

Commentaire

Décision n° 2018-757 QPC du 25 janvier 2019

Société Ambulances-taxis du Thoré

(Prise en charge des frais de transport sanitaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 octobre 2018 par la Cour de cassation (2^{ème} chambre civile, arrêt n° 1431 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Ambulances-taxis du Thoré, portant sur le premier alinéa de l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale (CSS).

Dans sa décision n° 2018-757 QPC du 25 janvier 2019, le Conseil constitutionnel a censuré les mots « *et du mode de transport* » figurant au premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

L'article L. 321-1 du CSS prévoit, sous certaines conditions, la prise en charge par l'assurance maladie des frais de transport des assurés sociaux : « *L'assurance maladie comporte [...] 2°) La couverture des frais de transport de l'assuré ou des ayants droit se trouvant dans l'obligation de se déplacer pour recevoir les soins ou subir les examens appropriés à leur état ainsi que pour se soumettre à un contrôle prescrit en application de la législation de sécurité sociale, selon les règles définies par les articles L. 162-4-1 et L. 322-5 et dans les conditions et limites tenant compte de l'état du malade et du coût du transport fixées par décret en Conseil d'État* ».

1. – Le premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS : la prise en charge des frais de transport dans la limite du tarif le moins onéreux compatible avec l'état de l'intéressé

Afin de contenir la dépense de prise en charge des frais de transport des patients, le premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS, contesté dans la QPC objet de la décision commentée, prévoit qu'elle s'effectue « *sur la base du trajet et du mode de transport les moins onéreux compatibles avec l'état de santé du bénéficiaire* ».

Jusqu'en 1986, la prise en charge des frais de transport était prévue à l'ancien article L. 283 du CSS, pour les personnes nécessitant des soins, et à l'article L. 295 du même code, pour les personnes convoquées pour un contrôle. Le critère du tarif le moins onéreux était, pour sa part, prévu au niveau réglementaire.

L'article 8 de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires a regroupé l'ensemble de ces dispositions à l'article L. 283, conférant ainsi « *valeur législative au principe énoncé par l'arrêté du 2 septembre 1955 à savoir que la prise en charge des frais de transport sera fonction du trajet et du moyen de transport le moins onéreux, tout en restant compatible avec l'état du bénéficiaire* »¹.

L'introduction au niveau législatif du critère du tarif le moins élevé, qui traduit le « *légitime souci d'éviter les dépenses excessives et inappropriées* »², a été présenté comme une réponse à l'augmentation rapide de la charge financière du remboursement des frais de transport³.

Ce critère a été discuté au cours des débats parlementaires. Ainsi, lors des débats au Sénat, M. Stéphane Bonduel, estimait que « *la formule consistant à ne prendre en compte que le mode de transport le moins onéreux risque d'entraîner des décisions arbitraires au moment du remboursement* »⁴. Cette crainte s'est également exprimée à l'Assemblée nationale, par la voix de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis : « *Notre premier amendement consistait à supprimer les mots : "les moins onéreux compatibles avec l'état du bénéficiaire" [...]. J'ai souligné en commission, et je veux le répéter ici, que cela est tout à fait inadmissible. Il est choquant de trouver une telle formulation dans un texte de loi. Cela signifie-t-il qu'on devra renoncer à transporter un blessé en hélicoptère sous prétexte qu'il ne mourrait pas d'un voyage en ambulance ? Et qui décidera du rapport entre le coût du transport et l'état du bénéficiaire ?* »⁵.

En défense de la disposition, qui a finalement été adoptée dans sa rédaction issue du projet de loi, M. Arthur Moulin, rapporteur du texte devant le Sénat, faisait valoir : « *La rédaction proposée par le Gouvernement prévoit "le transport le moins onéreux possible" et introduit aussitôt la précision indispensable : "compatible avec l'état du*

¹ Rapport n° 59 (Sénat – 1985-1986) de M. Arthur Moulin, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 30 octobre 1985.

² M. Stéphane Bonduel, première lecture devant le Sénat, compte-rendu des débats, séance du 20 novembre 1985.

³ Rapport n° 3157 (Assemblée nationale – VII^{ème} législature) de M. Louis Lareng, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, déposé le 5 décembre 1985.

⁴ M. Stéphane Bonduel, séance du 20 novembre 1985.

