

# Décision n° 2007 – 549 DC

du 19 février 2007

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

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

### Sommaire

<b>I – Textes .....</b>	<b>3</b>
<b>II – Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>6</b>
<b>III – Travaux parlementaires .....</b>	<b>9</b>
<b>IV – Texte consolidé issu des articles 35 (ex 28 <i>sexies</i>) et 36 (ex 28 <i>septies</i>) .....</b>	<b>14</b>
<b>V – Statistiques : les « cavaliers » censurés 1996-2006.....</b>	<b>15</b>

## Table des matières

<b>I – Textes .....</b>	<b>3</b>
<b>A - Normes de référence .....</b>	<b>3</b>
❑ <b>Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.....</b>	<b>3</b>
- Article 6 .....	3
❑ <b>Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>3</b>
- Article 34 .....	3
- Article 39 .....	3
- Article 44 .....	3
- Article 45 .....	3
<b>B – Règlements des assemblées .....</b>	<b>4</b>
❑ <b>Règlement de l'Assemblée nationale.....</b>	<b>4</b>
- Article 98 .....	4
❑ <b>Règlement du Sénat.....</b>	<b>4</b>
- Article 48 .....	4
<b>II – Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>6</b>
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24, 25, 26, 29 et 30 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers .....	6
- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 2 à 5, 8 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.....	6
- Décision n° 2006-534 du 16 mars 2006, cons. 12 à 14 - Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.....	7
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 29 à 33 - Loi pour l'égalité des chances.....	7
- Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007, cons. 2 à 9 - Loi 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 .....	8
<b>III – Travaux parlementaires .....</b>	<b>9</b>
❑ <b>Première lecture.....</b>	<b>9</b>
- Assemblée nationale, 11 janvier 2007 (2 <sup>ème</sup> séance).....	9
❑ <b>Commission mixte paritaire .....</b>	<b>11</b>
- Rapport n°3653 (AN) de Cécile Gallez et n° 197 (Sénat) de Gilbert Barbier .....	11
- Assemblée nationale, 6 février 2007 (2 <sup>ème</sup> séance) .....	11
<b>IV – Texte consolidé issu des articles 35 (ex 28 <i>sexies</i>) et 36 (ex 28 <i>septies</i>) .....</b>	<b>14</b>
❑ <b>Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique .....</b>	<b>14</b>
- Article 52 [Modifié par les articles 35 (ex art 28 <i>sexies</i> ) et 36 (ex art. 28 <i>septies</i> )]. .....	14
<b>V – Statistiques : les « cavaliers » censurés 1996-2006.....</b>	<b>15</b>

# I – Textes

## A - Normes de référence

### □ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

#### - Article 6

La Loi est l'expression de la **volonté générale**. (...)

### □ Constitution du 4 octobre 1958

Titre V : Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

#### - Article 34

La loi est votée par le Parlement. (...)

#### - Article 39

**L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.**

**Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.** « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. » « Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.»<sup>2</sup>

#### - Article 44

**Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.**

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

#### - Article 45

**Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.**

**Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.**

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, article 2

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 4

## **B – Règlements des assemblées**

### **□ Règlement de l'Assemblée nationale**

Titre II : procédure législative

Première partie : Procédure législative ordinaire

Chapitre IV : Discussion des projets et propositions en première lecture

#### **- Article 98**

1 Le Gouvernement, les commissions saisies au fond des projets de loi, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée.

2 Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission.

3 Les amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.

4 Les amendements ne sont recevables que s'ils portent sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement. Les sous-amendements ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président.

5 **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 ;** dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise, avant leur discussion, à la décision de l'Assemblée. Seul l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement peuvent intervenir.

6 S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

### **□ Règlement du Sénat**

Chapitre VIII : Amendements

#### **- Article 48**

1. - Le Gouvernement et les sénateurs ont le droit de présenter des amendements et des sous-amendements aux textes soumis à discussion devant le Sénat ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat.

2. - Il n'est d'amendements ou de sous-amendements que ceux rédigés par écrit, signés par l'un des auteurs et déposés sur le Bureau du Sénat ; un sénateur ne peut, à titre individuel ou au titre de membre d'un groupe politique, être signataire ou cosignataire de plusieurs amendements ou sous-amendements identiques ; les amendements ou sous-amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission compétente, imprimés et distribués. Le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ou sous-amendement ne peut toutefois faire obstacle à sa discussion en séance publique.

3. - **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.** En outre, les sous-amendements ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent.

3 *bis.* - Sauf dispositions spécifiques les concernant, les sous-amendements sont soumis aux mêmes règles de recevabilité et de discussion que les amendements.

4. - Dans les cas litigieux autres que ceux visés à l'article 45, la question de la recevabilité des amendements ou sous-amendements est soumise, avant leur discussion, à la décision du Sénat ; seul l'auteur de l'amendement, un orateur « contre », la commission - chacun d'eux disposant de cinq minutes - et le Gouvernement peuvent intervenir. Aucune explication de vote n'est admise.

