



DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance et du droit
parlementaire*

Paris, le 25 janvier 2016

**Loi de modernisation de notre système de santé
(Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016)**

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par **141 sénateurs et 172 députés** de la loi de modernisation de notre système de santé, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution** :

– certaines dispositions du 4° du I de l'article 83 (extension progressive du tiers payant pour les organismes d'assurance maladie complémentaire), le législateur ayant méconnu l'étendue de sa compétence faute d'encadrer suffisamment certains aspects du dispositif ;

– et le IX de l'article 107 (habilitation du Gouvernement à définir par ordonnances les règles budgétaires et comptables qui régissent les relations entre les établissements publics parties à un même groupement hospitalier de territoire), faute d'avoir fixé la date à laquelle le projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement.

Il a déclaré **conformes** à la Constitution les autres dispositions qui lui étaient spécialement déférées.

Il a en outre, après s'en être saisi **d'office**, déclaré contraires à la Constitution, pour avoir été introduits en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale en méconnaissance de la règle dite de l'« **entonnoir** » :

– le II de l'article 46 (rapport au Parlement relatif à la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique et à ses effets sur la santé humaine) ;

– et le II de l'article 59 (rapport au Parlement relatif aux effets sur la santé du bisphénol A non chauffé).

I. – Les dispositions déclarées contraires à la Constitution

a) Extension progressive du tiers payant pour les organismes d'assurance maladie complémentaires (certaines dispositions du 4° du I de l'article 83)

L'article 83 est relatif au « tiers payant » qui permet de dispenser d'avance de frais les bénéficiaires de l'assurance maladie recevant des soins de ville, à hauteur des montants remboursés par l'assurance maladie et les organismes complémentaires. Le I de cet article définit notamment un calendrier par étapes pour l'extension progressive de ce dispositif.

Le Conseil constitutionnel a partiellement fait droit au grief des requérants tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence (« incompétence négative »), faute d'avoir suffisamment encadré certains aspects du dispositif pour les organismes d'assurance maladie complémentaire.

Comme l'explique le commentaire aux *Cahiers*, « en fixant les règles prévues par l'article 83 de la loi déferée, le législateur intervenait dans deux domaines relevant de l'article 34 de la Constitution. Si les règles applicables aux organismes de l'assurance maladie relèvent des principes fondamentaux de la sécurité sociale, celles relatives aux organismes complémentaires se

rattachent aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales. »



Le Conseil constitutionnel a considéré que si « *les dispositions contestées précisent les conditions dans lesquelles est garanti au professionnel de santé le paiement de la part des honoraires prise en charge par les régimes obligatoires de base d'assurance maladie* » (délai de paiement obligatoire, versement d'une pénalité en cas de dépassement et fourniture des informations nécessaires au suivi du paiement de chaque acte ou consultation), en revanche, « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition ne prévoient des mesures équivalentes en ce qui concerne l'application du tiers payant aux dépenses prises en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire* ».

Dès lors, il a jugé qu'« *en se bornant à édicter une obligation relative aux modalités de paiement de la part des dépenses prise en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire sans assortir cette obligation des garanties assurant la protection des droits et obligations respectifs du professionnel de santé et de l'organisme d'assurance maladie complémentaire, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* » et il a déclaré contraires à la Constitution celles des dispositions déferées¹ qui étaient relatives aux organismes d'assurance maladie complémentaire.

La Conseil constitutionnel a ensuite écarté les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi et tirés de l'atteinte à la liberté d'entreprendre des professionnels de santé et il a déclaré conforme à la Constitution le surplus de l'article.

b) Habilitation du Gouvernement à définir par ordonnances les règles budgétaires et comptables qui régissent les relations entre les établissements publics parties à un même groupement hospitalier de territoire (IX de l'article 107)

Le IX de l'article 107 habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, des mesures permettant de définir les règles budgétaires et comptables qui régissent les relations entre les établissements publics parties à un même groupement hospitalier de territoire.

