



DROIT CONSTITUTIONNEL – FICHE N°14

LA FONCTION LÉGISLATIVE

La fonction législative consiste à élaborer et adopter des lois. En droit français, on considère ainsi comme une loi toute norme adoptée par le Parlement conformément à la procédure législative, indépendamment de leur objet ou de leur portée (générale ou particulière). Ces lois ne peuvent être modifiées que par une autre loi et aucun tribunal ne les annuler.

L'importance et le contrôle de la fonction législative

La fonction législative possède une double importance : du point de vue juridique, les lois sont au sommet de la hiérarchie des normes (avec la Constitution) ; du point de vue politique, les lois de plus en plus complexes permettent d'organiser la vie collective. Ainsi, confisquer la fonction législative permettrait la mise en place d'un régime bien éloigné de la démocratie, par exemple par l'octroi de privilèges, l'imposition de mesures particulières, la modification des conditions d'un procès, etc.

Il convient donc de limiter ce risque de confiscation par des dispositions organiques. Et les exemples ne manquent pas : limiter la durée des mandats, le nombre de mandats consécutifs ou le cumul des mandats, renouveler les assemblées par fraction et permettre leur dissolution, ou encadrer le vote des lois de mesures contraignantes. En ce qui concerne la France, le cumul des mandats dans le temps et dans l'espace a longtemps été la règle, mais les choses tendent à évoluer... lentement.

Organe législatif unique et organe législatif complexe

La Constitution confie parfois le pouvoir législatif à un organe unique (comme en 1973, 1848 et 1946) mais il est généralement confié à plusieurs entités qui forment un « organe législatif complexe », chaque entité étant un « organe législatif partiel ». Selon les situations et souvent de façon complémentaire, ces organes sont les assemblées parlementaires, le peuple, le pouvoir exécutif et le juge constitutionnel.

Les assemblées parlementaires

Les assemblées parlementaires peuvent être composées de membres élus ou nommés, et sont parfois au nombre de deux ; c'est ce qui s'appelle le bicaméralisme. Les Français ont tendance à considérer que le bicaméralisme parlementaire est une situation normale et c'est vrai que c'est le modèle le plus répandu. Néanmoins, on dénombre 56 pays dans le monde qui n'ont qu'une seule chambre parlementaire et n'en souffrent pas pour autant (ou en tout cas qui ne souffrent pas à cause de ça) : la Suède, la Norvège, la Corée du Sud, la Finlande, le Portugal, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, l'Islande...

Le peuple comme détenteur de la fonction législative

En ce qui concerne la fonction législative du peuple, cela suppose la réalisation intégrale de l'idée démocratique, et c'est un phénomène bien rare. On notera cependant l'existence de trois cantons suisses (Appenzell, Glaris et Unterwalden) dont les citoyens se réunissent chaque année pour voter les lois et désigner les fonctionnaires et députés, mais c'est une véritable curiosité historique impossible à reproduire. Néanmoins, on peut considérer le référendum comme une manifestation du pouvoir législatif populaire.

Le pouvoir exécutif : droit de veto ou initiative parlementaire

Il arrive aussi que le pouvoir exécutif possède une partie du pouvoir législatif. L'exemple le plus connu est le droit de veto mais il arrive aussi que le pouvoir exécutif dispose de l'initiative des lois ; c'est-à-dire qu'il les élabore et les soumet au vote du Parlement. Ainsi sous la Vème République, le gouvernement bénéficie de la priorité pour inscrire ses projets de lois à l'ordre du jour parlementaire.

Le rôle du juge constitutionnel

Enfin, il arrive que le juge constitutionnel soit un « organe législatif partiel » puisqu'il dispose du pouvoir d'interprétation de la loi qui lui permet de déterminer en partie le contenu et la signification des normes législatives.