

N° 4381

N° 302

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 janvier 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 janvier 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *ratifiant
l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence
nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du
26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé,*

PAR M. Alain BALLAY,
Rapporteur
Député

PAR M. Gilbert BARBIER,
Rapporteur
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, sénateur, président, Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente ; M. Gilbert Barbier, sénateur, M. Alain Ballay, député, rapporteurs.

Membres titulaires : Mmes Corinne Imbert, Élisabeth Doineau, M. Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson, Annie David, sénateurs ; Mmes Marie-Thérèse Le Roy, Bernadette Laclais, MM. Jean-Pierre Door, Arnaud Viala, Dominique Tian, députés.

Membres suppléants : Mmes Catherine Deroche, Colette Giudicelli, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Louis Tourenne, Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateurs ; MM. Gérard Bapt, Jean-Louis Touraine, Michel Issindou, Élie Aboud, Arnaud Richard, Mme Dominique Orliac, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème}
législ.) :

Première lecture : 3927 rect., 4048 et T.A. 817

Sénat :

Première lecture : 864 (2015-2016), 55, 56 et T.A. 9 (2016-2017)
Commission mixte paritaire : 303 (2016-2017)

TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé s'est réunie au Sénat le mardi 17 janvier 2017.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :

- M. Alain Milon, sénateur, président ;
- Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente ;
- M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

M. Alain Milon, sénateur, président. - Je vous rappelle que l'Assemblée nationale a adopté, le 29 septembre 2016, le projet de loi que nous examinons et qu'à l'issue de son examen par le Sénat, le 27 octobre, il y a donc plus de deux mois, deux des trois articles ont été adoptés conformes. Un seul article reste en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 1^{er} et l'article 1 *bis* ayant été adoptés conformes, il nous reste à examiner l'article 2 qui revoit le champ d'une habilitation définie dans la loi de modernisation de notre système de santé, adoptée par nos deux assemblées.

Cette habilitation concerne les dispositions régissant les agences sanitaires. Nous avons étudié la proposition du Gouvernement sans *a priori*, en cherchant à obtenir les éléments qui justifiaient de revenir sur le texte de la loi de modernisation de notre système de santé. Au vu des explications fournies, nous avons suivi le Gouvernement sur l'une des extensions proposées, à savoir celle qui inclut l'ANSP dans le champ d'une future ordonnance sur la mise en cohérence des dispositions législatives relatives aux agences.

En revanche, nous n'avons pas obtenu les précisions attendues sur la seconde extension qui inclut l'ANSP dans le champ d'une ordonnance visant à opérer des mutualisations entre les agences. En quoi les dispositions législatives actuelles font-elles obstacle à des projets de mutualisation ? Et quels sont les projets envisagés ? À ces deux questions simples, nos interlocuteurs au ministère de la santé ont répondu de manière évasive, changeante, voire contradictoire.

Le projet d'ordonnance qui nous a été transmis ne modifie aucune disposition législative existante et ne met en œuvre aucune mutualisation. Il renvoie purement et simplement au pouvoir réglementaire, d'une manière définitive, une compétence générale pour procéder à ces mutualisations. Il s'agit là d'une utilisation détournée de l'habilitation. Nous ne sommes pas opposés par principe aux habilitations à légiférer par ordonnance. Nous en avons adopté des dizaines dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé. Il faut néanmoins justifier d'une véritable nécessité juridique pour y recourir et faire preuve d'un minimum de transparence vis-à-vis du Parlement. C'est ce que le Sénat a voulu signifier en supprimant l'une des habilitations prévues par l'article 166 de cette loi. Nous avons en effet découvert au fil de nos investigations un manque de clarté et beaucoup d'incertitudes dans la manière dont cette habilitation allait être utilisée. D'où la modification votée par le Sénat.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Je ne m'attarderai pas sur les articles 1 et 1 *bis* qui ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées. La création de l'ANSP était très attendue et l'ordonnance répond en tout point à l'habilitation accordée par le Parlement. Permettez-moi de me réjouir que le Sénat ait adopté sans modification l'article 1 *bis* qui introduit la représentation des sénateurs et des députés au sein de cette agence.

Dans sa version initiale, que notre assemblée n'a revue qu'à la marge, l'article 2 proposait de modifier le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance visée au I modifiant l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé. L'objet de cette habilitation était que le Gouvernement puisse prendre les dispositions nécessaires en matière de mutualisation des fonctions support de certaines agences sanitaires placées sous sa tutelle : notamment l'Établissement français du sang, le Haut Conseil de la santé publique, l'Agence de biomédecine ou encore l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

L'article 2 du projet de loi proposait d'étendre cette habilitation à l'ANSP. Notre assemblée y avait vu une possibilité de renforcer l'effort légitime de mutualisation des fonctions support de l'ensemble des agences sanitaires.

Le Sénat a préféré supprimer non seulement l'extension du champ de l'habilitation à l'ANSP mais aussi l'habilitation prévue par la loi de modernisation de notre système de santé. Il a considéré que l'ANSP avait déjà fait l'objet de mutualisations dans le cadre du regroupement des trois agences fusionnées : l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). La position du Sénat à cet égard me semble pleinement justifiée.

