HAL
open science

L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006

Raphaël Déchaux

To cite this version:

Raphaël Déchaux. L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006. 2007, 6 p. hal-03135118

HAL Id: hal-03135118

https://amu.hal.science/hal-03135118v1

Submitted on 18 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE « CAVALIERS » ENTRE 1996 ET 2006

Par Raphaël DÉCHAUX*

Le terme « cavalier » désigne, dans le jargon légistique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer.

Un « cavalier budgétaire » est une disposition dont la présence dans une loi de finances est proscrite par l'article 34 alinéa 19 de la Constitution et l'article 1er de la loi organique relative aux lois de finances.

Un « cavalier social » est une disposition dont la présence dans une loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) est proscrite par l'article 34 alinéa 20 de la Constitution et l'article 1er de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Un « cavalier législatif » est une mesure introduite dans les autres types de lois ordinaires par un amendement dépourvu de lien avec le projet ou la proposition de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie, en méconnaissance des règles induites par les dispositions combinées du premier alinéa des articles 39 et 44 de la Constitution[1].

La lecture des tableaux ci-joints, retraçant le nombre de cavaliers (budgétaires, sociaux ou législatifs) censurés par le Conseil au cours des dix dernières années, atteste que le contrôle opéré par le Conseil s'est renforcé à partir de l'année 2000, sans révéler de « révolution » au cours des années les plus récentes. Entre 1996 et 1999, en effet, le Conseil censurait en moyenne 1,5 cavalier par an (tous types confondus). De 2000 à 2006, il en a censuré en moyenne 12,3 par an, avec un pic de 17 cavaliers en 2006[2]. Il est dès lors légitime de s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire à cette accentuation. Deux causes majeures sont identifiables :

I La protection du domaine des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

La censure des cavaliers sociaux explique, pour une large part, l'accroissement des dispositions cavalières identifiées depuis dix ans. Depuis 2000, ont été censurés en moyenne 6,7 cavaliers sociaux par an, soit environ la moitié du total des cavaliers, tous types confondus. Deux facteurs conjuguent leurs effets en la matière.

---

*Allocataire de recherches - Moniteur de l'enseignement supérieur au sein du GERJC - Institut Louis Favoreu (CNRS UMR 6201), Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III).

[1] Le Conseil constitutionnel a élaboré progressivement sa jurisprudence relative aux cavaliers législatifs, à partir de la décision du 10 juillet 1985 (85-191 DC, cons. 2). Vint ensuite la décision du 13 décembre 1985 (85-198 DC, cons. 4), puis celle du 28 décembre 1985, qui consacra clairement cette position (85-199 DC, cons. 2). C'est dans la décision du 12 janvier 1989 que le Conseil a censuré pour la première fois deux cavaliers législatifs (88-251 DC, cons. 2 à 9). Notons que le Règlement de l'Assemblée Nationale (article 98 alinéa 5 RAN) et le Règlement du Sénat (48 alinéa 3 RS) comportaient des dispositions explicites à ce sujet (les cavaliers législatifs était déjà prohibés par les règlements des assemblées sous la IIIème République).

[2] Notons que ce nombre aurait pu être plus élevé si la loi de finances pour 2007, ou le collectif budgétaire de fin d'année, avaient été déférés au Conseil.

a) La loi constitutionnelle du 22 février 1996, *loi de financement de la sécurité sociale*, avait pour objectif d'éviter que les LFSS deviennent des lois « fourre-tout » ou comportant des « dispositions portant diverses mesures d'ordre social » (DDOS). Fidèle à cette intention, le Conseil censure les dispositions étrangères au domaine des LFSS tel que défini par l'article LO 111-3 du Code de la sécurité sociale.

Toutefois, ce contrôle était initialement restreint par la règle, dite du « préalable parlementaire », à laquelle le Conseil avait soumis les cavaliers sociaux, s'interdisant ainsi de traiter la question si elle n'avait pas été soulevée au Parlement. Or, depuis 2000 (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000), le Conseil s'affranchit de cette auto-limitation, au demeurant critiquée par la doctrine et dont la base était purement prétorienne[3]. Qui plus est, comme en matière de cavaliers budgétaires, le Conseil pratique, depuis la même date, un contrôle exhaustif des dispositions étrangères aux LFSS[4].

