

Décision n° 2007 - 546 DC

Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions, modifiant le code de la santé publique et habilitant le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

Sommaire

I – Article 23 - Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement.....	5
II - Article 24 - Création d'un secteur médical optionnel	29

Annexes

- **Projet de loi initial n° 2674 rectifié déposé le 14 novembre 2005**
- **Ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions**

Table des matières

I – Article 23 - Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement	5
A - Normes de référence.....	5
❑ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	5
- Article 6	5
❑ Constitution du 4 octobre 1958	5
- Article 34	5
- Article 38	5
- Article 39	5
- Article 41	6
- Article 44	6
- Article 45	6
B – Règlements des assemblées.....	6
❑ Règlement de l'Assemblée nationale.....	6
- Article 98	6
❑ Règlement du Sénat.....	7
- Article 48	7
C – Travaux parlementaires.....	8
❑ Débats	8
❑ Rapports	20
- Extrait du rapport n° 110 (2006-2007) présenté par M. Alain Milon, Sénateur, au nom de la commission des affaires sociales (13 décembre 2006)	20
D – Jurisprudence du Conseil constitutionnel	22
❑ Lien entre l'amendement et le texte en discussion.....	22
- Décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, cons. 2 à 9 - Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales.....	22
- Décision n° 2002-459 DC du 22 août 2002, cons. 5 et 6 - Loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise.....	23
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24, 25, 26, 29 et 30 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.....	23
- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 2 à 5, 8 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.....	24
- Décision n° 2006-534 du 16 mars 2006, cons. 12 à 14 - Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux	25
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 29 à 33 - Loi pour l'égalité des chances.....	25
❑ Clarté et sincérité du débat parlementaire.....	26
- Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 3 et 5 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale	26

- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 8 et 10 - Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.....	26
□ Autorisation de prendre des mesures par ordonnances.....	27
- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, con. 2 à 8 - Loi de simplification du droit.....	27
- Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 28 - Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance	27
- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, cons. 2 à 8 - Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.....	28
II - Article 24 - Création d'un secteur médical optionnel	29
A - Normes de références	29
□ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	29
- Alinéa 10.....	29
- Alinéa 11.....	29
□ Constitution du 4 octobre 1958	29
- Article 34.....	29
B – Législation.....	30
□ Code de la sécurité sociale	30
- Article L. 162-2-1	30
- Article L. 162-5.....	30
- Article L. 162-5-13	31
- Article L. 162-14-1	31
- Article L. 162-15.....	31
- Article L. 861-1.....	32
C - Protocole d'accord du 26 août 2004.....	33
D - Effectifs des médecins par secteur	37
E – Jurisprudence.....	38
□ Exigences constitutionnelles relatives à la santé.....	38
- Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, cons. 24 à 26 - Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé	38
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 30 à 34 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.....	38
- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 2, 4 à 11 - Loi portant création d'une couverture maladie universelle	39
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 19 à 21 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.....	40
- Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, cons. 14 à 16, 22 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003	41
- Décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, cons. 15, 16 et 18 - Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social	41

- Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 18 et 19 - Loi relative à l'assurance maladie	42
□ Liberté contractuelle	42
- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 37 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001	42
- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4 - Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi	42
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 93 et 94 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	42
□ Nature juridique des conventions médicales.....	43
• Jurisprudence du Conseil constitutionnel	43
- Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, cons. 23 - Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé	43
- Décision n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, cons. 27 - Loi portant diverses mesures d'ordre social	43
• Jurisprudence du Conseil d'État	43
- CE, Section, 9 octobre 1981, n° 20026, Syndicat des médecins de la Haute-Loire	43
- CE, Assemblée, 17 décembre 1993, n° 137262, Groupement national des établissements de gérontologie et de retraite privés.....	44
• Jurisprudence de la Cour de cassation	44
- Cour de cassation, 2 ^{ème} chambre civile, pourvoi n° 04-30472, 19 janvier 2006, CPAM.....	44

I – Article 23 - Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement

A - Normes de référence

- **Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**

- Article 6

La Loi est l'expression de la **volonté générale**.

(...)

- **Constitution du 4 octobre 1958**

- Article 34

La loi est votée par le Parlement.

(...)

- Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

- Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. » « Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.»²

¹

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 4

- Article 41

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi **ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38**, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

B – Règlements des assemblées

□ Règlement de l'Assemblée nationale

Titre II : procédure législative

Première partie : Procédure législative ordinaire

Chapitre IV : Discussion des projets et propositions en première lecture

- Article 98

1 Le Gouvernement, les commissions saisies au fond des projets de loi, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée.

2 Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission.

3 Les amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.

4 Les amendements ne sont recevables que s'ils portent sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement. Les sous-amendements ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président.

5 **Les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition** ; dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise, avant leur discussion, à la décision de l'Assemblée. Seul l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement peuvent intervenir.

6 S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

□ Règlement du Sénat

Chapitre VIII : Amendements

- Article 48

1. - Le Gouvernement et les sénateurs ont le droit de présenter des amendements et des sous-amendements aux textes soumis à discussion devant le Sénat ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat.

2. - Il n'est d'amendements ou de sous-amendements que ceux rédigés par écrit, signés par l'un des auteurs et déposés sur le Bureau du Sénat ; un sénateur ne peut, à titre individuel ou au titre de membre d'un groupe politique, être signataire ou cosignataire de plusieurs amendements ou sous-amendements identiques ; les amendements ou sous-amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission compétente, imprimés et distribués. Le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ou sous-amendement ne peut toutefois faire obstacle à sa discussion en séance publique.

3. - **Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils ne sont pas dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion.** En outre, les sous-amendements ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent.

3 *bis.* - Sauf dispositions spécifiques les concernant, les sous-amendements sont soumis aux mêmes règles de recevabilité et de discussion que les amendements.

4. - Dans les cas litigieux autres que ceux visés à l'article 45, la question de la recevabilité des amendements ou sous-amendements est soumise, avant leur discussion, à la décision du Sénat ; seul l'auteur de l'amendement, un orateur « contre », la commission - chacun d'eux disposant de cinq minutes - et le Gouvernement peuvent intervenir. Aucune explication de vote n'est admise.

C – Travaux parlementaires

□ Débats

Assemblée nationale

1^{ère} séance du mardi 21 novembre 2006

Prévention de la délinquance

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance (nos 3338, 3436). La parole est à M. le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Nicolas Sarkozy, *ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* (...) Deuxième exemple : les maladies psychiatriques, lorsqu'elles ont des conséquences sur la vie des autres ou sur l'ordre public. (...) Je me réjouis que, sur le fond, ces propositions fassent l'objet d'un consensus. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste*). Ces mesures sont attendues par les professionnels de la psychiatrie (« Non ! » *sur les mêmes bancs*), par les maires, par les acteurs de terrain. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de les présenter dans le cadre de ce projet de loi. C'est le contenu des dispositions législatives qui importe en premier lieu, plus que leur place dans telle loi plutôt que dans telle autre. Cela dit, j'ai entendu les interrogations qui se sont exprimées...

M. Jean-Pierre Blazy. Ah, quand même !

M. le ministre d'État, *ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* ...sur le choix de ce vecteur législatif et non pas sur la réalité de ces mesures. Le Gouvernement est sensible à la proposition du président Dubernard (« Très bien ! » *sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire*) et **le ministre de la santé présentera donc, jeudi 23 novembre, lors de l'examen du projet de loi relatif aux professions de santé, un amendement du Gouvernement l'habilitant à prendre par ordonnance une réforme globale de la loi de 1990** (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*),...

M. Jean-Pierre Blazy. Et voilà la manip !

M. le ministre d'État, *ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* ...dont le contenu fait actuellement l'objet d'une concertation approfondie avec les professionnels. **Parallèlement, nous continuerons à débattre des articles 18 à 24 du projet de loi de prévention de la délinquance.**

M. Jean-Marie Le Guen. Quelle simplicité ! Quelle transparence !

M. Jean-Pierre Blazy. Quelle confusion ! C'est abracadabrantique !

M. le ministre d'État, *ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* **Le Gouvernement s'engage à les disjoindre à la fin de la discussion de ce projet, en commission mixte paritaire, si l'ordonnance a pu être prise d'ici là.**

Plusieurs députés du groupe socialiste. Vive le Parlement !

M. Jean-Marie Le Guen. Incroyable ! Le Parlement a bien travaillé !

M. le ministre d'État, *ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* L'essentiel est de faire avancer cette réforme attendue depuis dix ans.

M. Jean-Pierre Blazy. Quelle magouille ! Ce n'est pas à l'honneur du Parlement !

Assemblée nationale

2^{ème} séance du mardi 21 novembre 2006

Prévention de la délinquance

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. (...) Nous souhaitons que les adaptations nécessaires de la loi de 1990 s'effectuent, pour tenir compte des évolutions de l'environnement, dans le cadre de sa révision périodique. Nous demandons donc le retrait de ces dispositions. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'une grande confusion règne dans la majorité : jeudi matin, à la place de la niche réservée au groupe UMP, sera discuté un texte habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans ce domaine.

Mme Élisabeth Guigou. Et voilà !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Toutefois, cela n'empêchera pas la discussion sur les articles 18 à 24 de se poursuivre, avant, peut-être, que ces articles soient supprimés en seconde lecture ou en CMP. **Quelle clarté dans le travail législatif !**

Assemblée nationale

1^{ère} séance du mercredi 22 novembre 2006

Prévention de la délinquance

M. Michel Vaxès. (...) Pour tenter de calmer la fronde des professionnels de la psychiatrie qui vous reprochent, à juste titre, de pratiquer un amalgame, lourd de sens et de conséquences, entre souffrance psychologique et délinquance, votre majorité a décidé, en utilisant pour la circonstance sa niche parlementaire, de faire adopter un amendement habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le volet psychiatrie de ce texte. Or, dans le même temps, nous allons nous prononcer sur l'ensemble des articles correspondants afin qu'ils soient « votés par précaution », comme le dit si joliment le président du groupe de l'UMP, Bernard Accoyer. Ce **tour de passe-passe** ne trompe personne.

Assemblée nationale

2^{ème} séance du mercredi 22 novembre 2006

Prévention de la délinquance

Motion de renvoi en commission

M. Jean-Marie Le Guen. (...) J'aurais préféré commencer mon intervention en félicitant le président Dubernard d'avoir soustrait de notre discussion les articles 18 à 24 étendant à la santé mentale un texte qui prétend traiter de la prévention de la délinquance. Au lieu de cela, malgré ces bonnes intentions, malgré le malaise perceptible sur tous les bancs – je l'ai, en tout cas, constaté en commission –, **nous allons, avec ce texte, nous enfoncer dans un imbroglio parlementaire grotesque et sans précédent.**

La matière est complexe et il faut l'explicitier. Notre assemblée va en effet discuter, amender et voter des articles de loi qu'elle préférerait refuser et dont, au final, elle se dessaisira pour confier la rédaction de la future législation au Gouvernement au travers d'ordonnances. Comble du ridicule, ces ordonnances sont autorisées par une loi d'initiative parlementaire. Il aurait été plus simple de ne pas commettre cette grave faute en n'imposant pas à ce texte des chapitres qui n'avaient rien à y faire. Il eût été plus simple encore d'écouter l'opposition au Sénat qui vous demandait de les retirer ; plus simple toujours de voter les amendements de suppression que nous allons vous proposer. Mais, apparemment, vous souhaitez vous obstiner.

Assemblée nationale

1^{ère} séance du jeudi 23 novembre 2006

Organisation de certaines professions de santé

M le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique (nos 2674 rectifié, 3453). La parole est à M. le ministre de la santé et des solidarités.

M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités. (...) Enfin, vous le savez, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, actuellement discutée à l'Assemblée nationale, a soulevé les interrogations de l'ensemble de la communauté psychiatrique et des associations de familles et d'usagers sur la nécessité d'avoir une approche globale et cohérente des procédures de soins psychiatriques sous contrainte, dans un texte porté par le ministre de la santé.

C'est pourquoi nous proposons aujourd'hui au Parlement, en plein accord avec le ministère de l'intérieur, un amendement permettant d'habiliter le Gouvernement à réviser par ordonnance les dispositions de réforme de la loi de 1990. **Cette réforme globale comprendra, outre les éléments concernant les procédures de l'hospitalisation d'office, un volet sanitaire qui « impacte » directement les professionnels de santé de la psychiatrie ; il est donc cohérent et légitime de vous proposer d'adopter cet amendement dans le cadre de la présente discussion.**

Exception d'irrecevabilité

M. le président. J'ai reçu de *M. Jean-Marc Ayrault* et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement. La parole est à M. Serge Blisko.

