

L'élaboration de la loi et son exécution

La loi est l'ensemble de règles provenant de l'autorité souveraine dans une société donnée.

En France, l'autorité souveraine appartient au peuple (= à l'ensemble des citoyens qui élisent les **députés** chargés du **pouvoir législatif** = pouvoir de faire les lois).

Depuis la Constitution de 1958 : trois pouvoirs politiques constituent la base de notre système politique.

- **Pouvoir législatif** : est chargé de la rédaction et de l'adoption des lois mais également du contrôle de l'exécutif. Le pouvoir législatif est généralement exercé par le Parlement, composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.
- **Pouvoir exécutif** : met en oeuvre les lois et conduit la politique nationale. A cette fin, il a le pouvoir d'édicter des règlements et il dispose de l'administration et de la force armée. Il peut détenir des moyens de contraintes vis-à-vis du pouvoir législatif (ex: dissolution de l'Assemblée nationale).
Le pouvoir exécutif est exercé par le Chef de l'Etat et par le Gouvernement (ministres et secrétaires d'état).
- **Pouvoir Judiciaire** : applique les lois pour trancher les conflits entre les particuliers ou entre l'Etat et ses derniers. Son indépendance est primordiale, puisqu'elle est la condition de son impartialité.

I. Le pouvoir législatif : le Parlement (députés et sénateurs)

Le système parlementaire français est **bicaméral**, c'est-à-dire qu'il est constitué de l'Assemblée nationale (députés) et du Sénat (sénateurs).

- l'Assemblée nationale : 577 députés qui siègent au Palais Bourbon, chaque député est élu pour 5 ans (sauf en cas de dissolution).

- le Sénat : 348 sénateurs qui siègent au Palais de Luxembourg, chaque sénateur est élu pour 6 ans.

Aucun projet ou proposition de loi ne peut être adopté s'il n'a pas été examiné par les deux assemblées.

En cas de désaccord : l'Assemblée nationale a le dernier mot.

II. Le pouvoir exécutif : le gouvernement et le président de la République

Le Gouvernement est composé du Premier ministre, des autres ministres et des secrétaires d'Etat.

Le Premier ministre est le chef du gouvernement. Comme tous les ministres, il est nommé par le président de la République.

Le Premier ministre est chargé de la politique du pays, de faire appliquer les lois. Il arbitre en cas de contentieux entre les ministres. Chaque ministre, dans son domaine, doit veiller à l'application de la loi.

Le nombre de ministre n'est pas fixé par la Constitution, de plus la Constitution ne stipule pas la dénomination ni les compétences des ministres.

Chaque semaine (mardi et mercredi de 15h à 16h), les ministres répondent aux questions des députés ("les questions au gouvernement"), cela est retransmis à la TV.

III. Comment est votée une loi ?

1. L'initiative d'une loi

Le **projet de loi** : il s'agit d'un texte proposé par le Premier ministre, au nom du gouvernement.

La **proposition de loi** :

Lorsqu'un texte est proposé par un député : il sera examiné par l'Assemblée nationale ; si le texte vient d'un sénateur : il sera examiné par le Sénat.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la proposition de loi peut être soumise à l'avis du Conseil d'Etat (conseiller du gouvernement et du Parlement).

2. L'examen du texte :

Le texte est examiné par l'une des 6 commissions permanentes de l'Assemblée ou du Sénat ou par une commission spéciale.

Les 6 commissions sont : affaires économiques, affaires étrangères, affaires culturelles, finances, lois, affaires sociales.

Le président de l'Assemblée nationale (élu pour 5 ans par les députés) et le président du Sénat (élu pour 3 ans par les sénateurs) décident de l'ordre du jour des assemblées et de l'examen des textes de loi.

La commission désigne un de ses membres, le rapporteur, qui au moment de la séance publique de débat présentera la position décidée par la commission.

C'est en commission que les différents groupes politiques et les groupes de pressions extérieurs (les lobbys) tentent de faire valoir leurs points de vue.

Les membres de la commission peuvent proposer des modifications du texte d'origine : ce sont des amendements. Ces amendements sont soumis à un vote interne pour décider s'ils sont ou non retenus.

3. Le débat et le vote

Le texte adopté par la Commission compétente doit alors être débattu et voté en séance publique de l'Assemblée. Son inscription à l'ordre du jour des débats est fixée par la conférence des présidents (président de l'Assemblée nationale et présidents des groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale).

Les textes soumis par le Gouvernement (les projets de loi) sont inscrits en priorité et dans l'ordre voulu par le Gouvernement. En séance publique, celui qui a déposé le texte d'origine (un ministre, un député ou un sénateur) intervient le premier en exposant les raisons pour lesquelles il propose un nouveau texte de loi.

Puis, le rapporteur de la commission compétente indique quelle est la position de la Commission. Ensuite, les orateurs des différents groupes politiques donnent leur point de vue sur le texte global qui est soumis au vote. Enfin, on procède à la discussion et au vote de chaque article de la loi et des amendements correspondants.

4. La navette parlementaire

Le texte est adopté en première lecture par une des deux assemblées doit être transmis à l'autre assemblée pour discussion et vote.

C'est ce que l'on appelle la navette parlementaire.

