse, le service des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre du présent code, sous réserve des stipulations des conventions internationales et des dispositions des règlements européens.

(1) Article L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale.

Article L. 111-2-1

I.- La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale.

La protection contre le risque et les conséquences de la maladie est assurée à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. Chacun contribue, en fonction de ses ressources, au financement de cette protection.

L'Etat, qui définit les objectifs de la politique de santé publique, garantit l'accès effectif des assurés aux soins sur l'ensemble du territoire.

En partenariat avec les organisations représentatives des professionnels de santé et les associations agréées en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, les organismes gestionnaires des régimes d'assurance maladie concourent, dans les conditions prévues à l'article L. 1411-2 du même code, à la mise en œuvre de la politique nationale de santé définie par l'Etat.

Chacun contribue, pour sa part, au bon usage des ressources consacrées par la Nation à l'assurance maladie.

II.- La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité.

Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent.

La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. Elle se fixe pour objectifs, à l'horizon 2050, la suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023.

La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi.

III. - La Nation affirme son attachement au caractère universel et solidaire de la prise en charge du soutien à l'autonomie, assurée par la sécurité sociale.

La prise en charge contre le risque de perte d'autonomie et la nécessité d'un soutien à l'autonomie sont assurées à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé.

b. La reconnaissance de la portée constitutionnelle des droits sociaux définis dans le Préambule de 1946

L'intégration du Préambule de 1946 au bloc de constitutionnalité ne fait plus débat depuis la décision du Conseil constitutionnel sur la liberté d'association de 1971 ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a même su s'appuyer sur la formule générale du Préambule évoquant « *les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » pour élever au rang constitutionnel des principes de niveau législatif préexistants à 1946 et n'ayant jamais été remis en question. C'est le cas du respect des droits de la défense ⁽²⁾, de la liberté de l'enseignement ⁽³⁾, de la indépendance de la juridiction administrative ⁽⁴⁾ ou encore de la continuité du service public ⁽⁵⁾.

Cette reconnaissance du Préambule de 1946 n'est pas sans effet puisque « *le recours à des exigences constitutionnelles résultant notamment du Préambule de 1946 justifie des atteintes plus importantes aux libertés fondamentales que le simple recours à l'intérêt général* » ⁽⁶⁾.

C'est ce qui a permis la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses en matière de santé publique – par exemple l'interdiction de la publicité pour le tabac malgré la protection de la liberté d'expression – ou de politique de l'emploi – en admettant un ordre public social protégeant le salarié par des règles exorbitantes du droit commun des contrats malgré la liberté contractuelle.

Selon Alain Supiot, la reconnaissance au niveau constitutionnel des principes de la République sociale a permis de freiner la remise en cause du modèle social français. À titre de comparaison, l'abandon de la *Second bill of rights*, proposée par le Président Roosevelt en 1944 pour élever au niveau constitutionnel un certain nombre de droits sociaux aux États-Unis, a facilité la remise en cause des progrès du *New Deal* par les politiques néolibérales des années quatre-vingt.

c. Une protection limitée en pratique par la jurisprudence constitutionnelle, en particulier au travers de ses évolutions les plus récentes

Toutefois, la portée des alinéas relatifs à la protection sociale et à la solidarité nationale reste très limitée et n'assure pas une protection constitutionnelle satisfaisante à la Sécurité sociale et à ses principes.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

(6) Olivier Dutheillet de Lamothe, « *Les principes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière sociale* », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol. 45, no. 4, 2014, pp. 5-20.

• **Le Conseil constitutionnel a accordé un large pouvoir d'appréciation au législateur pour mettre en œuvre les principes du Préambule de 1946.**

Selon Xavier Prétot, « *pour le Conseil constitutionnel, le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ne donne pas naissance à un droit à la santé ou à la protection sociale, mais fait obligation au législateur et au gouvernement de mettre en œuvre des politiques de solidarité au bénéfice des chômeurs, des malades, des familles, des retraités, etc. Le législateur dispose à cette fin d'un pouvoir d'appréciation étendu, sauf à ne pas priver de garanties légales les exigences qui s'attachent au onzième alinéa.* »

En ce qui concerne les dixième et onzième alinéas, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint sur leur mise en œuvre. Il estime dans ce domaine, de jurisprudence constante, « *qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en œuvre* »⁽¹⁾.