## II – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### **- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 24, 25, 26, 29 et 30 -**

#### **Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**

24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

25. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de **ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également 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, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, 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 ;

(...)

29. Considérant que l'article 19 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, insère, après le quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, un alinéa ainsi rédigé : « La représentation syndicale au sein des commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter et de simplifier la gestion de ces personnels. A ce titre, les gardiens de la paix et les brigadiers de police constituent un collège électoral unique au sein des commissions administratives paritaires nationales et interdépartementales représentant le corps d'encadrement et d'application de la police nationale » ;

30. Considérant que, contrairement aux autres dispositions de la loi déferée, l'article 19 précité est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles aux frontières ; qu'il suit de là que cet article 19 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

### **- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 2 à 5, 8 -**

#### **Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes**

- Sur la procédure législative :

2. Considérant que l'article 14 de la loi déferée, qui complète l'article L. 124-2-1-1 du code du travail, tend à permettre à des personnes titulaires d'un contrat de travail d'exercer dans une autre entreprise une mission de travail temporaire ; que son article 30, qui complète l'article 1er du code de l'industrie cinématographique, autorise le Centre national de la cinématographie à recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée ;

3. Considérant que les requérants font valoir que l'article 14 est issu d'un amendement adopté en seconde lecture et qu'il n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'ils soutiennent par ailleurs que l'article 30 est issu d'un amendement adopté en première lecture mais dépourvu de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

5. Considérant, (...) que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de **ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

(...)

8. Considérant, en premier lieu, que l'amendement dont est issu l'article 30 de la loi déferée était dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; qu'il suit de là que cet article 30 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

#### **- Décision n° 2006-534 du 16 mars 2006, cons. 12 à 14 -**

##### **Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux**

12. Considérant que l'article 31 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par le Sénat en première lecture, a pour objet de fixer, jusqu'au 31 décembre 2008, le régime des heures supplémentaires dans les entreprises de vingt salariés au plus ;

13. Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, qu'**une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

14. Considérant, en l'espèce, que l'article 31 de la loi déferée est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ; qu'il suit de là qu'il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

#### **- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 29 à 33 -**

##### **Loi pour l'égalité des chances**

29. Considérant que l'article 21 de la loi déferée, qui modifie les articles L. 423-7, L. 433-4 et L. 620-10 du code du travail, exclut du décompte des effectifs d'une entreprise, pour la mise en oeuvre de ces dispositions, les salariés intervenant dans cette entreprise en exécution d'un contrat de sous-traitance ;

30. Considérant que, selon les requérants, une telle disposition porterait atteinte au principe de participation résultant du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'ils soutiennent également que l'amendement à l'origine de cet article 21 était dépourvu de tout lien avec l'objet de la loi ;

31. Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, qu'**une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

32. Considérant, en l'espèce, que l'article 21 de la loi déferée est dépourvu de tout lien avec un projet de loi, intitulé « pour l'égalité des chances », qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à l'apprentissage, à l'emploi des jeunes, aux zones franches urbaines, à la lutte contre les discriminations, à l'exercice de l'autorité parentale, à la lutte contre les incivilités et au service civil volontaire ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure irrégulière et qu'il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief de la saisine, de le déclarer contraire à la Constitution ;

33. Considérant que, pour la même raison, il convient également de déclarer contraire à la Constitution l'article 22 de la loi déferée, qui modifie le premier alinéa du III de l'article 14 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre

2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006, afin de rendre applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la nouvelle définition des heures de travail servant de base aux mesures de réduction de cotisations de sécurité sociale prévues par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi ;

**- Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007, cons. 2 à 9 -**

**Loi 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**

- SUR L'ARTICLE 23 :

2. Considérant que l'article 23 de la loi déferée est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ; que son I autorise le Gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, " à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques sans consentement... " ; que son II précise : " L'ordonnance doit être prise dans un délai de deux mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication " ;

3. Considérant que, selon les requérants, cette habilitation ne serait pas suffisamment encadrée ; qu'ils lui reprochent également d'être dépourvue de tout lien avec le projet de loi initial ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de **ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

6. Considérant, en l'espèce, que le projet de loi dont la disposition critiquée est issue comportait, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, onze articles ; que son article 1er avait pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 susvisée ; que le titre Ier de cette ordonnance portait sur le fonctionnement des ordres de certaines professions de santé ; que ses titres II à V simplifiaient les procédures d'enregistrement applicables aux psychologues et aux assistants de service social, les modalités de remplacement des professionnels de santé par des étudiants, les règles de diffusion des listes des professionnels de santé inscrits aux tableaux, ainsi que les procédures relatives à la création ou au changement d'exploitant des pharmacies ; que son titre VI sanctionnait l'usurpation de titres et l'exercice illégal des professions de santé réglementées ; que son titre VII adaptait les dispositions de l'ordonnance à Mayotte et aux îles Wallis et Futuna ; que les autres dispositions de ce projet de loi n'avaient trait qu'aux conseils des ordres des professions médicales, au statut des diététiciens et à l'inscription au tableau des ordres professionnels des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues exerçant à titre libéral ;

7. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 23 de la loi déferée est dépourvu de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet dont celle-ci est issue ;

8. Considérant, sans doute, que, lors de sa séance du 21 décembre 2006, le Sénat a complété l'intitulé initial du projet de loi afin de faire référence à l'habilitation donnée au Gouvernement de modifier les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement ; que, toutefois, s'il est loisible à une assemblée parlementaire de procéder à une telle modification, celle-ci est par elle-même sans effet sur la régularité de la procédure d'adoption du projet de loi ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief de la saisine, que l'article 23, qui tendait d'ailleurs aux mêmes fins que des dispositions, figurant dans un autre projet de loi, dont l'examen s'est néanmoins poursuivi, a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;



### III – Travaux parlementaires

#### □ Première lecture

- Assemblée nationale, 11 janvier 2007 (2<sup>ème</sup> séance)

#### Après l'article 28

(...)

*Mme la présidente.* Je suis saisie de deux amendements, n<sup>os</sup> 109 et 104, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 109.

*M. le ministre de la santé et des solidarités.* Je ne vous cache pas que, même si cet amendement est le premier à être examiné dans le cadre de la discussion commune, il n'a été déposé que pour répondre à l'amendement n<sup>o</sup> 104 et à l'amendement n<sup>o</sup> 105, qui sera examiné plus tard. **À l'origine, le Gouvernement n'avait pas l'intention d'aborder ce sujet dans le cadre de ce texte, et d'abord pour des raisons de forme, déjà évoquées à l'occasion de l'amendement de Richard Mallié. Mais à partir du moment où des députés ont pris l'initiative de consacrer des amendements à cette question, le Gouvernement a jugé qu'il devait préciser certains éléments.** J'aurais personnellement préféré le faire par la voie d'un sous-amendement à l'amendement de la commission, mais c'était impossible du point de vue juridique. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a déposé l'amendement n<sup>o</sup> 109.

Cet amendement vise à préciser les modalités d'inscription sur les listes départementales pour les professionnels non inscrits de droit visés au troisième alinéa de l'article 52 de la loi relative à la politique de santé publique. Je rappelle que cet article a été introduit dans la loi par le biais d'un amendement déposé par Bernard Accoyer. (...)

Voilà pourquoi le Gouvernement n'est pas favorable au n<sup>o</sup> 104 et demande à l'Assemblée d'adopter le n<sup>o</sup> 109.

*Mme la présidente.* La parole est à M. Claude Evin.

*M. Claude Evin.* À l'origine, je ne souhaitais m'exprimer que sur les amendements n<sup>os</sup> 104 et 105 de M. Accoyer, mais l'amendement n<sup>o</sup> 109 appelle également quelques remarques.

**Je tiens d'abord à souligner l'anomalie que constitue une mesure ayant trait aux psychothérapeutes dans un texte relatif au médicament !**

*M. Jean-Luc Prével.* Il s'agit de thérapie dans les deux cas !

*M. Claude Evin.* On peut penser au contraire que le choix de consommer un médicament s'oppose à l'engagement dans une démarche psychothérapeutique. Réglementer la psychothérapie par le biais d'un texte relatif au médicament est donc complètement antinomique, **sans même parler du fait qu'il s'agit d'un cavalier législatif.** Mais puisque ces amendements sont là, discutons-les, sans relancer le débat auquel l'article 52 de la loi du 9 août 2004 a déjà donné lieu. (...)

**Je persiste à penser que l'amendement n<sup>o</sup> 109, non seulement n'a rien à faire dans un texte relatif au médicament, mais est même totalement superflu.** Attendons plutôt que les concertations engagées avec les organisations représentatives des professionnels arrivent à leur terme, ce qui ne devrait apparemment pas tarder. (...)

*M. Jean-Marie Le Guen.* (...) **Il est étonnant pour quiconque se soucie tant soit peu du signifiant et du signifié que, comme le soulignait à juste titre Claude Evin, cette problématique apparaisse dans un texte relatif au médicament,...**

*M. Richard Mallié.* C'est parce que ça nous évite la consommation de médicaments !

*M. Jean-Marie Le Guen.* ...ce qui ne saurait être ressenti que comme une forme de provocation. **Surtout, le fait que le sujet soit abordé une heure avant l'examen d'un texte relatif aux professions de santé, dans le cadre duquel cette question aurait en toute logique dû s'inscrire,**

s'explique par la psyché gouvernementale : pour faire voter plus rapidement le second texte, on glisse ce problème parmi les médicaments ! Nous touchons là un sommet de la construction législative et de la provocation politique.

