


Une jurisprudence constitutionnelle trop « à cheval » sur les « cavaliers législatifs » ?

Pierre Esplugas-Labatut, Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou

Le Conseil constitutionnel a-t-il appliqué dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024  (1) « Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » une jurisprudence trop stricte et « à cheval » sur l'exercice du droit d'amendement parlementaire ? À l'occasion de l'examen de ce texte de loi, le juge constitutionnel a, en effet, invalidé une somme considérable d'articles (32 sur 86) qui comprenaient, selon lui, ce qu'il est convenu d'appeler dans le jargon parlementaire et jurisprudentiel des « cavaliers législatifs ».


Ces derniers sont traditionnellement définis par le Conseil, y compris dans cette décision, comme des amendements dépourvus de lien entre leur objet et « celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ». On comprend naturellement le sens d'une telle jurisprudence qui vise tout simplement, dans un souci de cohérence et de respect de la sincérité du débat parlementaire, à ce qu'une loi ne soit pas dénaturée par des dispositions ajoutées au fil de la discussion parlementaire sans rapport avec le texte initial et faisant de celui-ci, en définitive, un « texte fourre-tout ». Cette jurisprudence s'inscrit ainsi dans le cadre d'une politique légistique d'amélioration de la qualité de la loi à laquelle on sait que, depuis les vœux en 2005 du président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud au président de la République, le juge constitutionnel est particulièrement attaché. En ce sens, le Conseil poursuit désormais un réel effort pédagogique dans ses décisions en comparant méthodiquement l'objet des dispositions constitutives d'un « cavalier législatif » avec celui des dispositions initiales.

Pour autant, on peut se demander si le Conseil constitutionnel n'en a pas trop fait dans la présente décision « Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » en censurant un trop grand nombre de « cavaliers législatifs ». Cette interrogation peut résulter de trois facteurs.

On sait, en effet, tout d'abord que bon nombre de dispositions étaient en réalité contestées au fond en raison d'un durcissement excessif de la politique migratoire et constitueraient, si l'on en croit les saisines des députés et des sénateurs ainsi que les pas moins de trente « contributions extérieures » reçues par le Conseil constitutionnel à cet effet, une rupture avec la tradition républicaine d'accueil des étrangers. On peut raisonnablement imaginer que, pour ne pas avoir à entrer dans un débat politique piégeux, le Conseil a évacué l'examen de dispositions au fond pour procéder à un examen plus sévère sur la forme lui permettant de sortir de ce piège. Il s'agit d'une technique habituelle empruntée au juge administratif selon laquelle, lorsque celui-ci est embarrassé sur le fond, il se montre particulièrement sourcilieux sur la forme.


Le deuxième facteur qui conduit ensuite à s'interroger sur la sévérité du Conseil constitutionnel résulte de sa conception même d'un « cavalier législatif ». Il apprécie, en effet, le lien entre l'objet de l'amendement et celui, non pas général du texte, mais plus précisément celui « de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ». Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple précis de « cavalier législatif » censuré en l'espèce, il est un fait que la disposition ajoutée par voie d'amendement selon laquelle le maire d'une commune peut, dans le cadre d'une demande de regroupement familial, procéder à la vérification des conditions de logement et de ressources d'un étranger

n'a pas de rapport avec l'objet initial de l'article 1^{er} du texte qui subordonnait la délivrance de cartes de séjour en France à la maîtrise d'un niveau minimal de français. Pour autant, la disposition censurée ayant pour objet de rendre plus strictes les conditions ouvrant droit au regroupement familial avait bien un lien avec l'objet général du texte visant à « contrôler l'immigration ». Sans doute, pourrait-on ainsi ne pas trouver absurde que la jurisprudence constitutionnelle soit plus souple en examinant si l'amendement ajouté a un lien avec l'objet général du texte de loi et non pas celui plus étroit de la disposition initialement discutée. L'article 45 de la Constitution, duquel le Conseil constitutionnel déduit sa jurisprudence, parle d'ailleurs d'un lien, d'une manière générale, avec le « texte déposé ou soumis » sans nullement préciser s'il s'agit d'un lien avec des dispositions particulières de ce texte. C'est encore la solution adoptée par le Conseil lui-même pour le contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale dont les dispositions doivent concerner l'objet général de ce type de lois prévu par la Constitution et les lois organiques afférentes et déterminant notamment, pour l'un, les ressources et les charges de l'État et, pour l'autre, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale.

La troisième interrogation sur une éventuelle excessive sévérité vis-à-vis de la censure de « cavaliers législatifs » vient enfin de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 45 de la Constitution. Cette disposition a été modifiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 délibérément dans un sens plus libéral en ajoutant que tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien « même indirect » avec le texte déposé ou transmis. Cependant, il semble bien, d'une manière générale comme dans cette décision, que le Conseil constitutionnel n'ait pas souhaité tenir réellement compte de cette évolution constitutionnelle et soit toujours aussi strict sur le respect de cette règle de procédure visant à rejeter des « cavaliers législatifs »  (2). La prise en compte d'un « lien même indirect » aurait pu dans cette décision sans doute éviter la censure de dispositions visant à durcir les conditions d'entrée et de séjour des étrangers qui, quoi que l'on en pense politiquement sur le fond, n'étaient pas sans rapport avec le « contrôle de l'immigration », objet général de la loi.

Mots clés :

CONSTITUTION ET POUVOIRS PUBLICS * Contrôle de constitutionnalité * Contrôle a posteriori * Cavalier législatif * Loi immigration

(1) D. 2024. 170  ; D. actu. 29 janv. 2024, obs. M.-C. de Montecler.

(2) V. sur cette position assumée, les explications données par le secrétaire général du Conseil, J. Maïa, Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations, Titre VII, avr. 2020.