Il était donc inévitable que cette double inflexion de la jurisprudence conduise, toutes choses égales par ailleurs, à un plus grand nombre de censures de cavaliers sociaux.

b) Le deuxième facteur est objectif et indépendant de la volonté du Conseil constitutionnel puisqu'il tient à l'augmentation continue du nombre d'articles dans les LFSS depuis 1996 (32 articles adoptés en 1996, 143 en 2006)[5]. Il était logique que le nombre de cavaliers sociaux censurés augmente en proportion.

II L'évolution de la jurisprudence sur le contrôle de la procédure parlementaire.

a) Depuis 1998, le contrôle du Conseil sur la recevabilité des amendements parlementaires a conduit à une meilleure effectivité des règles fixées par les règlements des assemblées.

Ainsi, une décision du 25 juin 1998 a imposé le respect de la règle dite de « l'entonnoir », à partir de la commission mixte paritaire (CMP) : postérieurement à celle-ci, les amendements doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion[6]. Ils ne doivent ni remettre en cause une disposition votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, ni introduire de dispositions nouvelles (sauf pour corriger une erreur matérielle, une inconstitutionnalité ou assurer une coordination avec d'autres textes examinés parallèlement). Le fondement de cette jurisprudence se trouve dans le respect des disciplines de la navette parlementaire imposées par l'article 45 de la Constitution. Là encore, les assemblées parlementaires s'y étaient soumises d'avance par leurs règlements[7].

Le Conseil a ensuite abandonné, par sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, la jurisprudence contestée sur les « limites inhérentes au droit d'amendement » (issue de la décision

[3] AGLAE (M.-J.), « Les cavaliers sociaux », *in RDP*, n° 4, 2000, p. 1153 et s. ; PELLET (R.), *Les finances sociales : économie, droit et politique*, LGDJ, Paris, 2001, p. 139 et 140.

[4] Sur la constitutionnalisation des finances sociales, RIBES (D.), « La formation d'un droit constitutionnel financier de la sécurité sociale », *in RFDC* n° 50, 2002, p. 389 à 410.

[5] Cf. le tableau figurant dans le dossier documentaire relatif à la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, p. 19.

[6] « Des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire », n° 98-402 DC, cons. 2.

[7] Article 108 alinéa 4 RAN et 42 alinéa 10 et 11 RS.

du 29 décembre 1986)[8], puis imposé le respect de la règle de l'entonnoir dès la seconde lecture (décision n° 2006-532 DC du 19 janvier 2006)[9].

Enfin, depuis sa décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, le Conseil « s'autorise » à se saisir d'office de cavaliers législatifs, comme il le fait pour les cavaliers budgétaires ou sociaux, mais sans pousser ici la rigueur jusqu'à un balayage exhaustif.

b) Les statistiques des deux dernières législatures révèlent une augmentation importante du nombre d'amendements (qu'ils soient d'origine parlementaire ou gouvernementale) adoptés au cours des débats[10]. Il n'est plus exceptionnel qu'un texte quadruple de volume lors de son passage au Parlement.

La qualité de la loi s'en ressent car ces amendements sont parfois hâtivement rédigés et ne bénéficient pas des filtres par lesquels est passé un projet de loi (concertations, consultations, discussion interministérielle, examen par le Conseil d'Etat). Dès lors, ces amendements posent souvent des problèmes d'application, comportent des risques pour la sécurité juridique, voire des inconstitutionnalités[11].

Cette double évolution (dont l'une, jurisprudentielle, va à l'encontre de l'autre, imputable au comportement des acteurs politiques) donne à penser que le nombre de cavaliers censurés ira en augmentant les prochaines années[12].

---

[8] Décision n° 86-221 DC, *loi de finances pour 1987* (cons. 5), la décision *Amendement Seguin* du 23 janvier 1987 (86-225 DC) constituant la première censure sur le fondement de cette jurisprudence (cons. 7 et 8). Ces « limites inhérentes », considérées comme subjectives, étaient très critiquées par la doctrine, par ex. GICQUEL (J.) et AVRIL (P.), « Chronique constitutionnelle française », *in Pouvoirs*, n° 42, p. 173 et FAVOREU (L.) « Chronique constitutionnelle française », *in RDP*, 1989, p. 399.