M. Richard Mallié. C'est vous qui faites de la provocation !

M. Jean-Marie Le Guen. Non, je ne fais pas de provocation ! Je ne fais ici qu'anticiper sur ce que vous savez tous : l'onde de choc extraordinaire qui se produira lorsque ce débat sera analysé, décortiqué, lu, considéré, apprécié, interprété, voire fantasmé.

M. Jean-Marc Nudant. Vous devriez aller voir un psychothérapeute !

Mme la présidente. Monsieur Le Guen, veuillez conclure, je vous prie.

M. Jean-Marie Le Guen. Nous sommes totalement démunis et désorientés dans ce débat où surgissent, dans les hoquets de la politique gouvernementale, des textes de loi inappropriés qui décrivent un décret dont nous n'avons toujours pas la connaissance, au nom d'une concertation qui n'est guère présente dans notre hémicycle.

Mme la présidente. Vous parliez tout à l'heure d'implant, monsieur Le Guen !

La parole est à M. Jean-Luc Prével.

Mme Martine Billard. Ils ont oublié les ostéopathes !

M. Jean-Luc Prével. Je vais justement en dire un mot !

Ces amendements qui surgissent à brûle-pourpoint posent, une fois encore, un problème de forme et de fond.

**Sur la forme, comme on l'a déjà dit, on voit mal quelle est la place des psychothérapeutes dans un texte de mise en conformité avec les directives européennes sur le médicament.** En revanche, monsieur le ministre, comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises – et j'y reviendrai tout à l'heure lorsque nous examinerons le texte suivant –, nous aurions eu besoin d'une vraie loi portant diverses mesures d'ordre social – un DMOS.

M. Jean-Marie Le Guen. Prononcez : « démos » : ça fait mieux dans le débat !

M. Jean-Luc Prével. Au lieu de quoi vous avez transformé la loi de financement de la sécurité sociale en un pseudo-DMOS de 140 articles, dont le Conseil constitutionnel a supprimé une vingtaine – et aurait d'ailleurs pu supprimer davantage. Le texte relatif aux professions de santé que nous examinerons tout à l'heure a vu, lui aussi, surgir des articles complémentaires qui n'avaient pas de rapport direct avec le texte initial.

Pour régler des problèmes qui sont en suspens depuis longtemps, nous aurions eu besoin d'un vrai texte portant sur l'ensemble de la politique de santé du pays, et il nous aurait fallu disposer de ce texte en amont pour pouvoir en discuter. (...)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 109.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 104.

M. Claude Evin. Contre !

*(L'amendement est adopté.)*

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 105.

M. Bernard Accoyer. On en a déjà discuté, madame la présidente.

Mme la présidente. Oui, mais le Gouvernement n'a pas donné son avis.

M. le ministre de la santé et des solidarités. L'avis du Gouvernement est défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 105.

M. Claude Evin. Contre !

*(L'amendement est adopté.)*

## □ Commission mixte paritaire

### - Rapport n°3653 (AN) de Cécile Gallez et n° 197 (Sénat) de Gilbert Barbier

M. Guy Fischer, sénateur, a estimé que ces dispositions constituent un **cavalier législatif**. Elles auraient trouvé plus facilement leur place dans la loi relative à l'organisation de certaines professions de santé. Il a renouvelé son opposition totale à cet amendement.

### - Assemblée nationale, 6 février 2007 (2<sup>ème</sup> séance)

(...)

*Mme Cécile Gallez, rapporteure de la commission mixte paritaire.* (...) Le problème qui a le plus divisé les membres de la CMP a été celui de l'usage du titre de psychologue. En effet, le Sénat a supprimé les amendements introduits à l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Accoyer et Dubernard et de moi-même : le premier permettait de pallier les dangers de la reconnaissance « de fait » des personnes utilisant actuellement le titre de psychologue sans aucune formation ; le second précisait que la formation des professionnels serait assurée dans le cadre universitaire.

Les membres de la CMP ont été convaincus par les arguments du président Accoyer. Ils ont adopté deux amendements à l'article 52 de la loi relative à la politique de santé publique : le premier, déposé notamment par les présidents Dubernard et Accoyer et par moi-même, dispose que, pour s'inscrire sur la liste départementale du registre de psychologue, les professionnels ne bénéficiant pas d'une inscription de droit mais justifiant d'au moins trois ans d'expérience professionnelle en qualité de psychologue doivent obtenir l'autorisation d'une commission régionale. Cette commission détermine, compte tenu de l'expérience du professionnel, le niveau de formation adapté et autorise le professionnel à s'inscrire sur la liste départementale à l'issue de la réalisation de cette formation. Le second amendement, proposé par le sénateur Alain Vasselle, dispose que les formations prévues à l'article 52 soient assurées sous l'autorité d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un organisme agréé par l'État.

