

Décision n° 2011-640 DC

du 4 août 2011

(Loi modifiant certaines dispositions
de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009
portant réforme de l'hôpital et relative
aux patients, à la santé et aux territoires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, le 21 juillet 2011, par MM. Jean-Marc AYRAULT, Jean-Paul BACQUET, Jacques BASCOU, Mmes Delphine BATHO, Chantal BERTHELOT, M. Jean-Louis BIANCO, Mme Gisèle BIÉMOURET, M. Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, MM. Pierre BOURGUIGNON, François BROTTES, Alain CACHEUX, Mme Martine CARRILLON-COUVREUR, MM. Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Gérard CHARASSE, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Gilles COCQUEMPOT, Mme Pascale CROZON, MM. Guy DELCOURT, Michel DELEBARRE, Bernard DEROSIER, René DOSIÈRE, Julien DRAY, William DUMAS, Mme Laurence DUMONT, MM. Yves DURAND, Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Mmes Corinne ERHEL, Aurélie FILIPPETTI, M. Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, M. Jean GAUBERT, Mme Catherine GÉNISSON, MM. Jean-Patrick GILLE, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Jean GRELLIER, David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Mme Marietta KARAMANLI, M. Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Colette LANGLADE, MM. Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Jean-Marie LE GUEN, Mme Annick LE LOCH, M. Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, M. Patrick LEMASLE, Mme Catherine LEMORTON, MM. Bernard LESTERLIN, Jean MALLOT, Mmes Jacqueline MAQUET, Jeanny MARC, Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, MM. Gilbert MATHON, Didier MATHUS, Michel MÉNARD, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henri NAYROU, Mmes Marie-Renée OGET, George PAU-LANGEVIN, Sylvia PINEL, M. Philippe PLISSON, Mmes Catherine QUÉRÉ, Marie-Line REYNAUD, Chantal ROBIN-RODRIGO, MM. Marcel ROGEMONT, Michel SAPIN, Mme Odile SAUGUES,

MM. Christophe SIRUGUE, Jean-Louis TOURAINE, Mme Marisol TOURAINE, MM. Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES et Philippe VUILQUE, députés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

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

Vu le code de la mutualité ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;

Vu l'ordonnance n° 2009-1585 du 17 décembre 2009 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles requises pour l'exercice des professions médicales, pharmaceutiques et paramédicales ;

Vu l'ordonnance n° 2009-1586 du 17 décembre 2009 relative aux conditions d'enregistrement des professions de santé ;

Vu l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;

Vu l'ordonnance n° 2010-49 du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale ;

Vu l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;

Vu l'ordonnance n° 2010-250 du 11 mars 2010 relative aux dispositifs médicaux ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées les 28 et 29 juillet 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; qu'ils estiment que les articles 14, 30, 54, 56, 57 et 58 n'ont pas leur place dans cette loi ;

2. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

– SUR LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI :

3. Considérant, en l'espèce, que la proposition de loi comportait seize articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ;

4. Considérant, en premier lieu, que, dans ses articles 1^{er} à 5, devenus les articles 1^{er}, 2, 3, 10 et 12, qui modifient le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale, la proposition de loi est relative à l'adaptation aux besoins, en particulier territoriaux, de l'offre de soins de premier recours ; qu'ainsi, elle crée le régime de la « société interprofessionnelle ambulatoire », précise le statut des maisons de santé, modifie le régime du contrat santé-solidarité, supprime l'obligation faite aux médecins de déclarer leurs absences programmées et rétablit le régime des contrats de bonnes pratiques et des contrats de santé publique ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que, dans son article 7, devenu l'article 15, et ses articles 8 et 13, supprimés en cours de discussion, la proposition de loi initiale modifie les compétences des agences régionales de santé ; qu'ainsi, elle leur donne compétence pour suspendre ou fermer un centre de santé et décider de l'utilisation du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins ; qu'elle confie à

l'agence régionale de santé d'Île-de-France le soin de fixer la dotation annuelle de financement de l'Institution nationale des invalides ;

