

N° 409607

**Ministre des affaires sociales
et de la santé c/ Centre hospitalier régional
de Metz Thionville**

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 2 mai 2018

Lecture du 23 mai 2018

CONCLUSIONS

Charles TOUBOUL, rapporteur public

A quelle date entre en vigueur la loi de financement de sécurité sociale ?

C'est cette intéressante question que vous soumet par son pourvoi l'un des ministres chargés de la concevoir et de la mettre en œuvre. Et, à travers lui, la direction-cheville ouvrière de la LFSS : la direction de la sécurité sociale. Ils ont bien sûr plus qu'une idée de la réponse. Pour eux, sauf disposition expresse contraire, il s'agit du 1^{er} janvier de l'année de l'exercice auquel se rapporte la loi de financement considérée. Ils vous demandent en conséquence d'annuler l'arrêt de la CAA de Nancy ayant retenu quant à elle le lendemain du jour de la publication de la loi de financement au Journal officiel.

Cette question se pose en l'espèce au sujet de la détermination du montant des sanctions financières qui peuvent être infligées aux établissements de santé en cas de manquement aux règles de la tarification à l'activité ou « T2A » et, plus particulièrement, de la prise en compte de la réitération des manquements.

Et elle se pose sur le fil ici. La décision du directeur général de l'ARS à l'origine du litige a en effet été prise le 22 décembre 2010. La disposition qui impose la prise en compte de la réitération des manquements a été introduite par la LFSS pour 2011, publiée la veille, 21 décembre 2010. L'analyse de la cour, faisant application de la règle de droit commun de l'article 1^{er} du code civil sur l'entrée en vigueur des lois le lendemain de leur publication au JO, conduisait à regarder ces nouvelles dispositions comme entrées en vigueur le jour même où la décision litigieuse du directeur général de l'ARS a été prise ; étant précisé, d'une part, qu'il n'est pas contesté que son application n'était pas manifestement impossible en l'absence de texte réglementaire d'application et qu'il n'y a pas à s'arrêter sur la question d'une éventuelle rétroactivité *in mitius* dans cette affaire. La question se pose donc bien ici, au jour près.

A l'appui de sa thèse, le ministre mobilise un grand nombre de dispositions constitutionnelles et organiques régissant tant les lois de finances que les lois de financement de la sécurité sociale, dont il déduit que le principe de l'annualité budgétaire, qui s'applique dans le cadre de l'année civile, imposerait une entrée en vigueur au plus tôt de la loi de financement le 1^{er} janvier de l'année de l'exercice auquel elle se rapporte, règle qui serait la justification de la procédure législative spéciale destinée à garantir l'adoption des lois

financières avant le début de l'exercice. Il se fonde aussi sur le particularisme des quatre parties de la LFSS prévues par l'article de LO 111-3 du code de la sécurité sociale et le fait que les dispositions dont la date d'entrée en vigueur est discutée en l'espèce figuraient dans la partie afférente aux dispositions « pour l'année à venir ».

Mais nous peinons pour notre part à suivre ce raisonnement.

1. Reprenons d'abord les deux arguments.

1.1 Le principe d'annualité budgétaire d'abord.

Il impose bien sûr que le législateur adopte tous les ans une loi de finances comme une loi de financement de la sécurité sociale. Et pour des raisons évidentes aux plans juridique comme pratique, il convient que ces lois soient adoptées avant le début de cet exercice, sauf impossibilité avérée.

C'est ce qui justifie la procédure législative spéciale prévue aux articles 47 et 47-1 de la Constitution et même le recours à des ordonnances au besoin. Mais cela ne nous semble pas commander de solution particulière quant à la date exacte d'entrée en vigueur des dispositions de ces lois.

Il importe en effet de distinguer deux types de dispositions, familièrement désignées comme les « articles - chiffres » d'une part et les « articles - lettres » d'autre part. Les articles chiffres correspondent à des dispositions qui, pour la plupart, doivent obligatoirement figurer dans les lois de finances et de financement. Ce sont les montants de recette et de dépense et les tableaux d'équilibre. Ces dispositions là ne peuvent à l'évidence s'inscrire que dans le cadre de l'exercice annuel auquel elles se rapportent. C'est pour cet exercice qu'elles sont prises, ce qui revient bien, d'une certaine façon, à les regarder comme entrant en vigueur le 1^{er} janvier de l'année de l'exercice et comme sortant de vigueur le 31 décembre de celle-ci. Mais, à dire vrai, la question ne se pose presque jamais tant elle est évidente et/ou ne présente d'enjeux que pour ceux que l'on appelle tout aussi familièrement « *les budgétaires* ».

