

**Commentaire de la décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998**

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

Instituées par la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 juin 1996, qui a complété l'article 34 de la Constitution, les lois de financement de la sécurité sociale ont vu leur objet précisé par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996. C'est donc la troisième de ces lois qui a été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

1) La décision rendue le 18 décembre 1998 comprend deux censures importantes quant à leur enjeu, tant juridique que pratique :

- le première concerne l'article 10 de la loi qui comportait une disposition fiscale rétroactive concernant les laboratoires pharmaceutiques. L'ordonnance du 24 janvier 1996, relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale, avait, à titre exceptionnel, en son article 12 III, mis à la charge de ce secteur une contribution assise sur le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France, au titre des spécialités remboursables, par les entreprises redevables, entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1995. En vertu de cette disposition, le chiffre d'affaires pouvait être minoré des charges comptabilisées, au cours de la même période, au titre des dépenses de recherche réalisées en France par ces entreprises. La compatibilité de cette disposition avec le droit communautaire ayant été contestée devant le Conseil d'Etat, celui-ci dans un arrêt "Baxter et autres" a saisi la Cour de justice de la communauté européenne, sur le fondement de l'article 177 du TCE, d'une question préjudicielle portant sur la question de savoir si un tel mode de calcul de l'assiette de la contribution constituait une discrimination illégale au regard des articles 52, 92 et 95 du traité et a sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour.

Craignant que la Cour de justice de la communauté européenne déclare non conforme au traité la contribution contestée, et qu'en conséquence le juge administratif annule l'article 12 III de l'ordonnance, privant ainsi de base légale la perception de la contribution, le législateur a préféré, à titre préventif, modifier rétroactivement le mode de calcul de la taxe et supprimer la déduction litigieuse. L'élargissement de l'assiette qui devait s'en suivre était compensée par une baisse du taux de façon à laisser inchangé le montant du prélèvement global. Concrètement, une telle modification du mode de calcul de la contribution aurait eu pour effet d'augmenter la contribution des entreprises, le plus souvent françaises, ayant bénéficié de la déduction pour frais de recherche, et de diminuer celle des autres entreprises, le plus souvent filières d'entreprises étrangères. Le dernier alinéa de l'article 12 prévoyait d'ailleurs que "les sommes dues en application du nouveau dispositif seront imputées sur les sommes déjà acquittées en 1996".

Une telle modification rétroactive de l'assiette d'un impôt déjà acquitté était critiquée tant par les députés que par les sénateurs au motif, notamment, qu'elle portait atteinte au "principe de sécurité juridique". Après avoir rappelé, conformément à sa jurisprudence constante, que le

principe de non rétroactivité n'avait valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Constitution, qu'en matière pénale, le Conseil constitutionnel a ajouté que "si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'on considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles". Après avoir constaté que la disposition critiquée avait pour conséquence de majorer, pour un nombre significatif d'entreprises, une contribution qui n'était due qu'au titre de l'exercice 1995 et avait été acquittée au cours de l'exercice 1996, le Conseil constitutionnel a estimé que "le souci de prévenir les conséquences financières d'une décision de justice censurant le mode de calcul de l'assiette de la contribution en cause ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant", et ce compte tenu de trois considérations de fait :

- le caractère exceptionnel de la contribution ;
- la circonstance que celle-ci avait été recouvrée depuis deux ans déjà ;
- le fait que le législateur pouvait prendre d'autres mesures, non rétroactives, de nature à remédier aux conséquences financières d'une éventuelle annulation contentieuse.

Cette décision constitue une avancée dans le contrôle que le Conseil constitutionnel exerce sur les dispositions fiscales rétroactives. C'est à un contrôle de proportionnalité que le Conseil se livre désormais, en ne se contentant pas de l'existence d'un motif d'intérêt général, mais en exigeant en outre que celui-ci soit "suffisant", au regard de l'atteinte portée à la situation des contribuables, pour justifier la rétroactivité.

- La deuxième censure porte sur les articles 26 et 27 de la loi qui définissaient le régime de régulation des dépenses médicales appelé à se substituer à celui instauré par l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins. Le coeur du dispositif de la loi déférée consistait dans l'instauration, à la charge des médecins conventionnés, en cas de non-respect de l'objectif global des dépenses médicales, d'une "contribution conventionnelle", proportionnelle aux revenus perçus, et dont le taux serait calculé de façon à ce que le montant total recouvré soit égal à une somme à répartir entre tous les médecins concernés, représentant leur participation au dépassement constaté.