- Si le texte adopté par la seconde assemblée est identique à celui adopté par la première, la loi est considérée comme votée.
- Si les textes adoptés par les assemblées sont différents, il faut procéder à une seconde lecture (discussion et vote) par chacune des assemblées.

Si le désaccord persiste, les assemblées nomment une commission mixte paritaire de 7 députés et de 7 sénateurs.

En cas d'impossibilité d'accord, l'Assemblée nationale (élue directement par le peuple) reprend la discussion et vote. Sa décision met fin à la navette parlementaire. La loi est considérée comme adoptée.

5. La promulgation

La loi adoptée par les deux assemblées législatives peut encore être contestée par ceux qui s'y opposent.

Le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des deux assemblées, 60 députés et 60 sénateurs demandent alors au Conseil constitutionnel de censurer tout ou partie du texte voté. Après délibération, qui ne peut excéder un mois, le Conseil constitutionnel rend sa décision.

La loi, ou ce qui n'en a pas été censuré, devient alors définitive et est transmise au Gouvernement.

Le Président de la République, dans les 15 jours qui suivent, doit signer la loi et la faire paraître au Journal Officiel. C'est ce que l'on appelle la promulgation.

6. Les décrets d'application

Une loi votée et promulguée n'est pas pour autant appliquée.

Le texte d'une loi est très général, il faut prévoir les détails pratiques pour son exécution. Ces détails sont l'objet des décrets d'application. Leur rédaction est le travail des services ministériels.

Là encore, les groupes de pression peuvent intervenir auprès des membres des équipes ministérielles pour obtenir des décrets qui leur soient favorables.

Il faut 6 à 8 mois en moyenne pour que les décrets soient rédigés. Il arrive même que des décrets ne paraissent jamais et qu'ainsi une loi votée ne soit pas appliquée.

IV. Le Conseil Constitutionnel

1 - Composition

Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres. Il se renouvelle par tiers tous les trois ans. Les membres sont désignés respectivement par le Président de la République et le président de chacune des assemblées du Parlement (Sénat et Assemblée nationale).

Les anciens Présidents de la République font, de droit, partie à vie du Conseil constitutionnel quand ils n'occupent pas de fonction incompatible avec le mandat de membre du Conseil, cas dans lequel ils ne peuvent pas siéger.

Le président du Conseil constitutionnel est désigné par le Président de la République parmi les membres.

Le mandat des conseillers est de neuf ans ; il n'est pas renouvelable. Toutefois, en cas de nomination en remplacement d'un membre empêché de finir son mandat, le mandat du remplaçant peut être prolongé de la durée d'un mandat complet si, à l'expiration du mandat du conseiller remplacé, le remplaçant n'a pas occupé cette fonction pendant plus de trois ans.

Les conseillers nommés prêtent serment devant le Président de la République.

Aucune qualification d'âge ou de profession n'est requise pour devenir membre du Conseil constitutionnel. La fonction de conseiller est incompatible avec celles de membre du Gouvernement ou du Conseil économique, social et environnemental ainsi qu'avec tout mandat électoral. Les membres sont en outre soumis aux mêmes incompatibilités professionnelles que les parlementaires.

Pendant la durée de leurs fonctions, les membres du Conseil ne peuvent être nommés à un emploi public ni recevoir de promotion au choix s'ils sont fonctionnaires.

Les membres du Conseil constitutionnel peuvent choisir de cesser leurs fonctions. Ils peuvent aussi être déclarés démissionnaires d'office en cas d'incompatibilité ou d'incapacité physique permanente constatée par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel siège dans l'aile Montpensier du Palais Royal.

2 - Procédure

Le Conseil constitutionnel est une institution permanente dont les sessions suivent le rythme des requêtes dont il est saisi. Il ne siège et ne juge qu'en séance plénière.

Les délibérations sont soumises à une règle de quorum en vertu de laquelle la présence effective de sept juges est requise. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Il n'y a pas d'opinion dissidente possible. Les débats en section et en séance plénière ainsi que les votes ne sont ni publics, ni publiés.

L'instruction des affaires est confiée à un membre du Conseil désigné comme rapporteur par le président sauf en matière de contentieux électoral ; pour ce contentieux, l'instruction est confiée à l'une des trois sections composées de trois membres désignés par le sort mais dont chacun devra avoir été nommé par une autorité différente.

La procédure est écrite et contradictoire. Toutefois, en matière de contentieux électoral (l'instruction est alors confiée à une section du Conseil composée de trois membres), les parties peuvent demander à être entendues.

3 - Organisation

Un secrétaire général, nommé par décret du Président de la République, dirige les services administratifs et le service juridique composé de magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, d'administrateurs des assemblées parlementaires, ou d'universitaires. Le greffe est rattaché au service juridique.

Un service de documentation est associé aux travaux de recherches juridiques. Un service financier, un service des relations extérieures complètent l'organigramme. Les autres personnels sont chargés des tâches d'accueil, de secrétariat, de restauration et de transport.

Le Conseil constitutionnel jouit de l'autonomie financière ; son président en fixe le budget dont la dotation est inscrite dans le projet de loi de finances au titre de la mission « Pouvoirs publics ».

Le Conseil constitutionnel peut être saisi :

- en cas de contentieux des élections législatives et sénatoriales,
- en cas de contentieux de l'élection présidentielle et des opérations référendaires,
- pour le contrôle de la conformité des lois à la Constitution.