



## Commentaire

### Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021

#### *Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité*

\* Le 7 juillet 2021, le Conseil constitutionnel a reçu du président du Sénat transmission de la proposition de loi, présentée en application de l'article 11 de la Constitution, de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité.

Cette proposition de loi a été signée par 200 députés et sénateurs.

Après la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris<sup>1</sup>, il s'agissait ainsi de la deuxième initiative mettant en œuvre la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP), instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, telle qu'elle est régie par les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et précisée par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

La Constitution ayant confié au Conseil constitutionnel la charge d'assurer le respect des conditions de recours à cette procédure particulière, celui-ci s'est prononcé sur ce point par la décision commentée.

Après avoir rappelé brièvement le cadre juridique dans lequel s'exerce le contrôle du Conseil constitutionnel en matière de propositions de loi référendaire d'initiative partagée<sup>2</sup>, le présent commentaire porte sur la réponse apportée, en l'espèce, par le Conseil constitutionnel.

---

<sup>1</sup> Déclarée conforme à la Constitution par la décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, cette proposition de loi avait donc donné lieu à l'ouverture d'une période de recueil des soutiens des électeurs du 13 juin 2019 au 12 mars 2020. Cette proposition, qui avait recueilli le soutien de 1 093 030 électeurs, n'avait toutefois pas atteint le seuil du dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales fixé à 4 717 396 électeurs, ce que le Conseil constitutionnel avait constaté dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020, *Déclaration du 26 mars 2020 relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*. Par ailleurs, les opérations de recueil ont donné lieu à des observations du Conseil dans sa décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020, *Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*.

<sup>2</sup> Ce cadre juridique fait l'objet d'une présentation détaillée dans le commentaire de la décision n° 2019-1 RIP précitée.

## **I. – La procédure du référendum d’initiative partagée**

### **A. – Les différentes étapes de la procédure**

\* La procédure du référendum d’initiative partagée est définie aux articles 11 et 61 de la Constitution. Les troisième à sixième alinéas de l’article 11 en posent le principe : ils instaurent un nouveau type de proposition de loi référendaire soumise à plusieurs conditions, fixent les grandes étapes de son examen et renvoient à la loi organique la définition des conditions de sa présentation et du contrôle, par le Conseil constitutionnel, du respect des exigences constitutionnelles en la matière. L’article 61 prévoit que de telles propositions de loi doivent, avant d’être soumises à référendum, être contrôlées par le Conseil constitutionnel.

La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l’article 11 de la Constitution précise la procédure à suivre en la matière. Ce dispositif est complété par la loi ordinaire n° 2013-1116 du même jour et par le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Soutien d’une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution* ».

\* La proposition de loi référendaire peut être indifféremment déposée sur le bureau de l’un ou l’autre des deux assemblées et signée aussi bien par des députés que par des sénateurs. Sa transmission au Conseil constitutionnel par le président de l’assemblée depositaire a pour effet d’interrompre la procédure parlementaire de son adoption<sup>3</sup>.

Comme toutes les propositions de loi, et ainsi que le Conseil constitutionnel l’a rappelé dans sa décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 sur la loi organique portant application de l’article 11 de la Constitution, elle doit être soumise à l’examen systématique, par l’assemblée en cause, de sa recevabilité financière au titre de l’article 40 de la Constitution. En outre, le Conseil constitutionnel étant obligatoirement saisi de cette proposition de loi lors de son dépôt, il lui appartient de s’assurer qu’elle respecte bien les exigences de l’article 40 de la Constitution<sup>4</sup>.

