

Décision n° 2003-486 DC  
du 11 décembre 2003

(Loi de financement  
de la sécurité sociale pour 2004)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, le 2 décembre 2003, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, M. Patrick LEMASLE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Germinal PEIRO,

Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Simon RENUCCI, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO et M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, députés ;

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des douanes ;

Vu la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

Vu la décision n° 245400 du 2 avril 2003 rendue par le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 5 décembre 2003 ;

Vu les observations en réplique, enregistrées le 10 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 17, 18, 39, 52, 54 et 55 ;

- SUR LA SINCÉRITÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DES OBJECTIFS DE DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE FIXÉS PAR LES ARTICLES 17, 18, 54 ET 55 :

2. Considérant qu'en application des I et II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les articles 17 et 18 de la loi déferée établissent, par catégorie, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement, les prévisions de recettes pour 2004 ainsi que les prévisions révisées des mêmes recettes pour 2003 ; que ses articles 54 et 55 fixent, pour 2004, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que l'objectif propre à la branche maladie, maternité, invalidité et décès des régimes comptant plus de 20 000 cotisants ;

3. Considérant que les requérants soutiennent que « ces articles doivent être analysés comme présentant des prévisions irréalistes, conduisant, dès lors, à ce que la loi méconnaisse le principe constitutionnel de sincérité » ; qu'ils reprochent au Gouvernement de ne pas avoir arrêté de façon suffisamment prudente les prévisions de recettes pour 2004 et d'avoir sous-estimé la progression des dépenses de l'assurance maladie ; qu'ils lui font grief d'avoir « dissimulé » au Parlement les engagements qu'il s'apprêtait à prendre auprès des institutions européennes en ce qui concerne la maîtrise des dépenses de santé ; qu'ils estiment que le contrôle de la sincérité de la loi déferée doit être d'autant plus strict que le Gouvernement n'a pas respecté son engagement « de déposer au cours de l'année 2003, si nécessaire, un projet de loi de financement rectificative » ;

4. Considérant que les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation ;

5. Considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses qui fondent les évaluations de recettes contestées, notamment celles relatives au taux de croissance et à l'évolution de la masse salariale, soient entachées d'une erreur manifeste ;

6. Considérant que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie n'est pas non plus entaché d'une telle erreur ; qu'en effet, sa progression prévue en 2004 par rapport à l'objectif révisé de 2003, qui est de 4 %, n'ignore ni l'évolution spontanée des dépenses de santé, ni l'effet des mesures nouvelles ; que l'objectif fixé à l'article 55 de la loi déferée pour les dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès n'est pas manifestement sous-estimé ;

7. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas davantage des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être rejetés ;

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

9. Considérant qu'aux termes du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ;

10. Considérant que le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 22 juillet 1996, qui constitue la loi organique prévue par l'article 34 de la Constitution, dispose :

« Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

« 2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

« 3° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

« 4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

« 5° Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3° ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources » ;

11. Considérant que le III du même article prévoit en son premier alinéa : « Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » ;

. En ce qui concerne l'article 39 :

12. Considérant que l'article 39 de la loi déferée complète l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale pour exclure de la couverture par l'assurance maladie « les actes et prestations qui sont effectués pour répondre à des exigences législatives, réglementaires ou contractuelles autres que celles figurant au présent code, et qui ne sont pas rendus nécessaires par l'état du patient, à l'exception des certificats de constatation de coups et blessures ou de sévices » ; que, toutefois, cet article prévoit que « lorsque ces actes et prestations s'inscrivent dans une démarche de prévention, ils sont remboursés dans le cadre des contrats de santé publique signés entre les médecins et les caisses d'assurance maladie » ;

13. Considérant que la modification apportée par l'article 39 de la loi déferée à l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale ne ferait que confirmer l'absence de prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués ou prescrits non en raison de l'état du patient, mais pour répondre à des exigences résultant d'une réglementation extérieure ou souscrites dans le cadre d'une démarche contractuelle ; que ces dispositions, par leur portée limitée, n'affecteraient pas de façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ; qu'elles n'amélioreraient pas non plus le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'elles ajouteraient d'ailleurs une complexité inutile à la mise en œuvre de l'article L. 321-1 du code de sécurité sociale ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs soulevés par les requérants, il y a lieu de déclarer l'article 39 contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 52 :

14. Considérant que l'article 52 modifie l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles relatif aux conventions collectives du secteur privé sanitaire et médico-social à but non lucratif ; qu'il confie au ministre compétent le soin d'arrêter « dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les paramètres d'évolution de la masse salariale pour l'année en cours, liés notamment à la diversité des financeurs et aux modalités de prise en charge des personnes, qui sont opposables aux parties négociant les conventions susmentionnées » ;

