

## Le parcours d'une loi

### Le processus législatif et les moyens d'action du Gouvernement

---

Lorsqu'un membre du Gouvernement prend l'initiative d'un projet de loi le secrétariat général du Gouvernement intervient dans la phase de préparation, saisine du [Conseil d'État](#), mise au point, inscription à l'ordre du jour d'un Conseil des ministres. Il assure la procédure de dépôt au Parlement puis son suivi dans la procédure parlementaire. Certaines lois feront l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel. Le SGG est enfin responsable de la publication de la loi.

Aux termes de la Constitution de 1958 (article 39) le Premier ministre a concurremment avec les membres du Parlement l'initiative des lois.

Les projets de loi (c'est-à-dire les textes d'origine gouvernementale) sont délibérés en Conseil des ministres.

Les propositions de loi (texte d'origine parlementaire) ne sont pas soumis à cette procédure mais doivent respecter certaines contraintes (article 40 de la Constitution) "les propositions formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption entraîne soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'augmentation d'une charge publique".

#### Préparation des projets de loi

Lorsqu'un membre du Gouvernement prend l'initiative d'un projet de loi, il élabore un projet de texte qu'il soumet pour avis aux ministres qui seront concernés par son application.

Lorsqu'un accord est intervenu, le ministre pilote le transmet au secrétariat général du Gouvernement avec les lettres d'accord des différents ministres concernés ou le relevé de décision établi à la suite d'une réunion interministérielle tenue à Matignon.

Si un accord n'intervient pas, un arbitrage doit être rendu par le Premier ministre.

Le secrétariat général du Gouvernement transmet le projet au [Conseil d'État](#) à la section administrative compétente ou s'il y a urgence à la commission permanente.

Après examen du texte, le [Conseil d'État](#) envoie son avis au secrétariat général du Gouvernement.

Le projet de loi est révisé éventuellement en fonction des observations formulées par le [Conseil d'État](#) après une réunion de mise au point présidée par le secrétaire général du Gouvernement.

Le secrétaire général du Gouvernement propose au Premier ministre et au président de la République l'inscription à l'ordre du jour d'un prochain conseil des ministres.

#### Dépôt au Parlement

Après délibération en Conseil des ministres, le secrétaire général du Gouvernement assure la procédure de dépôt. Le projet de loi est transmis à l'une ou l'autre des assemblées (le choix de l'assemblée appartient au Gouvernement) accompagné d'un décret de présentation qui indique l'assemblée devant laquelle le texte est déposé et le ministre pilote du texte.

Le dépôt est un simple acte administratif à partir duquel sont calculés des délais :

- délai de 15 jours pour le vote d'une loi organique,
- délai de 40 jours imparti à l'Assemblée nationale pour la loi de Finances.

### **Procédure parlementaire et vote des lois**

Le projet de loi est ensuite examiné par l'une et l'autre des Assemblées une ou plusieurs fois, ce sont les navettes.

- S'agissant du vote de la loi par l'Assemblée nationale, [cliquer ici](#)
- S'agissant du vote de la loi par le Sénat, [cliquer ici](#)

Les transmissions du texte d'une Assemblée à l'autre sont organisées par des lettres signées par le Premier ministre ou par le secrétaire général du Gouvernement qui a une délégation de signature du Premier ministre.

Lorsque par suite d'un désaccord (article 45 de la Constitution) entre les deux Assemblées, un projet de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée, ou si le Gouvernement déclare l'urgence après une seule lecture, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré est soumis pour approbation aux deux Assemblées.

Si la CMP ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement peut après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et le Sénat demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

La promulgation des lois est l'acte par lequel le Chef de l'État atteste l'existence de la loi dans les formes prescrites pour la promulgation par le décret n° 59-635 du 19 mai 1959 modifié par le décret n° 90-218 du 8 mars 1990.

Le secrétariat général du Gouvernement recueille ensuite les contreseings des ministres concernés puis soumet le texte à la signature du Premier ministre avant de le transmettre au Président de la République qui a un délai de 15 jours après la transmission du texte au Gouvernement de la loi définitivement adoptée (article 10 de la Constitution).