M. Serge Blisko. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'aimerais appeler votre attention sur l'article additionnel ajouté par amendement au projet de loi qui nous est soumis ce matin. Car, ne nous y trompons pas, **ce projet n'est là que pour porter ce cavalier législatif. C'est un simple support sorti d'un fond de tiroir.** Le Parlement semble donc n'être qu'un jouet pour le Gouvernement, et c'est insupportable.

Permettez-nous d'abord de nous indigner de la méthode choisie par le Gouvernement. (...)

D'abord, nous sommes, avec cet article additionnel, face à un cavalier législatif. Quel est son rapport avec le projet de loi que vous soumettez ce matin aux parlementaires ? Ce texte traite en effet des diététiciens, des pédicures podologues et de la création d'un conseil régional de l'Ordre des médecins en Corse. Tout cela est sans doute important, voire positif pour les diététiciens, par exemple. Mais ajouter la réorganisation de l'hospitalisation sous contrainte aux problèmes des diététiciens ou des podologues serait simplement, si l'on ne touchait aux libertés des personnes, une sinistre plaisanterie. Quel manque de sérieux ! **Les cavaliers, symboles de la mauvaise pratique législative, ne peuvent être tolérés. Le Conseil constitutionnel a été très clair dans sa décision du 19 janvier 2006 : un amendement doit obligatoirement avoir un lien avec l'objet du texte déposé. Nous attendons que vous nous expliquiez le lien entre la réglementation de la profession de pédicure et les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement ! (...)**

Je critiquerai maintenant votre méthode du double emploi, qui est très politicienne. Si nous vous suivons bien, votre logique se résume à : « Il vaut mieux deux fois qu'une ». Les dispositions relatives à la santé mentale demeurent dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, mais devraient également faire l'objet d'une ordonnance. Faudra-t-il maintenant faire voter deux fois, en l'espace de quelques semaines, par des voies différentes, chaque disposition pour être certain qu'elles soient bien adoptées ? Vous avez sans doute peur du Conseil constitutionnel tant vous savez votre dispositif critiquable. Vous essayez de faire plaisir à la fois à ceux qui vous ont critiqués et au ministre de l'intérieur, en lui garantissant que, par la voie du projet de loi ordinaire, les articles 18 à 24 seront néanmoins votés. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un débat sur des mesures essentielles touchant aux libertés fondamentales. **Sur le « manque de sincérité dans la procédure parlementaire », je vous renvoie à la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006.**

M. Jean-Marie Le Guen. Très bien !

M. Serge Blisko. Vous faites n'importe quoi. Vous maltraitez la Constitution, le Parlement, et même votre propre majorité. Décidément, nous aurons eu droit à tout !

Discussion générale

M. Philippe Vitel. J'en viens maintenant à la réforme de la loi du 27 juin 1990, attendue par l'ensemble des professionnels de la santé mentale, que ce projet de loi va enfin permettre de réaliser grâce à un amendement déposé et adopté hier en commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Cet amendement habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai resserré de deux mois, des dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques.

Avant d'aborder au fond la réforme que vous nous proposez et que chacun appelle de ses vœux, je souhaite faire trois remarques.

Tout d'abord, **si, sur la forme, le cheminement qui nous a conduits à aborder ce matin ce sujet essentiel peut paraître sinueux, je crois que nous pouvons nous réjouir que la réforme de la santé mentale soit enfin en débat devant notre assemblée.** Compte tenu de l'importance de ce texte, le groupe UMP n'a d'ailleurs pas hésité à céder au Gouvernement sa séance d'initiative parlementaire.

(...)

M. Jean-Luc Prél. Pourquoi discutons-nous de ce texte aujourd'hui ? La seule vraie raison se trouve dans un amendement après l'article 10, visant à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur des articles d'un autre projet de loi en cours de discussion. Cette proposition pose des problèmes de fond et de forme.

Pour ce qui est de la forme, tout d'abord, il est pour le moins curieux de profiter d'un texte de ratification d'ordonnance pour demander une nouvelle autorisation de légiférer par voie d'ordonnance. Ce point de vue n'a pas été évoqué ce matin, ce qui me paraît assez étonnant car il est permis de s'interroger sur la validité juridique d'un tel procédé.

Surtout, **j'ai peine à comprendre que l'on puisse demander une autorisation d'ordonnance pour légiférer sur des articles en cours de discussion.** La logique voudrait que soient adoptés concomitamment des amendements de suppression de ces mêmes articles dans la loi de prévention de la délinquance. Comment concilier ces deux voies divergentes ?

Assemblée nationale

2^{ème} séance du jeudi 23 novembre 2006

Organisation de certaines professions de santé (suite)

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique (nos 2674 rectifié, 3453).

Motion de renvoi en Commission

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 7, du règlement.

(...)

M. Jean-Christophe Lagarde. (...) Je suis porte-parole de mon groupe pour le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance qui comporte – « comportait », « comporterait », je ne sais comment dire – des dispositions sur l'hospitalisation d'office, qui constituent une partie de la réforme de la loi 1990. Lors de la réunion commune de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, j'ai eu l'occasion de dire que les mesures en elles-mêmes ne faisaient pas débat et que seul le fait qu'elles figurent dans le projet

sur la délinquance pouvait prêter à discussion, ajoutant que pour ce qui me concernait, peu m'importait le véhicule législatif du moment qu'on avançait.

Aujourd'hui, nous sommes en train d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance. On sait déjà que la ratification par le Parlement n'est qu'une formalité et que sa participation à l'élaboration de ce type de textes est toujours promise, jamais acquise. **Mais, de surcroît, cet après-midi ou peut-être ce soir, nous rediscuterons dans le cadre du projet de loi sur la prévention de la délinquance des sept articles consacrés à l'hospitalisation d'office visés par l'ordonnance.** Autrement dit, on n'a même pas pris soin de les retirer de la discussion pour éviter au Parlement de sombrer dans le ridicule. **C'est une première dans l'histoire de la Ve République !**

M. Jean-Marie Le Guen. En effet !

M. Jean-Christophe Lagarde. En outre, c'est à l'occasion d'une proposition de loi, donc d'une niche réservée à l'initiative parlementaire, que le Gouvernement propose au Parlement de se dessaisir d'un texte alors même qu'il l'a saisi pour débattre de dispositions partiellement identiques. Non seulement, c'est un manque de respect des institutions mais c'est le comble du ridicule ! **Le véhicule législatif me paraît désormais poser problème.** D'une part, je ne trouve pas très glorieux que le Parlement décide de lui-même de laisser faire son travail au Gouvernement : autant partir en vacances et se préparer aux futures échéances électorales ! D'autre part, nous allons continuer à débattre dans les jours à venir des dispositions mêmes dont nous sommes dessaisis.

Cette raison seule me pousse à voter la motion de renvoi en commission, ne serait-ce que pour éviter le ridicule au Parlement. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.)*

Après l'article 10

M. Jean-Marie Le Guen. (...) L'amendement no 1 que nous allons voter est un faux-semblant puisque, aussitôt qu'il aura été voté, nous reprendrons l'examen d'un projet de loi dont les articles 18 à 24 traitent des sujets sur lesquels vous aurez, en adoptant l'amendement no 1, autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance. La mascarade continue et je ne vois pas l'intérêt d'expliquer une énième fois au Gouvernement qu'il fait une mauvaise manière au Parlement et compromet le traitement des problèmes de santé mentale dans ce pays.

(...)

M. Jean-Luc Prével. Le fait que le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance contienne des articles visant à réformer la loi de 1990 – réforme certes nécessaire – revient en effet à assimiler de façon tout à fait inacceptable les malades relevant de la psychiatrie à des délinquants, ce qu'ont refusé à la fois les malades eux-mêmes et les professionnels. Le Gouvernement s'est donc trouvé dans une situation difficile : il se devait de réparer cette erreur.

Il ne l'a pas complètement fait puisque **les articles concernés auraient dû, en toute logique, disparaître du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance**, ce qui aurait permis de clarifier la situation. Ils sont au contraire maintenus et nous aurons à les examiner cette nuit ou demain, alors que le Gouvernement nous demande aujourd'hui de valider une nouvelle ordonnance ! C'est, à ma connaissance, la première fois que dans le cadre, déjà exceptionnel, d'une ratification d'ordonnance, un gouvernement demande au Parlement de l'autoriser de nouveau à légiférer par ordonnance !

M. Jean-Christophe Lagarde. Voilà où en est la Ve République !

M. Jean-Marie Le Guen. Nous verrons ce qu'en pense le Conseil constitutionnel !

M. Jean-Christophe Lagarde. Cela fera plaisir à M. Mazeaud !

M. Lilian Zanchi. Tout à fait !

Explications de vote

(...)

M. Jean-Luc Prél. (...) La première partie du projet de loi de ratification ne nous pose aucun problème, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives aux diététiciens. Il n'en est pas de même, en revanche, de l'amendement no 1 portant article additionnel après l'article 10. En effet, que dans un projet de loi de ratification d'une ordonnance, le Gouvernement nous demande à nouveau de l'autoriser à légiférer par ordonnance sur des articles en cours d'examen dans un autre projet de loi déposé par le même Gouvernement,...

M. Jean-Christophe Lagarde. Qu'en pensera M. Pierre Mazeaud ?

M. Jean-Luc Prél. ... **c'est une incongruité qui saute aux yeux de chacun !** Il est du reste incroyable que nos collègues du groupe de l'UMP, sans doute un peu gênés, n'aient pas eux-mêmes déposé des amendements de suppression de ces articles dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, ce qui aurait eu au moins le mérite de clarifier la situation.

Assemblée nationale

3^{ème} séance du jeudi 30 novembre 2006

Prévention de la délinquance

Article 18

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Marie Le Guen, inscrit sur l'article 18.

M. Jean-Marie Le Guen. (...) Monsieur le ministre, les mieux intentionnés à votre égard ont longtemps pensé en vous écoutant que l'Assemblée nationale n'aurait jamais à débattre des articles 18 à 24 puisque vous aviez laissé entendre qu'ils seraient retirés de la discussion dans la mesure où, il y a quelques jours, nous avons voté un amendement à un texte par ailleurs assez anodin, autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le sujet. **Continuer à discuter de ces articles est donc assez surréaliste.**

Sénat

Séance du 21 décembre 2006

Organisation de certaines professions de santé (suite)

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique (n° 91, 2006-2007).

M. Alain Milon, rapporteur. – (...) Je voudrais maintenant m'attarder sur la disposition tendant à autoriser le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques sans consentement. (...)

Je vous rappelle que, tout récemment, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, des dispositions ayant trait à la prise en charge des personnes hospitalisées d'office ont été adoptées, dispositions sur lesquelles notre commission avait d'ailleurs porté une appréciation plutôt favorable. Elle avait toutefois vivement contesté, sur la forme, l'insertion de ces mesures dans un texte consacré à la délinquance. De la même manière, celles-ci ont fait l'objet d'une opposition franche de la part d'associations de patients et de professionnels, qui craignent un amalgame entre la lutte contre la délinquance et la prise en charge des malades mentaux.

Le Gouvernement a entendu ces arguments. Il propose donc de supprimer les articles en cause, 18 à 24, du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, sous réserve que le Parlement l'habilite à réviser, par voie d'ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, la loi du 27 juin 1990 relative aux

droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation. C'est ce à quoi procède l'article 12 de ce projet de loi.

Cette stratégie un peu particulière soulève, à mon sens, trois interrogations.

La première est relative au champ de l'habilitation. Son périmètre, défini par six alinéas, va au-delà de celui que fixent les articles 18 à 24 du projet de la loi relatif à la prévention de la délinquance. Le Gouvernement serait ainsi autorisé à légiférer par ordonnance dans le domaine de l'hospitalisation psychiatrique des personnes détenues, alors que ce sujet n'a pas été abordé jusqu'à présent.

Par ailleurs, le ministre a précisé, lors de l'examen du présent texte par l'Assemblée nationale, que l'ordonnance serait également l'occasion de promouvoir un volet sanitaire, qui concerne directement les professionnels de santé. C'est d'ailleurs ainsi qu'il justifie l'inscription de cet article d'habilitation dans le projet de loi.

