Dans le contenu existant, était incluse une présentation des délégations parlementaires ainsi que des groupes politiques. Ce sont des entités qui ne participent pas directement à la fabrique de la loi – même si leur rôle indirect est évidemment important, encore que très inégal –  et je propose de les laisser de côté pour se concentrer sur les deux temps fondamentaux du processus législatif : examen en commission, examen en séance. Sinon on rentre dans un panorama global du fonctionnement de l’AN et je pense qu’on s’y perd assez vite. Qu’en dites-vous ?

**L’examen des projets de loi par le Parlement**

***Aujourd’hui***

La procédure législative comprend trois phases principales : le dépôt du texte, son examen par le Parlement et sa promulgation par le Président de la République.

Ce MOOC concerne la deuxième phase : une fois que le texte a été déposé, comment se déroule concrètement l’examen d’un projet de loi par le Parlement ?

Schématiquement, l’examen législatif se décompose en deux grandes étapes :

* D’abord, l’examen en commission ;
* Ensuite, l’examen en séance.

Puis le texte est renvoyé au Sénat dans le cadre de la « navette législative ».

Des procédures spéciales, dérogatoires, sont prévues pour certains textes, en particulier les lois de finances, les lois organiques et les lois constitutionnelles. Une procédure « d’urgence » peut également être déclenchée par le Gouvernement ou le Parlement.

La procédure que nous allons présenter est la procédure « normale » qui s’applique à la plupart des textes examinés par le Parlement.

ETAPE 1 : L’EXAMEN EN COMMISSION

1. La transmission du texte à une ou plusieurs commissions permanentes

Tout d’abord, le texte déposé est transmis à l’une des commissions permanentes. Les projets et propositions de loi peuvent être transmis à plusieurs commissions si le texte couvre plusieurs thèmes. Par exemple, un texte sur le financement de l’armée sera certainement transmis à la commission des finances et à la commission de la défense. Les commissions peuvent être saisies « au fond » ou « pour avis » : elles n’ont alors pas exactement les mêmes pouvoirs. Nous allons prendre le cas d’une commission saisie « au fond », ce qui est le cas le plus fréquent.

*Qu’est-ce qu’une commission ?*

C’est une espèce de groupe de travail permanent, réunissant 73 députés. Il y a huit commissions permanentes à l’Assemblée nationale, spécialisées sur des thèmes : par exemple affaires culturelles, défense, finances… Tous les députés appartiennent à une commission permanente et à une seule. Les commissions se réunissent régulièrement : en général une fois par semaine, le mercredi matin.

Elles ont plusieurs attributions, mais aujourd’hui nous allons nous concentrer sur leur rôle en matière législative.

Les commissions permanentes sont en effet des organes très importants du processus législatif, même si leur travail est souvent moins visible que les débats en séance, dans l’hémicycle. Souvent, les modifications les plus profondes du texte sont effectuées en commission.

1. La désignation d’un rapporteur ou d’une rapporteure

La commission se réunit ensuite pour désigner un ou une rapporteur-e.

*Qu’est-ce qu’un-e rapporteur-e ?*

Comme son nom l’indique, le rapporteur doit… écrire un rapport. Plus précisément, c’est un-e député-e qui est chargé-e par ses collègues de travailler plus en profondeur sur le texte que la commission va examiner. C’est le ou la rapporteur-e qui va mener les travaux : il doit à la fois expliquer à ses collègues ce que prévoit le texte, en particulier sur les points les plus techniques et les plus ardus, et leur proposer des modifications. Lors de l’examen en séance, c’est lui qui s’exprimera au nom de la commission.

1. La rédaction du rapport législatif par le rapporteur

Une fois désigné, le rapporteur se met au travail et s’attelle à la rédaction du rapport, qui comporte presque toujours deux parties :

* Une partie générale dans lequel le rapporteur partage son analyse concernant le texte pris dans sa globalité ;
* Une partie beaucoup plus détaillée, article par article, dans laquelle le rapporteur présente la nature exacte des modifications apportées par le texte par rapport au droit existant et les éventuels problèmes posés par le texte. Le ou la rapporteur-e peut aussi proposer de modifier le texte de loi : ces modifications s’appellent des « amendements ». Leur rédaction et leur dépôt obéissent à des règles très strictes, que nous ne détaillerons pas ici.