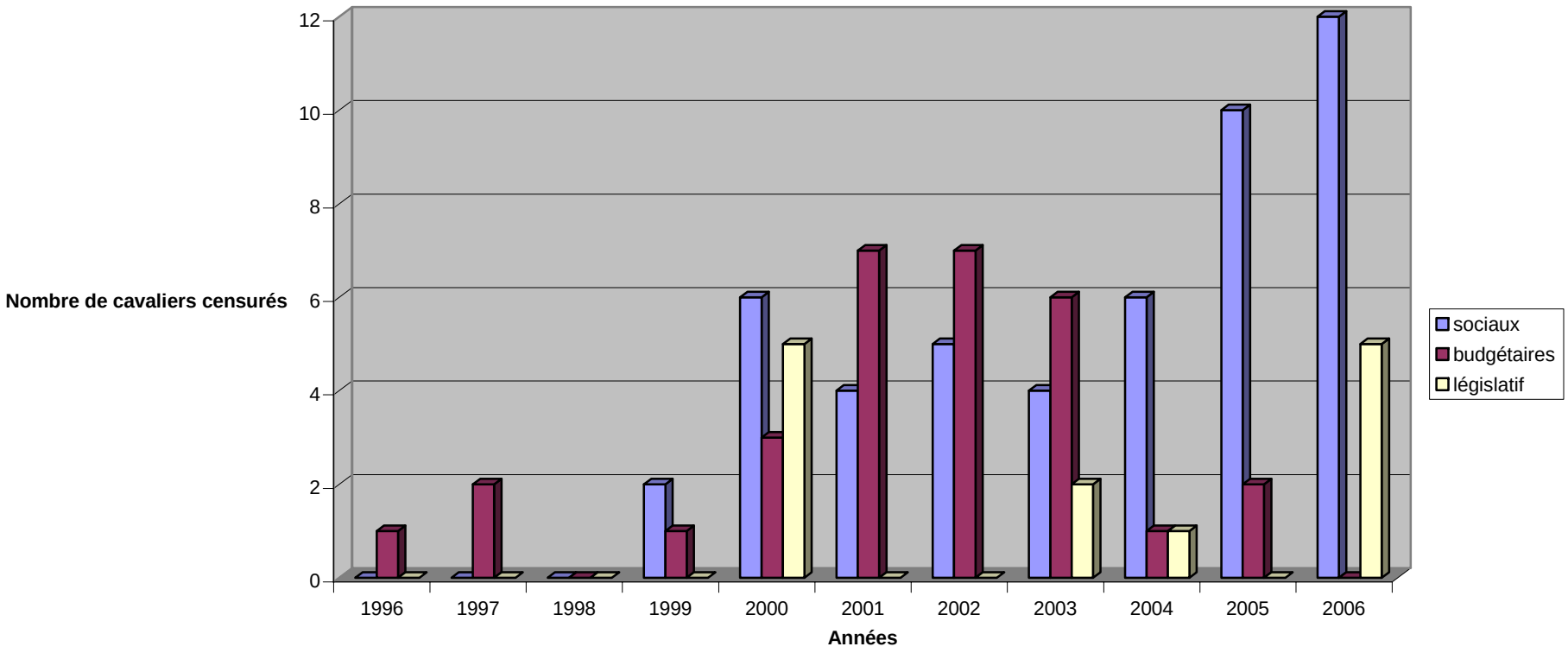
[9] « Les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion », 2006-532 DC, cons. 26.

[10] Plus de 230 000 amendements ont été déposés lors de la dernière législature. Sur ce sujet, lire GRASS (E) « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *in RDP* n° 1, 2003, pp. 139 et s. L'auteur propose des graphiques très éclairants sur cette inflation normative page 158 à 162

[11] L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de cavaliers s'inscrit dans le cadre, plus général, du contrôle de la procédure législative, que le Conseil protège particulièrement depuis la fin des années 1990. Ce « contrôle de constitutionnalité formel » des lois comprend la jurisprudence relative à « l'entonnoir » précitée mais également celles relatives à la protection des objectifs de valeur constitutionnelle « d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » (décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999) et de « clarté et de sincérité du débat parlementaire » (n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005). Mais on peut citer également la jurisprudence relative à l'exigence constitutionnelle de « normativité de la loi », dont le considérant de principe a été énoncé par la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 et dont la première censure est intervenue dans la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005. Ces cinq jurisprudences, distinctes et autonomes, sont caractéristiques de la volonté du Conseil constitutionnel de protéger la « qualité de la loi » par le biais d'un contrôle strict des règles procédurales et donc, d'une constitutionnalisation accrue du droit parlementaire (volonté clairement revendiquée par le Président du Conseil, lors de la cérémonie des vœux au Président de la République le 3 janvier 2005).

