

## Nul n'est censé ignorer comment une loi s'élabore...

**L'**élaboration de la loi, en France, est source de beaucoup de confusions à travers les médias et pour les citoyens. Pour montrer leur hyperactivité, des parlementaires multiplient les propositions de loi. Ils les adressent aux médias locaux : certains publient allégrement les communiqués de presse des parlementaires qui cherchent à mettre en avant leurs initiatives. Le lecteur peu averti ne va pas toujours percevoir la subtilité entre une proposition de loi et une loi que nul n'est censé ignorer.

Même une « loi » définitivement votée par le Parlement n'est pas encore officielle. Il peut y avoir un recours auprès du Conseil constitutionnel. Bref, une « loi » n'est véritablement une loi qu'au lendemain de sa publication au *Journal officiel*. Peut-elle pour autant s'appliquer immédiatement ? Pas forcément : très souvent, il faudra attendre les textes d'application...

À travers des questions/réponses, voici quelques-unes des informations à connaître pour décoder l'actualité législative...

### 1) Quelle est la différence entre un projet et une proposition de loi ?

Un projet de loi émane du gouvernement alors qu'une proposition de loi est rédigée par un ou plusieurs députés ou sénateurs. Députés et sénateurs ne peuvent pas déposer ensemble une proposition de loi. Par contre, rien n'interdit à des députés ou sénateurs de groupes politiques différents de déposer ensemble une proposition de loi.

Un projet de loi est déposé en premier lieu soit à l'Assemblée nationale, soit au Sénat. Selon l'objet du texte, certains projets seront déposés plutôt dans telle chambre du Parlement. Par exemple, un projet de loi portant sur les collectivités territoriales sera déposé au Sénat.

### 2) Quel est le rôle d'un rapporteur de commission ?

Les projets et propositions de loi peuvent faire l'objet d'un travail d'analyse et de débats au sein d'une commission, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat.



La commission désigne un rapporteur. Celui-ci va mener des auditions, étudier le texte en profondeur et proposer des amendements (modifications, ajouts ou bien suppressions...).

Le texte est alors débattu en commission. À cette occasion, les membres de la commission pourront eux-mêmes proposer d'autres amendements. Au final, il y a un vote et c'est le texte modifié qui sera pris en compte.

### 3) Et que se passe-t-il une fois le texte voté en commission ?

Une nouvelle étape sera franchie avec l'inscription du projet ou de la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat (selon la chambre où le texte a été déposé et a fait l'objet du travail en commission).

Dans le meilleur des cas, le texte fait l'objet d'un débat en séance plénière après présentation du texte et du rapport. Il y a discussion générale sur l'ensemble du texte, sur les articles, sur les amendements (ils sont encore possibles en séance plénière). Puis il y aura vote sur les amendements, les articles, l'ensemble du texte.

Le texte adopté est alors transféré à l'autre chambre (de l'Assemblée nationale au Sénat, ou du Sénat à l'Assemblée nationale).

Le même processus en commission et en séance plénière est alors mis en œuvre... si le texte est bien inscrit à l'ordre du jour.

Si le texte est voté en l'état, il est adopté. Si des modifications y sont apportées, il doit repartir dans l'autre chambre. C'est ce que l'on appelle **la navette**.

S'il apparaît impossible d'adopter un texte de façon similaire, à l'Assemblée nationale et au Sénat, une **Commission mixte paritaire** est constituée, composée de sept députés et de sept sénateurs. Celle-ci est chargée d'établir un texte consensuel qui sera soumis à chacune des chambres.

En cas de désaccord subsistant, c'est l'Assemblée nationale qui aura le dernier mot.

#### 4) Le projet ou la proposition de loi sont-ils alors immédiatement exécutoires ?

Au moins soixante députés ou au moins soixante sénateurs (mais aussi le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat) ont la possibilité de **saisir le Conseil constitutionnel** pour vérifier la conformité de telle ou telle disposition à la Constitution.

Si le Conseil constitutionnel considère que telle disposition n'est pas conforme à la Constitution, elle sera retirée du texte (avec le risque d'en réduire considérablement la portée). Le Conseil constitutionnel fait égale-

#### Exemples d'inconstitutionnalité

- Le 24 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a considéré comme étant contraires à la Constitution les mots : « *communiquer par tout moyen avec une personne détenue* », figurant à l'article 434-35 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (décision n° 2016-608 QPC du 24 janvier 2017).
- L'article L.3121-10 du code des transports, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1104 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, disposait que « *l'exercice de l'activité de conducteur de taxi (...) est incompatible avec l'exercice de l'activité de conducteur de voiture de transport avec chauffeur* ». Le 15 janvier 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré la disposition ci-dessus contraire à la Constitution : en effet, « *le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est justifiée ni par les objectifs qu'il s'est assignés ni par aucun autre motif d'intérêt général* » (décision n° 2016-516 QPC du 15 janvier 2016).

ment la chasse, notamment, aux « cavaliers législatifs » (cf. page 20, « Une précipitation... cavalière ! »).

La loi devient exécutoire par sa publication au *Journal officiel*. Elle entre en vigueur le lendemain de sa publication. Dans certains cas, pour qu'elle puisse véritablement s'appliquer, il faudra attendre la publication des textes d'application (décrets, arrêtés, voire circulaires...).

#### 5) Quel est l'intérêt pour le Premier ministre de recourir au « 49-3 » ? Y a-t-il des risques ?

Sur un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, et sur un seul autre projet ou proposition de loi au cours d'une même session, le Premier ministre, après délibération préalable en Conseil des ministres, peut recourir à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution française.

Le Premier ministre engage ainsi **la responsabilité du Gouvernement**. Le projet ou la proposition de loi sera réputé adopté, sauf si **une motion de censure** est déposée dans les 24 heures et signée par au moins un dixième des membres de l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est déposée, elle est discutée et votée. Si elle est adoptée, le texte est rejeté... et le Gouvernement est renversé !

La procédure permet de gagner du temps. Elle est quelque peu impopulaire car elle court-circuite le travail parlementaire. Au demeurant, la procédure est tout à fait respectueuse de la Constitution. Si elle n'était pas pertinente, il n'y aurait qu'à changer la Constitution !

#### 6) Mais comment peut-on modifier une disposition de la Constitution ?

Le Gouvernement peut déposer un projet de loi constitutionnelle. Il sera adopté après réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat en Congrès et voté par trois cinquièmes des parlementaires.

S'il s'agit d'une proposition de loi constitutionnelle, après son adoption, le texte sera soumis à un référendum.

#### 7) Seule une nouvelle loi peut-elle modifier ou supprimer une loi existante ?

Non... À côté du pouvoir dont disposent le gouvernement par ordonnance et les parlementaires, il existe un dispositif très spécifique : la **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**. Une QPC est uniquement possible s'il y a une instance en cours devant une juridiction. Ce peut être en première instance, en appel ou en cassation. Par contre, en matière criminelle, ce n'est possible que durant la phase d'instruction (ainsi, pas de QPC possible devant la cour d'assises).

Si la QPC répond aux conditions requises, elle est soumise au Conseil constitutionnel. Celui-ci examine la conformité d'une disposition législative à la Constitution. Bien entendu, la disposition législative en cause doit être

applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites.

Si le Conseil constitutionnel déclare la disposition législative effectivement contraire à la Constitution, cette disposition est abrogée et disparaît de l'ordre juridique.