⁵ Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, Assemblée nationale, compte rendu des débats, séance publique du 12 décembre 1985.

bénéficiaire". *Par conséquent, nous avons là toute satisfaction* »⁶.

Ces dispositions (figurant au deuxième alinéa du a-III de l'article L. 283 du CSS) ont ensuite été déplacées, à droit constant, à l'article L. 322-5 du même code, par l'article 13 du décret n° 86-838 du 16 juillet 1986 portant diverses modifications au code de la sécurité sociale.

2. – Les conditions réglementaires auxquelles est subordonnée la prise en charge des frais de transport par l'assurance maladie

* L'article R. 322-10 du CSS énumère les motifs de transport ouvrant droit au bénéfice de la prise en charge, lorsque l'assuré est dans l'obligation de se déplacer pour recevoir des soins, subir des examens ou se soumettre à un contrôle.

* L'article R. 322-10-1 énumère les moyens de transport ouvrant droit à prise en charge : l'ambulance (1°) ; le transport assis professionnalisé, qui peut être effectué par un véhicule sanitaire léger (VSL) ou un taxi (2°) ; les transports en commun terrestres, l'avion ou le bateau de ligne régulière, les moyens de transport individuels (3°).

Les ambulances et les VSL relèvent de la catégorie du transport sanitaire, défini par le premier alinéa de l'article L. 6312-1 du code de la santé publique (CSP) comme étant : « *tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet* ». En pratique, sont visés les transports d'urgence, notamment les ambulances de secours et d'urgence, équipés pour les soins en matériel et personnel (article R. 6312-6 et s. du CSP). En dehors des cas de détresse, sont visés les ambulances simples et les VSL, ces derniers s'adressant aux personnes qui peuvent être transportées assises.

Le transport sanitaire est une activité règlementée, dont l'exercice est subordonné à l'obtention d'un agrément préfectoral (article L. 6312-2 du CSP dans la version applicable à la QPC objet de la décision commentée), dans la limite du nombre de véhicules autorisés par département (article L. 6312-4 du même code). Ce nombre est arrêté par le préfet, après avis du sous-comité des transports sanitaires, en appliquant l'indice national de besoins de transports sanitaires fixé par le ministre de la santé (article R. 6312-29 du CSP). En contrepartie de cet agrément, les exploitants concluent des conventions avec les services publics hospitaliers, ce qui leur garantit

⁶ M. Arthur Moulin, première lecture devant le Sénat, compte-rendu des débats, séance du 20 novembre 1985.

d'être appelés en priorité.

Les taxis, les transports en commun terrestres, l'avion ou le bateau de ligne régulière, les moyens de transport individuels relèvent des transports « ordinaires ».

3. – La tarification du transport et la part prise en charge par l'assurance maladie

La tarification des transports sanitaires et du transport en taxi est encadrée par convention.

* Pour les transports sanitaires (notamment les VSL), il s'agit de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés prévue à l'article L. 322-5-2 du CSS. Les tarifs sont fixés par avenant à cette convention. Cette convention est applicable dès l'obtention de l'agrément. La tarification et les modalités de remboursement, notamment les dispenses d'avance par l'assuré, font ensuite l'objet d'une convention entre l'entreprise de transport sanitaire et la caisse primaire d'assurance maladie dont il dépend.

En vertu de l'article L. 322-5-1, l'assuré est dispensé de l'avance des frais, pour la part incombant à l'assurance maladie, si le transport est effectué par une entreprise de transports sanitaires conventionnée.

* Pour les taxis, le principe du conventionnement a été introduit au second alinéa de l'article L. 322-5 par l'article 38 de la loi du 19 décembre 2007 susmentionnée. Ces dispositions ont été adoptées pour contenir l'augmentation du coût du transport pris en charge par l'assurance maladie. Dans son rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, M. Alain Vasselle justifiait ainsi cette mesure : *« Le recours au taxi, s'il est justifié médicalement, ne fait l'objet que d'un très faible encadrement. La prise en charge de ces frais ne fait l'objet d'aucune obligation. La loi ne prévoit qu'une convention facultative négociée entre les caisses d'assurance maladie et les entreprises de taxi. Par ailleurs, les assurés peuvent bénéficier d'une dispense d'avance de frais. Les tarifs des taxis sont fixés par référence à des arrêtés ministériels. Ils sont aujourd'hui supérieurs à ceux des véhicules sanitaires légers. Selon la Cour des comptes, cette situation a vraisemblablement contribué à la hausse plus rapide des transports en taxi puisque 'une même entreprise peut disposer des deux types de véhicules et aura donc tendance à privilégier le mode qui lui est le plus rentable »⁷.*

⁷ M. Alain Vasselle, rapport n° 72, tome VI (Sénat – 2007-2008), fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 novembre 2007.

