

**Commentaire de la décision n° 2007-552 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007**

Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2006, le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs a été examiné par le Parlement selon la procédure d'urgence prévue par l'article 45 de la Constitution. Il a fait l'objet d'une lecture à l'Assemblée nationale, les 16 et 17 janvier 2007, puis au Sénat, les 14 et 15 février. La commission mixte paritaire s'est réunie le 20 février et le texte a été définitivement adopté le 22.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi, dès le lendemain, par plus de soixante sénateurs membres du groupe socialiste. Ce recours n'était pas inéluctable s'agissant d'un texte qui a longtemps fait l'objet d'un relatif consensus. Mais plusieurs dispositions y ont été introduites par le Gouvernement, auxquelles les requérants reprochaient de ne pas avoir de lien avec celles qui figuraient dans le texte initial.

La jurisprudence sur le droit d'amendement s'est précisée depuis le début de l'année 2006. En particulier, le Conseil censure, dès la deuxième lecture, les adjonctions ou modifications qui ne sont pas en relation directe avec une disposition restant en discussion <sup>114</sup>, consacrant ainsi la règle dite de « l'entonnoir » qui figure de longue date dans les règlements des assemblées <sup>115</sup>.

Pour autant, les exigences relatives à la régularité de la procédure législative dès la première lecture demeurent inchangées. Un amendement est toujours 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, fondée sur le premier alinéa des articles 39 et 44 de la Constitution, est rappelée par le Conseil constitutionnel depuis plus de vingt ans <sup>116</sup>. Elle figure dans les règlements des deux assemblées <sup>117</sup>.

Le Conseil a d'ailleurs eu l'occasion, à plusieurs reprises au cours de la période récente, de faire application de cette exigence d'un lien entre les amendements et le texte en discussion.

En 2006, il a ainsi censuré six « cavaliers législatifs », dont deux d'office.

Le 25 janvier 2007, il a censuré, toujours sur ce fondement, une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relatives à la pratique des soins psychiatriques sans consentement, considérant qu'elle ne pouvait être incluse dans un texte relatif à l'organisation institutionnelle des professions de santé <sup>118</sup>.

Le 19 février 2007, il a censuré deux articles relatifs à l'usage du titre de psychothérapeute, considérant qu'ils étaient sans lien avec un projet de loi relatif aux médicaments <sup>119</sup>.

Dans leur saisine, les requérants contestaient la place dans la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs des articles suivants:

- l'article 39, modifiant le code de la propriété intellectuelle et le code du commerce et portant sur le rôle de l'Institut national de la propriété industrielle et la gestion du registre national informatisé du commerce et des sociétés;
- l'article 40, autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relatives au recours à l'arbitrage par les personnes morales de droit public;

- l'article 41, abrogeant les dispositions prévues pour certaines sociétés titulaires d'un office de commissaire-priseur par l'article 56 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000;
- l'article 42, complétant le code de la construction et de l'habitation par des dispositions relatives à l'accès des huissiers de justice aux parties communes des immeubles d'habitation.

De fait, l'insertion de ces articles dans la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs avait été condamnée, en séance, le 15 février, dès la présentation des amendements en cause par le Gouvernement.

Le ministre délégué à la Santé, M. Philippe Bas, avait d'ailleurs ouvert le débat en déclarant: « Le Gouvernement demande votre indulgence, mesdames, messieurs les sénateurs, pour cet amendement et les suivants, qui n'ont qu'un lien infime avec le texte que nous examinons aujourd'hui. »