Au total, l'habilitation sollicitée par le Gouvernement devrait lui permettre de refondre intégralement la législation actuelle relative à l'hospitalisation d'office. **Cette demande d'habilitation dépasse donc largement le cadre de la simplification du droit pour aborder des thèmes sensibles, touchant directement aux libertés publiques.**

La deuxième interrogation porte sur des questions de procédure.

L'introduction d'un article d'habilitation dans le projet de loi ne pose pas en soi de problème quant au respect des règles constitutionnelles. Néanmoins, **la démarche suivie par le Gouvernement n'est pas banale puisque le vote de cet article d'habilitation par l'Assemblée nationale n'a pas entraîné la suppression automatique des articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, examiné dans le même temps.**

Selon les informations que nous avons recueillies, il serait envisagé de ne procéder à cette suppression qu'après l'adoption définitive du projet de loi. **Cette procédure n'est pas satisfaisante, vous en conviendrez, monsieur le ministre, car elle est source de confusion dans la présentation des dispositions soumises au vote du Parlement.**

La troisième interrogation est relative au calendrier retenu. (...)

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (...) Sur la méthode, Alain Milon nous a dit que la démarche suivie par le Gouvernement n'était pas banale.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ah non !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis. Je la qualifierai moi-même d'originale.

De fait, **nous considérons unanimement que la procédure n'est pas satisfaisante et qu'elle pourrait être source de confusion.** Cependant, je vous invite, mes chers collègues, à accorder la priorité à l'essentiel, à privilégier le fond, c'est-à-dire le contenu de la réforme qui nous est proposée. (...)

M. François Autain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sur l'ultime texte dont nous aurons à débattre cette année, je suis partagé entre révolte et accablement. Rassurez-vous, monsieur le ministre, cette révolte sera « tranquille », comme la rupture évoquée ces temps-ci ! (*Sourires.*) Oxymore pour oxymore...

Je suis révolté de voir une fois encore le Gouvernement utiliser des procédés inacceptables qui, quelle qu'en soit la motivation, instrumentalisent la représentation nationale.

Je suis accablé face au caractère répétitif de ces pratiques, malgré les protestations auxquelles elles donnent lieu - on en a encore eu l'exemple ici même tout à l'heure -, dont le Gouvernement ne tient absolument aucun compte, témoignant ainsi du peu de considération dans lequel il tient le Parlement.

M. Philippe Bas, ministre délégué. Je ne peux pas vous laisser dire cela !

M. François Autain. Qu'on en juge, monsieur le ministre : au départ, on nous a soumis, sous couvert de simplifier le droit, un projet de loi d'habilitation fourre-tout. À l'arrivée, **nous nous retrouvons avec un projet de loi extravagant, baroque, hybride**, destiné tout à la fois à éviter une réflexion globale sur l'organisation des professions de santé, à désamorcer à moindre frais les oppositions sur la réforme de

l'hospitalisation d'office prévue dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en habilitant le Gouvernement à revoir la loi du 27 juin 1990 et, enfin, à contourner les censures du Conseil constitutionnel sur les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 sur le secteur optionnel et sur le dossier médical personnel.

Cela fait beaucoup, vous en conviendrez, pour un projet de loi dont l'objet est, selon son intitulé, de « ratifier l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégale de ces professions et modifiant le code de la santé publique ».

Cela n'avait sans doute pas échappé à notre rapporteur, lequel a déposé un amendement qui, peut-être, évitera à certains articles de ce texte d'être « retoqués » par le Conseil constitutionnel.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Maintenant, cela n'arrivera plus, c'est fini ! (*Sourires.*)

M. François Autain. Je ne suis pas persuadé que le Conseil constitutionnel ne trouve rien à redire quand le lien avec l'objet du texte en discussion est si ténu.

C'est d'ailleurs la première fois dans l'histoire, je tiens à le signaler, que le Gouvernement utilise une loi de ratification prise en application d'une loi d'habilitation pour s'habilitier à prendre une ordonnance ! C'est tout de même un exercice assez acrobatique, surtout quand les dispositions en cause continuent leur cheminement législatif dans un autre texte.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est totalement aberrant !

M. François Autain. Je vous rappelle que, le 4 décembre dernier, l'hospitalisation sans consentement a été de nouveau soumise au vote des députés dans le cadre du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance !

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Nous attendons la fin !

M. François Autain. J'ajoute que notre assemblée sera amenée à examiner ce texte en deuxième lecture dans le courant du mois de janvier. **Quel désordre, quelle confusion !** J'ai parlé d'extravagance tout à l'heure, mais le mot est encore trop faible.

(...)

M. Jean-Pierre Godefroy. (...) La principale disposition de ce texte, celle qui en fait pose un véritable problème, est celle qui habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance à la réforme de la loi du 27 juin 1990 relative à l'hospitalisation sans consentement.

Avec cet article, nous sommes en plein imbroglio : politique, juridique et certainement constitutionnel.

Imbroglio politique, car il faut sauver la mise à M. le ministre de l'intérieur.

Imbroglio juridique, car personne ne semble savoir comment va se poursuivre la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance et à quel moment vont être finalement retirés les articles 18 à 24.

Imbroglio constitutionnel, enfin, car on peut légitimement s'interroger sur la régularité de l'introduction d'une nouvelle habilitation dans un texte de ratification d'ordonnance, portant qui plus est sur un sujet assez différent. (...)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. Passé le premier mouvement d'approbation, suit le temps de l'interrogation. Pourquoi nous soumettre ce projet de loi de ratification ? (...) Et pourquoi le faire maintenant, alors que cette ordonnance a près d'un an et demi et que sa ratification est prévue dans les trois mois suivant sa promulgation ?

La réponse à ces questions est simple : **le présent projet de loi n'a pas pour objet principal de ratifier l'ordonnance n° 2005-1040, mais de permettre au Gouvernement de légiférer par ordonnance sur l'hospitalisation psychiatrique d'office.** Ainsi l'intitulé du projet de loi est-il trompeur. Mais les faux-semblants de votre démarche, monsieur le ministre, ne résistent pas longtemps à l'analyse.

C'est par amendement gouvernemental qu'a été introduite dans le texte la possibilité pour l'exécutif de légiférer par voie d'ordonnance sur l'hospitalisation psychiatrique d'office.

Le procédé est déjà en soi formellement contestable. **Cet amendement n'est rien d'autre qu'un « cavalier ». D'une part, il n'entre pas dans le cadre de la ratification d'une ordonnance, instituant au contraire une nouvelle habilitation. D'autre part, il n'a rien à voir avec l'organisation des professions de santé.** Visiblement, la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'a pas échaudé le Gouvernement. (...)

Qu'est-ce qui le justifie ? Deux arguments sont invoqués. Aucun des deux ne nous semble valable, comme l'a parfaitement démontré notre excellent rapporteur, Alain Milon.

Premier argument : la démarche du Gouvernement aurait le mérite d'éviter tout amalgame entre délinquance et hospitalisation d'office. Effectivement, c'est fondamental ! En incluant dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance un volet consacré à l'hospitalisation psychiatrique, le risque était grand de faire un tel amalgame. Comme nous l'avions demandé avec la commission des affaires sociales, la question de l'hospitalisation d'office devait être retirée de ce dernier texte.

C'est ce que l'on entend faire, paraît-il, par le présent projet de loi. Je dis bien « paraît-il », car la méthode proposée, ainsi que l'a noté le rapporteur, manque de clarté. Et c'est un euphémisme ! L'adoption de l'article 12 n'entraînera pas la suppression symétrique des articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, que nous examinerons prochainement en deuxième lecture. Ces articles coexisteront donc avec l'article 12.

Mais il y a plus abracadabrantesque encore : les articles consacrés à l'hospitalisation d'office dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance ne seraient supprimés qu'en commission mixte paritaire. Autrement dit, nous serons conduits à les voter en deuxième lecture tout en sachant qu'ils seront supprimés dans la foulée.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est absurde !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. Pour qui nous prend-on ?

M. Jean-Pierre Sueur. Très bonne question !

Article 12 (nouveau)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, sur l'article.

M. Jean-Pierre Sueur. Avec cet article, nous arrivons donc à cette bizarrerie, à cette étrangeté, à cette originalité, pour reprendre les termes qui ont déjà été employés, que constitue la présence dans un projet de loi de ratification d'une ordonnance d'un article habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le problème très difficile, très sensible et très important de la psychiatrie.

Aussi, je voulais m'exprimer après avoir suivi les travaux de la commission des lois à cet égard.

Nous sommes ici face à quatre aberrations.

Première aberration : l'inscription de dispositions relatives à la psychiatrie dans un projet de loi relatif à la prévention de la délinquance traitant de sécurité publique et présenté par le ministre de l'intérieur. (...)

Deuxième aberration : on nous informe maintenant qu'il va être légiféré par ordonnance sur ce sujet très sensible. Monsieur le ministre, au moment même où vous nous annoncez ici que vous allez renforcer la citoyenneté, que vous allez associer largement le Parlement et que vous allez aboutir à un consensus, vous nous soumettez cet article qui a pour effet de priver le Parlement de sa capacité à débattre sur un sujet aussi important. (...)

Troisième aberration : la déclaration publique de M. Nicolas Sarkozy, selon laquelle le véhicule importe peu pourvu que la marchandise transportée soit la même.

Permettez-moi de dire publiquement que M. le ministre d'État est quelque peu cynique. Finalement, peu lui importe qu'il s'agisse d'une loi ou d'une ordonnance, pourvu qu'il aboutisse au même résultat.

Il est consternant de faire croire aux psychiatres et aux associations, qui ne le croient ni les uns ni les autres, que le recours à la voie des ordonnances rendra les choses substantiellement différentes.

Enfin, quatrième aberration - et c'est le bouquet ! - : après qu'eurent été inscrites à tort ces dispositions dans un projet de loi, après qu'on nous eut dit qu'elles seraient adoptées par ordonnance, on nous annonce en commission des lois qu'elles resteront finalement dans le projet de loi. **Cela devient complètement**

incompréhensible. (*M. le ministre et de M. le président de la commission des affaires sociales font un signe de dénégation.*)

M. François Autain. C'est le contraire de tout !

M. Jean-Pierre Sueur. Ne le niez pas, monsieur le ministre !

J'ai lu l'excellent rapport de M. Milon. Voici ce qui y est écrit, aux pages 15 et 16 : « Néanmoins, la démarche suivie par le Gouvernement n'est pas banale - monsieur le rapporteur, je vous félicite de votre sens de l'euphémisme ; assurément, ce n'est pas banal ! - puisque le vote de cet article d'habilitation par l'Assemblée nationale n'a pas entraîné la suppression symétrique des articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, examiné dans le même temps. »

M. Philippe Bas, *ministre délégué.* Pas encore !

M. Jean-Pierre Sueur. M. le rapporteur ajoute ces propos proprement stupéfiants : « Selon les informations recueillies, il serait envisagé de ne procéder à cette suppression qu'à l'occasion de l'examen des dispositions du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en commission mixte paritaire. »

Mes chers collègues, nous représentons ici une partie du Parlement. Après que ceux qui ont bien voulu le faire ont voté en première lecture le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, on nous sollicite benoîtement d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur la même matière, tout en maintenant les dispositions qui ont été votées dans le projet de loi. C'est une atteinte à la liberté du Parlement ! On nous demande de ne pas nous inquiéter au motif qu'elles seraient supprimées en commission mixte paritaire. Mais enfin, mes chers collègues, le Gouvernement ne prend pas part à la commission mixte paritaire ! Il n'y a que des parlementaires ! Et comment peut-on leur dire, monsieur le rapporteur, si j'en crois vos informations, ce qu'ils auront à faire !

Nous protestons énergiquement contre ces quatre aberrations, contre la manière dont est traité le Parlement dans cette affaire, contre la manière dont on traite la psychiatrie. Nous ne saurions accepter ces méthodes, qui n'honoreraient pas le Parlement si, par malheur, cet article était adopté. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

(...)

M. André Vantomme. (...) **La méthode - et je rejoins l'analyse pertinente de Jean-Pierre Sueur - me surprend également.** Vous maintenez les dispositions qui ont été votées dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance - est-ce un filet de sécurité ? - tout en nous proposant de recourir aux ordonnances. **C'est pour le moins curieux, et je ne doute pas que le groupe socialiste saisira de ces contorsions le Conseil constitutionnel.**

(...)

