

Commentaire de la décision n° 2007-549 DC du 19 février 2007

**Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire
dans le domaine du médicament**

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament a été déposé à l'Assemblée nationale le 3 mai 2006 et adopté définitivement le 14 février 2007.

Ce texte aurait pu rester consensuel. Il était d'ailleurs contraint par le cadre communautaire dans lequel il s'inscrivait puisqu'il a pour objet principal de transposer des directives dans le domaine du médicament. Il s'agit, en particulier, de la directive n° 2004/27/CE du Parlement européen et du Conseil adoptée le 31 mars 2004, modifiant la directive n° 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain¹⁰⁰.

Mais une contestation est née de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de deux amendements portant articles additionnels relatifs à la formation des psychothérapeutes. Supprimés par le Sénat puis rétablis par la Commission mixte paritaire, ces articles ont finalement été votés par le Parlement. Ils sont à l'origine des recours présentés au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs de l'opposition, enregistrés le jour même de l'adoption du texte.

Les requérants dénonçaient la procédure selon laquelle les articles 35 et 36 de la loi avaient été adoptés. Ils formulaient un grief simple et d'ailleurs déjà énoncé au cours des débats parlementaires: les amendements à l'origine de ces deux articles étaient dénués de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial. Autrement dit, ils constituaient des « cavaliers législatifs ».

Les règles qui s'imposent en la matière ont été appliquées le 25 janvier 2007: le Conseil a censuré une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relatives à la pratique des soins psychiatriques sans consentement, au motif qu'elle procédait d'un amendement sans lien avec la question de l'organisation institutionnelle des professions de santé qui constituait l'objet du projet de loi dans lequel elle avait été ajoutée¹⁰¹.

La jurisprudence sur le droit d'amendement s'est renforcée à partir de la deuxième lecture: sont désormais prohibées, à ce stade de la navette, les adjonctions ou modifications qui ne sont pas en relation directe avec une disposition restant en discussion¹⁰². Mais il demeure que, dès la première lecture, un amendement est également soumis à la nécessité « de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ». Cette règle n'est pas nouvelle. Elle figure dans les règlements des deux assemblées¹⁰³.

En outre, depuis plusieurs années, le Conseil fait preuve, en cette matière, d'une vigilance renforcée.

Le tournant remonte en fait à l'année 2000 au cours de laquelle ont été censurés cinq « cavaliers législatifs », alors qu'une absence de lien n'avait plus été constatée depuis 1994¹⁰⁴. La même année, le Conseil a cessé d'exiger un « préalable parlementaire » pour les cavaliers dits sociaux, c'est-à-dire les dispositions étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale.

Mais alors que le rythme était retombé entre 2001 et 2005 ¹⁰⁵, ce sont de nouveau cinq cavaliers législatifs qui ont été censurés en 2006. En outre, deux d'entre eux l'ont été d'office ¹⁰⁶, ce qui témoigne de l'importance que le Conseil constitutionnel attache désormais à l'exercice régulier du droit d'amendement.

Qu'en était-il, en l'espèce, des dispositions critiquées, tendant à réglementer l'usage du titre de psychothérapeute?

Sur le fond, la question n'était pas nouvelle pour le Parlement, qui se préoccupe des pratiques sectaires susceptibles de se développer derrière ce qualificatif. L'année dernière, une commission d'enquête créée à l'Assemblée nationale a consacré de longs développements à ce sujet ¹⁰⁷. Le manque de contrôle expliquerait la croissance continue du nombre de psychothérapeutes, la pratique de techniques non validées scientifiquement et la dissémination de circuits de formation opaques.

Un tel constat était déjà à l'origine de l'article 52 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui a réglementé l'exercice de la profession de psychothérapeute. Le législateur a voulu que l'usage de ce titre soit réservé aux professionnels inscrits sur un registre national, enregistrés sur une liste établie par le représentant de l'État dans le département où ils exercent leur activité et justifiant d'un niveau minimum de formation.

Or, depuis le vote de cette disposition, le contenu du décret d'application auquel elle renvoie fait l'objet de controverses. La commission d'enquête susmentionnée avait d'ailleurs émis des doutes sur la conformité aux exigences posées par le législateur d'un avant-projet qui lui avait été communiqué.