6. Considérant, en troisième lieu, que la proposition de loi initiale comporte en outre diverses dispositions ; qu'ainsi, dans son article 6, devenu l'article 13, qui modifie le code de la santé publique, elle aménage les obligations pesant sur les professionnels de santé relativement à l'information des patients en cas de fourniture d'un dispositif médical sur mesure ; que, dans son article 9, devenu l'article 20, elle assouplit le régime défini par le code de la santé publique des fondations hospitalières ; que, dans ses articles 10 et 11, devenus les articles 25 et 26, qui modifient ce même code, elle définit le cadre d'emploi de la réserve sanitaire et met à la charge des transporteurs les frais résultant des mesures prises par les autorités sanitaires en vue de prévenir la propagation des maladies transmissibles ; que, dans son article 12, devenu l'article 29, elle répute accordé le consentement des personnes concernées pour le transfert à des hébergeurs de données médicales à caractère personnel déjà recueillies par des établissements de santé ; que, dans ses articles 14, 15 et 16, devenus les articles 34, 37 et 38, elle modifie le code de l'action sociale et des familles pour disposer que les groupements de coopération sociale ou médico-sociale n'ont pas la qualité d'établissement social ou médico-social, pour modifier le processus de décision et simplifier la structure du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ainsi que la procédure applicable aux transformations d'établissements sociaux ou médico-sociaux ;

– SUR LA PLACE DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

7. Considérant que les articles 14, 30, 54, 56, 57 et 58 ont été introduits à l'Assemblée nationale en première lecture ;

8. Considérant, en premier lieu, que l'article 30 rétablit, dans le code de la santé publique, un article L.1111-20 ; qu'il prévoit une expérimentation du dossier médical, rassemblant les données personnelles d'un patient sur un support portable numérique, destinée à permettre une meilleure coordination des soins ; qu'il présente un lien avec la proposition de loi initiale, notamment avec son article 12, devenu l'article 29 ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

9. Considérant, en second lieu, que l'article 14, qui insère dans le titre IX du livre III de la quatrième partie du même code un chapitre IV

comprenant les articles L. 4394-1 à L. 4394-8, inscrit dans ce code les règles relatives à la profession d'assistant dentaire ;

10. Considérant que l'article 54, d'une part, renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles de conventionnement souscrit entre les professionnels de santé, les établissements de santé ou les services de santé et une mutuelle, une entreprise régie par le code des assurances, une institution de prévoyance ou leur gestionnaire de réseaux et, d'autre part, ouvre, à titre expérimental et en dérogation au code de la mutualité, la possibilité aux mutuelles de différencier le niveau des prestations fournies à leurs adhérents lorsque ceux-ci font appel à un professionnel, un établissement ou un service de santé membre d'un réseau de soins avec lequel elles ont contracté ;

11. Considérant que l'article 56 complète le titre II du livre IV du code des assurances par un chapitre VI et modifie le chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la première partie du code de la santé publique ainsi que la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation ; que, d'une part, il crée un dispositif de mutualisation des risques encourus par certains professionnels de santé exerçant à titre libéral au titre de leur responsabilité civile professionnelle ; que, d'autre part, il aménage les conditions d'indemnisation des victimes de dommages corporels ;

12. Considérant que l'article 57, qui insère dans le code de la santé publique un article L. 2132-2-2, met en place un dépistage généralisé des troubles de l'audition chez le nouveau-né ;

13. Considérant que l'article 58, qui modifie le code de la sécurité sociale ainsi que le code rural et de la pêche maritime, prévoit la fusion de la caisse régionale d'assurance maladie et de la caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle ;

14. Considérant que les articles 14, 54, 56, 57 et 58, qui n'ont pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi initiale, ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, ces articles doivent être déclarés contraires à celle-ci ;

– SUR LA PLACE D’AUTRES DISPOSITIONS :

. En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :

15. Considérant que l’article 16 de la loi, qui modifie le code des juridictions financières, est relatif aux compétences de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes dans la certification des comptes des établissements publics de santé ;

16. Considérant que l’article 18, qui modifie l’article L. 6143-5 du code de la santé publique, permet au directeur de la caisse d’assurance maladie de se faire représenter pour assister aux séances du conseil de surveillance des hôpitaux ;

17. Considérant que l’article 19, qui modifie la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et l’article L. 6143-7-2 du même code, porte sur la nomination des directeurs d’établissement hospitalier et les directeurs généraux des centres hospitaliers régionaux ;