Cette démarche s'inscrit dans la logique de cet article 52 et ne s'oppose pas à l'adoption des décrets d'application avant la fin de la législature. **À mon avis, ces dispositions trouvent bien leur place dans le présent texte. Il s'agit bien de combler un vide juridique, et l'urgence commande l'adoption de ces dispositions.** (...)

### Discussion générale

(...)

*M. Jean-Marie Le Guen.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention s'inscrit certes dans la discussion générale, mais pourrait également relever d'une exception d'irrecevabilité tant nous serions fondés à nous interroger sur la conformité de ce texte avec la Constitution. Je mêlerai donc à la fois des observations de forme et d'autres de fond.

Cette fin de législature est en effet pour le moins chaotique quand on considère les textes qui nous sont proposés en matière de santé publique. Ainsi, après le projet de loi de financement de la sécurité sociale,...

*M. Gérard Cherpion.* Il s'agit d'un excellent texte !

*M. Jean-Marie Le Guen.* ...nous avons examiné d'autres projets – notamment sur les professions de santé – en grande partie censurés par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement ou, parfois, la majorité, ayant cru bon d'ajouter par voie d'amendements des dispositions qui n'avaient rien à y faire, essayant ainsi de contourner l'Assemblée. Le Conseil constitutionnel a donc à plusieurs reprises – insuffisamment de mon point de vue – censuré nos travaux, révélant ainsi, j'insiste, leur caractère chaotique. (...)

**Nous nous retrouvons donc avec un amendement de la majorité tout à fait singulier : en théorie, il aurait dû être ajouté à un texte voté il y a quelque temps, celui qui traitait des professions de santé,** mais nos collègues ont trouvé utile, d'abord à l'Assemblée et au Sénat, puis en CMP – et non sans quelques évolutions –, d'ajouter un article sur l'organisation de la profession de psychothérapeute. Tout le monde connaît l'histoire : le sujet, abordé dès 2002, a été mis en exergue en 2004 lors de la discussion de la loi relative à la politique de santé publique. Un amendement avait été adopté qui avait déjà suscité un débat, non seulement entre nous, mais également parmi les acteurs de santé concernés. Non que nous contestions la nécessité de bien mieux organiser la psychothérapie et d'y introduire de la clarté,...

M. Jean-Pierre Door. Eh bien, nous sommes d'accord !

M. Jean-Marie Le Guen. ...mais la volonté de légiférer avant même d'avoir organisé un débat sur ces questions nous paraissait pour le moins précipitée. Ce qui n'est pas précipité, en revanche, c'est le temps que met le Gouvernement à publier le décret d'application correspondant à cet article ! La loi a été promulguée en août 2004 ; nous sommes au début de 2007, et la publication se fait encore attendre.

M. Accoyer nous l'a répété en CMP : d'après ce qu'il sait, lui, de ce décret – car nous autres parlementaires de l'opposition n'en avons pas connaissance...

M. Bernard Accoyer. Il est sur l'Internet.

M. Jean-Marie Le Guen. Nous n'avons pas été saisis officiellement par le Gouvernement, mon cher collègue. On trouve beaucoup de choses sur l'Internet : des choses vraies, des choses moins vraies... Il ne faut pas être obsédé par l'Internet, surtout en ce moment, cher président Accoyer ! (*Sourires.*)

Certains collègues de la majorité nous disent donc que ce décret ne leur convient absolument pas, qu'il ne prévoit pas de période intermédiaire, etc. Que n'en parlent-ils avec le ministre de la santé, qui, si j'ai bien compris, a par ailleurs un rôle politique éminent dans l'organisation actuelle de la majorité ! J'avais imaginé qu'un dialogue fructueux aurait pu s'instaurer et que la majorité de cette assemblée aurait été à même de se faire entendre d'un ministre investi de telles responsabilités – un « porte-parole », en quelque sorte... (*Sourires.*)

Or pas du tout ! Au contraire, **ce projet de loi est le moyen de nous solliciter pour intervenir – par le biais d'un morceau d'amendement à un texte qui n'a rien à voir avec le sujet – pour régler la période intermédiaire avec la publication d'un décret qui n'a toujours pas été pris par le Gouvernement.** Franchement, la construction juridique – pour ne rien dire du fond – et la construction politique du débat démocratique sont totalement surréalistes ! Nous ne pouvons accepter un tel dévoiement de la procédure parlementaire. Nous vous demandons donc de rejeter ce texte, et en particulier l'amendement adopté en CMP. Il sera intéressant d'entendre le Gouvernement s'exprimer : dira-t-il ce qu'il pense d'un décret non encore publié à l'heure actuelle mais critiqué par la majorité qui fait voter un article de loi pour en limiter les effets négatifs ?