En revanche, je reste circonspect au sujet de la suppression pure et simple de l'habilitation prévue par la loi de modernisation de notre système de santé. Il me paraît difficile sur le fond d'être opposé à ces mutualisations, sources d'économies et de synergies. D'ailleurs, vous l'avez dit, vous n'y êtes pas opposés. Je m'interroge aussi sur les conséquences juridiques d'une suppression de l'habilitation à quelques jours de la date butoir du délai d'habilitation, fixée au 26 janvier prochain. Nous remettrions en cause une habilitation votée par le Parlement il y a moins d'un an et le travail de rédaction de l'ordonnance effectué par le Gouvernement. En outre, que se passerait-il si l'ordonnance était publiée avant la fin de la navette parlementaire, alors même que nous aurions supprimé l'habilitation ? Peut-on prendre le risque de priver cette ordonnance de base légale ?

Ma préférence va donc à la suppression de l'article 2. On maintiendrait ainsi l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016, et l'on conserverait le champ de cette habilitation tel qu'il était prévu par cette loi sans l'étendre à l'ANSP, comme le Sénat le souhaite.

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous devons, bien sûr, aboutir à un accord dans des délais rapides. Le calendrier nous y oblige. Cependant, rien ne justifie la suppression de l'article 2.

Cette ordonnance pose un problème de principe dans la mesure où elle transfère la compétence du législateur au pouvoir réglementaire. Le Sénat est exigeant sur ce point. Le Conseil d'État y trouvera peut-être à redire car le texte proposé par le Gouvernement a dû lui être transmis. Ce texte ne cadre pas avec l'habilitation donnée par le Parlement dans la loi de modernisation de notre système de santé. J'ajoute qu'en supprimant l'article 2, on supprimerait également l'inclusion de l'ANSP dans le champ d'une autre habilitation à laquelle nous sommes favorables. En tout état de cause, le Parlement n'a pas à infléchir sa position en raison du calendrier gouvernemental. Ce genre de pression n'est pas de bonne méthode.

Par conséquent, mon avis est défavorable à votre proposition de suppression de l'article 2. Jusqu'à quel point le Parlement peut-il accepter que l'on déshabilite son action par le biais de ces ordonnances ? Tel est l'enjeu de cette discussion.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'entends bien votre argument, et les ordonnances ne doivent pas servir à dépouiller le travail législatif. Cependant, il ne faudrait pas pour autant gangréner notre position sur l'ANSP.

Vous avez donné un avis favorable à la mutualisation des moyens des agences sanitaires. Dans la mesure où l'ANSP ne figurait pas parmi les agences concernées, je vous propose de ne pas l'inclure dans le champ de l'habilitation mais de conserver celle-ci.

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Fusionner trois organismes au sein de l'ANSP représente un effort de regroupement considérable, avec toutes les difficultés pratiques que cela implique. Inclure dans le même temps l'ANSP dans un processus de mutualisation avec les quatre agences concernées n'ira pas de soi. La fusion des trois organismes est déjà un grand pas en avant.

En tant que chirurgien, j'ai toujours lutté contre la gangrène en amputant assez haut. Est-ce un bon système ? J'ajoute, qu'en tout état de cause, le Gouvernement pourrait déjà procéder à des mutualisations sans modifier les règles législatives.

M. Jean-Pierre Door, député. - Il ne faut pas toujours écouter les chirurgiens... Nous sommes bien entendu favorables au regroupement des trois anciennes agences au sein de l'ANSP. Le rapporteur du Sénat a raison : c'est un travail difficile qui demandera du temps.

Le Sénat souhaite que le Parlement ne soit pas dessaisi de sa compétence. Nous vous appuierons en ce sens, en nous déclarant défavorables au recours aux ordonnances s'agissant de la mutualisation des fonctions support des agences.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il serait dommage de faire échouer cette CMP, dont le principal enjeu est de ratifier l'ordonnance de création de l'ANSP. Je reste convaincu que la suppression de l'article 2 apporterait davantage de sécurité juridique que la suppression d'une habilitation à quelques jours de l'expiration de son délai. Cependant, pour que nous arrivions à un accord, je retire ma proposition de suppression de l'article 2.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

Mme Annie David, sénatrice. - Nous nous abstenons sur ce texte. La proposition de rédaction du rapporteur pour le Sénat garantit que le Parlement ne sera pas complètement dessaisi. Cependant, nous considérons que légiférer par ordonnance, ce n'est pas légiférer.

M. Yves Daudigny, sénateur. - Le groupe socialiste et républicain suivra la position exposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Alain Milon, sénateur, président. - Qui suit celle exposée par le rapporteur pour le Sénat.

*

* *

L'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première
lecture

Projet de loi ratifiant l'ordonnance
n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant
création de l'Agence nationale de santé
publique et modifiant l'article 166 de la loi
n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de
modernisation de notre système de santé

Projet de loi ratifiant l'ordonnance
n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant
création de l'Agence nationale de santé
publique et modifiant l'article 166 de la loi
n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de
modernisation de notre système de santé

Article 2

I. – L'article 166 de la loi n° 2016-41 du
26 janvier 2016 de modernisation de notre système
de santé est ainsi modifié :

1° Au 1° du III, après la référence :
« L. 1411-4, », est insérée la référence :
« L. 1413-1, » ;

2° Au 1° du V, après la référence :
« L. 1411-4, », est insérée la référence :
« L. 1413-1, ».

II. – Les dispositions mentionnées au I,
dans leur rédaction résultant de la présente loi, sont
applicables dans les Terres australes et antarctiques
françaises, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie
française et à Wallis et Futuna.

Article 2

I. – *(Alinea sans modification)*

1° *(Non modifié)*

2° Le V est ainsi modifié :

a) Le 1° est abrogé ;

*b) Au 4°, les mots : « les dispositions des
1° à 3° » sont remplacés par les références : « les
2° et 3° ».*

II. – *(Supprimé)*