*Comment le rapporteur fait-il pour analyser tout seul un texte de loi qui peut comporter plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d’articles ?*

Il n’est pas tout seul : ses collaborateurs et collaboratrices peuvent l’aider et l’administration parlementaire met à sa disposition des moyens importants. Au moins un fonctionnaire lui est affecté – et dans le cas des textes les plus importants, plus de dix fonctionnaires peuvent travailler pour le ou la rapporteur-e. Ce sont les fonctionnaires qui procèdent à l’analyse juridique. Ce sont également eux qui rédigent le rapport en suivant les indications données par le ou la rapporteur-e. La plupart du temps, ce sont aussi les fonctionnaires qui mettent en forme les amendements que le ou la rapporteur-e souhaite déposer.

En outre, avant de prendre position, le ou la rapporteur-e rencontre les parties prenantes : des réunions sont organisées avec le ministère, avec les personnes concernées par le texte, les lobbies…

Quand son rapport est prêt, le temps est venu de le présenter à ses collègues. Le plus souvent, le calendrier est assez serré et il est rare que plus de quelques semaines séparent le dépôt du texte de l’examen du calendrier législatif en commission.

1. La présentation du rapport législatif en commission et l’examen des amendements

La rapporteure commence en général par un discours dans lequel elle résume sa position sur le texte. Puis le projet ou la proposition de loi est examiné-e article par article. La rapporteure présente les amendements qu’elle juge utiles.

*Et les autres député-e-s dans tout ça ?*

Les autres député-e-s, qu’ils et elles appartiennent ou pas à la commission saisie au fond, travaillent de leur côté. Ils sont aidés par leurs collaborateurs et par les collaborateurs du groupe auquel ils appartiennent. Comme ils ne bénéficient pas des mêmes ressources que le ou la rapporteur-e, ils se concentrent en général sur un nombre plus réduit de sujets. Ils peuvent bien sûr proposer des amendements.

Ces amendements sont également examinés par la commission saisie au fond. Les amendements déposés à ce stade s’appellent des « amendements de commission ». Le rapporteur a un petit privilège : avant le vote de chaque amendement, il donne son avis. En général, la commission suit son rapporteur.

Sur les textes les plus importants, le nombre d’amendements déposés peut être très important et dépasser le millier. Plusieurs réunions de commission sont souvent nécessaires pour en examiner la totalité.

Les amendements du rapporteur et des autres député-e-s que la commission adopte sont intégrés au texte qui sera ensuite discuté en séance.

ETAPE 2 : L’EXAMEN EN SEANCE

1. L’inscription du texte à l’ordre du jour

Pour être discuté en séance, le projet ou la proposition de loi doit d’abord être inscrit à l’ordre du jour.

*Qu’est-ce que l’ordre du jour ?*

C’est tout simplement un calendrier, un agenda qui détermine ce qui se passe en séance, dans l’hémicycle, jour après jour. L’ordre du jour est établi par une entité qui s’appelle la « Conférence des présidents » par séquences de quatre semaines. Sur quatre semaines, deux sont à la main du Gouvernement : l’exécutif est totalement libre d’y inscrire les textes qu’il souhaite faire examiner. Les deux semaines restantes sont sous le contrôle de l’Assemblée nationale.

En général, la semaine parlementaire se tient du mardi au jeudi. La plupart des parlementaires sont dans leur circonscription les lundis et vendredis. Les séances de nuit sont très courantes.

1. La discussion générale (DG)

Une fois que le texte a été inscrit à l’ordre du jour et que la date prévue pour son examen arrive, débute sa **discussion en séance**.

On retrouve un peu le même schéma que celui du rapport législatif, ou de la présentation en commission : d’abord un temps dédié à un débat général sur l’ensemble du texte, puis un examen détaillé, article par article.

Ce **débat global s’appelle la « discussion générale »**, ou DG. La DG dure en général quelques heures. Les règles de répartition du temps de parole entre les différents orateurs sont très précises et visent à assurer une représentation de tous les groupes politiques présents à l’Assemblée. Les groupes politiques les plus importants numériquement sont ceux qui disposent du plus long temps de parole.