Le second alinéa de l'article L. 322-5 du CSS précise que les frais de taxi n'ouvrent droit à remboursement que si le transport est effectué par une entreprise conventionnée. La convention fixe également les conditions dans lesquelles l'assuré peut être dispensé de l'avance de frais.

* L'article L. 322-2 du CSS est relatif à la participation financière de l'assuré. Son paragraphe I prévoit que cette participation peut être proportionnelle ou forfaitaire. En application du 9° de l'article R. 322-1 du CSS, le taux de participation de l'assuré est de 30 % à 40 %. La prise en charge par l'assurance maladie est donc de 60 % à 70 %. Elle est de 100 % dans les cas exonérés de ticket modérateur.

Enfin, en sus de la participation financière de l'assuré, le 3° du paragraphe III de l'article L. 322-2 du CSS prévoit une franchise annuelle laissée à la charge de l'assuré pour les frais de transports effectués en véhicule sanitaire terrestre (ambulance ou VSL) et en taxi, à l'exception des transports d'urgence. Elle est de 2 euros par trajet (art. D. 322-5 du CSS), dans la limite de 4 euros par jour (art. D. 322-7 du CSS) et de 50 euros par an (article D. 322-6 du CSS).

4. – La jurisprudence de la Cour de cassation sur le premier alinéa de l'article L. 322-5

La règle posée par le premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS (auparavant par l'article L. 283 du même code) a reçu peu d'application en jurisprudence.

Dans une décision du 19 décembre 2013⁸ rendue à l'occasion d'un litige opposant la société requérante à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Tarn, la Cour de cassation a jugé que la charge de la preuve du caractère le moins coûteux du mode de transport compatible avec l'état du bénéficiaire pèserait sur l'entreprise de transport :

« Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la caisse primaire d'assurance maladie du Tarn (la caisse) ayant refusé de prendre en charge les remboursements sollicités pour des transports effectués par la société Ambulances taxis du Thoré (la société) sur la base du tarif applicable aux taxis, cette dernière a saisi une juridiction de sécurité sociale d'un recours ;

« Attendu que pour accueillir la demande de la société, l'arrêt retient que la caisse refuse systématiquement d'appliquer les dispositions tarifaires applicables aux taxis, sans démontrer que le transporteur était en situation, à l'occasion de chacun des

⁸ Cass., 2^{ème} chambre civile, 19 décembre 2013, n° 13-10763.

transports facturés, d'utiliser un véhicule sanitaire léger, et que celui-ci aurait été moins onéreux, alors que l'ensemble des facturations qui lui était transmis lui donnait un tableau exact de l'activité de transport sanitaire de l'entreprise et lui permettait d'exercer son contrôle ;

« Qu'en statuant ainsi, alors qu'il appartenait à l'entreprise de transport d'établir que les sommes dont elle réclamait le paiement correspondaient au tarif le moins onéreux, compatible avec l'état de l'assuré la cour d'appel a violé les textes susvisés ».

Dans une décision du 19 janvier 2017⁹ également rendue à l'occasion du litige opposant la société requérante à la CPAM du Tarn, la Cour de cassation s'est prononcée sur l'administration de la preuve, en retenant, dans le cas d'un transporteur disposant d'une flotte composée à la fois de taxis et de VSL, que le motif tiré de l'indisponibilité de l'un de ces modes de transport n'est pas de nature à établir le caractère le plus économique de l'autre mode de transport :

« Attendu que pour accueillir la demande de la société, l'arrêt retient que celle-ci produit, pour chacune des facturations litigieuses, le relevé d'activité de la journée établissant l'indisponibilité des véhicules sanitaires légers pour assurer les transports effectués en taxi et remboursés en partie par la caisse, sur la base du tarif VSL ; que le transporteur démontre ainsi qu'il n'était pas en situation, à l'occasion de chacun des transports facturés, d'utiliser un véhicule sanitaire léger et que dès lors, l'utilisation d'un taxi, transport compatible avec l'état de santé de l'assuré, était moins onéreuse ;

« Qu'en statuant ainsi, par des motifs inopérants tirés de l'indisponibilité des véhicules sanitaires légers au moment de la prise en charge, la cour d'appel a violé le texte susvisé ».

