LA FABRIQUE DE LA LOI

DÉCODAGE

Si, en dernier ressort, le Parlement « vote la loi », plusieurs acteurs concourent à son élaboration, dont le Conseil d'État. Le Gouvernement s'appuie sur son « conseil », qui l'assure à la fois du bien-fondé juridique de ses projets et de la mise en œuvre la meilleure, au regard du principe de « bonne administration ». Cette mission consultative très ancienne – elle était déjà à l'œuvre à l'époque du Premier consul Bonaparte – est aussi des plus discrètes, même si cette situation est appelée à évoluer.

Conseiller juridique

Le volume de la norme a décuplé en quarante ans et 10 % des articles des codes changent chaque année. Dans ce contexte d'inflation normative, le Conseil d'État s'assure de la régularité juridique des projets de texte. Il s'interroge aussi sur la pertinence des mesures envisagées au regard des objectifs poursuivis, sans toutefois discuter les choix politiques du Gouvernement. À l'issue de son examen, il propose des textes amendés, que le Gouvernement peut retenir ou écarter au profit de ses projets initiaux. En règle générale, celui-ci suit ces avis pour limiter les risques contentieux, ses textes pouvant être déférés devant le juge constitutionnel, le juge administratif ou les juges européens.

Intégrer le droit européen

Cette mission du Conseil d'État s'est profondément renouvelée depuis plusieurs années. Il se doit de veiller à ce que les projets soumis soient conformes au droit interne, mais aussi au droit de l'Union européenne, qui est, on l'oublie trop souvent, notre droit.

Conseil et contentieux

Le Conseil d'État sépare strictement ses fonctions de conseil et ses fonctions contentieuses : un membre du Conseil d'État ne peut successivement assurer dans une même affaire des fonctions consultatives, puis juridictionnelles. Et les membres de la section du contentieux ne peuvent pas accéder aux dossiers des sections administratives pour les affaires qu'ils ont à juger.

La section du rapport et des études

Aux missions consultatives assurées par les sections administratives s'ajoutent celles de la section du rapport et des études, qui prépare le rapport annuel du Conseil d'État, conduit des études thématiques ou particulières et organise les activités de coopération internationale et de valorisation de ses travaux. On touche là au rôle particulier du Conseil d'État, qui, même lorsqu'il procède à des études, ne s'acquitte pas d'une fonction purement académique, mais a l'ambition de faire des propositions concrètes de portée législative, réglementaire ou de simple « bonne administration », utiles aux pouvoirs publics.

Conseiller le Parlement

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut aussi être saisi pour avis par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi, avant son examen en commission, à condition que son auteur ne s'y oppose pas. Ce nouveau rôle lui permet d'apporter son expertise juridique aux assemblées parlementaires et de contribuer au renforcement de la qualité de la loi, au profit de tous les citoyens. En 2014, le Conseil d'État a ainsi été saisi, pour avis, d'une importante proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Cette proposition est devenue la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014, publiée au *Journal officiel* du 15 juin 2014.

La publicité des avis du Conseil d'État

Jusqu'à présent, les avis du Conseil d'État sur les projets de texte qu'il examinait n'étaient pas publics, sauf décision contraire du Gouvernement. Le Conseil d'État publiait chaque année, dans son rapport public, les commentaires qu'appelait de sa part une sélection des textes les plus significatifs qu'il avait eu à connaître. Désormais, conformément à la décision du Président de la République, la publicité donnée aux avis du Conseil d'État sur les projets de loi sera la règle.

« Le Conseil d'État ne se borne pas à délivrer un avis favorable ou défavorable sur un projet de texte : il prend l'initiative de l'amender, de l'enrichir, de formuler des propositions alternatives et, *in fine*, de procéder presque toujours à une nouvelle rédaction. En cela, bien qu'il ne le fasse que d'une manière consultative, le Conseil d'État intervient avec l'autorité que lui confèrent son expérience contentieuse et sa connaissance de l'administration. »

Jean-Marc Sauvé, in *« L'écriture de la loi et le Conseil d'État » (12 juin 2014) à retrouver sur www.conseil-etat.fr*

La place du Conseil d'État dans l'élaboration de la loi

1

LE PROJET DE LOI

Préparé par un ministère, il fait l'objet d'une concertation au sein du Gouvernement.

2

ARBITRAGE INTERMINISTÉRIEL

Le projet de loi rédigé fait l'objet d'un arbitrage du Premier ministre.

3

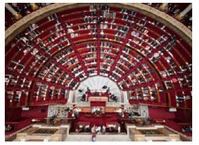
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Au sein de la section compétente, un rapporteur élabore un projet, qui est examiné en section, puis en assemblée générale ; celle-ci adopte un avis.

4

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DES MINISTRES

Finalisé par le Gouvernement, le projet de loi est discuté en Conseil des ministres.



5

DÉBAT AU PARLEMENT ET VOTE DE LA LOI

Dans chacune des assemblées, le texte est examiné en commission, puis débattu en séance publique. À l'issue des discussions, un texte définitif est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adopté par l'Assemblée nationale statuant à titre définitif.

6

SAISIE (ÉVENTUELLE) ET DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées ou 60 parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel, qui a un mois pour statuer sur la conformité à la Constitution du texte adopté au Parlement.

7

PROMULGATION

Le Président de la République promulgue la loi, qui est publiée au *Journal officiel*.

CINQ SECTIONS ADMINISTRATIVES sont en charge de la mission consultative du Conseil d'État : la section de l'intérieur, la section des finances, la section des travaux publics, la section sociale, la section de l'administration. Les projets les plus complexes, et notamment la plupart des projets de loi et d'ordonnance, sont soumis à l'examen de l'Assemblée générale, la plus haute formation consultative du Conseil d'État. Lorsque l'urgence est requise à la demande du Premier ministre, le texte est étudié par la Commission permanente. Le Conseil d'État adapte ses méthodes de travail en fonction des besoins. De plus, les méthodes et les conditions de travail des sections ont été profondément rénovées, et les salles modernisées, pour permettre une activité dématérialisée.

Détail sur « Les sections administratives » sur www.conseil-etat.fr

L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE

EN CHIFFRES

Nature des textes examinés

96 PROJETS DE LOI
1 PROPOSITION DE LOI D'ORIGINE PARLEMENTAIRE
54 PROJETS D'ORDONNANCE
756 PROJETS DE DÉCRET
27 AVIS

Délai moyen d'examen des projets de loi *(en %)*

98 %
en moins de **2 mois**

19 %
en moins de **15 jours**

Délai moyen d'examen des projets de décret *(en %)*

89 %
en moins de **2 mois**

28 %
en moins de **15 jours**

Répartition des projets de texte par ministère *(en %)*

- 30 — Intérieur, Outre-mer
- 15 — Ministères financiers
- 14 — Ministères sociaux
- 10 — Politiques publiques territoriales
- 7,7 — Premier ministre
- 6 — Éducation, Enseignement, Recherche
- 4,5 — Affaires étrangères
- 12,8 — Autres