\* Une fois saisi de cette proposition de loi, le contrôle mis en œuvre par le Conseil constitutionnel est organisé par les articles 45-1 à 45-3 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

---

<sup>3</sup> Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l’article 11 de la Constitution*, cons. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Si le Conseil constitutionnel déclare la proposition de loi conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution et les dispositions organiques précitées, sa décision s'accompagne de la publication du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir. S'ouvre alors, dans le mois suivant la publication de sa décision, une période de recueil des soutiens des électeurs à la proposition de loi. Ces opérations, mises en œuvre par le ministre de l'intérieur, sont placées sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

\* La durée de la période de recueil des soutiens par les électeurs est de neuf mois. Toutefois, des règles particulières sont applicables lorsqu'une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues pendant la période de recueil des soutiens.

La loi organique du 6 décembre 2013 précitée prévoit en effet un report de l'ouverture de la période des soutiens lorsque le Conseil constitutionnel a statué moins de six mois avant une élection présidentielle ou législative et une suspension de la période en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de vacance de la présidence de la République<sup>5</sup>.

En outre, le Conseil a clarifié la portée de ces dispositions par une réserve d'interprétation énoncée par sa décision du 5 décembre 2013 précitée. Il a jugé « *qu'en adoptant [ces dispositions], le législateur a entendu éviter que le recueil des soutiens ait lieu pendant la campagne électorale pour l'élection du Président de la République et pour l'élection des députés ; que toutefois, le délai antérieur à une élection présidentielle ou à une élection législative générale pendant lequel la période de recueil des soutiens ne peut débuter, en vertu des dispositions du paragraphe III, est inférieur à la durée de cette période ; que, par suite, les dispositions du paragraphe IV ne sauraient, sans méconnaître le principe de sincérité du scrutin, avoir pour objet ou pour effet d'exclure la suspension de la période de recueil des soutiens lorsqu'elle a débuté plus de six mois avant une élection présidentielle ou des élections législatives générales mais qu'elle n'a pas encore atteint son terme lors de la publication du décret de convocation des électeurs à cette élection présidentielle ou ces élections législatives générales* »<sup>6</sup>.

\* Conformément à l'article 45-6 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, la procédure de recueil des soutiens se clôt par une nouvelle décision du Conseil constitutionnel, dans laquelle il déclare « *si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* ». Si ce seuil n'est pas atteint, la procédure s'arrête.

---

<sup>5</sup> Paragraphes III et IV de l'article 4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

<sup>6</sup> Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 précitée, cons. 23.

En revanche, dans l'hypothèse où le nombre requis de soutiens a été atteint, un délai de six mois<sup>7</sup> s'ouvre, à compter de la publication de cette seconde décision du Conseil constitutionnel au *Journal officiel*, pour l'examen par les deux assemblées de la proposition de loi<sup>8</sup>. En l'absence d'examen du texte, par les deux chambres, dans le délai imposé, il appartient au Président de la République de soumettre la proposition de loi au référendum.

## **B. – Le contrôle par le Conseil constitutionnel de la proposition de loi**

\* Il résulte des articles 45-1 à 45-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 que, lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel doit vérifier que plusieurs conditions sont remplies.

Il doit s'assurer que la proposition de loi a été présentée par un cinquième des membres du Parlement<sup>9</sup>, qu'elle porte sur l'un des objets susceptibles de donner lieu à référendum mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution<sup>10</sup>, qu'elle n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'elle ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition que le peuple français aurait rejetée par voie référendaire dans les deux années précédentes.

Enfin, le Conseil constitutionnel doit s'assurer, ainsi qu'il a été dit, que la proposition de loi répond en tant que telle aux exigences de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution et « *qu'aucune disposition de la proposition de loi référendaire ne soit contraire à la Constitution* » (3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée).

\* En ce qui concerne cette dernière condition prévue au 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance organique, le contrôle préalable que le Conseil opère dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi référendaire déposée en application de l'article 11 de la Constitution est différent de celui qu'il opère avant la promulgation d'une loi adoptée. En effet, saisi d'une proposition de loi référendaire, le Conseil est appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'ensemble de la proposition de loi et non de certaines de ses dispositions. En outre, en cas de conformité à la Constitution de la proposition

---

<sup>7</sup> Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires.

<sup>8</sup> Article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013.

