

Décision n° 2026-1230/1231 QPC du 23 octobre 2026

Association des représentants des employeurs des métiers de l'alimentation et autres [Gel temporaire du montant des cotisations d'assurance maladie complémentaire]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI les 24 et 27 juillet 2026 par le Conseil d'État (décisions n° 516437 et n° 516312 du 24 juillet 2026), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour l'association des représentants des employeurs des métiers de l'alimentation par Me Jean-Jacques Gatineau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance par Me François Sureau, avocat au barreau de Paris. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n°s 2026-1230 QPC et 2026-1231 QPC. Ces questions sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la seconde phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 13 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour l'association des représentants des employeurs des métiers de l'alimentation par Me Gatineau, enregistrées le 28 août 2026 ;
- les observations présentées pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance par Me Sureau, enregistrées le 31 août 2026 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour l'association Mouvement des entreprises de France par la SCP Le Guerier, Bouniol-Brochier, Lassalle-Byhet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance par Me Sureau, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour l'association des représentants des employeurs des métiers de l'alimentation par Me Gatineau, enregistrées le 11 septembre 2026 ;
- les secondes observations présentées pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance par Me Sureau, enregistrées le 14 septembre 2026 ;
- les secondes observations en intervention présentées pour l'association Mouvement des entreprises de France par la SCP Le Guerier, Bouniol-Brochier, Lassalle-Byhet, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations en intervention présentées pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance par Me Sureau, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Gatineau, pour l'association des représentants des employeurs des métiers de l'alimentation, Me Sureau, pour la fédération nationale de la mutualité française et la fédération française de l'assurance, Me Raphaële Bouniol-Brochier, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'association Mouvement des entreprises de France et M. Thibault Cayssials, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 13 octobre 2026 ;

Et après avoir entendu le rapporteur :

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

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. La seconde phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 13 de la loi du 30 décembre 2025 mentionnée ci-dessus prévoit, s'agissant des cotisations d'assurance maladie complémentaire :

« Pour l'année 2026, le montant de ces cotisations ne peut être augmenté par rapport à celui applicable pour l'année 2025 ».

3. Les parties requérantes, rejointes par les parties intervenantes, reprochent à ces dispositions de prévoir un blocage général du montant des cotisations d'assurance maladie complémentaire au titre de l'année 2026, empêchant les organismes complémentaires d'assurance maladie de répercuter dans leurs tarifs une évolution structurelle de leurs charges et du coût de leurs prestations. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle.

4. En outre, elles critiquent l'application immédiate de ces dispositions, alors que les montants des cotisations au titre de l'année 2026 avaient été arrêtés par les organismes complémentaires d'assurance maladie avant la promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale. Il en résulterait, selon elles, une atteinte injustifiée à des contrats légalement conclus.

5. L'une des parties requérantes soutient qu'en faisant obstacle à la négociation par les partenaires sociaux des régimes collectifs de complémentaire santé, ces dispositions méconnaîtraient également le principe de participation des travailleurs garanti par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

6. Enfin, selon elle, ces dispositions porteraient atteinte au « *droit de créance* » dont disposeraient les organismes complémentaires d'assurance maladie à l'égard de leurs assurés. Il en résulterait une méconnaissance du droit de propriété.

– Sur le fond :

7. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

8. L'article 13 de la loi du 30 décembre 2025 institue, au titre de l'année 2026, une contribution due par les organismes complémentaires d'assurance maladie mentionnés au paragraphe I de l'article L. 862-4 du code de la sécurité sociale. Cette contribution est assise sur l'ensemble des sommes stipulées pour 2026 au titre des cotisations d'assurance maladie complémentaire.

9. Les dispositions contestées prévoient que le montant de ces cotisations pour l'année 2026 ne peut être augmenté par rapport à celui applicable pour l'année 2025.

10. En prévoyant un gel du montant des cotisations d'assurance maladie complémentaire, ces dispositions limitent la liberté des organismes complémentaires d'assurance maladie de fixer les tarifs de leurs prestations. Ainsi, elles portent atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

11. Il ressort des travaux préparatoires qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu éviter que les organismes complémentaires d'assurance maladie ne répercutent la contribution dont ils sont redevables pour l'année 2026 sur le montant des cotisations perçues auprès de leurs assurés. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général de protection des consommateurs.

12. Toutefois, les dispositions contestées s'opposent à toute augmentation des cotisations d'assurance maladie complémentaire, quelle qu'en soit la cause. Ainsi, elles font obstacle à ce que les organismes complémentaires d'assurance maladie soient en mesure de fixer leurs tarifs à un montant leur permettant de couvrir les charges liées à leur activité économique afin, notamment, de tenir compte de l'évolution structurelle du coût des prestations servies à leurs assurés.

13. Ce faisant, ces dispositions portent, au regard de l'objectif poursuivi, une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

14. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

15. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

16. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision. Elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er} - La seconde phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 13 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 est contraire à la Constitution.

Article 2 - La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 16 de cette décision.

Article 3 - Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 octobre 2026, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mme Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, François SÉNERS et Mme Laurence VICHNIEVSKY.

À voir aussi sur le site : Communiqué de presse, Commentaire - décembre 2026, Dossier documentaire, Décision de renvoi CE n° 1, Décision de renvoi CE n° 2, Version PDF de la décision, Vidéo de la séance.