A l'intérieur de ce délai de promulgation de 15 jours dont dispose le Président de la République, deux événements peuvent intervenir :

- le Président de la République peut, en vertu de l'article 10 de la Constitution, demander une nouvelle délibération de la loi,
- un certain nombre de personnes peuvent saisir le Conseil constitutionnel en vue de faire déclarer la loi non conforme à la constitution. Le délai de promulgation est alors suspendu.

### **Saisine du Conseil constitutionnel**

Les lois organiques, avant leur promulgation doivent être soumises au Conseil constitutionnel (article 61 de la constitution).

Les lois ordinaires peuvent être déférées au Conseil constitutionnel :

- par le président de la République,
- par le Premier ministre,
- par le président de l'Assemblée nationale,
- par le président du Sénat,
- ou 60 députés,
- ou 60 sénateurs.

Le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à 8 jours.

## Publication de la loi

Lorsque le président de la République a apposé sa signature, la loi est retournée au secrétariat général du Gouvernement qui l'adresse à la direction des *Journaux officiels* pour publication.

## Pendant le processus parlementaire :

### Moyens d'action du Gouvernement :

- le choix de l'Assemblée saisie en premier lieu, en général, l'Assemblée nationale, là où il a une majorité ;
- l'utilisation de la procédure d'urgence ;
- l'irrecevabilité opposée aux amendements parlementaires en application de l'article 40 (amendement augmentant des dépenses et diminuant des ressources) ou de l'article 41 (amendement portant sur des dispositions qui ne relèvent pas du domaine de la loi).
- la procédure du vote bloqué : article 44, alinéa 3 : si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.
- sur le vote d'un texte : article 49, alinéa 3 : le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement. L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure si elle est signée par 1/10 au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que 48 heures après son dépôt.

### Moyens d'action du Parlement :

#### A l'Assemblée nationale seule :

- [motion de censure](#)

#### Au Sénat et à l'Assemblée nationale:

- l'[exception d'irrecevabilité](#) : l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle.
- la [question préalable](#) : l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.
- la [motion de renvoi en commission](#) : son effet en cas d'adoption est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport.
- (*Au Sénat seulement*) la [motion préjudicielle](#) : l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion.

## Consultation du Conseil d'État

Le Secrétariat général du Gouvernement a la charge de transmettre au Conseil d'État ou, plus précisément, aux sections administratives du Conseil d'État, **les textes les plus importants**.

Rappelons que le Conseil d'État a **deux fonctions bien distinctes** :

- **juridiction administrative suprême**, il peut annuler une réglementation (par exemple un décret) ou condamner une administration à réparer un dommage ;
- mais il a également une importante fonction "consultative", c'est-à-dire de **conseil au Gouvernement**. Lui sont en effet soumis les lois, les ordonnances (avant leur inscription au conseil des ministres) et environ la moitié des décrets réglementaires avant leur publication.

Dans le cadre de sa fonction consultative, le Conseil d'État rend un avis sur les questions de droit mais aussi de bonne administration. Cet avis se traduit :

- par l'élaboration d'un texte à partir du projet du Gouvernement ;
- le cas échéant, par la rédaction d'une note où sont sommairement exposées les raisons de son désaccord.

**Cet avis est secret**, mais le Gouvernement peut le rendre public.

Le caractère confidentiel des débats du Conseil d'État permet à celui-ci de "conserver sa liberté de ton". Si, comme certains le souhaitent, les avis du Conseil d'État étaient rendus systématiquement publics, cette liberté de ton ne serait plus entière.

**Le Secrétariat général du Gouvernement a trois fonctions à remplir dans les relations entre le Gouvernement et les formations consultatives du Conseil d'État.**

- il doit leur **transmettre les projets de loi**, d'ordonnances, de décrets en Conseil des ministres et de décrets de "déclassement" (c'est-à-dire les décrets plaçant dans le domaine réglementaire des dispositions initialement prises par le législateur mais relevant, selon la Constitution, du Gouvernement et non du Parlement).
- un chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement assiste aux délibérations du Conseil d'État (en compagnie des représentants des ministères), le cas échéant pour **exposer le point de vue du Gouvernement, veiller à la cohérence des interventions des représentants des ministres et suivre l'évolution des débats.**
- le Conseil d'État s'étant prononcé, **le secrétaire général du Gouvernement co-préside une réunion d'arbitrage** au cours de laquelle **le texte définitif est établi**, à la lumière de l'avis du Conseil d'État.