<sup>9</sup> Ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement par le Conseil constitutionnel de la saisine, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction

<sup>10</sup> Il appartient ainsi au Conseil de s'assurer qu'elle porte sur « *l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* » ou tend « *à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

de loi référendaire, la décision du Conseil a pour objet de lancer la période de recueil des soutiens, et non de permettre la promulgation de la loi. Il en résulte que si une seule des dispositions de la proposition de loi référendaire n'est pas conforme à la Constitution, le Conseil déclare la proposition de loi, dans son ensemble, non conforme à la Constitution, ce qui a pour effet d'interrompre la procédure.

Dans le cadre particulier du contrôle de la conformité à la Constitution des propositions de loi référendaire, l'office du Conseil n'est donc pas d'opérer un « tri », en sélectionnant celles des dispositions de la proposition de loi qui, conformes à la Constitution, pourraient seules être soumises à la procédure de recueil des soutiens.

Cette particularité de l'office du Conseil en la matière avait déjà été précisée dans le commentaire de la décision n° 2013-681 DC précitée : *« Le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution impose que le Conseil constitutionnel vérifie la conformité de la proposition de loi à la Constitution. C'est même là une des différences principales avec la soumission au référendum d'un projet de loi par le Président de la République. Si le Conseil juge que l'une des dispositions de la proposition de loi est contraire à la Constitution, la procédure s'interrompt. Elle ne peut se poursuivre pour la partie de la proposition conforme à la Constitution, du fait des termes mêmes de l'article 45-2 ("aucune" disposition). Sur ce point, la décision du Conseil constitutionnel se distinguera de celles rendues en contrôle a priori, dans la mesure où l'inconstitutionnalité de certaines dispositions d'un texte ne fait pas obstacle à ce que les autres dispositions de ce texte qui en sont dissociables soient promulguées. Cette différence s'explique par le fait qu'une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue, la procédure de recueil des soutiens débutera sans que les parlementaires à l'origine de la proposition ne puissent y faire obstacle. En pratique, cela n'interdira pas aux parlementaires de déposer une nouvelle proposition de loi sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11, corrigée de cette ou de ces inconstitutionnalités ».*

Le contrôle ainsi opéré par le Conseil traduit pleinement l'intention du législateur organique telle qu'exprimée lors des travaux préparatoires de la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale indiquait ainsi : *« Précisons qu'en prévoyant qu' "aucune disposition" de la proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire ne doit être contraire à la Constitution, le présent article interdit implicitement que puisse prospérer une version tronquée de cette proposition, amputée des dispositions jugées inconstitutionnelles. C'est donc l'ensemble de la proposition de loi qui serait frappée par l'inconstitutionnalité ne touchant que quelques-unes de ses dispositions. En un tel cas*

*d'inconstitutionnalité partielle, rien n'empêcherait, en revanche, d'initier une nouvelle procédure d'initiative partagée, en déposant une nouvelle proposition de loi tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel »<sup>11</sup>.*

## **II. – La décision rendue sur la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité**

### **A. – La procédure d'instruction de l'examen par le Conseil constitutionnel de la proposition de loi**

Comme il l'avait déjà fait à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, le Conseil constitutionnel a souhaité ouvrir un débat contradictoire entre les signataires de la proposition de loi ainsi que le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

Il a donc informé ceux-ci de ce qu'ils pouvaient, dans un certain délai, lui transmettre des observations. Il a reçu, à ce titre, les observations du Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel a ensuite communiqué les observations du Gouvernement à l'ensemble des personnes précitées et a ouvert un second délai durant lequel celles-ci pouvaient lui adresser de nouvelles observations. Un sénateur a produit des observations durant ce second délai. S'agissant d'un signataire de la proposition de loi référendaire, le Conseil a estimé, comme lors de sa précédente décision 2019-1 RIP, que ce dernier était bien, à ce titre, recevable à présenter des observations.

