

Commentaire de la décision n° 2003-481 DC du 30 juillet 2003

Loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés de la loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives adoptée définitivement par le Parlement le 22 juillet 2003.

Les requérants contestaient exclusivement la conformité à la Constitution de la procédure d'adoption de son article 9.

Introduit par amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, cet article - qui a suscité une polémique dont la presse s'est fait l'écho - avait pour objet de purger du vice tenant à leur défaut de motivation une série d'actes réglementaires de facture analogue modifiant le taux de remboursement de certains médicaments.

Ce vice avait été relevé par le Conseil d'Etat pour ceux de ces actes qui lui avaient été déférés. La validation, qui réservait l'autorité de la chose jugée et n'opérait que pour l'avenir, était de facture classique et son contenu n'était pas critiqué.

Il était soutenu en revanche que l'amendement à l'origine de cet article constituait un « cavalier législatif ».

Cela n'était guère douteux.

1) Selon une jurisprudence constante, il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire (après CMP, s'applique la jurisprudence plus rigoureuse dite « de l'entonnoir », mais nous sommes ici en première lecture).

Toutefois, même avant CMP, les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement (voir, encore tout récemment, n° 2003-472 DC du 26 juin 2003, cons. 2 à 4).

Si le Conseil admet assez libéralement (du moins avant réunion de la commission mixte paritaire) l'introduction de dispositions nouvelles par voie d'amendements, c'est à la condition qu'ils ne soient pas « dépourvus de tout lien » avec l'objet du texte.

A défaut, serait méconnue l'économie générale de la procédure législative résultant des dispositions combinées des articles 39 et 45 de la Constitution (n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, cons. 3, Rec. p. 46 ; n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, cons. 4 ; Rec. p. 78 ; n° 85-199 DC du 28 décembre 1985, Rec. p. 83).

La jurisprudence dégagée en 1985 a conduit à déclarer non conformes plusieurs dispositions du DDOS de 1993 (loi n° 93-121 du 27 janvier 1993) trouvant leur origine dans des amendements ne présentant de lien avec aucune des matières traitées dans le projet. Fut ainsi censurée une disposition sur la carrière des sous-préfets, alors que le projet ne comportait pas de volet « fonction publique » (n° 92-317 DC, préc.).

Cette jurisprudence a été appliquée à des dispositions relatives aux incompatibilités électorales et aux inéligibilités, introduites par amendement dans le projet de loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives (n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 25 et 26, Rec. p. 84). Les adjonctions ainsi apportées au projet en cours de discussion, a jugé le Conseil, étaient dépourvues de tout lien, même si elles touchaient au droit électoral, avec l'objet d'un texte consistant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

La jurisprudence sur la nécessité d'un lien a été rappelée à propos de la loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 7, Rec. p. 121).

Elle a encore conduit à la censure de deux articles dans un texte portant sur l'urbanisme (n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 61 à 64, Rec. p. 176).

2) En l'espèce, les dispositions en cause, destinées à valider des actes réglementaires ayant pour effet de modifier le taux de remboursement de certains médicaments, étaient dépourvues de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait exclusivement des dispositions relatives aux fédérations sportives, au sport professionnel ainsi qu'à la formation en matière d'activités physiques et sportives.

C'est en effet, comme l'indiquaient justement les requérants, par rapport au projet ou à la proposition déposé au Parlement, et non par rapport au texte dans l'état où il se présente au moment de la discussion de l'amendement, que s'apprécie l'existence d'un lien.

Il suivait de là que l'article 9, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, devait être censuré.