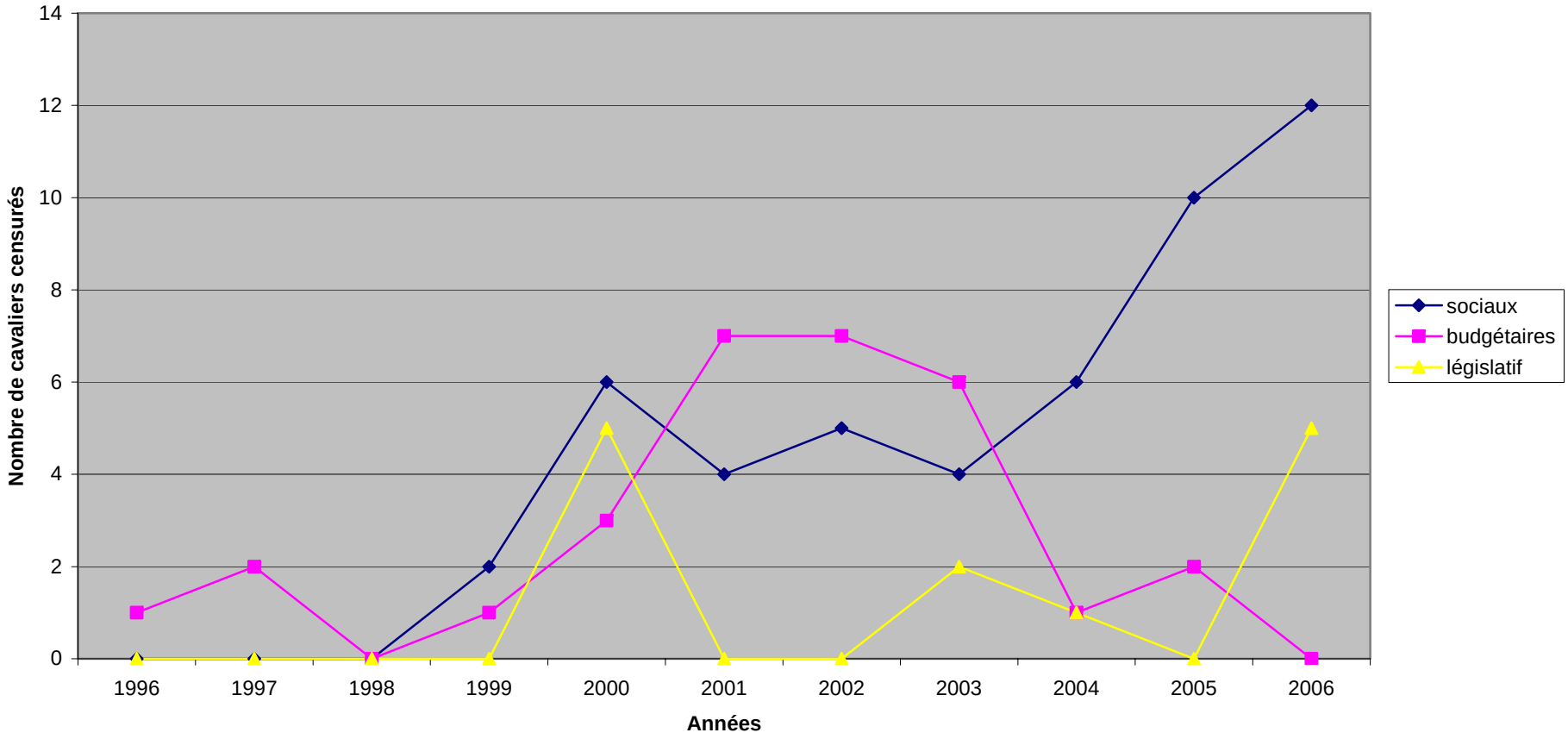
[12] Certains auteurs plaident pour une plus grande rigueur du contrôle : CAMBY (J.-P.) « Cavaliers », *in mélanges en l'honneur de Loïc Phillip*, p. 327 et 328.