### **B. – L'examen du respect des conditions fixées par la Constitution et la loi organique**

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que le seuil de signataires représentant au moins un cinquième des membres du Parlement était atteint (paragr. 4). Ce seuil était de 185 signatures, la totalité des 925 sièges de membres du Parlement (577 députés et 348 sénateurs) étant effectivement pourvue à la date d'enregistrement de la saisine. En l'espèce, la proposition de loi soumise au Conseil avait recueilli 200 signatures de parlementaires.

---

<sup>11</sup> Rapport n<sup>os</sup> 3946 et 3947 (Assemblée nationale – XIII<sup>e</sup> législature) de M. Guy Geoffroy fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n<sup>o</sup> 3072) et le projet de loi (n<sup>o</sup> 3073) portant application de l'article 11 de la Constitution.

Le Conseil a ensuite contrôlé que l'objet de la proposition entrerait bien dans le champ des questions susceptibles d'être soumises au référendum. S'agissant d'une proposition de loi relative au service public hospitalier, le Conseil a constaté que la proposition de loi portait bien sur la « *politique sociale de la nation et les services publics qui y concourent* » et qu'elle relevait donc de l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs constaté que, à la date d'enregistrement de la saisine, la proposition de loi n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'aucune autre proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans (paragr. 7).

\* Enfin, le Conseil constitutionnel a contrôlé la conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire.

Cette proposition de loi comportait onze articles visant à fixer les objectifs de la politique de l'État en faveur de l'hôpital public et à réformer l'organisation et le financement des soins ainsi que la gouvernance de la politique de santé. Certains de ces articles modifiaient le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale.

Dans ses observations, le Gouvernement soutenait que plusieurs de ces dispositions n'étaient pas conformes à la Constitution. Il faisait valoir notamment que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi était dépourvu de portée normative, que ses articles 2 et 6 étaient contraires à l'article 40 de la Constitution dès lors qu'ils auraient eu pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, ou encore que son article 7 méconnaissait l'article 21 de la Constitution qui confie au Premier ministre l'exercice du pouvoir réglementaire.

\* En particulier, l'article 7 de la proposition de loi visait à insérer à l'article L. 1411-3 du code de la santé publique relatif à la Conférence nationale de santé, un nouvel alinéa attribuant à celle-ci la mission de « *détermine[r] les activités, actes et soins justifiables de la mise en œuvre d'une tarification à l'activité par les établissements de santé* ». Par une modification de l'article L. 162-22-6 du code de la sécurité sociale, ce même article 7 prévoyait que le décret en Conseil d'État déterminant les catégories de prestations des établissements de santé donnant lieu à facturation, aujourd'hui pris après avis des organisations nationales les plus représentatives des établissements de santé, serait désormais pris, en outre, « *après avis conforme de la Conférence nationale de santé émis sur la base des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1411-3 du code de la santé publique* ».

Or, de telles dispositions méconnaissaient manifestement l'article 21 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national. Ces dispositions n'autorisent pas le législateur à subordonner à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire* »<sup>12</sup>.

En conséquence, après avoir rappelé l'objet de l'article 7 de la proposition de loi (paragr. 9), le Conseil a jugé que « *Ces dispositions, qui subordonnent à l'avis conforme de la Conférence nationale de santé l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre, sont contraires à la Constitution* » (paragr. 10).

\* La proposition de loi ne remplissant pas la condition, prévue au 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, selon laquelle elle ne doit comporter aucune disposition contraire à la Constitution, il n'était pas nécessaire au Conseil de se prononcer sur la conformité à la Constitution de ses autres dispositions, ni d'examiner leur recevabilité financière (paragr. 11).

En définitive, sans s'être prononcé sur la conformité à la Constitution des autres dispositions contenues dans la proposition de loi qui lui était soumise, le Conseil a jugé que celle-ci était contraire à la Constitution.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 77. Voir également décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 45 et décision n° 2006-544 du 14 décembre 2006, *loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 37.