Ainsi, concernant les allocations familiales, il a considéré que le Préambule « *implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées* »⁽²⁾.

De même, concernant les retraites, il a rappelé que le Préambule « *implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées* »⁽³⁾.

Saisi en 2012 d'une question prioritaire de constitutionnalité au sujet d'une disposition législative de 1946 qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer pour l'essentiel les règles applicables à divers régimes spéciaux, le Conseil Constitutionnel a retenu, après avoir rappelé l'étendue du pouvoir législatif en la matière au regard de l'article 34 de la Constitution, que la disposition en cause ne méritait pas déclaration d'inconstitutionnalité dès lors qu'elle ne privait pas de garanties légales les exigences du onzième alinéa. Cela revient à confier pour l'essentiel au pouvoir réglementaire, c'est-à-dire à l'administration, le soin de fixer les règles propres à un régime ne méconnaît pas les exigences du onzième alinéa⁽⁴⁾.

(1) Voir par exemple : Conseil constitutionnel, décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012.

Dès lors, le Conseil constitutionnel « *se refuse à exercer le contrôle d'un contenu minimal des droits à prestation matérielle* »⁽¹⁾. Il fixe pour seule limite que « *l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* »⁽²⁾.

Selon Alain Supiot, cette protection minimale a conduit à un glissement progressif des obligations incombant au législateur de mise en œuvre d'une politique sociale répondant aux principes fondateurs de la Sécurité sociale vers une politique de protection des personnes les plus défavorisées. Ce changement de perspective est illustré par sa récente décision du 11 avril 2024 dans laquelle il a prononcé sa première censure sur le fondement de dixième et onzième alinéas au motif que « *les exigences constitutionnelles résultant des [dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946] impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* »⁽³⁾.

• L'équilibre initialement recherché entre les principes du Préambule de 1946 et ceux de la Déclaration de 1789, entre les principes d'égalité et de liberté, tend limiter la portée de la promesse de République sociale, faisant du droit de propriété, défini dans son caractère absolu, la principale pierre de touche des arbitrages.

Par une décision du 13 juin 2013⁽⁴⁾, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale (CSS) qui permettait à une convention ou un accord collectif de branche de désigner un organisme en charge d'assurer la couverture de risques dans le cadre d'une mutualisation des garanties en matière de protection sociale complémentaire pour toutes les entreprises d'une branche professionnelle.

La disposition censurée tendait pourtant à protéger les petites entreprises et celles employant des salariés plus âgés et à faire jouer la solidarité au sein des branches. Mais le Conseil constitutionnel a estimé qu'il s'agissait d'une entrave disproportionnée à la liberté contractuelle, faisant ainsi primer ce principe sur celui de solidarité.

Cette position était pourtant discordante avec celle du juge européen qui considérait proportionnée l'atteinte à la libre concurrence dès lors que l'accord collectif organisant la désignation mettait en œuvre des mesures présentant un degré élevé de solidarité⁽⁵⁾.

(1) Olivier Dutheillet de Lamothe, *op. cit.*

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013.

(5) Cour de justice de l'Union européenne, décision n° C-437/09 du 3 mars 2011.

Cette tendance est également « *caractérisée par un développement des censures prononcées sur le fondement de la liberté d’entreprendre* »⁽¹⁾ en ce qui concerne l’ensemble des politiques sociales, notamment dans le domaine de l’emploi ou du logement.

• Quant aux articles de la Constitution évoquant la Sécurité sociale et son financement, la protection qu’ils apportent aux principes de la République sociale est presque nulle.