M. Jean-Pierre Door. Votre argumentaire est acrobatique !

M. Jean-Marie Le Guen. Je vois que M. le ministre délégué s'informe du sujet auprès de ses collaborateurs : c'est bon signe !

Quand nous en aurons fini avec ce texte, soyez de toute façon assurés que, si nous ne sommes pas suivis, **nous saisissons le Conseil constitutionnel.** Peut-être même attendez-vous cela de l'opposition, monsieur le ministre, et tenez-vous le raisonnement suivant : « Finalement, ce que je ne pourrai pas expliquer à mes amis de la majorité, je vais m'arranger pour ce soit le Conseil constitutionnel qui le censure : il fera ainsi le travail à ma place ! » Voilà où nous en sommes !

**M. le ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.** Cette insinuation est lamentable !

M. Jean-Marie Le Guen. Le Gouvernement est incapable de publier un décret, et la majorité vote des textes dont il espère la censure par le Conseil constitutionnel ! (*Murmures sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*) Objectivement, je me demande ce que nous faisons ici !

Le Gouvernement n'a décidément pas beaucoup de chance avec les dispositions touchant à la santé mentale. M. le ministre a-t-il l'intention de dire quelque chose sur les articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, lesquels – peut-être l'ignorez-vous, mes chers collègues – tendent à organiser la santé mentale dans notre pays ? C'est drôle, tout de même, cette manière de traiter certaines questions avec des textes qui n'ont rien à voir ! Au point où vous en êtes, vous auriez pu intégrer ces articles au présent texte, puisque celui-ci nous fait passer du médicament aux problèmes de santé mentale et reprend l'amendement Accoyer. En tout état de cause, il est scandaleux qu'ils demeurent dans le texte relatif à la prévention de la délinquance alors que le Gouvernement avait juré qu'ils seraient retirés, au motif que les dispositions seraient prises par ordonnance. Mais, là aussi – quel manque de chance ! –, le Conseil constitutionnel est intervenu et a balayé votre tentative, monsieur le ministre.

Lorsque je dénonce ce chaos législatif, cette incohérence complète tant dans la procédure que sur le fond, j'ai l'impression d'être encore en deçà de la réalité. Voilà pourquoi nous appelons à voter contre ce projet, à moins que l'on ne revoie le texte de la CMP. Pourtant, certaines dispositions recueillaient notre agrément.

*M. Jean-Pierre Door.* Quel tour de prestidigitacion !

*M. le président.* La parole est à M. Jean-Luc Prével.

*M. Jean-Luc Prével.* (...) **Un cavalier est par ailleurs apparu**, concernant les psychothérapeutes, sujet important et sérieux puisqu'il touche par définition à l'intimité de la personne. Il est assurément nécessaire que les psychothérapeutes bénéficient d'une formation initiale et continue de qualité et que les pratiques soient évaluées. Protéger les patients en veillant à la qualité des intervenants et de leurs pratiques, tel était l'objet de la loi de 2002. La question devrait donc être réglée depuis longtemps. Or, quatre ans plus tard, les décrets, qui étaient presque prêts, nous a dit M. Bertrand lors de la première lecture, ne satisfaisaient pas tout le monde.

**Nous avons donc vu apparaître deux amendements, sans aucun lien avec le médicament, qui devraient résoudre le problème.** *A priori*, ils ne sont pas choquants, si ce n'est qu'ils n'ont pas fait l'objet de concertation. Après avoir été votés à l'Assemblée, ils ont été supprimés par le Sénat, pour réapparaître, quelque peu modifiés, en CMP. **Ces amendements risquent d'être supprimés par le Conseil constitutionnel.** Le problème resterait alors entier.

Comme je vous l'ai dit à plusieurs reprises, monsieur le ministre, nous aurions eu besoin d'un vrai DMOS, car de nombreux problèmes demeurent en suspens concernant la plupart des professions de santé, ainsi que les établissements de santé. Il est dommage que vous ne l'ayez pas présenté.

En conclusion, **le groupe UDF** approuve le texte de transposition, qui constitue un réel progrès pour le médicament. Il **émet toutefois des réserves** sur l'habilitation à légiférer à nouveau par ordonnance et **sur les deux amendements relatifs aux psychothérapeutes, car ce sont des « cavaliers ».**

*M. le président.* La parole est à Mme Jacqueline Fraysse.

*Mme Jacqueline Fraysse.* (...) Nous désapprouvons également le rétablissement en CMP des dispositions relatives aux psychothérapeutes. **Ces articles, qui n'ont rien à voir avec le projet de loi** et qui ont été introduits au forcing par le président du groupe UMP, vont encore accentuer les tensions dans le secteur. Décidément, nous ne serons jamais parvenus à avoir un débat serein et responsable sur le sujet ! (...)