18. Considérant que l’article 23, dans son paragraphe III, prévoit des expérimentations relatives à l’annualisation du temps de travail des praticiens hospitaliers travaillant à temps partiel dans les collectivités d’outre-mer ; que, dans ses paragraphes I, II et IV à VIII, qui modifient la loi du 9 janvier 1986 précitée et l’article L. 6143-7-2 du même code, cet article porte diverses mesures relatives, d’une part, au Centre national de gestion chargé des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, des directeurs des soins et des praticiens hospitaliers et, d’autre part, aux personnels de ce centre national ;

19. Considérant que l’article 24, qui insère dans le même code un article L. 5121-10-3, tend, pour éviter les erreurs de prise de médicament, à permettre de présenter les spécialités génériques sous des formes pharmaceutiques d’apparence similaire à celle du médicament princeps ;

20. Considérant que l’article 27, qui complète l’article L. 3232-5 du même code, définit les conditions d’utilisation du titre de nutritionniste ;

21. Considérant que l’article 39, qui modifie l’article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, est relatif à la prise en charge des frais de

transport des enfants accueillis dans les centres d'action médico-sociale précoce et les centres médico-psychopédagogiques ;

22. Considérant que l'article 41, qui modifie l'article L. 5134-1 du code de la santé publique, et l'article 42, qui y insère un article L. 2212-10-1, précisent la compétence des sages-femmes en matière de contraception, leur permettent, à titre expérimental, de pratiquer l'interruption volontaire de grossesse par voie médicamenteuse et autorisent les infirmiers à délivrer et administrer des médicaments ayant pour but la contraception d'urgence dans les services de médecine de prévention universitaires et interuniversitaires ;

23. Considérant que l'article 43, dans son paragraphe I, tend à clarifier les règles de prise en compte des regroupements d'officines pour l'application des règles applicables à la création de pharmacies ; que, dans ses paragraphes II et III, l'article 43 est relatif à la constitution de sociétés de participations financières de professions libérales de pharmaciens d'officine et de biologistes médicaux ;

24. Considérant que l'article 45, qui modifie l'article L. 5125-1-1 du même code et insère un article L. 5125-1-3 dans ce même code, précise le régime d'autorisation des préparations en pharmacie ;

25. Considérant que l'article 47 modifie notamment le code de la santé publique et le code de l'action sociale et des familles, ainsi que l'ordonnance n° 2010-49 du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale ; que, dans le 1° de son paragraphe I, il élargit le champ de l'article L. 1313-5 du code de la santé publique qui prévoit les domaines dans lesquels le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail peut prendre des décisions ; que, dans les 2° à 4° de son paragraphe I, il modifie la procédure d'enquête sur les risques d'intoxication par le plomb présent dans le revêtement des immeubles ; que, dans le 11° du même paragraphe, il donne au conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes une compétence globale sur l'ensemble des instances ordinales en matière de contrôle budgétaire ; que, dans les 17° et 18°, il procède à une coordination terminologique relative à l'organisation administrative des établissements de santé et précise le régime immobilier des établissements publics de santé ; que, dans le 1° de son paragraphe II, il précise le régime des sanctions prononcées lorsqu'il est fait obstacle à des contrôles d'établissements et services sociaux et médico-sociaux ; que, dans son

paragraphe V, il précise les attributions des conseils régionaux et interrégionaux des professions médicales ;

26. Considérant que l'article 48 rattache à une même section de l'ordre des pharmaciens tous les pharmaciens exerçant dans le domaine de la biologie ; que l'article 49 est relatif à l'examen de biologie médicale ; que le 1° de l'article 50 autorise un établissement de transfusion sanguine à exploiter un laboratoire de biologie médicale comprenant plusieurs sites ; que les 2° et 3° du même article précisent les conditions de réalisation de la phase pré-analytique des examens de biologie médicale ; que le 4° précise les règles de participation au capital social d'une société exploitant un laboratoire de biologie médicale privé ; que l'article 51 permet aux structures de coopération sanitaire de déroger au tarif de la nomenclature des actes de biologie médicale ; que l'article 52 aménage le régime de recrutement de professeurs et de maîtres de conférences non titulaires du diplôme d'études supérieures de biologie médicale ; que l'article 53, d'une part, ratifie en l'amendant l'ordonnance n° 2010-49 du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale et, d'autre part, modifie plusieurs dispositions du code de la santé publique relatives à la biologie médicale ; qu'enfin, il modifie le code de la sécurité sociale pour donner compétence aux sections des assurances sociales de l'ordre des médecins ou de l'ordre des pharmaciens pour statuer sur une plainte déposée à l'encontre d'une société qui exploite un laboratoire de biologie médicale ;