La mention de la Sécurité sociale aux articles 34 ou 47-1 n’a jamais été opposée à des réformes portant atteinte au financement ou à la pérennité du modèle social français. Et pour cause, elles n’ont qu’une vocation de mécano budgétaire.

Pire, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), qui avaient initialement vocation à mieux associer le Parlement aux décisions relatives au financement des organismes de Sécurité sociale, sont devenues un moyen de contourner l’encadrement de l’usage de l’article 49 alinéa 3 de la Constitution. En effet, le recours à ce mécanisme permettant l’adoption d’un texte législatif en l’absence de motion de censure n’est pas limité en ce qui concerne les LFSS, y compris lorsque celles-ci excèdent leur champ constitutionnel. Ce fut le cas en 2023 pour la réforme des retraites dont le champ allait bien au-delà des seules questions de financement de la sécurité sociale⁽²⁾ et qui a débouché sur une réforme sociale d’ampleur, adoptée en définitive sans que le texte ait été complètement débattu et soumis au vote de chacune des assemblées. Les projets en la matière ne semblent pas faire défaut sur l’échiquier politique.

• La protection des principes de la sécurité sociale est également limitée au niveau international et européen.

Le droit international et le droit européen appréhendent mal la spécificité du modèle français, à mi-chemin entre l’État et le marché, où « *s’articulent la garantie de l’État et la démocratie sociale ; la solidarité nationale et les solidarités professionnelles* ».

Plusieurs textes internationaux mentionnent la sécurité sociale : l’article 22 de la Déclaration universelle des droits de l’Homme ou l’article 12 de la Charte sociale européenne du Conseil de l’Europe. Mais, comme l’a rappelé Mme Diane Roman lors de son audition, le Conseil d’État⁽³⁾ comme la Cour de cassation⁽⁴⁾ n’admettent pas, à de rares exceptions près, l’effet direct des dispositions internationales en matière sociale.

(1) Olivier Dutheillet de Lamothe, *op. cit.*

(2) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

(3) Conseil d’État, Mlle Valton et Mlle Crépeaux, 20 avril 1984, n°37772 et 37774.

(4) Voir par exemple : Cass. Soc., 11 mai 2022, La Mutuelle Pleyel Centre de Santé Mutualiste, n° 21-14.490 ; Cass. Soc., 11 mai 2022, Société FSM, n° 21-15.247.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne évoque quant à elle explicitement la notion de sécurité sociale à son article 34 : « *L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* ».

Cette rédaction a toutefois une portée limitée, se présentant davantage comme une possibilité de mettre en œuvre un tel système que comme une protection de celui-ci lorsqu'il existe. Elle laisse par ailleurs aux États-membres toute latitude quant à son ambition et à sa mise en œuvre.

2. Des menaces croissantes sur le modèle social français

Les principes qui sont au fondement de la Sécurité sociale depuis 1945 font l'objet de menaces et d'attaques régulières que leur faible protection juridique n'est pas en mesure de limiter efficacement.

Alain Supiot constate « *l'éclatement de la solidarité entre les pôles de l'assurance à but lucratif d'une part et la charité d'autre part* ». Cette tendance, quoique ralentie par l'attachement des Français à leur modèle social et la vigilance des organisations syndicales, est perceptible en France.

Depuis l'instauration du paritarisme – qui marque la fin de la gestion par une majorité de salariés élus – et l'éclatement des branches par les ordonnances dites « Jeanneney » de 1967, la Sécurité sociale a été progressivement fragilisée.

Ces reculs ont été illustrés par la tentative, avortée, de remplacer les huit occurrences de « *financement de la sécurité sociale* » par « *financement de la protection sociale* » dans la Constitution lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle de 2018 ⁽¹⁾. L'amendement ⁽²⁾ avait été adopté en commission avant le retrait du texte lors de son examen en séance publique.