*M. le président.* La discussion générale est close. (...) Nous en venons au texte de la commission mixte paritaire.

*M. le président.* Le texte de la commission mixte paritaire ne fait l'objet d'aucun amendement.

#### **Vote sur l'ensemble**

*M. le président.* Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

## IV – Texte consolidé

### issu des articles 35 (ex 28 *sexies*) et 36 (ex 28 *septies*)

#### Légende

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles
- [article XX] : origine de la modification

#### □ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

TITRE IV : OBJECTIFS ET MISE EN OEUVRE DES PLANS NATIONAUX.

Chapitre II : Cancer et consommations à risques.

#### - Article 52 [Modifié par les articles 35 (ex art 28 *sexies*) et 36 (ex art. 28 *septies*)].

L'usage du titre de psychothérapeute est réservé aux professionnels inscrits au registre national des psychothérapeutes.

L'inscription est enregistrée sur une liste dressée par le représentant de l'Etat dans le département de leur résidence professionnelle. Elle est tenue à jour, mise à la disposition du public et publiée régulièrement. Cette liste mentionne les formations suivies par le professionnel. En cas de transfert de la résidence professionnelle dans un autre département, une nouvelle inscription est obligatoire. La même obligation s'impose aux personnes qui, après deux ans d'interruption, veulent à nouveau faire usage du titre de psychothérapeute.

L'inscription sur la liste visée à l'alinéa précédent est de droit pour les titulaires d'un diplôme de docteur en médecine, les personnes autorisées à faire usage du titre de psychologue dans les conditions définies par l'article 44 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social et les psychanalystes régulièrement enregistrés dans les annuaires de leurs associations.

**Pour s'inscrire sur la liste départementale, les professionnels ne bénéficiant pas d'une inscription de droit au titre du troisième alinéa mais justifiant d'au moins trois ans d'expérience professionnelle en qualité de psychothérapeute à temps plein ou en équivalent temps plein à la date de publication de la loi n° du portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament doivent obtenir l'autorisation d'une commission régionale.**

**La commission régionale détermine, compte tenu de l'expérience du professionnel, le niveau de formation adapté et autorise le professionnel à s'inscrire sur la liste départementale à l'issue de la réalisation de cette formation.**

**En cas de litige, le candidat à l'inscription sur la liste départementale peut formuler un recours devant la commission nationale.**

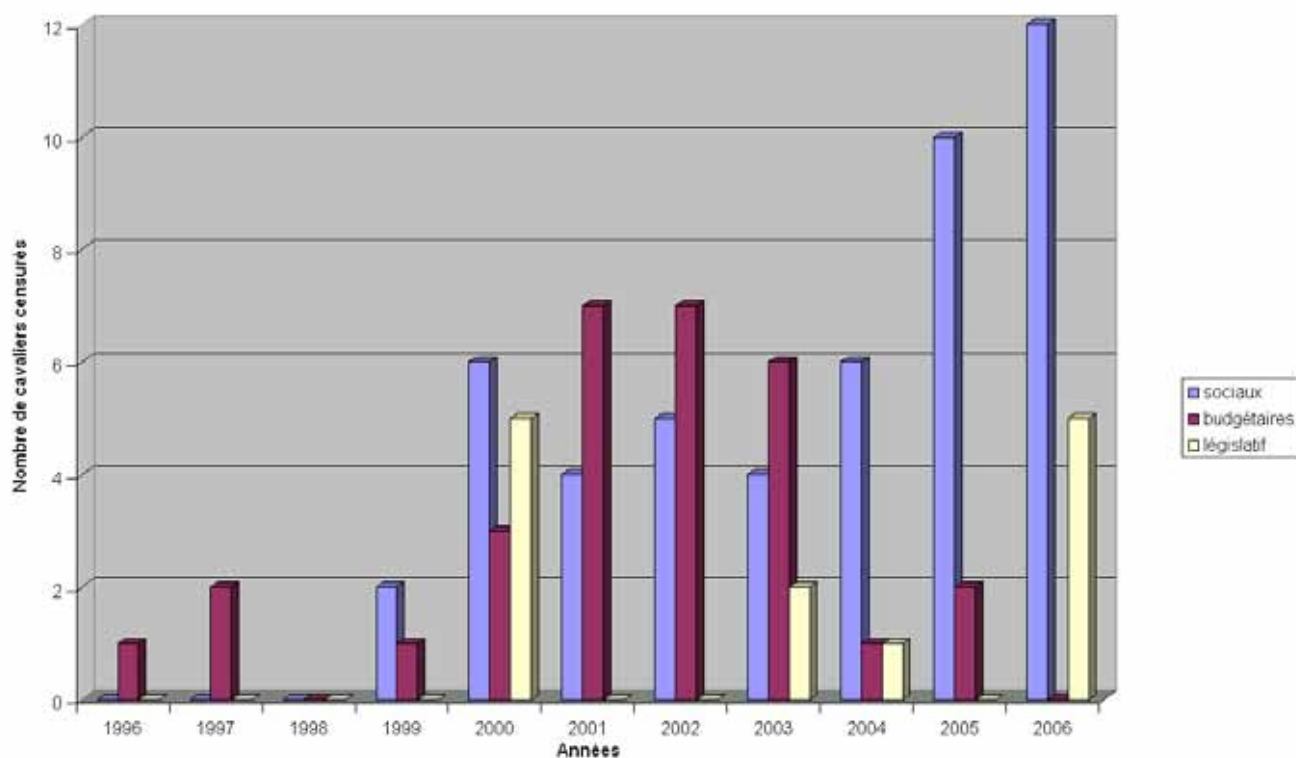
**La commission nationale et les commissions régionales sont composées de personnes répondant aux conditions mentionnées au troisième alinéa.**