15. Considérant que les députés requérants font grief à cette disposition d'être étrangère au domaine des lois de financement de la sécurité sociale et, à titre subsidiaire, de méconnaître le principe de la liberté contractuelle ;

16. Considérant que la disposition contestée a pour but d'améliorer la procédure d'agrément des conventions collectives du secteur privé sanitaire et médico-social à but non lucratif en faisant par avance connaître aux parties les paramètres d'évolution de la masse salariale qui seront retenus lors de cette procédure ; que, compte tenu de l'importance des rémunérations dans le coût de fonctionnement de ce secteur et de la part de ce coût couverte par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, la disposition contestée affectera leur équilibre financier ; qu'elle trouve dès lors sa place dans la présente loi de financement ;

17. Considérant, par ailleurs, que les dépenses de fonctionnement des établissements de santé, établissements sociaux et médico-sociaux concernés sont principalement supportées par des personnes de droit public et par les organismes de sécurité sociale ; qu'en vertu de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, les conventions ou accords sont agréés par le ministre compétent et « s'imposent aux autorités compétentes en matière de tarification » ; que, dans ces conditions, en prévoyant d'éclairer les parties à la négociation sur les conditions de l'agrément ministériel, le législateur n'a ni porté atteinte à la liberté contractuelle, ni méconnu la nécessité d'opérer une conciliation entre l'exigence constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale, qui découle du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, et le principe, proclamé par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;



. En ce qui concerne l'article 6 :

18. Considérant que l'article 6 de la loi déferée autorise les conseils généraux des départements d'outre-mer, qui perçoivent une taxe sur la consommation des cigarettes en application de l'article 268 du code des douanes, à fixer un « minimum de perception » ; que, n'ayant une incidence que sur les ressources de ces collectivités, il n'a pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

. En ce qui concerne l'article 35 :

19. Considérant que l'article 35 de la loi déferée crée « auprès du ministre chargé de la santé un comité ayant pour mission principale d'évaluer l'application de la tarification à l'activité » ; que ~~cette~~ ~~dispositions~~ ~~s~~ n'affectent pas l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ~~n'ont n'a~~ pas pour effet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'elles ne trouvent donc pas ~~leur~~ ~~sa~~ place dans la loi déferée ;

. En ce qui concerne l'article 77 :

20. Considérant que le I de l'article 77 de la loi déferée, qui modifie l'article 52 de la loi du 22 janvier 2002 susvisée, reconduit la prise en charge par l'Etat de la moitié des arriérés de cotisations sociales dus par certains employeurs de main-d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse ; que ces dispositions, ainsi que celles du II qui en sont indissociables, n'affectent pas de façon significative l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et n'améliorent pas le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; que, par suite, elles n'ont pas leur place dans la loi déferée ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 6, 35, 39 et 77 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ;

- SUR L'ARTICLE 13 :

22. Considérant que l'article 13 a pour objet de valider à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les actions de recouvrement de la contribution due par des entreprises pharmaceutiques en application de l'article L. 245-1 du code de

la sécurité sociale « en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'inclusion dans l'assiette de la contribution des frais de prospection et d'information engagés par les réseaux de visiteurs médicaux ou toute autre catégorie de personnes lors de la visite de non-praticiens au sein des établissements de santé, des établissements de cure ou de prévention et des dispensaires » ; que sont également validées, sous les mêmes réserves, les actions, procédures et décisions de contrôle effectuées pour cette contribution en application de l'article L. 245-6 du code de la sécurité sociale ;

23. Considérant que, si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; que l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'en outre, la portée de la validation doit être strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ;

24. Considérant que, par décision du 2 avril 2003 susvisée, le Conseil d'Etat a jugé que le ministre de l'emploi et de la solidarité avait modifié, sans en avoir la compétence, les dispositions des articles L. 245-2 et R. 245-1 du code de la sécurité sociale en prescrivant à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale « d'étendre les frais de visite médicale auprès des établissements de santé, des établissements de cure ou de prévention et des dispensaires pris en compte pour le calcul de la taxe, aux frais de visite auprès d'interlocuteurs non prescripteurs de ces établissements » ; que, si le législateur avait la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de valider, à la suite de l'intervention de cette décision et dans le respect de cette dernière, des actes de recouvrement, il ne pouvait le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant ; qu'eu égard au montant des recouvrements concernés, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ne pouvaient être affectées de façon significative en l'absence de validation ; qu'à défaut d'autre motif d'intérêt général de nature à justifier celle-ci, l'article 13 de la loi de financement doit être regardé comme contraire à la Constitution ;



25. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 6, 13, 35, 39 et 77 de la loi déferée sont déclarés contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 décembre 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.