Le recours croissant à l'impôt (contribution sociale généralisée et taxe sur la valeur ajoutée) pour financer la Sécurité sociale a accéléré le processus d'étatisation. Les exonérations répétées de cotisations sociales ont rendu la Sécurité sociale déficitaire et dépendante de l'État pour assurer son équilibre financier. Les caisses se trouvent dépossédées de capacité de décision et le budget de la Sécurité sociale se confond de plus en plus avec celui de l'État, y compris dans la gestion de la dette. L'an passé, les conseils des caisses se sont tous opposés à la dernière loi de financement de la sécurité sociale sans que cela n'ait d'effet.

(1) Voir à ce sujet : Médiapart, « *Protection sociale* » dans la Constitution: vers une sécurité sociale affaiblie », 15 juillet 2018.

(2) [Amendement CL694 de M. Olivier Véran](#).

Or, paradoxalement, « *ce sont les politiques néolibérales qui vont dans le sens de l'étatisation* » ⁽¹⁾ car celles-ci confèrent à l'État une emprise toujours plus forte sur les leviers du financement de la protection sociale et tendent généralement à limiter la protection sociale à une politique de solidarité en direction des plus démunis finances par l'impôt, laissant le reste de la société face aux assureurs privés.

Mises bout-à-bout, ces évolutions ont réduit la lisibilité du fonctionnement de la Sécurité sociale et la fragilisent. Le président de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et le directeur délégué de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ont indiqué lors de leur audition leur inquiétude face à la diminution sensible du consentement à la cotisation.

*

* *

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ÉLEVER LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU NIVEAU CONSTITUTIONNEL POUR CONFORTER LA RÉPUBLIQUE SOCIALE

Au terme des auditions, il est apparu que la présente proposition de loi constitutionnelle recevait un vaste soutien parmi les universitaires experts de la sécurité sociale, les membres des conseils des caisses nationales de Sécurité sociale et les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Tous s'inquiètent d'un démantèlement du modèle social français dont la Sécurité sociale constitue la clé de voute et constatent l'utilité de la consacrer solennellement en tant qu'institution fondamentale de la République, ainsi que les principes qui la fondent depuis 1945.

A. CONSACRER L'INSTITUTION SÉCURITÉ SOCIALE ET SES PRINCIPES FONDATEURS

La révision proposée vise à reconnaître la Sécurité sociale comme une institution de rang constitutionnel à part entière, aux côtés, sinon du Président de la République, du Gouvernement, du Parlement, au moins du CESE ou encore du Défenseur des droits. Cette qualification lui donne, dans des conditions que l'on peut rapprocher de ces deux dernières institutions un ancrage constitutionnel qui garantit sa part d'autonomie et protège sa légitimité.

Cette notion d'institution rappelle que la Sécurité sociale est d'abord un mode d'organisation spécifique de la protection sociale qui repose, depuis 1945, sur les principes de démocratie sociale et de solidarité. Elle est chargée de missions et prérogatives spécifiques qui doivent être protégées au sommet de la hiérarchie des normes même si elle ne couvre pas l'ensemble des dimensions de la protection sociale, telles que l'assurance chômage, les assurances complémentaires, l'aide sociale, *etc.*

(1) *Audition de M. Alain Supiot.*

Définir la Sécurité sociale comme une institution renvoie aux grands principes édictés en 1945. Il s'agit particulièrement de :

- garantir son organisation démocratique et sa gestion par les assurés et l'ensemble de ceux qui la financent ;
- protéger son financement, notamment en assurant le maintien d'un financement par la cotisation ;
- empêcher sa privatisation en maintenant des régimes obligatoires et universels assurant la plus grande mutualisation des risques et le plus haut degré de solidarité.

La mention de la Sécurité sociale comme institution doit donc permettre de limiter tant l'étatisation que la financiarisation de la protection sociale en France.

L'affirmation de la Sécurité sociale ne peut se contenter ni de dispositions relatives à la technique budgétaire dans la Constitution, ni de principes généraux cantonnés au bloc de constitutionnalité. Il y a besoin de la doter d'une reconnaissance et d'une force juridique maximales.