Pour plus de clarté, on a pris l'habitude d'établir pour le Conseil des ministres :

- sur **papier rose le projet soumis au Conseil d'État** par le Secrétariat général du Gouvernement ;
- sur **papier vert le texte du Conseil d'État** ;
- sur **papier bleu le texte, après avis du Conseil d'État** (c'est ce dernier texte qui sera examiné en Conseil des ministres).

Ainsi, le "bleu" résulte généralement d'un "mélange" entre le "rose" et le "vert".

Les transmissions de textes (dans les deux sens) entre le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement se font désormais par voie télématique.

**S'agissant des décrets en Conseil d'État** - dont la transmission au Conseil d'État incombe soit au Secrétariat général du Gouvernement (décrets en conseil des ministres, décrets de déclassement), soit au ministre "chef de file" (autres décrets en Conseil d'État) - **le Gouvernement n'a le choix qu'entre son texte initial et celui du Conseil d'État.** Mais ce choix est possible disposition par disposition.

**Cette règle a été imposée par la jurisprudence du Conseil d'État** elle-même. Les formations contentieuses du Conseil d'État (c'est-à-dire le Conseil d'État statuant comme juge) censurent en effet une disposition de décret en Conseil d'État qui diffère à la fois du texte qui avait été soumis aux sections administratives et du texte élaboré par celles-ci.

**Cette règle ne s'applique pas aux lois.** Toutefois, **le Conseil constitutionnel pourrait censurer une disposition de loi** qui aurait été élaborée au cours de la réunion d'arbitrage (précédant le passage au Conseil des ministres et le dépôt au Parlement) et n'aurait de lien ni avec le projet soumis au Conseil d'État, ni avec le texte du Conseil d'État. Il pourrait en effet estimer que le Gouvernement n'a pas correctement consulté le Conseil d'État et ainsi violé l'article 39 de la Constitution qui prévoit que le Conseil d'État est consulté sur les projets de loi.

**Le Secrétariat général du Gouvernement doit particulièrement veiller à ce que les avis du Conseil d'État soient pris en compte**, lorsque le Conseil d'État s'est prononcé sur un terrain juridique (par exemple lorsqu'il a estimé qu'une disposition de loi était inconstitutionnelle ou qu'une disposition contenue dans un décret était contraire à une loi).

**De fait, le Conseil d'État est suivi dans la très grande majorité des cas lorsqu'il soulève une objection de nature juridique.** Cela s'explique en grande partie par la crainte de voir le texte ultérieurement censuré, soit par les formations contentieuses du Conseil d'État (décrets), soit par le Conseil constitutionnel (lois).

## **Promulgation et publication des lois et règlements**

### **Cas des lois**

#### **Saisine du Conseil constitutionnel**

Le Secrétariat général du Gouvernement doit avant tout **vérifier que la loi qui vient d'être votée ne fait pas l'objet d'un recours** devant le Conseil constitutionnel.

La Constitution permet en effet au président de la République, au Premier ministre, au président de chaque Assemblée, à soixante députés ou à soixante sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi qui vient d'être votée (en pratique c'est l'opposition qui forme la plupart des recours).

**Le recours doit être formé avant la promulgation de la loi.**

**Après sa promulgation, il est trop tard.** En effet, il n'existe pas en l'état actuel des choses d'"exception d'inconstitutionnalité" en droit français (c'est-à-dire qu'on ne peut critiquer une loi promulguée devant aucun juge).

Avant de promulguer la loi, c'est-à-dire de la faire signer par le président de la République, il convient donc de **vérifier que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi. Une procédure de vérification a été mise au point à cet effet entre le Conseil constitutionnel et le Secrétariat général du Gouvernement.**

Si un recours a été formé devant le Conseil constitutionnel, le délai de promulgation (c'est-à-dire le délai de quinze jours que la Constitution donne au Président de la République pour signer une loi votée) est suspendu. Cela veut dire que l'"aiguille du chronomètre" est arrêtée pendant que le Conseil constitutionnel examine le recours.