M. François Autain. Comme l'a fait remarquer notre collègue Jean-Pierre Sueur, nous abordons ici, avec l'article 12, ce que l'on peut appeler **une véritable mascarade législative.** La situation prêterait à sourire si le sujet n'était pas aussi grave.

Je le sais, monsieur le ministre, je manque singulièrement de subtilité, comme vous me l'avez rappelé très amicalement tout à l'heure, mais **j'ai tendance à me perdre au milieu de cet imbroglio procédural.** Si j'ai bien compris, nous discutons d'un article d'habilitation portant sur la réforme de l'hospitalisation sans consentement, qui a été adopté le 23 novembre dernier à l'Assemblée nationale.

(...)

M. Philippe Bas, *ministre délégué.* (...) Je prends devant vous l'engagement selon lequel les dispositions adoptées par les deux assemblées et figurant dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance seront retirées de ce texte avant son adoption définitive.

Je comprends mal les arguments que vous avez invoqués à cet égard. Ce n'est pas la première fois que deux textes discutés simultanément comportent des contradictions, je pense notamment aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Il appartiendra à la commission mixte paritaire de régler ce problème de coordination, mais si tel n'était pas le cas le Gouvernement s'engage à retirer, par le biais d'un amendement, les dispositions des articles 18 à 24 du projet de loi de prévention de la délinquance, pour tenir compte de l'habilitation qui

aurait été donnée au Gouvernement. Je vous demande de faire confiance au Gouvernement pour assurer cette cohérence. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*)

(...)

M. Jean-René Lecerf. (...) **Je m'étonne également des remarques qui ont été faites sur un prétendu imbroglio juridique.** J'en suis encore à en rechercher l'esquisse de l'esquisse. Je suis rapporteur du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. La commission et moi-même ne vous proposerons des amendements aux articles 18 et 24 que si nous estimons qu'il est utile d'améliorer le texte de ces articles, et pas pour le plaisir.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Vous aurez bonne mine quand ils seront retirés en commission mixte paritaire !

M. Jean-René Lecerf. De deux choses l'une. Ou bien certaines dispositions ne peuvent plus être examinées par la commission mixte paritaire, l'ordonnance postérieure modifiera la loi antérieure et nous aurons toute opportunité au moment de l'examen du projet de loi de ratification de discuter des points qui n'auraient pas donné lieu à un débat démocratique, à savoir du problème de l'hospitalisation à la demande d'un tiers. Ou bien le texte soumis à la commission mixte paritaire n'est pas définitif, et il sera loisible de le retirer afin de laisser se poursuivre et se conclure la négociation entre les pouvoirs publics, les malades, leur famille et les personnels de santé.

Sénat

Séance du 10 janvier 2007

Prévention de la délinquance

Article 18

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, pour présenter l'amendement n° 86.

Mme Josiane Mathon-Poinat. En abordant, avec l'article 18, le volet relatif à la santé mentale, je ne peux m'empêcher de penser que les parlementaires sont victimes de ce que j'appellerai une « duperie législative ».

Le Gouvernement nous demande de nous prononcer sur des articles relatifs aux hospitalisations d'office. Pourtant, le 21 décembre dernier, le Sénat, après l'Assemblée nationale, a adopté le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé, dans lequel il est prévu d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur ces mêmes dispositions relatives aux hospitalisations d'office.

Plusieurs remarques doivent être faites, tant sur la forme que sur le fond.

S'agissant de la forme, le rapport de notre collègue Alain Milon sur le projet de loi précité évoque un éventuel retrait des articles 18 à 24 du présent projet de loi en commission mixte paritaire. Mais si d'aventure notre assemblée votait ces articles conformes, ils ne feraient pas l'objet d'un examen en commission mixte paritaire !

Je tiens d'ailleurs à faire remarquer que M. Jean-René Lecerf n'évoque nullement cette possibilité dans son rapport et propose même d'adopter ces articles, hormis l'article 22, sans modification. Que proposera le Gouvernement si ces articles sont adoptés conformes ?

Si, parallèlement à l'adoption du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, le texte de l'ordonnance est publié - cette situation est possible puisque le Gouvernement s'est donné deux mois pour le faire -, quel serait alors le texte applicable en cas de divergence ?

Nous assistons à une véritable mascarade, qui traduit le mépris du Gouvernement à l'égard du Parlement !

Par ailleurs, toujours s'agissant de la forme, décider de légiférer par ordonnance sur un sujet aussi important que la santé mentale, les hospitalisations d'office et, plus généralement, sur une réforme de la loi de 1990, nous semble particulièrement inapproprié. Nous avons besoin d'un véritable débat sur ce sujet, ce que ne permet évidemment pas le recours aux ordonnances. (...)

M. Jean-Pierre Sueur. Jean-Claude Peyronnet l'a dit, nous sommes ici face à un problème de principe, sur lequel nous nous sommes déjà largement expliqués et il ne convient pas que nous intervenions sur chaque article. Cependant, je tiens à ajouter quelques mots à la suite de la réponse que vous nous avez faite,

monsieur le ministre. Celle-ci présente en effet un aspect véritablement choquant pour le Parlement, aspect sur lequel vous ne vous êtes pas expliqué.

Sur le fond, nous l'avons amplement dit et répété, nous sommes contre l'introduction de telles dispositions dans ce projet de loi. Vous nous avez dit que nous avions été entendus. Je ne le pense pas. Pour sa part, M. Sarkozy a d'ailleurs déclaré que, si l'on changeait de véhicule, on gardait le contenu.

Vous avez également précisé que vous aviez procédé à une concertation et que vous souhaitiez que le Parlement habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans le cadre du projet de loi qui est actuellement en navette.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette procédure. Nous pensons que, sur un tel sujet, dessaisir le Parlement serait de mauvaise méthode.

Reste une question simple : à partir du moment où le Gouvernement demande au Parlement le droit de légiférer par voie d'ordonnance sur ces questions, pourquoi proposez-vous que les dispositions les concernant soient maintenues dans le présent texte ?

Comment pouvez-vous, monsieur le rapporteur, défendre cette position ? Je sais que la commission vous a suivi, malgré nos nombreux efforts, sur le fait d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance et à maintenir, en même temps, ces dispositions dans le présent texte. La procédure d'ordonnance est prévue par la Constitution : celle-ci dispose que le Parlement se dessaisit volontairement de sa capacité à légiférer pour s'en remettre au Gouvernement, compte tenu des circonstances. En l'occurrence, celles-ci ne sont pas très claires !

Quoi qu'il en soit, il y a un aspect sur lequel j'aimerais bien obtenir une réponse. On peut toujours me rétorquer : « c'est comme ça parce que c'est comme ça ! ».

Mme Janine Rozier. Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur. Madame Rozier, si cette explication vous satisfait, permettez-moi de m'en étonner. Pour ma part, je n'arrive pas à comprendre.

De deux choses l'une : soit on recourt à la procédure d'habilitation, et il faut donc retirer ces articles du projet de loi, soit on les maintient dans le texte, mais le recours à l'ordonnance n'a plus lieu d'être.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Imaginez que l'ordonnance soit contredite par le projet de loi !

M. Jean-Pierre Sueur. En effet !

En tout cas, si quelqu'un pouvait m'apporter la justification du maintien dans le texte d'articles pour lesquels le Parlement a voté l'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances, je l'écouterais volontiers. En attendant, monsieur le ministre, concevez que notre incompréhension soit totale.

(...)

M. Xavier Bertrand, ministre. Monsieur Sueur, nous avons déjà eu ce débat en première lecture. Je suis revenu sur ces sujets au banc du Gouvernement, car il me semble important d'assumer les choses et de les expliquer. Je me suis également exprimé à la tribune au cours de la discussion générale.

En outre, même si je n'étais pas en séance quand vous êtes intervenu pour défendre les motions de procédure, j'ai lu attentivement les propos qui ont alors été tenus dans le compte rendu des débats.

Si je suis là ce soir et si ces articles sont maintenus, c'est pour que nous puissions en débattre, comme cela a été le cas à l'Assemblée nationale. Si nous les avions retirés dès maintenant du texte, vous auriez crié au subterfuge. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Non !

M. Xavier Bertrand, ministre. Mais si ! J'ai suffisamment l'expérience des uns et des autres, et particulièrement de certains, pour savoir comment la discussion se serait déroulée.

Je suis à votre disposition pour débattre. Si nous n'avons pas de débat, c'est parce que, sur le fond, vous le savez, ces mesures vont dans le bon sens et répondent à l'intérêt des patients. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Assemblée nationale

Deuxième séance du jeudi 11 janvier 2007

Organisation de certaines professions de santé

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions, modifiant le code de la santé publique et habilitant le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement (nos 3550, 3555).

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement. La parole est à M. Gérard Bapt.

M. Gérard Bapt. (...) Devant l'indignation des professionnels de la santé, des associations de malades et des familles, la majorité a voulu faire machine arrière sans froisser le ministre de l'intérieur, en jugeant « préférable », de retirer le volet « santé mentale » du projet de loi sur la délinquance. **Toutefois, le Gouvernement a décidé que « par précaution » législative et constitutionnelle, il serait maintenu et voté dans le cadre du projet de loi sur la délinquance, ce qui est assez baroque.**

Les dispositions relatives à la santé mentale demeurent donc dans le projet de loi sur la délinquance et feront, en plus, l'objet d'une ordonnance. **Elles seront donc votées deux fois pour être certains qu'elles soient bien adoptées !**

Cet article 12 qui touche aux libertés individuelles est sans rapport avec le texte que vous nous soumettez, qui traite de la diététique, des pédicures, des podologues et de la création d'un conseil régional de l'ordre en Corse. Et pour masquer ce cavalier législatif, vous avez ajouté à l'intitulé initial du projet de loi les mots suivants : « et habilitant le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux soins psychiatriques ».

En procédant ainsi, vous maltraitez le Parlement et votre majorité. Mais l'un et l'autre ont l'habitude... Cela ne fait que traduire l'absence de respect du rôle du législateur. Il est vrai qu'en cette fin de législature, nous sommes parfois bien isolés sur nos bancs respectifs.

□ Rapports

- Extrait du rapport n° 110 (2006-2007) présenté par M. Alain Milon, Sénateur, au nom de la commission des affaires sociales (13 décembre 2006)

AVANT-PROPOS

(...)

D'une tout autre nature est l'objet de son dernier article. Celui-ci envisage en effet l'ouverture d'un nouveau droit à légiférer par voie d'ordonnance afin d'autoriser le Gouvernement à y recourir pour réformer la loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux. Il dépasse donc le simple cadre de la simplification.

Cela étant, cet article a pour intérêt de satisfaire une demande exprimée tant par votre commission que par les milieux associatifs et les professionnels de la santé mentale en faveur d'une révision de la loi de 1990 et de son adaptation aux réalités sociales. Or, pour l'instant le dispositif de révision figure dans un autre texte en cours d'examen : le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, ce qui n'a pas manqué de susciter des réactions vivement critiques sur l'amalgame ainsi créé entre lutte contre la délinquance et prise en charge des malades mentaux. **Le présent texte propose donc une solution alternative, recevable sur le fond mais d'une singulière originalité sur le plan de la procédure législative.**

(...)

II. AMÉLIORER LE SUIVI DES PERSONNES HOSPITALISÉES D'OFFICE

Le dernier article du présent projet de loi - **l'article 12 - se distingue des autres dispositions contenues dans le texte** pour au moins deux raisons : **parce qu'il ne traite pas directement du cadre juridique de l'activité des professions de santé**, mais de la réforme des modalités de prise en charge des personnes souffrant de troubles mentaux ; parce qu'il s'agit d'un article d'habilitation qui vise à autoriser le Gouvernement à modifier par ordonnance la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux.

Cette situation pourrait sans doute justifier une modification de l'intitulé du projet de loi et l'insertion de deux chapitres distincts avec, d'un côté, ce qui relève des professions de santé et, de l'autre, cet article isolé. En effet, cette demande d'habilitation dépasse largement le cadre de la simplification du droit pour aborder des thèmes sensibles touchant directement aux libertés publiques.

A. UN DISPOSITIF FRAGILISÉ

(...)