B. – Origine de la QPC et question posée

La société Ambulances-taxis du Thoré exerce une activité de transports sanitaires. À cet effet, elle dispose d'une flotte comprenant des ambulances et des VSL. Par ailleurs, elle exerce une activité de taxi, au moyen de laquelle elle effectue des transports pris en charge par l'assurance maladie, sur le fondement d'une convention passée avec la CPAM du Tarn.

Ayant constaté que le coût de la prise en charge des transports en taxi avait augmenté

⁹ Cass, 2^{ème} chambre civile, 19 janvier 2017, n° 16-11606.

de manière significative dans le département, cette dernière a modifié par avenant la tarification des transports en taxi et a décidé à compter de 2010, en présence d'une entreprise « mixte »¹⁰, d'aligner, sur le fondement des principes énoncés au premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS, le remboursement du transport en taxi sur le mode de transport le moins onéreux de la catégorie du transport assis professionnalisé, à savoir en l'espèce le VSL.

Ceci a conduit la société requérante à réclamer un remboursement devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) pour des transports assurés en taxi et qu'elle estimait lui être dus au tarif prévu conventionnellement pour les taxis. Elle a successivement obtenu gain de cause devant le TASS, puis la cour d'appel de Toulouse jusqu'à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 2013 précité, relatif à la dévolution de la charge de la preuve. La cour d'appel de renvoi ayant donné raison à la société requérante, l'affaire a fait l'objet d'un second pourvoi qui a donné lieu à l'arrêt du 19 janvier 2017 de la Cour de cassation, relatif à l'administration de la preuve. La seconde cour d'appel de renvoi a statué à nouveau en faveur de la société requérante. C'est à l'occasion du pourvoi formé à l'encontre de cet arrêt que la société a soulevé une QPC portant sur le premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS, ainsi rédigée :

« L'article L. 322-5, alinéa 1, du code de sécurité sociale disposant que les frais de transport sanitaires sont pris en charge sur la base du trajet et du mode de transport les moins onéreux compatibles avec l'état du bénéficiaire, dans l'interprétation constante qu'en donne la Cour de cassation conduisant à imposer aux entreprises de transport disposant à la fois de taxis et de véhicules sanitaires légers une limitation de la prise en charge au tarif de ces derniers même s'il est prouvé qu'ils sont indisponibles et que le transport a dû avoir lieu en taxi, est-il contraire à l'alinéa 11 du Préambule de 1946 garantissant le droit à la protection de la santé, au principe d'égalité devant la loi et au principe d'égalité devant les charges publiques, garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté d'entreprendre garantie par l'article 4 de la même Déclaration ? ».

Par l'arrêt du 25 octobre 2018 précité, la Cour de cassation l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif qu'en « se bornant à prévoir que les frais de transport des assurés sont pris en charge par l'assurance maladie sur la base du trajet et du mode de transport les moins onéreux compatibles avec l'état du bénéficiaire, sans préciser les conditions d'appréciation du principe ainsi énoncé selon les modalités de réalisation des transports, les dispositions critiquées sont susceptibles de

¹⁰ Entreprise proposant des VSL et des taxis.

méconnaître les exigences qui s'attachent aux dispositions, règles et principes de valeur constitutionnelle invoqués au soutien de la question ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La société requérante reprochait à ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, de prévoir que la prise en charge, par l'assurance maladie, des prestations de transport assis professionnalisées réalisées en taxi par une entreprise disposant d'une flotte mixte composée de VSL et de taxis est limitée au tarif conventionné applicable aux VSL, lorsque le tarif conventionné applicable aux taxis est supérieur. Il en résultait, selon elle, une différence de traitement injustifiée au détriment de telles entreprises, qui se répercuterait sur les assurés sociaux bénéficiaires de ces prestations, dès lors que les mêmes prestations effectuées par les entreprises disposant seulement de taxis sont prises en charge sur la base du tarif conventionné applicable à ce mode de transport, même s'il est supérieur au tarif conventionné applicable aux VSL. Par ailleurs, le surcoût pour l'assuré social du fait de la limitation de la prise en charge par l'assurance maladie constituerait une atteinte au droit à la protection de la santé. Enfin, ce surcoût provoquerait une distorsion de concurrence entre les entreprises disposant d'une flotte mixte et les entreprises de taxis, en méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

