

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL : OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
ET MOTIVATION DE LA DECISION DU CONSEIL**

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007549/obs.htm>

Observations du Gouvernement

Paris, le 16 février 2007

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, de deux recours dirigés contre les articles 35 et 36 de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament, adoptée le 14 février 2007.

Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

*
* *

A/ Les articles 35 et 36 de la loi déferée modifient les dispositions de l'article 52 de la loi n°2004-806 du 9 août 2004. Le premier article détermine les conditions dans lesquelles les professionnels ne bénéficiant pas d'une inscription de droit sur la liste départementale sur laquelle sont enregistrées les inscriptions au registre national des psychothérapeutes peuvent s'inscrire sur cette liste. Le second article précise les caractéristiques de la formation que les psychothérapeutes doivent avoir suivi.

Les députés requérants font valoir que cet article aurait été adopté en méconnaissance des articles 39 et 44 de la Constitution.

B/ Cette critique appelle les observations suivantes.

Il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement peut s'exercer à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire.

Le Conseil constitutionnel n'impartit plus à l'exercice du droit d'amendement des limites tenant à l'ampleur intrinsèque des adjonctions ou modifications apportées au texte initial (décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 ; décision n°2001-455 DC du 12 janvier 2002). La seule limite opposable à l'exercice du droit d'amendement, avant la réunion de la commission mixte paritaire, tient au fait que les adjonctions et modifications apportées au texte en cours de discussion ne peuvent être dépourvues de tout lien avec le texte soumis au Parlement (décision n°2001-455 DC du 12 janvier 2002 ; décision n°2002-459 DC du 22 août 2002 ;

décision n°2003-472 DC du 26 juin 2003 ; décision n°2003-481 DC du 30 juillet 2003 ;
décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006 ; décision n°2006-533 DC du 16 mars 2006).

Au cas présent, les articles 35 et 36 de la loi déferée ont été rétablis par la commission mixte paritaire. Le Sénat n'avait, en effet, pas voté les dispositions qu'ils reprennent et qui sont issues d'amendements parlementaires présentés à l'Assemblée nationale et que celle-ci a adoptés le 11 janvier 2007. Ces dispositions, votées en première lecture par l'Assemblée nationale, peuvent être regardées comme n'étant pas dépourvues de tout lien avec le texte en discussion.

On peut observer, d'une part, que le champ principal des dispositions qui figuraient dans le texte du projet de loi initial consistait à procéder à la transposition de directives communautaires. Ces dispositions visaient ainsi, conformément aux exigences constitutionnelles et aux engagements souscrits par la France, à mettre la législation française en conformité avec le droit communautaire et à la rapprocher ainsi de celle applicable dans les autres Etats membres de l'Union européenne. De la même façon, les dispositions critiquées des articles 35 et 36 de la loi déferée, qui encadrent l'usage du titre de psychothérapeute, contribuent à rapprocher la législation française du droit applicable dans la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. La psychothérapie y est, en effet, généralement une activité réglementée, soumise en particulier à une exigence de formation ou liée à l'exercice de la médecine.

Il apparaît, d'autre part, que les psychothérapies offrent une solution alternative ou complémentaire par rapport à la médication. Elles sont pratiquées comme alternatives aux traitements pharmacologiques pour les troubles peu sévères ou qui ne sont pas susceptibles d'être traités par cette voie. Elles accompagnent les médicaments conçus pour les troubles les plus graves.

Les études de l'INSERM mettent en évidence l'efficacité des psychothérapies, en particulier des thérapies cognitivo-comportementales (TCC), dans le traitement ou la prévention des dépressions, en substitution de médicaments. Parmi les patients traités seulement au moyen d'antidépresseurs, 60 % rechutent alors que le taux de rechute n'est que de 30 % si les patients ont suivi une thérapie cognitivo-comportementale seule ou en complément de médicaments.

On peut ajouter que, dans le cadre de sa recommandation « prise en charge d'un épisode dépressif isolé de l'adulte en ambulatoire » de mai 2002, l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) a souligné que pour les dépressions légères une TCC peut être utilisée seule en traitement initial. Les autres forment de thérapie sont également efficaces. S'agissant en particulier des enfants et des adolescents, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a rappelé en 2005 qu'un traitement médicamenteux ne peut être envisagé qu'en association avec une psychothérapie.

Compte tenu des liens ainsi établis entre le recours à la psychothérapie et les traitements médicamenteux, le Gouvernement estime que les articles 35 et 36 ne sont pas dépourvus de tout lien avec l'objet initial du projet de loi.

Décision n° 2007-549 DC du 19 février 2007

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament, le 14 février 2007, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Patricia ADAM, MM. Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Serge BLISKO, Jean-Claude BOIS, Augustin BONREPAUX, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Christophe CARESCHE, Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Henri EMMANUELLI, Jean GAUBERT, Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD, Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Armand JUNG, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, François LONCLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Didier MATHUS, Didier MIGAUD, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Jean-Claude PÉREZ, Mme Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Paul QUILÈS, Patrick ROY, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Jean-Claude VIOLLET, François HUWART, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, députés,

et, le même jour, par M. Jean-Pierre BEL, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Mme Marie-Christine BLANDIN, MM. Yannick BODIN, Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Nicole BRICQ, Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Claude HAUT, Mmes Odette HERVIAUX, Sandrine HUREL, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Charles JOSSELIN, Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Mme Raymonde LE TEXIER, MM. André LEJEUNE, Claude LISE, Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Marc MASSION, Louis MERMAZ, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Roland RIES, André ROUVIÈRE, Mmes Michèle SAN VICENTE-BAUDRIN, Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jacques SIFFRE, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Robert TROPEANO, André VANTOMME, André VÉZINHET, Richard YUNG, Guy FISCHER, François AUTAIN, Roland MUZEAU, sénateurs,

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,
Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la directive 2004/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 16 février 2007 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 35 et 36 ;

2. Considérant que les articles 35 et 36 de la loi déferée, qui résultent d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, complètent l'article 52 de la loi du 9 août 2004 susvisée ; qu'ils fixent les conditions que devront remplir les personnes souhaitant faire usage du titre de psychologue pour pouvoir être inscrites sur la liste départementale prévue à cet effet ; qu'ils précisent que leur formation en psychopathologie clinique devra avoir été délivrée par un établissement d'enseignement supérieur ou par un organisme agréé par l'Etat ;

3. Considérant que, selon les requérants, les amendements dont ces deux articles sont issus étaient dénués de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans 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 oeuvre 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 l'objet principal du projet de loi dont les dispositions critiquées sont issues était, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, de transposer la directive du 31 mars 2004 susvisée modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain ; qu'il comportait à cet effet vingt-huit articles modifiant le code de la santé publique ou de la propriété intellectuelle et relatifs " aux médicaments ", comme l'indiquait l'intitulé du chapitre Ier dans lequel ils étaient insérés ;

7. Considérant que les deux autres articles que comportait le projet de loi initial étaient regroupés dans un chapitre II intitulé : " Habilitation à prendre des ordonnances " ; que le premier avait notamment pour objet 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 ; que le second l'autorisait à étendre ou à adapter aux collectivités d'outre-mer les dispositions prévues par le projet de loi ;

8. Considérant que les articles 35 et 36 de la loi déferée sont dépourvus de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet dont celle-ci est issue ; qu'ils ont donc été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

9. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 35 et 36 de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament sont déclarés contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française. Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 février 2007, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Jean-Louis PEZANT et Pierre STEINMETZ, Mme Simone VEIL.