M. Guy Fischer, sénateur membre du groupe « Communiste républicain et citoyen », avait alors vivement dénoncé « la méthode gouvernementale », se plaignant de n'avoir « eu aucune possibilité d'analyser les conséquences que peuvent avoir ces cavaliers ». M. Charles Gautier, sénateur socialiste, s'est exclamé: « Vous êtes venu avec non pas un cavalier, mais tout un escadron de cavalerie, monsieur le ministre! » Mme Josiane Mathon-Poinat (CRC) a mis l'accent sur le stade avancé de la navette: « De surcroît, ce texte est déclaré d'urgence: il n'y aura donc pas de navette, et une seule lecture aura lieu dans chaque assemblée. Ces cavaliers, dont certains me semblent très dangereux, vont donc être adoptés et ne seront ensuite examinés qu'en commission mixte paritaire. Il est inacceptable que, sur un texte déclaré d'urgence, puissent être déposés des cavaliers de cette nature! » M. Christian Cointat (UMP) a qualifié les propositions du Gouvernement de « très beaux cavaliers ». Le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hyst (UMP), s'était quant à lui interrogé dans les termes suivants: « La nature des cavaliers, comme celle des chevaux, est très diverse: il y en a des petits et des gros! En l'occurrence, à quoi pourrions-nous les comparer? À des percherons, à des boulonnais? Il faudra sans doute demander des précisions aux spécialistes du Haras du Pin! »

Il appartenait donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur le lien qui liait ces quatre articles aux dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial.

L'examen du contenu du projet de loi initial conduisait à donner raison aux requérants. En effet, le projet de loi comportait, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, vingt-six articles, lesquels ne modifiaient que le code civil et le code de l'action sociale et des familles. Il avait pour seul objet de réformer le cadre juridique, financier et institutionnel dans lequel s'exercent les règles relatives à la protection juridique des majeurs.

À l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les articles 39, 40, 41 et 42 de la loi déferée étaient à l'évidence dépourvus de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans ce projet. Ils n'avaient aucun rapport avec la protection juridique des majeurs vulnérables.

Si la requête ne mettait en cause que ses articles 39 à 42, le Conseil a cependant examiné la loi dans son ensemble au regard de la question de constitutionnalité soulevée par les requérants.

Il a ainsi soulevé d'office trois autres dispositions introduites à l'initiative du Gouvernement, à l'Assemblée nationale:

- l'article 34, portant sur l'inscription des mentions relatives à la nationalité sur les extraits d'acte de naissance;

- l'article 35, qui se bornait à tirer les conséquences de la référence au « code de procédure civile » dans divers codes en vigueur;
- l'article 38, ratifiant l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation, laquelle ne touche en rien à la protection des majeurs vulnérables.

Le choix du Conseil de soulever d'office les trois articles précités s'inscrivait dans le prolongement de ses décisions antérieures.

Ainsi, dans leur recours contre la loi pour l'égalité des chances, les requérants avaient mis en cause le lien existant entre son article 21 et le texte initialement déposé. Le Conseil leur avait donné raison, mais il avait étendu son contrôle du lien à l'article 22 - modifiant la définition des heures de travail servant de base à des mesures de réduction de cotisations de sécurité sociale – entaché de la même inconstitutionnalité<sup>120</sup>.

Dans sa décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, le Conseil avait même censuré un article - qui portait sur le régime des heures supplémentaires dans les entreprises de vingt salariés au plus – pour absence de lien avec le texte initial alors que la question n'était pas soulevée dans la requête, ni contre cet article ni contre un autre.

Pour en revenir à la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution, comme issus d'amendements adoptés selon une procédure irrégulière, ses articles 34, 35, 38, 39, 40, 41 et 42.

Ce faisant, il a confirmé sa volonté de contrôler la qualité de la loi et du débat qui conduit à son adoption, refusant de voir dans la pression inhérente à une fin de législature une cause exonérant le législateur des exigences constitutionnelles, constamment rappelées par la jurisprudence au cours des dernières années, relatives à l'exercice du droit d'amendement.

114. Déc. n° 2005-532 DC du 19 janv. 2006, cons. 26; déc. n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, cons. 9 et 10.

115. L'article 108-3 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, à ce stade: « La discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique. » De même, l'article 42-10 du règlement du Sénat prévoit que: « À partir de la deuxième lecture... la discussion des articles et des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique. »

116. La notion de « lien » apparaît pour la première fois dans la déc. n° 85-191 DC du 10 juill. 1985, cons. 2.

117. 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 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. »

118. Déc. n° 2007-546 DC du 25 janv. 2007, cons. 2 à 7.

119. Déc. n° 2007-549 DC du 19 févr. 2007.

120. Déc. n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 29 à 33.