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



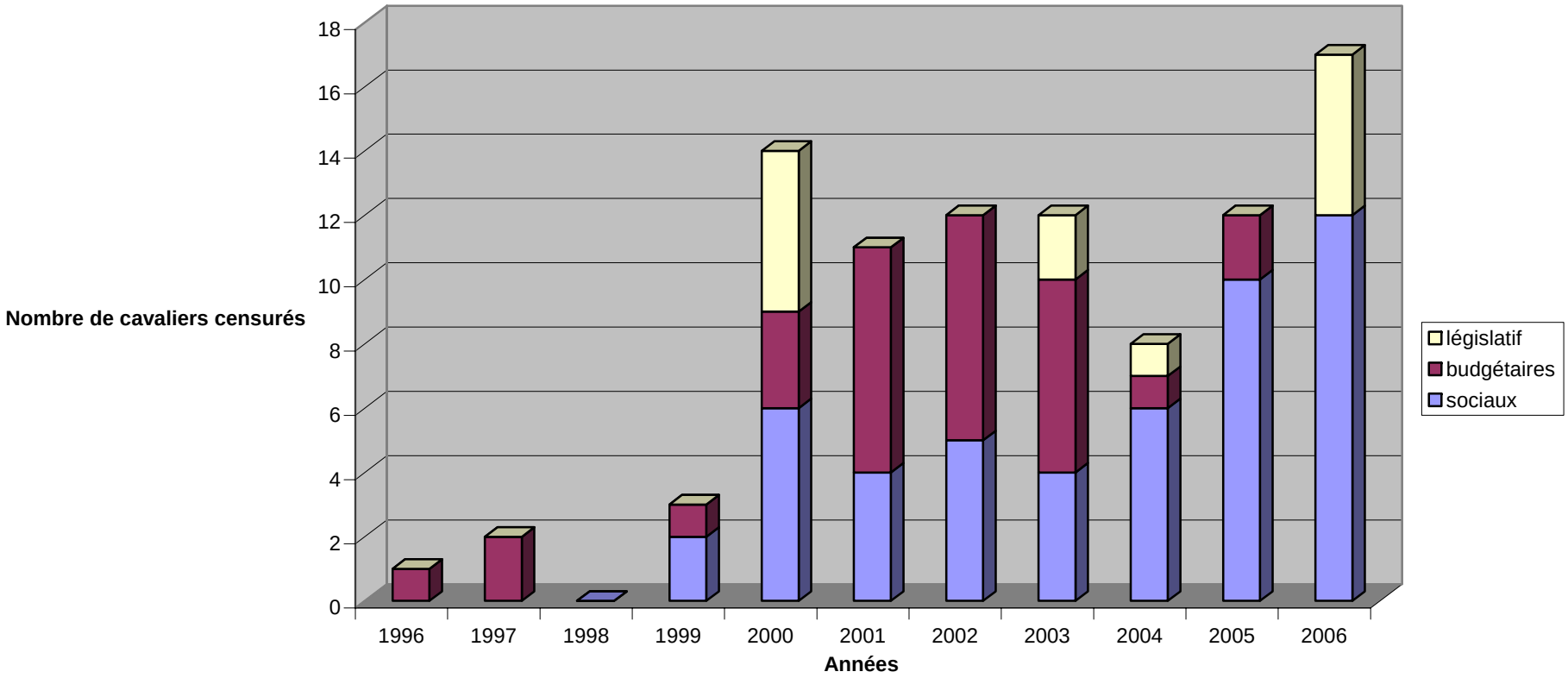
[En 1997, 2002 et 2004, le Conseil n'a pas été saisi de la LFR. En 2006, ni la LFI ni la LFR n'ont été contrôlées]

Evolution du nombre de cavaliers censurés dans la jurisprudence du Conseil constiutionnel (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 constiutionnel (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]