Constatant que ni ce paragraphe, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, ni aucun article de la loi déferée ne fixait la date à laquelle le projet de loi de ratification devait être déposé par le Gouvernement devant le Parlement, le Conseil constitutionnel a jugé que cette habilitation méconnaissait les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution.

c) Censure d'office, en application de la jurisprudence dite de l'« entonnoir », de deux demandes de rapport

Constatant que ces adjonctions n'étaient, au stade de la procédure où elles avaient été introduites, ni « *en relation directe avec une disposition restant en*

¹ Les mots : « et sur celle couverte par leur organisme d'assurance maladie complémentaire » et les mots : « ainsi que les organismes d'assurance maladie complémentaire, pour le bénéfice de l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale, » figurant au 4° du paragraphe I de l'article 83 du texte déferé.



discussion », ni « destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle », le Conseil constitutionnel a, après s'en être saisi **d'office**, déclaré **contraires à la Constitution** pour avoir méconnu la règle dite de « l'entonnoir » deux demandes de rapport au Parlement introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale : le II de l'article 46 (rapport au Parlement relatif à la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique et à ses effets sur la santé humaine) et le II de l'article 59 (rapport au Parlement relatif aux effets sur la santé du bisphénol A non chauffé).

II. – Les dispositions déclarées conformes à la Constitution

Le Conseil constitutionnel a successivement déclaré **conformes à la Constitution** :

– le II de l'article 22 (modalités d'entrée en vigueur de l'interdiction des arômes et additifs dans les produits du tabac), faisant application de sa jurisprudence relative aux lois de transposition et jugeant que le législateur avait retenu une règle d'entrée en vigueur qui n'est pas manifestement incompatible avec les dispositions inconditionnelles et précises de la directive que la loi avait pour objet de transposer ;

– le 2° du I de l'article 23 (suppression de dérogations à l'interdiction de publicité pour les produits du tabac à l'intérieur des débits de tabac), estimant que ces dispositions, qui poursuivaient l'objectif de protection de la santé, ne portaient pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

À cet égard, le commentaire aux *Cahiers* rappelle qu'« *en matière d'atteinte portée à la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité. Le contrôle du Conseil est restreint lorsque la limitation apportée par le législateur à la liberté d'entreprendre est liée à une exigence constitutionnelle et entier lorsqu'elle poursuit un motif d'intérêt général. Au cas particulier, la mesure adoptée par le législateur est justifiée par l'objectif de protection de la santé qui est une exigence constitutionnelle. [Le Conseil constitutionnel exerçait] ainsi un contrôle restreint* » ;

– l'article 27 (« paquet neutre » de cigarettes), la procédure d'adoption (par amendement gouvernemental en première lecture) n'ayant pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et le Conseil constitutionnel écartant successivement les griefs tirés de l'incompétence négative du législateur, de l'atteinte au droit de propriété (qui s'étend aux marques) et à la liberté d'entreprendre ;

– les articles 41 (politique de réduction des risques et des dommages pour les usagers de drogues) et 43 (expérimentation des « salles de consommation à moindre risque »), jugeant eu égard à leur champ d'application, leur périmètre et à l'objectif que s'est fixé le législateur, que les immunités pénales instituées par les dispositions déferées et la différence de traitement qui en résulte ne méconnaissaient pas le principe d'égalité.

Ce faisant, selon le commentaire au *Cahiers*, le Conseil constitutionnel a précisé les modalités d'examen d'un grief tiré de l'atteinte au principe

d'égalité dirigé contre des expérimentations autorisées en application de l'article 37-1 de la Constitution :



« L'expérimentation a, par elle-même, pour conséquence de porter atteinte au principe d'égalité entre les personnes selon qu'elles sont ou non dans son champ d'application. Le caractère expérimental d'une disposition peut donc "neutraliser" le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité, y compris en matière pénale.

« Le Conseil constitutionnel a repris sa jurisprudence habituelle en ce qui concerne l'expérimentation et le principe d'égalité dans la décision commentée. Toutefois, malgré le caractère expérimental des dispositions de l'article 43, il a contrôlé les immunités pénales instituées au regard du principe d'égalité devant la loi.

« Dans les hypothèses rencontrées jusqu'ici par le Conseil constitutionnel, la dérogation au principe d'égalité découlant de l'expérimentation avait vocation à disparaître soit à la fin de l'expérimentation, soit par la généralisation des règles dérogatoires instituées à titre temporaire par le législateur sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. L'inégalité était consubstantiellement liée à l'expérimentation. L'objet de l'article 37-1 étant de permettre une atteinte temporaire au principe d'égalité, le Conseil constitutionnel n'avait pas contrôlé les dispositions expérimentales au regard du principe d'égalité, respectant la logique de la disposition constitutionnelle.