B. UNE RÉFORME PRAGMATIQUE

1. Une ordonnance pour éviter tout amalgame entre délinquance et santé mentale

(...)

Afin de satisfaire les demandes exprimées par le Parlement et les associations, le Gouvernement propose donc de supprimer les articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la délinquance et, comme solution alternative, demande une habilitation accordée par le Parlement afin de lui permettre de réviser la loi de 1990 par voie d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Cette stratégie soulève deux interrogations :

- la première porte sur des questions de procédure. L'introduction d'un article d'habilitation dans le projet de loi ne pose pas en soi de problème de respect des règles constitutionnelles. Néanmoins, **la démarche suivie par le Gouvernement n'est pas banale puisque le vote de cet article d'habilitation par l'Assemblée nationale n'a pas entraîné la suppression symétrique des articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, examiné dans le même temps. Selon les informations recueillies, il serait envisagé de ne procéder à cette suppression qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en commission mixte paritaire.** Ce texte devant encore faire l'objet d'une lecture devant chaque assemblée, cette réunion coïncidera probablement avec la publication de l'ordonnance prise sur la base de l'habilitation demandée dans le présent projet de loi. **Cette procédure n'est pas satisfaisante ; elle est source de confusion dans la présentation des dispositions soumises au vote du Parlement ;**

- la seconde interrogation est relative au calendrier retenu. En vertu des dispositions figurant dans le II de l'article 12, le Gouvernement disposera d'un délai de deux mois suivant la promulgation de la présente loi pour publier l'ordonnance réunissant les différents textes pris sur le fondement de l'habilitation demandée. Ce choix impose de très fortes contraintes temporelles à l'ensemble des acteurs. D'une part, ce délai de deux mois paraît très court pour permettre au Gouvernement de mener une concertation large avec les associations et les professionnels de santé concernés par l'hospitalisation d'office. D'autre part, si l'ordonnance et le projet de ratification sont effectivement publiés et déposés devant le Parlement dans les délais impartis, la ratification ne pourra intervenir avant la fin de la législature. Elle relèvera donc de la responsabilité du gouvernement issu des élections. (...)

D – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

□ Lien entre l'amendement et le texte en discussion

- Décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, cons. 2 à 9 -

Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales

- Sur les conditions d'adoption par voie d'amendement des articles 16 et 17 :

2. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que les articles 16 et 17 de la loi ont été adoptés selon une procédure non conforme à la Constitution ; qu'en effet, selon eux, les dispositions de chacun de ces articles, issues d'amendements parlementaires déposés lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du « projet de loi relatif au délai de réorganisation des services extérieurs de l'État, à la composition paritaire du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale et aux fonctionnaires territoriaux à temps non complet » ne présentent pas de lien avec les dispositions de ce projet ;

3. Considérant que l'article 39 de la Constitution dispose dans son premier alinéa que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que, dans son deuxième alinéa, l'article 39 précise que « les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État » ; qu'en fonction de leur objet, les projets ou propositions de loi peuvent être soumis à d'autres consultations, dans les cas et selon les modalités définis aux articles 70 et 74 de la Constitution ; que le premier alinéa de l'article 44 énonce de son côté que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement » ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 45 « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique » ; que les deuxième et troisième alinéas du même article définissent la procédure législative applicable selon qu'il y a ou non création d'une commission mixte paritaire puis mise en discussion et adoption éventuelle du texte élaboré par elle ; que, dans cette dernière éventualité, aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ; qu'enfin, conformément au quatrième alinéa de l'article 45, en cas d'échec de la procédure de la commission mixte, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par chaque assemblée, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement soit sur le texte élaboré par la commission mixte, soit sur le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ;

4. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que toutefois, **les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier**, ni dépasser par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

5. Considérant qu'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, à la date du 23 novembre 1988, un projet de loi qui poursuivait un triple objet ; qu'il concernait d'une part, le délai de réorganisation des services extérieurs de l'État, d'autre part, la composition paritaire du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale et enfin les fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet ; que d'ailleurs l'exposé des motifs du projet de loi, tout comme l'intitulé qui lui avait été donné par le Gouvernement, étaient en harmonie avec le contenu du texte ; que dans le cadre ainsi défini il était loisible tant au Gouvernement qu'au Parlement d'apporter au texte des amendements se rattachant aussi bien à l'organisation des services extérieurs de l'État qu'à la fonction publique territoriale ;

6. Considérant en revanche, que ne peuvent être regardés comme ayant un lien avec le texte en discussion les amendements qui sont à l'origine respectivement des articles 16 et 17 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ; qu'en effet, d'une part, les dispositions incluses dans l'article 16 de la loi concernent l'abrogation du régime spécifique de contrôle des crédits de fonctionnement du Conseil de Paris, résultant de l'article 23 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 3 de la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris ; qu'au demeurant, ces crédits concernent les frais exposés par les membres du Conseil de Paris et ne visent en aucun cas les agents de la fonction publique territoriale ; que d'autre part, l'article 17 de la loi a pour objet d'étendre aux communes comprenant de 2500 à 3500 habitants le régime électoral applicable aux

communes de 3500 habitants et plus en vertu de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux ;

7. **Considérant, sans doute, que, lors de l'examen du texte en nouvelle lecture au cours de sa deuxième séance du 22 décembre 1988, l'Assemblée nationale, avant de procéder au vote sur l'ensemble du projet de loi, a substitué à son titre initial celui de « projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales » ;**

8. **Mais considérant que s'il est loisible à une assemblée parlementaire de modifier, à l'occasion du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, l'intitulé qui lui a été donné initialement, une telle modification est par elle-même sans effet sur la régularité de la procédure d'adoption de ce texte ;**

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions qui sont à l'origine des articles 16 et 17 de la loi sont dépourvues de lien avec le texte du projet de loi au sein duquel elles ont été introduites par voie d'amendement ; que, dans ces conditions, il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de décider que les articles 16 et 17 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure irrégulière ;

- Décision n° 2002-459 DC du 22 août 2002, cons. 5 et 6 -

Loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise

- Sur la régularité de la procédure législative :

(...)

5. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, **les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion**, quels qu'en soient le nombre et la portée, **ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;**

6. Considérant, en l'espèce, que les dispositions en cause, **qui complètent l'article L. 351-14 du code du travail** en créant une contribution spécifique à la charge des employeurs pour financer l'allocation d'assurance versée à certains travailleurs privés d'emploi, ne sont pas dépourvues de tout lien avec un projet qui, dès son dépôt sur le bureau du Sénat, **insérerait au chapitre II du titre II du livre III du code du travail**, relatif aux mesures en faveur de l'emploi, **des articles L. 322-4-6 à L. 322-4-6-3** créant un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise qui porte notamment sur la contribution des employeurs au financement de l'assurance chômage ; qu'il suit de là que l'article 3 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24, 25, 26, 29 et 30 -

Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

25. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des **exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire**, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, **de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;**

26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

(...)

29. Considérant que l'article 19 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, insère, après le quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, un alinéa ainsi rédigé : « La représentation syndicale au sein des commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter et de simplifier la gestion de ces personnels. A ce titre, les gardiens de la paix et les brigadiers de police constituent un collège électoral unique au sein des commissions administratives paritaires nationales et interdépartementales représentant le corps d'encadrement et d'application de la police nationale » ;

30. Considérant que, contrairement aux autres dispositions de la loi déferée, l'article 19 précité est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles aux frontières ; qu'il suit de là que cet article 19 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 2 à 5, 8 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes

- Sur la procédure législative :

2. Considérant que l'article 14 de la loi déferée, qui complète l'article L. 124-2-1-1 du code du travail, tend à permettre à des personnes titulaires d'un contrat de travail d'exercer dans une autre entreprise une mission de travail temporaire ; que son article 30, qui complète l'article 1er du code de l'industrie cinématographique, autorise le Centre national de la cinématographie à recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée ;

3. Considérant que les requérants font valoir que l'article 14 est issu d'un amendement adopté en seconde lecture et qu'il n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'ils soutiennent par ailleurs que l'article 30 est issu d'un amendement adopté en première lecture mais dépourvu de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

5. Considérant, (...) que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des **exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire**, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement **de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

(...)

8. Considérant, en premier lieu, que l'amendement dont est issu l'article 30 de la loi déferée était dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; qu'il suit de là que cet article 30 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- Décision n° 2006-534 du 16 mars 2006, cons. 12 à 14 -

Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux

12. Considérant que l'article 31 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par le Sénat en première lecture, a pour objet de fixer, jusqu'au 31 décembre 2008, le régime des heures supplémentaires dans les entreprises de vingt salariés au plus ;

13. Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, qu'une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

14. Considérant, en l'espèce, que l'article 31 de la loi déferée est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ; qu'il suit de là qu'il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 29 à 33 -

Loi pour l'égalité des chances

29. Considérant que l'article 21 de la loi déferée, qui modifie les articles L. 423-7, L. 433-4 et L. 620-10 du code du travail, exclut du décompte des effectifs d'une entreprise, pour la mise en oeuvre de ces dispositions, les salariés intervenant dans cette entreprise en exécution d'un contrat de sous-traitance ;

30. Considérant que, selon les requérants, une telle disposition porterait atteinte au principe de participation résultant du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'ils soutiennent également que l'amendement à l'origine de cet article 21 était dépourvu de tout lien avec l'objet de la loi ;

31. Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, qu'une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

32. Considérant, en l'espèce, que l'article 21 de la loi déferée est dépourvu de tout lien avec un projet de loi, intitulé « pour l'égalité des chances », qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à l'apprentissage, à l'emploi des jeunes, aux zones franches urbaines, à la lutte contre les discriminations, à l'exercice de l'autorité parentale, à la lutte contre les incivilités et au service civil volontaire ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure irrégulière et qu'il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief de la saisine, de le déclarer contraire à la Constitution ;

33. Considérant que, pour la même raison, il convient également de déclarer contraire à la Constitution l'article 22 de la loi déferée, qui modifie le premier alinéa du III de l'article 14 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006, afin de rendre applicable à compter du 1^{er} janvier 2003, au lieu du 1^{er} janvier 2006, la nouvelle définition des heures de travail servant de base aux mesures de réduction de cotisations de sécurité sociale prévues par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi ;

□ Clarté et sincérité du débat parlementaire

- Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 3 et 5 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

3. Considérant que l'article 5 de la résolution, qui modifie l'article 118 du règlement, prévoit, notamment, que, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année, les amendements des députés aux missions et aux articles qui leur sont rattachés, d'une part, et aux articles non rattachés, d'autre part, peuvent être présentés, « sauf décision de la conférence des présidents », jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de ces missions ou la veille de la discussion de ces articles ;

(...)

5. Considérant (...) que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer **la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « La loi est l'expression de la volonté générale... », ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... »** ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ;

- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 8 et 10 - Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

8. Considérant que l'article 4 de la résolution, qui modifie les articles 88, 99, 104 et 118 du règlement, prévoit, notamment, que « les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures » ; qu'il précise que, lorsque le rapport de la commission n'a pas été mis à disposition « par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale » ;

(...)