**En cas de saisine du Conseil constitutionnel, le Secrétariat général du Gouvernement a un rôle très important à jouer : c'est celui de présenter au Conseil constitutionnel les observations du Gouvernement sur le recours** (même si la loi déférée est d'origine parlementaire, c'est-à-dire si elle trouve son origine non dans un "projet de loi", mais dans une "proposition de loi").

Les observations sont présentées oralement, lors d'une réunion tenue par le membre du Conseil constitutionnel en charge du dossier, et par écrit par la production d'une note mise au point par le Secrétariat général du Gouvernement en liaison avec les ministères intéressés. Depuis la fin de l'année 1994, cette note est publiée au *Journal officiel*, comme l'est naturellement la décision, de même que le recours des parlementaires.

#### **Promulgation et publication**

S'il n'y a pas eu de saisine, ou si le Conseil constitutionnel a rejeté **le recours, le Secrétariat général du Gouvernement recueille la signature des "ministres responsables", puis celle du Chef de l'État.**

La signature de celui-ci assure la promulgation de la loi.

La publication de la loi se fait au *Journal officiel* de la République française (*JO*), après relecture des épreuves par le ministère principalement intéressé.

Le "*J.O.*" paraît tous les jours, sauf le lundi. Sa confection incombe à la **Direction des Journaux officiels**, service du Premier ministre relevant de l'autorité du secrétaire général du Gouvernement. Le *JO* s'est considérablement modernisé au cours des années récentes (photocomposition, version télématique...).

#### **Cas des décrets**

Le ministre responsable (ou le Secrétariat général du Gouvernement s'il s'agit d'un décret en Conseil des ministres ou d'un décret de déclassement) recueille le "contreseing" des ministres :

- "responsables" s'il s'agit d'un décret qui doit, en vertu de la Constitution, d'une loi ou de la jurisprudence être revêtu de la signature du Président de la République (selon la jurisprudence, les ministres "responsables" sont "ceux auxquels incombe, à titre principal, la préparation et l'application du décret")
- **"chargés de l'exécution"** s'il s'agit d'un décret non soumis à la signature du Président de la République, ce qui est le cas de la grande majorité des décrets (selon la jurisprudence, les ministres chargés de l'exécution d'un acte du Premier ministre sont ceux qui devront prendre les mesures juridiques que l'exécution de cet acte comporte nécessairement, c'est-à-dire les mesures sans lesquelles cet acte ne produirait pas ses pleins effets).

**Dans les deux cas, le Secrétariat général du Gouvernement recueille la signature du Premier ministre.** C'est cette signature du Premier ministre, obligatoire pour tous les décrets, qui fait du Secrétariat général du Gouvernement un point de passage obligé pour les décrets (et donc pour l'essentiel de l'activité réglementaire).

A cette occasion, les chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement examinent la **correction juridique et formelle du décret**. De son côté, le cabinet du Premier ministre opère les dernières vérifications d'opportunité.

**Dans le cas des décrets en Conseil d'État, le Secrétariat général du Gouvernement vérifiera que l'on ne s'est écarté du texte du Conseil d'État que sur des points qui ne font pas courir au décret un risque d'annulation.** Si nécessaire, une réunion d'arbitrage co-présidée par le secrétaire général du Gouvernement permet de mettre au point le texte définitif.

Tous les contreseings devront avoir été recueillis avant transmission au Secrétariat général du Gouvernement (ce qui ne constitue pas toujours une simple formalité, car il est arrivé, dans des hypothèses, il est vrai exceptionnelles, qu'un ministre remette en cause un arbitrage au moment de signer).

Une fois qu'il en a vérifié le contreseing, la correction formelle et la légalité, le Secrétariat général du Gouvernement soumet le décret à la signature du Premier ministre et, le cas échéant (décrets présidentiels et décrets en Conseil des ministres), à celle du Président de la République. Puis il le fait publier au *JO*.