**Les conditions de mise en œuvre des quatre alinéas précédents sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé.**

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et les conditions de formation théoriques et pratiques **délivrées par un établissement d'enseignement supérieur ou par un organisme agréé par l'État** [art. 37] en psychopathologie clinique que doivent remplir les personnes visées aux deuxième et troisième alinéas.

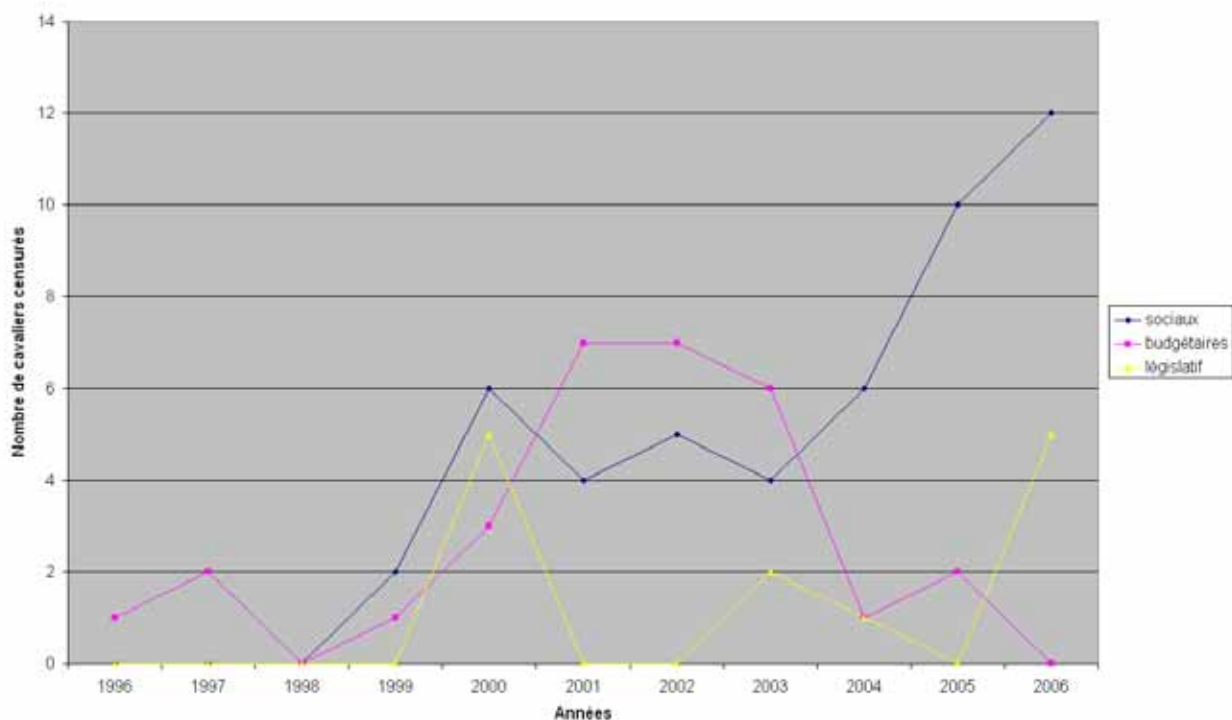
## V – Statistiques : les « cavaliers » censurés 1996-2006

Evolution du nombre de cavaliers censurés dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel (1996-2006)



[En 1997, 2002 et 2004, le Conseil n'a pas été saisi de la LFR. En 2006, ni la LFI ni la LFR n'ont été contrôlées]

Evolution du nombre de cavaliers censurés dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel (1996-2006)



[En 1997, 2002 et 2004, le Conseil n'a pas été saisi de la LFR. En 2006, ni la LFI ni la LFR n'ont été contrôlées]