27. Considérant que l'article 55, qui modifie les articles L. 411-2 et L. 411-3 du code de la mutualité, est relatif à la composition du conseil supérieur de la mutualité ;

28. Considérant que l'article 59, qui modifie l'article L. 1142-11 du code de la santé publique et la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, précise les conditions d'inscription sur la liste nationale des experts en accidents médicaux ;

29. Considérant que l'article 60, dans ses 2°, 3° et 4°, précise la procédure d'autorisation d'exercice de la profession de sage-femme, rectifie la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens et adapte la composition des chambres disciplinaires de première instance de l'ordre des pédicures-podologues ;

30. Considérant que l'article 63, qui modifie l'article L. 611-5 du code de la sécurité sociale, est relatif à la composition du conseil

d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants et proroge le mandat des administrateurs des caisses de base de ce régime ;

31. Considérant que l'article 64, dans son 3°, ratifie l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;

32. Considérant que ces dispositions qui ne présentent pas de lien avec les dispositions de la proposition de loi initiale ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, les dispositions des articles 16, 18, 19, 23, 24, 27, 39, 41, 42, 43, 45, des 1° à 4°, 11°, 17° et 18° du paragraphe I, du 1° du paragraphe II et du paragraphe V de l'article 47, des articles 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, des 2°, 3° et 4° de l'article 60, de l'article 63 et du 3° de l'article 64 doivent être déclarées contraires à cette dernière ;

. En ce qui concerne les dispositions introduites après la première lecture :

33. Considérant que les paragraphes III à V de l'article 4 de la loi, qui modifie l'article L. 6112-2 du code de la santé publique et, par coordination, les articles L. 1434-9 et L. 6112-9 du même code, précisent les conditions d'attribution des missions de service public aux établissements de santé ; que l'article 44, qui insère dans le code de la sécurité sociale un article L. 162-16-1-1, ouvre la faculté de conclure des accords conventionnels interprofessionnels intéressant les pharmaciens titulaires d'officine et une ou plusieurs autres professions de santé entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les organisations représentatives signataires des conventions nationales de chacune de ces professions ; que l'article 47, dans les 3° et 4° de son paragraphe II et son paragraphe III, prévoit les mesures de coordination rendues nécessaires par le transfert du préfet de département au préfet de région des compétences tarifaires concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les services mettant en œuvre des mesures judiciaires de protection des majeurs ou d'aide à la gestion du budget familial ; que, dans son paragraphe VI, ce même article ouvre la faculté pour les vétérinaires d'accéder à la formation de spécialisation en biologie médicale ;

34. Considérant qu'il ressort 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 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 ;

35. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par le Sénat ou l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes III à V de l'article 4, l'article 44 et les 3^o et 4^o du paragraphe II ainsi que les paragraphes III et VI de l'article 47 de la loi déferée ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

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

D É C I D E :

Article 1^{er}. – Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi modifiant certaines dispositions de la loi n^o 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires :

- les paragraphes III à V de l'article 4 ;
- l'article 14 ;
- l'article 16 ;
- l'article 18 ;
- l'article 19 ;
- l'article 23 ;
- l'article 24 ;
- l'article 27 ;
- l'article 39 ;
- l'article 41 ;

- l'article 42 ;
- l'article 43 ;
- l'article 44 ;
- l'article 45 ;
- les 1° à 4°, 11°, 17° et 18° du paragraphe I, 1°, 3° et 4° du paragraphe II et paragraphes III, V et VI de l'article 47 ;
- les articles 48 à 59 ;
- les 2°, 3° et 4° de l'article 60 ;
- l'article 63 ;
- et le 3° de l'article 64.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 août 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.