10. Considérant (...) que l'instauration de tels délais est de nature à assurer **la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « La loi est l'expression de la volonté générale... », ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... »** ;

□ Autorisation de prendre des mesures par ordonnances

- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, con. 2 à 8 -

Loi de simplification du droit

2. Considérant que les requérants dénoncent « le jeu des lois d'habilitations multiples » qui, selon eux, pose « un problème grave au regard de l'esprit de l'article 38 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. - Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. - A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif » ;

4. Considérant, en premier lieu, que **l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention ; qu'il ne lui impose pas pour autant de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation** ; que les articles d'habilitation figurant dans la loi déférée définissent le domaine d'intervention et les finalités des ordonnances avec une précision suffisante au regard des exigences de l'article 38 de la Constitution ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

6. Considérant, en troisième lieu, que **l'article 38 de la Constitution n'excepte de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale** ; que les matières dans lesquelles la loi déférée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines ;

7. Considérant, en quatrième lieu, que **les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle** ; qu'en l'espèce, les articles d'habilitation figurant dans la loi déférée ne sont ni par eux-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires à ces règles et principes ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs généraux dirigés contre les articles d'habilitation figurant dans la loi déférée doivent être écartés ;

- Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 28 -

Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance

28. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; **qu'il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances** ;

- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, cons. 2 à 8 -

Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi

2. Considérant qu'en vertu du 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi déferée, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, toute mesure visant à « favoriser l'embauche dans les entreprises et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail et n'employant aucun salarié ou n'employant qu'un petit nombre de salariés, par l'institution d'un contrat de travail sans limitation de durée comportant pendant une période déterminée des règles de rupture et un régime indemnitaire spécifiques, garantissant au salarié, pendant cette période, une indemnité en cas de rupture à l'initiative de l'employeur supérieure à celle résultant de l'application des règles de l'article L. 122-9 du même code » ;

3. Considérant que, selon les requérants, cette habilitation ne satisfait pas aux exigences de précision résultant de l'article 38 de la Constitution et pourrait permettre au Gouvernement de « bouleverser l'ensemble du droit du travail » ; qu'elle porterait également une atteinte disproportionnée à l'économie des accords collectifs en cours ainsi qu'à la convention C 158 de l'Organisation internationale du travail concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur ; qu'elle procéderait à une conciliation déséquilibrée du droit à l'emploi et de la liberté d'entreprendre ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. - Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. - A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif » ;

5. Considérant, en premier lieu, que, **si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra** en vertu de cette habilitation ;

6. Considérant, en l'espèce, que, comme il ressort des termes mêmes de l'habilitation critiquée, la finalité de l'autorisation délivrée au Gouvernement par le 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi déferée, qui est de lever certains freins à l'embauche de nouveaux salariés dans les petites entreprises, et le domaine dans lequel l'ordonnance pourra intervenir, sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ;

7. Considérant, en second lieu, que les dispositions en cause ne sont ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; **qu'elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales ou européennes applicables** ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ensemble des griefs dirigés contre le 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi déferée doit être rejeté ;

II - Article 24 - Création d'un secteur médical optionnel

A - Normes de références

□ **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**

- Alinéa 10

10. **La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.**

- Alinéa 11

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.

□ **Constitution du 4 octobre 1958**

Titre V - Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

- Article 34

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- du droit du travail, du droit syndical et **de la sécurité sociale.**

(...)

B – Législation

□ Code de la sécurité sociale

Livre 1 : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base

Titre 6 : Dispositions relatives aux prestations et aux soins - Contrôle médical - Tutelle aux prestations sociales

Chapitre 2 : Dispositions générales relatives aux soins

Section 1 : Médecins

- Article L. 162-2-1

(inséré par Ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 art. 17 I Journal Officiel du 25 avril 1996)

Les médecins sont tenus, dans tous leurs actes et prescriptions, d'observer, dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur, la plus stricte économie compatible avec la qualité, la sécurité et l'efficacité des soins.

Sous-section 1 : Dispositions relatives aux relations conventionnelles

- Article L. 162-5

(Loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 art. 17 Journal Officiel du 25 janvier 1990)

(Loi n° 93-8 du 4 janvier 1993 art. 2 Journal Officiel du 5 janvier 1993)

(Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 art. 77 II Journal Officiel du 19 janvier 1994)

(Ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 art. 17 III, IV Journal Officiel du 25 avril 1996)

(Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 art. 22 art. 24 III Journal Officiel du 27 décembre 1998 en vigueur le 10 juillet 1998)

(Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 art. 56 I Journal Officiel du 28 juillet 1999)

(Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 60 Journal Officiel du 5 mars 2002)

(Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 art. 33, art. 40 II Journal Officiel du 24 décembre 2002)

(Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 8 I, art. 55 II Journal Officiel du 17 août 2004)

Les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les médecins sont définis par des conventions nationales conclues séparément pour les médecins généralistes et les médecins spécialistes, par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et une ou plusieurs organisations syndicales les plus représentatives pour l'ensemble du territoire de médecins généralistes ou de médecins spécialistes ou par une convention nationale conclue par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et au moins une organisation syndicale représentative pour l'ensemble du territoire de médecins généralistes et une organisation syndicale représentative pour l'ensemble du territoire de médecins spécialistes.

La ou les conventions nationales peuvent faire l'objet de clauses locales particulières, sous forme d'accords complémentaires entre les caisses primaires d'assurance maladie et les organisations syndicales de médecins les plus représentatives de leur ressort. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions et modalités d'approbation de ces accords.

La ou les conventions déterminent notamment :

1° Les obligations respectives des caisses primaires d'assurance maladie et des médecins d'exercice libéral ;

(...)

10° Les conditions dans lesquelles est assuré le suivi des dépassements d'honoraires et de leur évolution ;

(...)

Sous-section 3 : Dispositions diverses

- Article L. 162-5-13

*(Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 art. 24 VIII Journal Officiel du 30 décembre 1999)
(Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 art. 29 III Journal Officiel du 24 décembre 2002)
(Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 10 Journal Officiel du 17 août 2004)
(Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 art. 54 V Journal Officiel du 20 décembre 2005)*

I. - Les tarifs des médecins mentionnés à l'article L. 162-5 ne peuvent donner lieu à dépassement pour les actes dispensés aux bénéficiaires du droit à la protection complémentaire en matière de santé, sauf en cas d'exigence particulière du patient, notamment en cas de visite médicalement injustifiée, et sauf dans le cas prévu au 18° de l'article L. 162-5.

II. - La ou les conventions médicales prévues à l'article L. 162-5 peuvent prévoir, lorsqu'elles autorisent la pratique des honoraires différents des tarifs qu'elles fixent, soit un plafond de dépassement par acte soit un plafond annuel pour les dépassements perçus par un praticien pour l'ensemble de son activité, ce plafond pouvant être déterminé en fonction du montant total des dépassements constatés l'année précédente. Elles peuvent fixer des plafonds différents pour les médecins ayant adhéré au contrat prévu à l'article L. 162-12-18.

Section 3.1 : Dispositions communes aux conventions prévues aux sections 1, 2 et 3

- Article L. 162-14-1

*(Loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 art. 3 Journal Officiel du 1er août 1991)
(Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 art. 24 XVI Journal Officiel du 30 décembre 1999)
(Loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 art. 2 Journal Officiel du 7 mars 2002)
(Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 art. 43 VI Journal Officiel du 19 décembre 2003)
(Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 11, art. 49 I Journal Officiel du 17 août 2004)
(Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 art. 37 V, art. 42 II Journal Officiel du 20 décembre 2005)
(Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 art. 71 Journal Officiel du 22 décembre 2006)*

I. - La ou les conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14 et L. 322-5-2 sont conclues pour une durée égale au plus à cinq ans. Elles définissent :

1° Les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux en dehors des cas de dépassement autorisés par la convention pour les médecins et les chirurgiens-dentistes ;

(...)

Sous-section 1 : Conditions d'application des conventions, de leurs annexes et avenants

- Article L. 162-15

*(Loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 art. 6 I Journal Officiel du 1er août 1991)
(Ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 art. 26 II Journal Officiel du 25 avril 1996)
(Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 art. 24 V Journal Officiel du 30 décembre 1999)
(Loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 art. 1 II Journal Officiel du 7 mars 2002 et rectificatif JORF 26 mars 2002)
(Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 art. 29 V Journal Officiel du 24 décembre 2002)
(Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 art. 48 I, art. 55 II Journal Officiel du 17 août 2004)
(Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 art. 102 I Journal Officiel du 22 décembre 2006)*

(...)

L'accord-cadre, les accords conventionnels interprofessionnels, les conventions, annexes et avenants sont approuvés par les ministres chargés de la santé, et de la sécurité sociale. Ils sont réputés approuvés si les ministres n'ont pas fait connaître aux signataires, dans le délai de vingt et un jours à compter de la réception du texte, qu'ils s'opposent à leur approbation du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur

ou pour des motifs de santé publique ou de sécurité sanitaire ou lorsqu'il est porté atteinte au principe d'un égal accès aux soins.

Toutefois, lorsque la non-conformité aux lois et règlements en vigueur de l'accord-cadre, des accords conventionnels interprofessionnels, de la convention, de l'avenant ou de l'annexe concerne seulement une ou plusieurs dispositions divisibles, les ministres compétents peuvent, dans le délai prévu ci-dessus, disjoindre cette ou ces seules dispositions de l'approbation. Ils notifient cette disjonction à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Ils peuvent également, dans les mêmes conditions, lorsque l'accord-cadre, une convention ou un avenant a pour objet de rendre opposables les références professionnelles mentionnées à l'article L. 162-12-15, exclure certaines références de l'approbation dans l'intérêt de la santé publique. Il est fait mention de ces exclusions lors de la publication.

(...)

Livre 8 : Allocations aux personnes âgées - Allocation aux adultes handicapés - Allocation de logement sociale - Aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants - Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage - Protection complémentaire en matière de santé.

Titre 6 : Protection complémentaire en matière de santé et aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé.

Chapitre 1 : Dispositions relatives à la protection complémentaire en matière de santé.

- Article L. 861-1

(Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 art. 20 III Journal Officiel du 28 juillet 1999 en vigueur le 1er janvier 2000)

(Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 art. 5 I Journal Officiel du 6 juillet 2000)

(Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 art. 136 II finances pour 2003 Journal Officiel du 31 décembre 2002)

(Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 art. 50 I Journal Officiel du 22 décembre 2006)

Les personnes résidant en France dans les conditions prévues par l'article L. 380-1, dont les ressources sont inférieures à un plafond déterminé par décret, révisé chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix, ont droit à une couverture complémentaire dans les conditions définies à l'article L. 861-3. Cette révision prend effet chaque année au 1^{er} juillet. Elle tient compte de l'évolution prévisible des prix de l'année civile en cours, le cas échéant corrigée de la différence entre le taux d'évolution retenu pour fixer le plafond de l'année précédente et le taux d'évolution des prix de cette même année. Ce plafond varie selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Le montant du plafond applicable au foyer considéré est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'âge, de domicile et de ressources dans lesquelles une personne est considérée comme étant à charge.

Les personnes mineures ayant atteint l'âge de seize ans, dont les liens avec la vie familiale sont rompus, peuvent bénéficier à titre personnel, à leur demande, sur décision de l'autorité administrative, de la protection complémentaire dans les conditions définies à l'article L. 861-3. Une action en récupération peut être exercée par l'organisme prestataire à l'encontre des parents du mineur bénéficiaire lorsque ceux-ci disposent de ressources supérieures au plafond mentionné au premier alinéa.

C - Protocole d'accord du 26 août 2004

V 23/08/04 – SYN MED

Déclaration liminaire

Réunis autour du Ministre de la Santé et de la Protection Sociale, la Caisse Nationale l'Assurance Maladie et les représentants des Syndicats Médicaux représentatifs ont affirmé **leur volonté commune de sauver la chirurgie française.**

Dans l'esprit des travaux du Conseil National de la Chirurgie les partenaires ont convenu qu'il y avait, aujourd'hui, urgence à adresser à l'ensemble des chirurgiens des signes forts de soutien pour que notre pays conserve le haut niveau de compétence de sa chirurgie pour le plus grand bénéfice des patients.

Chacun s'accorde sur les raisons de la crise que traverse cette spécialité depuis plusieurs années :

- Une désaffection des étudiants en médecine pour cette spécialité considérée, encore hier, comme la plus noble. La diminution par 2 du nombre des internes en chirurgie a créé une rupture.
- Un haut niveau de responsabilité, d'exigence et de pénibilité, insuffisamment pris en compte au cours des 15 dernières années.
- Une judiciarisation croissante qui s'est traduite par une progression importante et soutenue des primes d'assurance.

S'agissant du secteur libéral, une solution pérenne devra être trouvée, dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'assurance maladie, pour les médecins spécialistes libéraux. en ~~chirurgie et en particulier pour les disciplines suivantes :~~ chirurgie générale, digestive, orthopédie - traumatologie, chirurgie vasculaire, chirurgie cardio-thoracique et vasculaire, neurochirurgie, chirurgie urologique, chirurgie pédiatrique et chirurgie gynécologique, chirurgie cervico et maxillo-faciale.