Les « articles lettres » sont tout différents et intéressent davantage les juristes. Ne constituant pas l'objet même de la loi de finances ou de financement, ils présentent un caractère facultatif. Une loi de finances ou de financement peut parfaitement n'en comporter aucun. Certains doivent cependant figurer dans ces lois si le Parlement entend en adopter : c'est ce que l'on appelle le domaine facultatif et exclusif. D'autres peuvent tout aussi bien figurer dans ces lois ou dans des lois ordinaires : c'est le domaine facultatif et partagé. Dans le premier cas, le législateur organique a entendu assurer un monopole du législateur financier et dans le second il a simplement toléré qu'elles lui soient soumises. Mais dans un cas comme dans l'autre, le lien de ces dispositions facultatives avec l'exercice est beaucoup plus distendu. La loi de finances ou de financement n'est plus qu'un support, un « *vecteur* » pour rester dans le registre familial. Les dispositions en cause ne sont pas intrinsèquement liées à l'exercice auquel se rapporte la loi. Elle les accueille parce qu'elle était là au moment opportun et il n'y a dès lors plus aucune raison de considérer qu'elles devraient nécessairement entrer en vigueur le 1^{er} janvier de l'exercice.

Précisons d'ailleurs que la thèse du ministre soulèverait des questions plus que délicates s'il fallait l'appliquer aux dispositions rectificatives : faudrait-il considérer que, dans

le silence de la loi, elles rétroagiraient nécessairement au 1^{er} janvier de l'année en cours ? On le voit, l'argument fondé sur l'annualité ne tient pas.

1.2 La structuration de la loi de financement ensuite, c'est son deuxième argument.

Rappelons d'un mot que les LFSS sont un trois-en-un par rapport aux lois de finances. Elles comportent en effet une partie correspondant à la loi de règlement pour l'année N-1, une partie correspondant à la partie rectificative pour l'année en cours, soit l'année N et enfin, deux parties sur l'année à venir ou N+1, l'une pour les recettes et l'autre pour ses dépenses. Ainsi, pour la LFSS pour 2018, la première partie porte sur 2016, la deuxième sur 2017 et les troisième et quatrième sur 2018.

Cette structuration n'est pas qu'une simple pratique de légistique. Elle est commandée par l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale. Et il est vrai que cet article organique parle des dispositions « *relatives à* » chacun des exercices concernés, ce qui aurait pu donner une accroche à la thèse du ministre. Mais il s'agit en réalité d'un terme générique et d'ailleurs justifié pour ce qui concerne les articles-chiffres que comportent chacune de ces parties.

Pour les articles lettres qui nous occupent, qui sont facultatifs, le V de l'article LO 111-3 repose essentiellement sur une logique d'impact financier. C'est parce qu'une disposition aura un impact sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale sur l'exercice considéré qu'il trouvera sa place en loi de financement sans être exposé à une censure au titre du contrôle des « *cavaliers sociaux* » - pour rester dans le jargon budgétaire-social que nous avons résolu de vous infliger dans cette affaire. Et ce critère de l'impact financier sur l'exercice est évidemment indépendant de la date précise d'entrée en vigueur de la mesure. Une disposition peut fort bien avoir un impact financier au cours de l'exercice sans avoir pour cela à entrer en vigueur exactement le 1^{er} janvier de celui-ci. Elle pourra entrer en vigueur quelques jours plus tôt ou quelques jours, semaines ou mois plus tard, dès lors que son impact financier le plus significatif sera constaté sur cet exercice.

C'est exactement ce qui s'est passé avec la disposition litigieuse. La prise en compte de la réitération des manquements aux règles de T2A pour fixer la sanction pécuniaire d'un établissement de santé, introduite par la LFSS publiée le 21 décembre 2010, ne pouvait en tout état de cause avoir un impact financier significatif sur l'année en cours, puisqu'il ne restait que 9 jours à courir entre le 22 et le 31 décembre 2010. Ce n'est bien que sur l'exercice 2011 que cet effet financier pouvait être constaté et il est dès lors logique qu'elle ait été insérée dans la partie de la loi de financement se rapportant à l'année à venir.

L'entrée en vigueur 8 jours plus tôt de la mesure n'y change donc rien, non plus d'ailleurs que si l'article avait été assorti d'un différé d'entrée en vigueur de quelques mois, par exemple au 1^{er} juin 2011 : la place de la disposition dans le plan de la LFSS aurait été strictement la même. Ainsi, l'exigence d'un impact sur un exercice n'impose en rien sa date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier de celui-ci.

L'argumentation du ministre fondée sur la structuration des lois de financement n'est donc pas plus convaincante que celle tirée du principe d'annualité.

2. A cela s'ajoute que les pratiques de rédaction et d'interprétation les plus établies sont exactement en sens contraire de ce qu'il vous invite à juger.

2.1 Les pratiques de rédaction d'abord.

A notre connaissance, ni le guide de légistique bien sûr ni même aucun avis de vos formations consultatives accessibles sur ConsiliaWeb n'a jamais affirmé un tel différé implicite, ce qui serait surprenant s'il existait réellement alors que tous les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale y sont évidemment examinés.

