

FICHE « Pour approfondir » : **La loi**

I - Qu'est-ce que la loi ?

La Constitution de 1958 définit la loi comme le texte que vote le Parlement. Elle en délimite le domaine de compétences et la place sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

1 - Le domaine de la loi sous la Ve République

"**Expression de la volonté générale**" d'après la **Déclaration de 1789**, la loi a longtemps été considérée comme la norme suprême, seule capable de limiter la liberté, en ce qu'elle exprime la souveraineté exercée par les représentants du peuple.

La loi ne se définissait alors que par son auteur, le Parlement, et son domaine était sans limite. On qualifie cette doctrine de "légicentrisme".

La **Ve République** a rompu avec cette conception. La loi ne peut plus intervenir que dans les domaines énumérés par l'article 34 de la Constitution, les autres matières relevant du **pouvoir réglementaire**, c'est-à-dire de l'exécutif. **La loi se définit donc aussi par son contenu.**

De plus, la loi devient **contestable**, puisque le **Conseil constitutionnel** peut en contrôler la conformité à des normes supérieures : la Constitution, son préambule, celui de la Constitution de 1946, la Déclaration de 1789, la Charte de l'environnement et, dans une certaine mesure, les lois organiques, voire aussi certaines lois (ex : loi de 1901 sur les associations), au titre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République."

2 - Une loi concurrencée voire affaiblie

Parallèlement, la loi est **concurrencée par l'essor du droit international et celui de l'Union européenne**, dont le respect s'impose au pouvoir législatif.

La loi s'est aussi elle-même affaiblie du fait de l'inflation législative : quantité croissante de textes, grand nombre d'articles, durée de vie faible, dispositions excessivement techniques ou simples pétitions de principe sans portée normative.

Malgré cela, par sa symbolique et l'étendue des domaines qu'elle couvre, la loi reste encore la norme qui se trouve au cœur de notre édifice juridique.

II - Quels sont les différents types de lois ?

Il existe plusieurs types de lois, qui correspondent soit à un domaine particulier d'intervention, soit à une procédure particulière d'adoption.

On peut dégager **cinq catégories de textes** soumis à une procédure spéciale de vote :

1. les **lois constitutionnelles** ;
2. les **lois organiques** ;
3. les **lois de finances** ;
4. les **lois de financement de la sécurité sociale** ;
5. les **lois autorisant la ratification d'engagements internationaux**.

Ces procédures spéciales sont liées au fait que ces différents types de lois possèdent tous un **domaine particulier**. Ce qui justifie un **contrôle par le Conseil constitutionnel** du respect de ce domaine, notamment contre des amendements parlementaires élargissant les projets de lois à d'autres objets (les "**cavaliers**" **législatifs ou budgétaires**).

1 - Lois constitutionnelles, référendaires et organiques

Certaines lois ne relèvent pas de la loi ordinaire et leur adoption requiert un **formalisme particulier**, suivant une procédure législative spécifique :

- Les **lois constitutionnelles** (art. 89) modifient la Constitution. Elles sont adoptées, après une procédure législative spécifique, soit par le **Congrès** soit par **référendum**.
- Les **lois référendaires** sont des lois qui ne sont pas adoptées par le Parlement, mais par **référendum** (art. 11), à l'initiative du président de la République, sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi ; ou à l'initiative d'un cinquième des parlementaires soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (révision constitutionnelle de 2008). Il s'agit dans ce cas d'une proposition de loi.
- Les **lois organiques** (art. 46) précisent et appliquent des articles de la Constitution qui y renvoient expressément. Une majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale est requise pour leur adoption en cas de désaccord du Sénat. Mais son accord est obligatoire pour les lois organiques qui le concernent. Le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi des lois organiques.

2 - Lois ordinaires (art. 34 de la Constitution)

Les **lois ordinaires** interviennent dans les domaines de la loi définis à l'article 34 et sont adoptées à l'issue de la navette parlementaire. Parmi elles, se distinguent :

- Les **lois de finances**, qui déterminent les ressources et les charges de l'État, et les **lois de financement de la sécurité sociale**, qui déterminent les conditions générales de son équilibre financier : ces lois sont adoptées dans des conditions prévues par la Constitution et par une loi organique (initiative du seul Gouvernement, dépôt en premier lieu obligatoirement à l'Assemblée, stricts délais d'examen) ;
- Les lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux (art. 53) ;
- Les lois de programmation (art. 34) qui déterminent, pour plusieurs années, les "objectifs de l'action de l'État" dans un domaine déterminé, ainsi que les moyens financiers correspondants, parmi lesquelles figurent depuis 2008 les **lois de programmation des finances publiques** (LPFP).

III - Quelles sont les étapes du vote d'une loi ?