B. RENFORCER LA PORTÉE DU PRÉAMBULE DE 1946 EN RECONNAISSANT LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ ET LE RÔLE DU SERVICE PUBLIC

La rédaction proposée définit ensuite les missions confiées à cette institution, permettant d'élever au niveau constitutionnel des principes qui gouvernent la Sécurité sociale et qui sont peu ou mal reconnus à ce jour dans le bloc de constitutionnalité (voir *supra*).

• *La consécration de la valeur constitutionnelle des principes mentionnés aux dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946*

Le premier alinéa du nouvel article 1-1 rappelle d'abord que la Sécurité sociale a pour mission « *la mise en œuvre des principes énoncés au dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946* », en particulier : « l'[assurance des] *conditions nécessaires [au] développement [de la famille et de l'individu]* », « *la protection de la santé* », « *la sécurité matérielle* » et « *le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » en cas d' « *incapacité de travailler* ».

La rédaction souligne que cette protection ne saurait se limiter à la protection des plus démunis – même si ces derniers doivent être les premiers bénéficiaires de l'effort de solidarité – mais qu'elle implique « *chaque membre de la société* » puisque tout un chacun peut être exposé « *aux risques et aux aléas de l'existence* ». Cela renvoie également à la notion d'affiliation obligatoire, indispensable à une large mutualisation des risques et à une juste application du principe de solidarité.

• *La reconnaissance d'un principe constitutionnel de solidarité nationale en matière sociale*

Le deuxième alinéa du nouvel article 1-1 affirme le principe de solidarité nationale en matière sociale. Ce principe, déjà affirmé au niveau législatif au premier alinéa de l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, repose sur une agrégation des risques au niveau de la Nation et sur un écart – plus ou moins important selon les risques – entre la contribution et le bénéfice.

Le Préambule de 1946 ne fait référence à la solidarité qu'à son douzième alinéa en ce qui concerne les calamités nationales (« *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* »). Il s'agit d'étendre ce principe et de consacrer la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui considère que les dixième et onzième alinéas « *implique[nt] la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale* » en direction des retraités, des familles ou des plus défavorisés (voir *supra*).

Ce principe de solidarité est illustré par la deuxième phrase qui rappelle que « *chacun y a droit selon ses besoins et contribue selon ses moyens* ». **La définition de la notion de besoin doit s'entendre au sens large et différemment selon les risques couverts.** Elle s'applique au sens strict lorsqu'il s'agit du remboursement des frais de santé puisque tous les assurés bénéficient de la même protection de base. Au sens large, elle peut également comprendre l'application de critères de proportionnalité comme c'est le cas de l'assurance vieillesse.

• *L'affirmation des principes du service public et leur application à la sécurité sociale*

Outre le principe de solidarité, la rédaction proposée rappelle et inscrit au niveau constitutionnel l'idée selon laquelle la Sécurité sociale est également « *fondée sur les principes [...] du service public* ».

En complément du principe d'égalité – et de son corollaire le principe de non-discrimination – qui est déjà inscrit dans la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a défini de manière prétorienne deux principes à valeur constitutionnelle inhérents au service public que sont la neutralité ⁽²⁾ et la continuité ⁽³⁾. Ces principes, qui ont vocation à s'appliquer à la Sécurité sociale ainsi qu'aux services qui fournissent les prestations qu'elle finance, seraient ainsi pleinement reconnus.

La référence aux principes du service public se distingue de toute logique d'étatisation mais renvoie à la nécessaire **protection de la Sécurité sociale et des politiques sociales** dans leurs différents domaines d'intervention **contre la privatisation**, par exemple en ce qui concerne la place accordée aux assureurs privés ou aux mécanismes de retraite par capitalisation.