Elle pourrait consister en la **création d'un « secteur optionnel »**, en honoraires opposables et dont le plafond des dépassements est négocié en accord entre l'UNCAM, l'Union des organismes d'assurance maladie complémentaires et les organisations médicales. L'objectif de ce secteur est d'atteindre pour ces professions, au 30 juin 2005, un niveau minimal de tarification chirurgicale compte tenu de la participation des organismes complémentaires.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces réformes, des décisions immédiates s'imposent pour assurer l'avenir de la chirurgie. C'est pourquoi le **Ministre a pris l'engagement solennel de favoriser la mise en œuvre des mesures suivantes :**

Relevé de décisions

1. **La formation est le premier des enjeux** car elle seule permet d'assurer l'avenir à long terme de la chirurgie. C'est pourquoi une commission opérationnelle chargée de faire des propositions pour définir le nouveau cadre de la formation des internes et de son évaluation sera mise en place auprès du Ministre dès le mois de septembre 2004. Elle préconisera des actions pour valoriser le métier de chirurgien au cours de la formation du 2^{ème} cycle des études médicales. Elle traitera de l'intégration de nouvelles formes de validation des compétences et des services au sein du cursus de formation (3^{ème} cycle), des conditions pour renouer avec la nécessité du compagnonnage indispensable à l'acquisition des compétences clés du métier de chirurgien et de l'amélioration des conditions d'accueil des jeunes chirurgiens dans les équipes publiques et privées. **L'augmentation du nombre de postes d'internes en chirurgie sera poursuivie** et constituera un indicateur essentiel de la réussite du plan chirurgie.
2. **La recomposition du paysage des plateaux techniques est une nécessité** afin que puisse se constituer autour des équipes chirurgicales des pôles d'excellence susceptibles de garantir une pratique de qualité et garantir l'accès aux soins. Dans cet objectif, une cellule « haute technologie » est constituée auprès de la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins afin de recenser les investissements de haute technologie dans le domaine chirurgical et **élaborer un plan de modernisation des technologies des blocs opératoires en 2005 et le plan de financement correspondant.**

Dans le cadre de la préparation des schémas régionaux d'organisation sanitaire de troisième génération :

- le Conseil national de la chirurgie viendra en appui des Agences Régionales de l'Hospitalisation pour leur permettre d'objectiver les situations les plus critiques
- la redistribution nécessaire pour atteindre la taille suffisante des équipes opératoires sera un objectif recherché dans le cadre du projet médical de territoire.

Une cartographie des blocs opératoires évalués sur la base d'indicateurs concertés entre la DHOS et le conseil national de la chirurgie sera établie annuellement et rendue publique afin de suivre les progrès accomplis.

Par ailleurs, en lien avec le conseil national de la chirurgie, les agences régionales de l'hospitalisation recevront comme mission d'étudier avec les établissements publics et privés les voies et les moyens pour parvenir à **une mise en réseau plus aboutie**, notamment dans la prise en charge des pathologies chirurgicales particulières et l'organisation de la permanence des soins chirurgicaux, de la formation continue et de la recherche clinique.

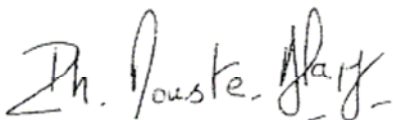
S'agissant du secteur privé :

3. **Mise en place d'une politique tarifaire visant à réduire la différence de rémunération entre les chirurgiens du secteur 1 et du secteur 2.** A court terme, une première réponse consiste en la mise en œuvre immédiate de forfaits liés à l'activité, les Contrats de Bonnes Pratiques (C.B.P), ayant vocation à compléter la tarification commune et permettant de revaloriser les honoraires des chirurgiens du secteur 1 (entre 5000 et 9000 euros) et du secteur 2 en fonction du volume d'activité réalisé en tarifs opposables (entre 2000 et 6000 euros). De plus, il sera défini pour les professions concernées un objectif intérimaire d'atteinte d'un niveau tarifaire équivalent à une revalorisation des actes chirurgicaux de 25% au 1^{er} avril 2005, compte tenu de la mise en place de la CCAM et des forfaits modulables visés au § 8.
4. **Reconnaissance, dès le 1^{er} octobre 2004, d'une mission d'intérêt général pour la permanence des soins chirurgicaux.** Dans les services d'urgences et établissements privés associés ou relais, les chirurgiens et anesthésistes concernés par la permanence des soins seront rémunérés pour leur activité d'astreinte, par un forfait de 150 euros, pour les nuits, week-end et jours fériés. L'extension du dispositif de permanence des soins en établissements privés sera engagée, notamment en faveur des médecins spécialistes réanimateurs et des pédiatres en réanimation néo-natale.
5. **Demande d'un engagement des compagnies d'assurance sur la stabilisation des primes d'assurance de responsabilité civile.** ~~Le Ministre recevra à cet effet, très~~ rapidement, le président de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance afin d'évoquer avec lui l'application du nouveau dispositif de gestion des risques issu de la loi portant réforme de l'Assurance Maladie.
6. **Renforcement de l'aide à la souscription d'une assurance.** Cette mesure ouverte, pour la première fois, aux deux secteurs permettra de compenser le surcoût des primes d'assurance. (entre 3000 et 7000 euros pour le secteur 1 et jusqu'à 5600 euros pour le secteur 2, en fonction de la proportion d'activité réalisée en tarifs opposables).
7. **Mise en œuvre de la nouvelle classification des actes médicaux** dans les termes définis par le relevé de conclusions du 22 juillet dernier signé par les Caisses et l'ensemble des syndicats médicaux représentatifs **ainsi que la procédure d'accréditation** prévue à l'article 8 ter de la loi de réforme sur l'assurance maladie avant la fin de l'année 2004.

26 AOUT 2004

8. Dès le 1^o octobre 2004 des forfaits modulables seront mis en place au profit de certaines spécialités chirurgicales (chirurgie générale, digestive, orthopédie - traumatologie, chirurgie vasculaire, chirurgie cardio-thoracique et vasculaire, neurochirurgie, chirurgie urologique, chirurgie pédiatrique et chirurgie gynécologique, chirurgie cervico et maxillo-faciale), en complément des tarifs de la CCAM et en remplacement des contrats de bonnes pratiques professionnelles, assurant une revalorisation effective de 12,5 % des actes strictement chirurgicaux. En cas de problème technique pour la mise en œuvre de ces forfaits, dès le 1^o octobre 2004, les dispositions transitoires nécessaires seront mises en place pour assurer le niveau de revalorisation susvisé.
9. Les signataires du présent relevé s'engagent à mettre fin, au plus tard le 30 juin 2005 et toutes spécialités confondues, à la problématique des anciens chefs de clinique des universités - assistants des hôpitaux, anciens assistants des hôpitaux généraux ou régionaux n'appartenant pas à un CHU, anciens assistants des hôpitaux spécialisés, praticiens-chef de clinique ou assistants des hôpitaux militaires, praticiens temps plein hospitalier dont le statut relève du décret no 84-131 du 24 février 1984 qui ne peuvent actuellement disposer d'un choix de secteur d'exercice en leur rendant ce choix.

Le Ministre de la Santé
et de la Protection Sociale



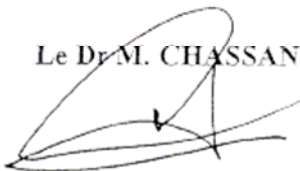
Le Président de la CNAMTS



M. Jean Marie SPAETH

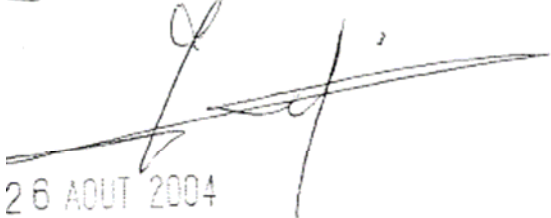
Le Président de la CSMF :

Le Dr M. CHASSANG



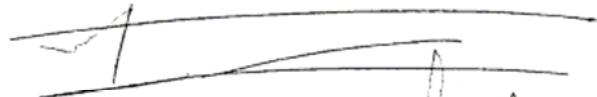
Le Président de la FMF :

Dr JC REGI



26 AOUT 2004

Le Secrétaire d'Etat
à l'assurance maladie



Le Directeur de la CNAMTS



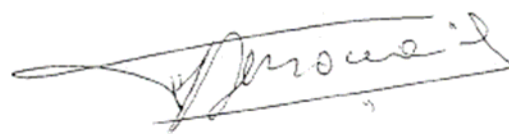
M. Daniel LENOIR

Le Président du SML :



Le Dr D. CABRERA

Le Président d'ALLIANCE :



Dr Felix BENDOUAICH

D - Effectifs des médecins par secteur

Effectifs	Secteur 1	Secteur 2 + DP	Total	Part secteur 2 + DP
Généralistes	47404	4611	52015	8,86%
MEP	3219	2864	6083	47,08%
Omnipraticiens	50623	7475	58098	12,87%
Anatomo-cyto-pathologie	590	73	663	11,01%
Anesthésistes	2218	714	2932	24,35%
Cardiologues	2838	637	3475	18,33%
Chirurgie orthopédique	205	1111	1316	84,42%
Chirurgiens	513	1959	2472	79,25%
Dermatologues	1842	1274	3116	40,89%
Endocrinologues	259	418	677	61,74%
Gastro-entérologues	1168	705	1873	37,64%
Gynécologues	2246	2429	4675	51,96%
Médecine interne	170	207	377	54,91%
Néphrologie	235	3	238	1,26%
Neuro-chirurgie	15	61	76	80,26%
Neurologie	475	182	657	27,70%
Neuro-psychiatrie	129	30	159	18,87%
Ophthalmologues	2085	2157	4242	50,85%
ORL	947	1091	2038	53,53%
Pédiatres	1650	798	2448	32,60%
Pneumologie	824	161	985	16,35%
Psychiatres	4151	1406	5557	25,30%
Radiologues et radiothérapeutes	4294	499	4793	10,41%
Rhumatologues	1003	711	1714	41,48%
RRF	320	188	508	37,01%
Stomatologues	619	407	1026	39,67%
Chirurgie Urologique	59	369	428	86,21%
Total spécialités	28855	17950	46445	38,65%
Total médecins	79478	25065	104543	23,98%

source: SNIR 2004- médecins APE

E – Jurisprudence

□ Exigences constitutionnelles relatives à la santé

- Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, cons. 24 à 26 -

Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe d'égalité tel qu'il est défini par le Préambule de la Constitution de 1946 :

24. Considérant que, dans leur mémoire ampliatif, les auteurs de la première saisine se réfèrent aux dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 en vertu desquelles la nation « garantit à tous... la protection de la santé » ; qu'ils analysent cette disposition comme une affirmation spécifique du principe d'égalité qui commande que le remboursement aux assurés sociaux d'une partie des honoraires versés aux médecins soit effectué dans le même cadre juridique pour tous les assurés et tous les actes médicaux concernés ; qu'ils soutiennent que la réalisation de cet objectif serait nécessairement affectée par la possibilité nouvelle de conventions distinctes ;

25. Considérant qu'en vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, **la nation « 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. » ;

26. Considérant qu'il **incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application ; qu'il leur appartient en particulier de fixer des règles appropriées tendant à la réalisation de l'objectif défini par le Préambule ; qu'à cet égard, le recours à une convention pour régir les rapports entre les caisses primaires d'assurance maladie et les médecins vise à diminuer la part des honoraires médicaux qui restera, en définitive, à la charge des assurés sociaux et, en conséquence, à permettre l'application effective du principe posé par les dispositions précitées du Préambule ; que la possibilité d'organiser par des conventions distinctes les rapports entre les caisses primaires d'assurance maladie et respectivement les médecins généralistes et les médecins spécialistes a pour dessein de rendre plus aisée la conclusion de telles conventions ; que, dans ces conditions, il ne saurait être fait grief à l'article 17 de la loi de méconnaître les dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;**

- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 30 à 34 -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

. En ce qui concerne le respect des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 :

30. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « **La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement** » ; que selon son onzième alinéa : « **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... » ;

31. Considérant 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 oeuvre ;**

32. Considérant, en particulier, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

33. Considérant que **l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en oeuvre 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 ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ;

34. Considérant, en conséquence, que **si les dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas, par elles-mêmes, obstacle à ce que le bénéfice des allocations familiales soit subordonné à une condition de ressources, les dispositions réglementaires prévues par la loi ne sauraient fixer les plafonds de ressources, compte tenu des autres formes d'aides aux familles, de telle sorte que seraient remises en cause les exigences du Préambule de 1946** ; que, sous cette réserve, l'article 23 n'est pas contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

**- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 2, 4 à 11 -
Loi portant création d'une couverture maladie universelle**

- Sur les griefs dirigés contre les dispositions relatives à la « couverture maladie universelle »

. En ce qui concerne l'égalité entre assurés sociaux :

2. Considérant qu'aux termes de son article 1^{er}, **la loi déferée a pour objet de créer**, « pour les résidents de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, **une couverture maladie universelle** qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et **aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais** » ; (...)