Et l'on trouve d'ailleurs fréquemment tant dans les PLFSS que dans les LFSS elles-mêmes des articles figurant dans la partie concernant l'année à venir assortis d'une disposition d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier de cette même année, alors qu'elle serait inutile si la thèse du ministre devait être retenue. C'était d'ailleurs le cas de certains articles de la LFSS pour 2011 mais pas de l'article 115 qui nous occupe en l'espèce.

Plus significatif, la pratique des lois de finances, constante depuis 1959, est de prévoir dans chaque loi un article d'entrée en vigueur explicite, qui est traditionnellement l'article 1^{er} du texte, sous la forme d'une disposition balai précisant - nous citons celui de la loi de finances pour 2018 - que « I. - Sous réserve de dispositions contraires, la présente loi s'applique : 1° A l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2017 et des années suivantes ; 2° A l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2017 ; 3° A compter du 1^{er} janvier 2018 pour les autres dispositions fiscales ». Il y a donc bien une disposition expresse qui commande l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année de l'exercice, qui n'aurait, elle non plus, aucune utilité si la thèse du ministre devait prévaloir.

2.2 Les pratiques d'interprétation sont également dans le sens contraire de la thèse qu'il défend. La question de principe n'a jamais été tranchée par la jurisprudence, sinon, nous ne serions pas en train de vous en parler, mais les deux ordres de juridiction ont déjà pris parti de manière claire bien qu'implicite dans plusieurs affaires.

Vous appliquez vous-mêmes intuitivement la règle de droit commun de l'entrée en vigueur le lendemain de la publication pour les lois financières comme vous le faites pour tous les autres textes. Voyez, pour les lois de financement : 25 novembre 2015, Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) et autres, n°380708 ; 15 oct. 2014, Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA) et autres n°s 362767, 362778, 371531. Et à propos d'une loi de finances (sur une disposition non fiscale) : 4 déc. 2013, Union fédérale des cadres de la fonction publique CFE CGC, n°357549 ou, plus lointainement, mais publiée, 13 juillet 1979, Ministre de la culture et de la communication c. SA le comptoir français du film, n°13167 rec¹..

Et les pratiques d'interprétation de la Cour de cassation vont dans le même sens. Voyez notamment l'arrêt, publié au recueil, de la 2^{ème} chambre civile, du 9 oct. 2014, n°13-25.200, assez net sur ce point.

3. A la lumière de l'ensemble de ces éléments, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de dégager une règle d'entrée en vigueur dérogatoire pour les lois financières dans leur ensemble, même si vous n'avez à juger que de la loi de financement de la sécurité sociale aujourd'hui. Le principe reste pour elles l'entrée en vigueur le lendemain de la publication au journal officiel de l'article 1^{er} du code civil.

¹ V. en outre, s'agissant du cas particulier d'une loi de finances rectificative : 4^e CJS, 19 déc. 2007, M. R..., n°305085.

Il reste bien sûr les cas que nous évoquions s'agissant des articles-chiffres et plus généralement de tous les articles dont l'objet même impliquerait nécessairement une entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante ainsi que les cas plus incertains où c'est l'examen des travaux préparatoires de la loi de financement qui ferait apparaître que le législateur aurait entendu différer l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Mais il n'est pas nécessaire de confectionner une règle spéciale d'interprétation sur ce point pour les LFSS. C'est déjà la pratique constante du juge administratif comme du juge judiciaire lorsqu'il doit déterminer la date d'entrée en vigueur d'une disposition, de loi de financement ou non. Et l'absence de jurisprudence sur cette question de principe sur les lois financières de même que le faible nombre de décisions qui l'ont abordée de manière implicite montrent qu'elle se pose en réalité que dans un nombre limités de cas.

En l'espèce, les dispositions de la LFSS pour 2011 imposant de tenir compte de la réitération des manquements dans le prononcé d'une sanction T2A, qui relève de la partie facultative de la loi de financement, n'est évidemment pas liée à un exercice particulier et rien ne permet de penser que le législateur financier social aurait entendu en différer l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année à venir, c'est à dire le 1^{er} janvier 2011.

Vous écarterez donc le moyen unique du ministre tiré de l'erreur de droit que la cour aurait commise au regard des spécificités des lois de financement en jugeant que l'article en cause était entré en vigueur le lendemain de la publication de la LFSS pour 2011 au journal officiel, soit le 22 décembre 2010.

4. Relevons, pour finir, à titre plus prospectif, que si le Gouvernement était attaché à l'idée d'un différé général d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année à venir des dispositions des 3^{ème} et 4^{ème} parties de la LFSS, nous ne voyons pas ce qui l'empêcherait d'introduire dès son prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale une disposition expresse en ce sens, à la manière de celle qui figure dans chaque projet de loi de finances depuis 1959... Etant néanmoins observé que cette disposition traditionnelle des lois de finances n'est applicable qu'aux dispositions fiscales sans, semble-t-il, qu'on ait jamais estimé utile de l'étendre aux autres dispositions de ces lois.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros au centre hospitalier régional de Metz-Thionville au titre des frais exposés.