Députés et sénateurs contestaient notamment ce dispositif comme constituant une "sanction automatique" contraire aux principes "de personnalité des peines et de responsabilité personnelle" ainsi qu'au principe d'égalité dès lors qu'il faisait peser sur les médecins une contribution identique quel qu'ait été leur comportement en matière de prescriptions et de soins. C'est sur ce second terrain juridique que se situe la censure.

Le Conseil constitutionnel n'a pas, en effet, condamné, dans son principe, la contribution litigieuse, puisqu'il a pris soin d'affirmer qu'il était loisible au législateur, dans un but de régulation des dépenses médicales, d'assujettir les médecins conventionnés à une contribution obligatoire, en cas de dépassement de l'objectif des dépenses.

Seul le mode de calcul de cette contribution a été censuré par le Conseil constitutionnel au regard des exigences du principe d'égalité. Le Conseil a en effet estimé qu'"en mettant à la charge de tous les médecins conventionnés, généralistes ou spécialistes, une contribution assise sur les revenus professionnels, et ce quel qu'ait été leur comportement en matière d'honoraires et de prescriptions, le législateur n'avait pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi".

2) La décision n° 98-404 DC a également été, pour le Conseil constitutionnel, l'occasion d'affiner sa jurisprudence sur le champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale tel que défini par l'article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

- Il a, en premier lieu, s'agissant de la recevabilité des griefs dénonçant des "cavaliers sociaux", précisé sa jurisprudence relative à ce qu'il est convenu d'appeler le "préalable parlementaire", affirmant que "le Conseil constitutionnel ne peut être directement saisi de la conformité d'une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale lorsque cette disposition est issue d'un amendement dont la question de la recevabilité n'a pas été soulevée selon la procédure prévue par le règlement de celle des assemblées du Parlement devant laquelle cet amendement a été déposé, dès lors que les parlementaires qui soulèvent un tel grief appartiennent à cette assemblée."

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel s'est refusé à examiner le grief avancé par les députés requérants selon lequel le II de l'article 28 de la loi serait étranger à l'objet de la loi de financement de la sécurité sociale, au motif que l'amendement dont résultait cette disposition n'avait pas fait l'objet, lors de son adoption, par l'Assemblée nationale, d'une contestation relative à sa recevabilité. En revanche, il a accepté d'examiner un tel grief soulevé par les sénateurs requérants à l'encontre de l'article 32, lequel était issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale.

- le Conseil constitutionnel a, en deuxième lieu, s'agissant du fond, précisé sa jurisprudence sur le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, déclarant étranger à ce domaine l'article 32 de la loi qui avait pour objet de donner à l'autorité compétente la faculté de subordonner l'autorisation de changement du lieu d'implantation d'un établissement de santé à des engagements de modération des dépenses remboursables d'assurance maladie : cette disposition ne concourait pas de façon significative aux conditions générales de l'équilibre financier de l'assurance maladie. Ont au contraire été regardés comme entrant dans le champ d'application de l'article L.O. 111.3 du code de la sécurité sociale les articles 22, ayant pour objet d'engager des réformes structurelles des modes d'exercice de la médecine libérale, - filières et réseaux de soins- génératrices d'économies pour l'assurance maladie, et 34 instituant un mode de rémunération, autre que le paiement à l'acte, des médecins et auxiliaires médicaux intervenant dans les établissements d'hébergement des personnes âgées.

3) Deux articles de la loi ont été censurés par le Conseil constitutionnel comme adoptés au terme d'une procédure irrégulière parce que présentant un caractère organique : l'article 28 I qui prévoyait l'annexion à la loi de financement de la sécurité sociale d'un "rapport sur l'état bucco-dentaire de la population" et le 2ème alinéa de l'article 43 qui prévoyait une information du Parlement sur la répartition de l'objectif de dépenses de santé préalable à l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale par l'Assemblée nationale.

4) Enfin les griefs dirigés contre certains autres articles de la loi ont été rejetés par le Conseil constitutionnel. Tel est le cas en particulier :

- de l'article 22 qui institue, notamment, une coordination des soins par un médecin généraliste choisi par le patient et une prise en charge globale des patients dans le cadre de réseaux de soins ;

- de l'article 24 qui modifie le système d'aide à la cessation anticipée d'activité des médecins libéraux ;

- des articles 30 et 31 relatifs au contrôle des dépenses pharmaceutiques, qui instituent notamment une contribution obligatoire à la charge des laboratoires pharmaceutiques.