(...)

4. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « **La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement** » ; que, selon son onzième alinéa : « **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... » ;

5. Considérant 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 oeuvre** ;

6. Considérant, en particulier, qu'il est à tout moment loisible au législateur, **statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité** ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

7. Considérant que le grief tiré de l'existence d'un « effet de seuil » n'a pas la même portée selon qu'il s'agit de la couverture de base ou de la couverture complémentaire ;

8. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale se borne à exonérer de cotisations, s'agissant de la couverture de base attribuée sur critère de résidence en application de l'article L. 380-1 du même code, les personnes affiliées au régime général du fait de leur résidence en France lorsque leurs revenus sont inférieurs à un plafond fixé par décret ; que les cotisations dues par les personnes dont les ressources excèdent ce plafond sont proportionnelles à la part de leurs ressources dépassant ledit plafond ; que, par suite, le moyen tiré de l'existence d'un « effet de seuil » manque en fait s'agissant de la couverture de base ;

9. Considérant, par ailleurs, que le législateur s'est fixé pour objectif, selon les termes de l'article L. 380-1 précité, d'offrir une couverture de base aux personnes n'ayant « droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité » ; que le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes ; que la différence de

traitement dénoncée par les requérants entre les nouveaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les personnes qui, déjà assujetties à un régime d'assurance maladie, restent obligées, à revenu équivalent, de verser des cotisations, est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes, que la loi déferée ne remet pas en cause ;

10. Considérant, en second lieu, **s'agissant de la couverture complémentaire sur critère de ressources** prévue par l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, que **le législateur a choisi d'instituer au profit de ses bénéficiaires, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources et de la situation de précarité qui en résulte, une prise en charge intégrale des dépenses de santé et une dispense d'avance de frais**, l'organisme prestataire bénéficiant d'une compensation financière de la part d'un établissement public créé à cet effet par l'article 27 de la loi ; que le choix d'un plafond de ressources, pour déterminer les bénéficiaires d'un tel régime, est en rapport avec l'objet de la loi ; qu'il **n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées** ; qu'en l'espèce, en raison tout à la fois des options prises, du fait que la protection instituée par la loi porte sur des prestations en nature et non en espèces, du fait que ces prestations ont un caractère non contributif, et eu égard aux difficultés auxquelles se heurterait en conséquence l'institution d'un mécanisme de lissage des effets de seuil, le législateur ne peut être regardé comme ayant méconnu le principe d'égalité ;

11. Considérant, toutefois, qu'il **appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer le montant des plafonds de ressources prévus par les articles L. 380-2 et L. 861-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que les modalités de leur révision annuelle, de façon à respecter les dispositions précitées du Préambule de la Constitution de 1946** ; que, sous cette réserve, le grief doit être écarté ;

- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 19 à 21 -

Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles

19. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « **La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement** » ; que, selon son onzième alinéa : « **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 » ; 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 oeuvre ;

20. Considérant qu'il **est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, et notamment, comme en l'espèce, dans celui des principes fondamentaux de la sécurité sociale, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel** ;

21. Considérant que **les dispositions de la loi déferée ont pour objet d'améliorer la protection sociale des agriculteurs non salariés**, notamment par la création d'indemnités journalières et d'une rente décès, ainsi que par une meilleure indemnisation de l'incapacité permanente ; que, dès lors, le législateur a pu, pour satisfaire aux prescriptions des dispositions précitées du Préambule de 1946, choisir de créer une nouvelle branche de sécurité sociale sans commettre, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, d'erreur manifeste constitutive d'une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'entreprendre ;

**- Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, cons. 14 à 16, 22 -
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003**

- Sur l'article 43 :

14. Considérant que l'article 43 de la loi déferée a pour principal objet de modifier les conditions de remboursement des dépenses exposées par les assurés sociaux pour l'achat de médicaments figurant dans un « groupe générique » au sens des dispositions du 5° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique ;

15. Considérant que **le I de l'article 43 modifie l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale en vue de limiter au prix de la spécialité générique la plus chère du même groupe la prise en charge de telles dépenses par l'assurance maladie**, tant lorsqu'un médicament appartenant à ce groupe a été délivré à l'assuré conformément à une prescription libellée en dénomination commune que lorsque le pharmacien a remplacé la spécialité prescrite par une autre spécialité du même groupe dans le cadre du pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique ;

16. Considérant que les dispositions nouvelles du 3° du I de l'article 43 permettent que la base de remboursement des médicaments appartenant à un même groupe générique soit limitée à un « tarif forfaitaire de responsabilité » arrêté par les ministres de la santé et de la sécurité sociale après avis du Comité économique des produits de santé institué par l'article L. 162-17-3 du code de la sécurité sociale ; que, selon les requérants, **ces dispositions** seraient contraires au principe d'égalité et **méconnaîtraient les exigences constitutionnelles relatives à la santé** ;

(...)

22. Considérant, enfin, qu'**il appartiendra aux auteurs de l'arrêté** prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi déferée, **de fixer le tarif forfaitaire de responsabilité de telle sorte que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé »** ;

**- Décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, cons. 15, 16 et 18 -
Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social**

- Sur la méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de 1946 :

15. Considérant que, selon les requérants, les articles contestés, en permettant à des accords d'entreprise de déroger, dans un sens défavorable au salarié, à des dispositions législatives ou à des accords de branche, sont de nature à priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'ils font valoir, en particulier, que « le droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, au repos et aux loisirs tel qu'il résulte du onzième alinéa du Préambule de 1946 ne peut être laissé à la libre détermination des partenaires sociaux, et certainement pas au niveau de l'entreprise » ;

16. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, **la Nation « 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... »** ; qu'**il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel** ;

(...)

18. Considérant, en second lieu, que **l'article 43 ne permet pas aux accords collectifs de déroger aux règles d'ordre public en matière de santé et de sécurité au travail** ; qu'ainsi, ni la durée maximale hebdomadaire de travail ni la définition du travailleur de nuit, qui résultent des articles L. 212-7 et L. 213-2 du code du travail, ne sont concernées par l'extension du champ de la négociation d'entreprise ; que, comme il a été dit ci-dessus, l'objet et les conditions des nouvelles possibilités de dérogation aux règles relatives à la durée du travail, et notamment au droit au repos, sont définis de façon suffisamment précise ; que, dans ces conditions, **l'article 43 ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles susmentionnées** ;

- Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 18 et 19 -

Loi relative à l'assurance maladie

18. Considérant, en premier lieu, qu'il était loisible au législateur, afin de satisfaire à l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, de faire supporter aux assurés sociaux une participation forfaitaire pour les actes ou consultations pris en charge par l'assurance maladie ; qu'en instituant une participation de caractère forfaitaire, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

19. **Considérant, en deuxième lieu, que le montant de cette participation devra être fixé à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;**

□ **Liberté contractuelle**

- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 37 -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

37. Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai que le dispositif institué par le législateur a notamment pour finalité d'inciter les entreprises pharmaceutiques à conclure avec le comité économique des produits de santé, en application de l'article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, des conventions relatives à un ou plusieurs médicaments, visant à la modération de l'évolution du prix de ces médicaments et à la maîtrise du coût de leur promotion, **une telle incitation, inspirée par des motifs d'intérêt général, n'apporte pas à la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte contraire à la Constitution ;**

- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4 -

Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi

- Sur le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle :

4. Considérant que **le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 93 et 94 -

Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

93. Considérant, d'autre part, que **le législateur ne saurait permettre que soit portée aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne serait justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'en l'absence d'un tel motif, seraient en effet méconnues les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789**, ainsi que, s'agissant des conventions collectives, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

94. Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article 140 que l'application des « lois du pays » aux contrats en cours ne sera possible que « lorsque l'intérêt général le justifie » ; **qu'il appartiendra au Conseil d'État de vérifier l'existence et le caractère suffisant du motif d'intérêt général en cause** ; que, sous cette réserve, le dernier alinéa de l'article 140 ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'économie des contrats légalement conclus ;

□ Nature juridique des conventions médicales

• *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*

- Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, cons. 23 -

Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé

23. Considérant que l'entrée en vigueur de l'une ou l'autre des conventions prévues par l'article L. 162-5 du code de la sécurité sociale est subordonnée à son approbation par l'autorité ministérielle ; que **cette approbation a pour effet de conférer un caractère réglementaire aux stipulations de la convention** qui entrent dans le champ des prévisions de l'article L.162-6 du code précité ; que ce mécanisme de mise en oeuvre des principes posés par la loi, dont la sphère d'application et la portée sont étroitement circonscrites, n'est pas contraire à l'article 21 de la Constitution ;

- Décision n° 91-296 DC du 29 juillet 1991, cons. 27 -

Loi portant diverses mesures d'ordre social

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution :

27. Considérant qu'aux termes de cet article « la loi détermine les principes fondamentaux : ...de la sécurité sociale » ; qu'**au nombre des principes fondamentaux relevant de la compétence du législateur figure celui selon lequel le tarif applicable** aux frais d'analyses et d'exams de laboratoires **est fixé par voie de convention sous le contrôle de l'autorité administrative** ; qu'en déterminant le contenu, tant obligatoire que facultatif, de l'annexe à la convention nationale régie par l'article L. 162-14 du code de la sécurité sociale, le législateur n'est nullement resté en deçà de sa compétence ;

• *Jurisprudence du Conseil d'État*

- CE, Section, 9 octobre 1981, n° 20026, Syndicat des médecins de la Haute-Loire

(...)

Considérant que l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la convention nationale des médecins du 28 octobre 1971, approuvée par arrêté du 29 octobre 1971 et validée, en tant que de besoin, par l'article 10 de la loi n° 75-603 du 10 juillet 1975, définit les conditions d'une concertation entre les caisses d'assurance maladie et les syndicats médicaux et pose en principe l'organisation, par ceux-ci, d'un système de soins de santé tel que les assurés sociaux puissent avoir recours facilement, pour les soins de toute nature dont ils ont besoin, à des praticiens placés sous le régime de la convention ; que les paragraphes 4 et 5 du même article prévoient en contrepartie, lorsque ce principe est respecté, que les caisses d'assurance maladie ne pourront, sans l'accord des syndicats médicaux les plus représentatifs, ni créer, développer ou subventionner des centres de soins et de diagnostic, ni, en cas d'affectation nouvelle de ces centres, les faire bénéficier de conventions particulières ; que **ces stipulations, auxquelles l'arrêté validé du 29 octobre 1971 a conféré les effets qui s'attachent aux dispositions réglementaires, présentent un caractère obligatoire et s'imposent aux autorités administratives et aux tiers comme aux parties à la convention** ;

(...)

- CE, Assemblée, 17 décembre 1993, n° 137262, Groupement national des établissements de gérontologie et de retraite privés

(...)

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale ; qu'il résulte des stipulations de l'article 2, paragraphe 2 de l'avenant n° 1 du 20 mars 1992 à la convention nationale des infirmiers, qu'un infirmier ne peut adhérer à la convention s'il ne justifie pas d'une durée minimum d'exercice professionnel de un à trois ans selon les cas dans des structures organisées de soins généraux infirmiers ; que **ces stipulations** qui tendent ainsi à définir les conditions à remplir par les infirmiers pour être conventionnés **touchent au champ d'application du régime des conventions** prévues par l'article L. 162-9 précité **et, par suite, aux principes fondamentaux de la sécurité sociale** ; que dès lors, **elles ne pouvaient être légalement approuvées en l'absence d'une habilitation expresse du législateur** ;

(...)

• *Jurisprudence de la Cour de cassation*

- Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, pourvoi n° 04-30472, 19 janvier 2006, CPAM

(...)

Mais attendu qu'ayant relevé que **la Convention nationale des médecins généralistes du 26 novembre 1998 avait été approuvée par arrêté interministériel du 4 décembre 1998, ce qui lui conférait le caractère d'un acte réglementaire**, la cour d'appel en a exactement déduit, sans méconnaître l'objet du litige et abstraction faite des motifs erronés mais surabondants critiqués par la quatrième branche du moyen, que le non-respect par M. X... de ses obligations de médecin référent ne relevait pas des dispositions relatives à l'inexécution des contrats civils, mais des seules sanctions prévues par cette convention ;

(...)