C'est dans ce contexte que, lors de la séance du 11 janvier 2007, le député Bernard Accoyer a présenté, dans les termes suivants, les amendements à l'origine des deux articles critiqués:

« Aujourd'hui, vingt-neuf mois après la promulgation de la loi du 9 août 2004, le décret d'application de cet article n'est toujours pas paru. [...] Ceux qui sont la cause de ce délai anormalement long doivent comprendre qu'il est temps d'exercer la responsabilité régalienne qui revient aux pouvoirs publics – et, d'une certaine façon, à nous-mêmes, chers collègues – de garantir un droit fondamental: la personne qui se trouve en situation de souffrance psychique, c'est-à-dire le malade, doit pouvoir trouver derrière la dénomination rassurante de "psychothérapeute" un diplômé authentique, qui a suivi une formation universitaire garantie par l'État et dispensée par des professionnels compétents, et qui est titulaire d'un diplôme attestant lui-même de la garantie de l'État. Tel est l'objet des deux amendements de précision n^{os} 104 et 105. »

Les articles 35 et 36 de la loi déferée, dont la rédaction résulte des travaux de la Commission mixte paritaire, mais qui sont issus de ces amendements, avaient donc pour objet de compléter l'article 52 de la loi du 9 août 2004.

Ainsi, l'article 35 prévoyait que, pour figurer sur la liste départementale, les professionnels ne bénéficiant pas d'une inscription de droit mais justifiant d'au moins trois années d'activité devraient obtenir l'autorisation d'une commission régionale composée de médecins, de psychologues et de psychanalystes. Ladite commission était également habilitée à déterminer, compte tenu de leur expérience, le niveau de formation dont ils devraient justifier.

L'article 36 précisait que la formation permettant de faire usage du titre de psychothérapeute devrait avoir été délivrée par un établissement d'enseignement supérieur ou par un organisme agréé par l'État.

La démarche suivie ne devait cependant pas s'exonérer du respect des règles constitutionnelles applicables à la procédure législative. De telles dispositions ne pouvaient être insérées par voie d'amendement que dans un texte non dépourvu de lien avec leur contenu. Il aurait pu s'agir, par exemple, de la récente loi relative aux professions de santé¹⁰⁸.

En l'espèce, l'objet principal du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament était, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, de transposer la directive précitée du 31 mars 2004. Le projet comportait, à cet effet, 28 articles modifiant le code de la santé publique ou de la propriété intellectuelle et relatifs, comme l'indiquait l'intitulé du chapitre I^{er} dans lequel ils étaient insérés, « aux médicaments ». Ses deux autres articles étaient regroupés dans un chapitre II intitulé « Habilitation à prendre des ordonnances ». Il s'agissait, notamment, de permettre au Gouvernement de transposer par ordonnances cinq directives de nature technique portant sur le sang humain et les composants sanguins, les produits cosmétiques, les tissus et cellules humains, les médicaments traditionnels à base de plantes et les médicaments vétérinaires.

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les articles 35 et 36 de la loi étaient dépourvus de tout lien avec ces dispositions; aucune d'entre elles n'avait trait au statut ou à la formation des personnels de santé.

Appliquant cette jurisprudence et réitérant ainsi sa volonté de contrôler la qualité de la loi, comme celle du débat qui conduit à son adoption, le Conseil a jugé que les deux articles contestés avaient été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

Il n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution.

100. Cinq autres directives font l'objet de mesures de transposition: directive n° 2002/98/CE établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain et des composants sanguins; directive n° 2003/15/CE relative aux produits cosmétiques; directive n° 2004/23/CE relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains; directive n° 2004/24/CE relative aux médicaments traditionnels à base de plantes; directive n° 2004/28/CE relative aux médicaments vétérinaires.

101. Déc. n° 2007-546 DC du 25 janv. 2007, cons. 2 à 7, *JO* du 1^{er} févr. 2007 p. 1946.

102. Jurisprudence dite de la « remontée de l'entonnoir » (déc. n° 2005-532 DC du 19 janv. 2006, cons. 26).

103. L'article 98-5 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que: « Les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition. » L'article 48-3 du règlement du Sénat prévoit pour sa part que: « Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils ne sont pas dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion. »

104. Déc. n° 93-335 DC du 21 janv. 1994, cons. 21 et 35.

105. Aucune censure n'ayant été prononcée à ce titre en 2001, en 2002 et en 2005, une en 2004 et deux en 2003.

106. Déc. n° 2006-534 DC du 16 mars 2006; déc. n° 2006-535 DC du 30 mars 2006.

107. V. le rapport n° 3507 fait au nom de la commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 déc. 2006.

108. Loi n° 2007-127 du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique (*JO* du 1^{er} févr. 2007).