Pour être adoptés et devenir une loi, les projets et propositions de loi suivent les différentes étapes de la procédure législative qui doivent conduire à l'adoption du texte dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat. En cas de désaccord, l'Assemblée a le dernier mot.

1. L'initiative

L'initiative de la loi est une **compétence partagée**, qui appartient à la fois au Gouvernement et aux parlementaires (députés et sénateurs).

Le Gouvernement prépare des **projets de loi** et les parlementaires des **propositions de loi**. En vue de leur adoption, l'ensemble de ces textes suivent la même procédure : celle de la navette parlementaire.

2. Le dépôt

Les projets et propositions de loi doivent être examinés par les deux chambres du Parlement.

Le **dépôt d'un projet de loi** peut s'effectuer indifféremment, sauf dans des cas spécifiques prévus par la Constitution, au Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Par exemple, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. À l'inverse, les projets de loi intéressant les collectivités territoriales sont déposés en premier lieu sur le bureau du Sénat.

En revanche, une **proposition de loi** doit être déposée obligatoirement sur le Bureau de l'assemblée du parlementaire qui en est auteur.

L'**article 40 de la Constitution** dispose, en ce qui concerne les parlementaires : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique."

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les projets de loi doivent répondre à certaines conditions de présentation, définies par la loi organique du 15 avril 2009. Ainsi, lors de leur dépôt, ils doivent être accompagnés d'une **étude d'impact**.

3. L'examen de la première assemblée

Le texte est d'abord examiné par la **commission permanente parlementaire** compétente pour le domaine concerné par la future loi. Elle désigne un rapporteur qui étudie le texte et qui rédige un rapport. Il peut, comme les autres membres de la commission, proposer des modifications au texte de la future loi. Ce sont des **amendements**.

Le rapport est ensuite adopté par la commission.

4. Le vote de la première assemblée

Le projet ou la proposition de loi, après inscription à l'ordre du jour, peut être examiné(e) par la première assemblée où il a été déposé (Assemblée nationale ou Sénat) à l'issue d'un délai minimal de six semaines après son dépôt.

La **révision constitutionnelle de juillet 2008** a institué un **partage de l'ordre du jour**, qui est fixé par chaque assemblée, ce qui conditionne l'examen des textes. Selon le cas, les députés ou les sénateurs votent d'abord pour chaque article et amendement, avant de voter sur l'ensemble du texte.

Une fois adopté, le texte est transmis à la seconde assemblée.

Au Sénat, certains textes peuvent être examinés selon la procédure de législation en commission. Dans ce cas, le droit d'amendement ne peut s'exercer qu'en commission. La séance plénière est alors consacrée aux explications de vote et au vote.

5. La navette entre les deux assemblées

La seconde assemblée examine le texte selon les mêmes règles, après un délai de quatre semaines après sa transmission (quinze jours si le Gouvernement engage la procédure accélérée).

Des amendements peuvent aussi être votés.

Le texte modifié doit alors repartir vers la première assemblée pour être à nouveau examiné. Pendant cette **phase de va-et-vient, dite de navette parlementaire**, entre Assemblée nationale et Sénat, seuls les articles modifiés sont étudiés.

6. L'adoption

Le projet, ou la proposition de loi, est réputé adopté lorsqu'il est **voté dans les mêmes termes** par les deux assemblées.

En cas de **désaccord**, le Gouvernement peut convoquer une **commission mixte paritaire (CMP)**. Cette procédure est enclenchée après deux lectures du texte par chaque assemblée sauf si le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Dans ce dernier cas, la réunion de la commission intervient après une seule lecture.

La CMP est composée de sept députés et de sept sénateurs qui doivent proposer un texte commun voté ensuite par chaque assemblée.

En cas d'échec, une **nouvelle lecture** du texte a lieu dans les deux assemblées, et le Gouvernement peut donner le **dernier mot à l'Assemblée nationale**, qui tire un surcroît de légitimité de son élection au suffrage universel direct.

À ce stade, toute décision prise est définitive, que le texte soit adopté ou rejeté.

7. La promulgation

Le texte adopté à l'issue de l'examen parlementaire est ensuite **promulgué par le président de la République dans les quinze jours**.

Pendant ce délai, le Président peut demander un nouvel examen du texte et le Conseil constitutionnel peut être saisi pour vérifier qu'il n'est pas contraire à la Constitution.

La loi promulguée entre en vigueur après sa publication au *Journal officiel*, et des décrets d'application permettent sa mise en œuvre.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19508-quest-ce-que-la-loi>
<https://www.vie-publique.fr/fiches/19510-quels-sont-les-differents-types-de-lois>
<https://www.vie-publique.fr/fiches/19521-quelles-sont-les-etapes-du-vote-dune-loi>
Article extrait de « *La justice et les institutions juridictionnelles* », *La documentation française*.
30 juin 2018 (+précisions et mises à jour personnelles)