« L'objectif du législateur n'était pas, à l'issue de l'expérimentation, de dépénaliser la consommation de stupéfiants, mais de pérenniser l'immunité attachée aux salles de consommation à moindre risque. Autrement dit, son objectif était de pérenniser la différence de traitement instituée. Dès lors que le grief d'atteinte au principe d'égalité demeurerait pertinent dans le cadre d'une pérennisation de l'expérimentation, il était nécessaire que le Conseil constitutionnel l'examine et qu'il contrôle la conformité au principe d'égalité de la disposition expérimentale. » ;

– l'article 82 (suppression du délai de réflexion préalable d'une semaine entre la demande d'interruption de grossesse et la confirmation écrite), estimant que le législateur n'a pas rompu l'équilibre que le respect de la Constitution impose entre, d'une part, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et, d'autre part, la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789, dès lors qu'il est fait obstacle à ce que la demande d'interruption de grossesse et sa confirmation écrite interviennent au cours d'une seule et même consultation ;

– le 4° du I de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant du B du I de l'article 99 (conditions du service public hospitalier), considérant que les dispositions contestées ne portent atteinte ni à la liberté d'entreprendre ni à la liberté contractuelle et écartant le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité ; le commentaire aux *Cahiers* rappelle à cet égard que, « dans son contrôle exercé au regard du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel ne vérifie pas si d'autres dispositions que celles dont il est saisi sont susceptibles de créer, de manière autonome, une discrimination » ;



- certaines dispositions² de de l'article 107 (groupements hospitaliers de territoire) ;
- l'article 109 (extension des missions de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes aux établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux privés), précisant, par un **considérant de principe**, que si « *la nécessité pour l'État de contrôler l'emploi des ressources que ces personnes morales de droit privé perçoivent est de nature à justifier l'instauration d'un régime spécifique de contrôle* », « *il appartiendra toutefois au pouvoir réglementaire de veiller, en fixant les modalités de mise en œuvre de ces contrôles, au respect des principes constitutionnels de la liberté d'entreprendre ou de la liberté d'association des personnes morales de droit privé concernées* » ;
- l'article 111 (contrôle de l'absence de surcompensation financière accordée aux établissements de santé pour leurs charges de service public par les agences régionales de santé et, le cas échéant, récupération de l'indu) ;
- l'article 143 (élaboration par la Haute autorité de santé de fiches et de guides de bonnes pratiques) ;
- le III de l'article 155 (recherches biomédicales sur des gamètes et embryons), après avoir écarté un grief de procédure (ce paragraphe ne constituant pas un « cavalier », certaines dispositions du projet de loi initial ayant pour objet de modifier le code de la santé publique afin de développer les recherches cliniques au sein des établissements de santé), et ceux tirés de la méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ;
- le 5° de l'article 178 (renforcement de la transparence des liens d'intérêt entre les entreprises produisant ou commercialisant des produits à finalité sanitaire ou cosmétique destinés à l'homme et les acteurs du secteur de la santé), écartant les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines et de la liberté d'entreprendre doit être écarté.

Statuant sur le grief tiré de la violation du droit au respect de la vie privée découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a considéré que l'atteinte portée par les dispositions en cause était « *justifiée par l'exigence constitutionnelle de protection de la santé et par l'objectif d'intérêt général de prévention des conflits d'intérêt ; que, eu égard aux exigences particulières qui pèsent sur les acteurs du secteur de la santé et à la gravité des conséquences des conflits d'intérêt dans ce secteur, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les principes constitutionnels en cause* ». Il a ainsi déclaré conformes à la Constitution ces dispositions, le commentaire aux *Cahiers* précisant à cet égard que c'est bien « *la spécificité du domaine de la santé qui justifie la solution retenue par le Conseil constitutionnel* » ;

- et, enfin, certaines dispositions³ de l'article 184 (action de groupe pour la réparation des dommages causés par les produits de santé).

² La dernière phrase du I de l'article L. 6132-2 du code de la santé publique et les 2° et 5° de l'article L. 6132-7 du même code, dans leur rédaction issue du 1° du I de l'article 107.

³ Les articles L. 1143-11 et L. 1143-12 du code de la santé publique dans leur rédaction issue du 2° du I de l'article 184 et le II de ce même article.