(1) « La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. »

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

C. UNE RÉVISION AUX EFFETS MULTIPLES

Le rappel ou la reconnaissance de ces différents principes, ainsi que l'inscription de la Sécurité sociale comme une institution de rang constitutionnel, a vocation à **renforcer la prise en compte des enjeux sociaux et des droits collectifs dans les équilibres recherchés par le juge constitutionnel ou administratif** lorsqu'il apprécie la constitutionnalité des normes. Il pourrait désormais s'appuyer sur des principes écrits et sur une intention plus claire exprimée par le constituant. **Le juge conservera une marge d'appréciation** puisque la rédaction, par souci d'économie de mots, ne précise pas dans le détail la portée des principes qu'elle entend consacrer.

En outre, la révision proposée permettrait de **conforter la position de la France, notamment au niveau européen**, pour défendre les spécificités de son modèle social qui demeure unique par son caractère hybride entre l'État et le marché. Elle pourrait même permettre au Conseil constitutionnel de **faire valoir « l'identité constitutionnelle » de la France** en la matière pour faire primer certaines règles nationales sur des normes européennes ⁽¹⁾.

Enfin, le processus d'adoption des propositions de loi constitutionnelle aura lui-même vocation à **réaffirmer l'attachement du peuple français à son modèle social**. En effet, en application de l'article 89 de la Constitution, une révision constitutionnelle d'origine parlementaire ne peut aboutir qu'après son adoption par référendum.

*

* *

Cette proposition de loi constitutionnelle permettra de donner à la Sécurité sociale une juste place dans la loi fondamentale de la République, au sommet de la hiérarchie des normes. Elle consacrera son existence en tant qu'institution et ses principes directeurs. Elle renforcera de façon puissante sa base juridique, alors que le droit proclamé dispose de garanties trop faibles. Elle permettra, en concrétisant les principes inscrits dans le Préambule, de renouer le fil de l'histoire en la conjuguant au présent et au futur, de réparer une anomalie.

Pour autant, nul ne saurait penser qu'une telle décision suffise à protéger la Sécurité sociale. Une Constitution est toujours ce que la vie en fait. Elle constitue une traduction dans le droit de ce qui est commun pour une part et de l'état des rapports de forces d'autre part. La Sécurité sociale est une propriété commune, un patrimoine commun dont tout un chacun s'attache à vanter les immenses mérites. Voici l'occasion venue de le réaffirmer toutes et tous ensemble. Au regard des appétits des puissances financières, cette réaffirmation est une nécessité urgente. C'est la raison pour laquelle des partisans d'une VI^{ème} République s'attachent aujourd'hui à modifier la Constitution de la V^{ème}.

(1) *Le Conseil constitutionnel considère en effet que « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France » (décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006).*

Comme la République, la Sécurité sociale est menacée d'un risque de désappropriation. C'est une dynamique inverse qu'il faut initier. La revendication par le peuple français de son attachement à la Sécurité sociale jusque dans son principe essentiel (« *De chacun selon ses moyens à chacun selon ses besoins* »), revendication à maintes reprises exprimée jusque dans les rues de nos villes ces dernières années, constituerait un geste d'une portée symbolique qui ne serait pas sans conséquences.

Le Conseil constitutionnel lui-même ne pourrait pas ne pas en tenir compte et en tirer des conclusions. Et cette affirmation constitutionnelle appellerait sans aucun doute le législateur à écrire de nouvelles lois pour conforter cette institution et lui donner un nouvel élan. Face aux besoins sociaux qui évoluent, face à la crise sociale aux inégalités qui structurent la société, face aux mutations du monde du travail, la Sécurité sociale s'avère être d'une modernité sans rivage.

Faire prospérer cette proposition de loi constitutionnelle c'est se donner les moyens de fêter dignement le 80^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale en lui faisant franchir une nouvelle étape. La Sécurité sociale, qui a dû avancer jusque-là sans cette reconnaissance suprême, le bien car la République lui doit beaucoup.

Proclamons-la. Protégeons-la. Et donnons-lui force. Pour qu'elle demeure dans la dynamique d'invention sociale qui a présidé à sa naissance.

*

* *