#### **Autres textes**

Le Secrétariat général du Gouvernement assure également la publication au *JO* :

- des décisions du Conseil constitutionnel ;
- des arrêtés du Premier ministre, des arrêtés interministériels et des arrêtés ministériels ;
- des circulaires ministérielles les plus importantes ;
- des décisions rendues par les autorités administratives indépendantes (commission nationale de l'informatique et des libertés, conseil supérieur de l'audiovisuel ...) ;
- des informations parlementaires ;
- d'autres textes officiels (avis de concours de la fonction publique, avis aux exportateurs...).

S'agissant des **textes de caractère réglementaire** (c'est-à-dire des textes posant des règles générales, par opposition aux décisions individuelles ou aux recommandations), **la publication au JO est une formalité nécessaire**, en vertu d'un décret de 1870, pour les faire entrer en vigueur, et plus particulièrement **pour les rendre opposables aux citoyens**.

#### **Suivi des décrets d'application des lois**

Au cours des dernières années, le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas ménagé ses efforts pour faire en sorte que les décrets d'application des lois soient pris dans un délai raisonnable. Les "décrets d'application" sont les décrets nécessaires à la fixation de tous les

détails qu'une loi n'a pu régler, détails sans lesquels la loi ne peut produire tous ses effets et se trouve donc paralysée.

**Depuis 1984, en effet, a été mis en oeuvre un dispositif de "suivi des décrets d'application". Celui-ci est décrit dans des circulaires du Premier ministre, en date des 23 novembre 1984 et 1<sup>er</sup> juillet 1990 :**

- Normalement, un projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres s'il n'est accompagné d'une ébauche des décrets d'application et du calendrier de mise au point de ces décrets.
- Après l'adoption de la loi, le secrétaire général du Gouvernement veille au respect du calendrier, fait les relances nécessaires, décale en cas de retard, rend compte au Premier ministre.

**Un tableau de suivi des décrets d'application est établi pour chaque loi.** Ce tableau permet un "compte à rebours" de la sortie des décrets.

### **Transposition des directives européennes en droit interne**

Dans sa circulaire du 25 janvier 1990, le Premier ministre a demandé que le S.G.C.I. et le S.G.G. mettent en place un suivi de la transposition des directives en droit interne. Ce suivi comporte les trois phases suivantes :

- **Calendrier préalable à la transposition des directives en droit interne**

Dès la diffusion d'une directive, il appartient au S.G.C.I. d'établir le calendrier préalable à l'établissement de l'échéancier définitif. Ce calendrier est préparé en liaison avec les ministères intéressés. Il indique, notamment, la date à laquelle la directive doit être transposée en droit interne, la date des réunions au S.G.C.I. avec les ministères responsables, la date à laquelle sera établi l'échéancier définitif. Une fois établi, ce calendrier est communiqué au S.G.G.

- **Etablissement de l'échéancier définitif**

Le Premier ministre a rappelé, dans la circulaire du 25 janvier 1990, qu'il appartenait au ministre chef de file d'établir un échéancier d'élaboration des textes de droit interne au plus tard dans les trois mois suivant la diffusion d'une directive.

Cet échéancier est proposé par le ministre chef de file et adressé au S.G.C.I. Le ministre chef de file doit notamment mentionner les organismes à consulter pour un texte de droit interne ainsi que les dates prévues de consultations.

Ce calendrier est définitivement arrêté par le S.G.C.I. et les ministères intéressés. S'agissant des parties du calendrier concernant les projets de loi, décrets en Conseil des ministres, ceux pris en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, cet échéancier est complété par le S.G.G. par la mention des dates de saisine du Conseil d'État, et le cas échéant, du Conseil des ministres et de dépôt au Parlement.

L'ensemble du calendrier prévisionnel est communiqué pour observations aux ministères concernés qui doivent le retourner dans un délai de quinze jours au S.G.G. Un calendrier définitif, établi par texte, nécessaire à la transposition est alors adressé par le S.G.G. au S.G.C.I. et aux ministères concernés.

- **Suivi de l'exécution du calendrier définitif**

Il appartient au S.G.G., en liaison avec le S.G.C.I., de suivre l'exécution du calendrier définitif.