Après avoir déterminé (paragr. 1) la version des dispositions applicables au litige (celle résultant de la loi du 19 décembre 2007 précitée) et restreint le champ de la QPC, compte tenu des griefs, aux mots « *et du mode de transport* » figurant au premier alinéa de l'article L. 322-5 du CSS (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a examiné le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa formulation de principe en matière d'égalité devant la loi (paragr. 5).

Il a exposé les dispositions qui prévoient la prise en charge par l'assurance maladie des frais de transport assis professionnalisés – qui peut être effectué soit en VSL soit en taxi, ainsi que les modalités de détermination de cette prise en charge, qui diffèrent pour les VSL et les taxis : pour les VSL, le niveau de prise en charge est déterminé à partir du tarif applicable en vertu d'avenants à la convention nationale ; pour les taxis, de niveau est déterminé à partir du tarif applicable en vertu d'une convention conclue entre l'entreprise et la caisse primaire d'assurance maladie (paragr. 6).

Puis il a exposé la portée conférée au premier alinéa de l'article L. 322-5 par l'interprétation retenue par la Cour de cassation dans son arrêt susmentionné du 19

janvier 2017 : « *les prestations de transport assis professionnalisé effectuées par une entreprise disposant d'une flotte composée de véhicules sanitaires légers et de taxis sont prises en charge par l'assurance maladie dans la limite du tarif conventionné applicable à celui de ces deux modes de transport qui est le moins onéreux, y compris lorsqu'elle prouve que, au moment de la prise en charge du bénéficiaire, aucun des véhicules correspondant à ce mode de transport le moins onéreux n'était disponible* » (paragr. 7).

Le Conseil a déduit des dispositions contestées, ainsi interprétées, une différence de traitement au détriment des entreprises réalisant des prestations de transport assis professionnalisé au moyen d'une flotte mixte, dès lors que les mêmes prestations réalisées par des entreprises disposant d'une flotte uniquement composée de VSL ou de taxis sont prises en charge sur la base du tarif conventionné applicable à chacun de ces modes de transport, et non au moins onéreux de ces deux tarifs (paragr. 8).

Ayant ainsi caractérisé une différence de traitement, le Conseil s'est attaché à rechercher si elle était justifiée par une différence de situation ou par un objectif d'intérêt général. Il a relevé qu'en adoptant les dispositions contestées, « *le législateur a entendu maîtriser les dépenses liées à la prise en charge par l'assurance maladie des frais de transport des assurés sociaux* » (paragr. 9). À cette aune, il a d'abord considéré que : « *Une entreprise disposant d'une flotte mixte qui, pour une prestation donnée, n'est en mesure de proposer qu'un type de véhicules en raison de l'indisponibilité de l'autre type de véhicules n'est pas placée, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente d'une entreprise disposant d'un seul type de véhicules* ». Il a considéré que la différence de traitement contestée n'est pas davantage justifiée par l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur (même paragr.). En effet, la volonté de préserver l'équilibre financier de l'assurance maladie, si elle correspond à un objectif de valeur constitutionnelle¹¹, ne peut ici justifier qu'une entreprise disposant uniquement de taxis soit mieux traitée, de ce point de vue, qu'une entreprise mixte réalisant un transport en taxi, faute de disponibilité de ses VSL lors de la prise en charge du patient.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 10).

¹¹ Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*, cons. 20.

Cette censure est à effet immédiat, dès lors qu'il ne s'agit plus des dispositions en vigueur – qui, si elles sont interprétées dans le même sens, présenteraient d'ailleurs les mêmes défauts et devraient donc être adaptées par le législateur.

Afin cependant de circonscrire les conséquences de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle « *ne peut être invoquée que dans les instances introduites à cette date, dans lesquelles sont applicables les dispositions contestées, dans leur rédaction résultant de la loi du 19 décembre 2007, et non jugées définitivement à cette date* » (paragr. 12).