À ce stade, il n’y a **aucun vote** : chacun exprime son opinion.

1. L’examen des articles

Après la discussion générale peut commencer l’examen des articles du texte de loi. Le texte examiné est celui qui résulte des travaux de la commission : tous les amendements adoptés par la commission sont intégrés au texte en discussion.

Tou-te-s les député-e-s peuvent de nouveau déposer des amendements, qu’on appelle « amendements de séance ».

*Pourquoi redéposer des amendements, alors que la commission a déjà voté un texte ?*

Les député-e-s peuvent déposer des amendements de séance pour deux principales raisons :

1. parce que l’amendement avait été rejeté au stade de l’examen du texte en commission et que leur auteur souhaite lui redonner une chance lors de l’examen en séance,
2. parce que des sujets de préoccupation nouveaux ont émergé entre l’examen en commission et l’examen en séance.

La commission saisie au fond examine tous les amendements de séance avant leur vote dans l’hémicycle. A ce stade elle n’a plus la possibilité de les adopter ou de les rejeter : la commission se contente de se mettre d’accord sur l’appréciation qu’elle porte sur ces amendements. C’est là encore le ou la rapporteur-e qui mène les discussions de la commission et qui propose une position pour chaque amendement.

Lors de l’examen des articles en séance, le rapporteur exprime l’avis de la commission sur chaque amendement. Cet avis peut être favorable, défavorable, de sagesse (neutre) ou consister en une demande de retrait. Le représentant du Gouvernement (en général un ministre) exprime également l’avis du Gouvernement sur chaque amendement.

Puis les député-e-s votent sur chaque amendement. En général, ils votent à main levée, mais en cas de doute et pour répondre à des configurations politiques particulières, d’autres types de scrutins existent : le vote par assis/debout, le scrutin public, le vote à la tribune…

Quand tous les amendements portant sur un article ont été débattus et votés ou rejetés, on passe au vote de l’article. Quand tous les articles ont été adoptés, on passe au vote sur l’ensemble du projet ou de la proposition de loi.

1. Le vote sur l’ensemble du projet de loi

Les député-e-s votent sur l’ensemble du texte tel qu’il résulte de leurs délibérations : la plupart du temps, celui-ci est considérablement modifié par rapport à la version déposée sur le bureau de l’Assemblée.

Ce texte, la « petite loi », est ensuite transmis au Sénat dans le cadre de la « navette législative », où il subira à nouveau ce processus dans une chambre dont la composition et souvent la majorité ne sont pas les mêmes que celles de l’Assemblée nationale.

***Qu’est-ce qui change avec #MAVOIX ?***

Vous avez peut-être remarqué un détail étrange dans l’exposé qui vient de vous être fait : on n’entend jamais parler des citoyens. Pourtant, les lois régissent nos vies : elles déterminent le montant des impôts que l’on paie, les peines de prison, le montant et les conditions d’attribution des aides sociales et tant d’autres choses encore ! Alors que l’examen et le vote des lois est au cœur du fonctionnement de notre démocratie, nous n’avons pour l’instant aucun moyen de faire entendre notre voix.

Avec #MAVOIX, tout change : chaque texte législatif donne lieu à un débat entre les Françai-se-s, qui expriment leur position grâce à une plateforme en ligne. Les député-e-s #MAVOIX relaieront fidèlement la voix des citoyen-ne-s à l’Assemblée nationale : on ne va plus se contenter de regarder d’un œil les débats à la télé, on va y participer !

Par exemple, si sur un projet de loi les positions exprimées sur la plateforme se répartissent entre 60  % pour, 30 % contre et 10 % d’indécis, à supposer que dix députés #MAVOIX soient élus, 6 d’entre eux (ou elles) voteront pour, 3 contre et 1 s’abstiendra.

*Oui, mais… Et si un des projets de loi ne m’intéresse pas du tout ?*

Tout le monde ne participera peut-être pas sur chaque projet ou proposition de loi – et ce n’est pas grave !

*Vous disiez tout à l’heure que des centaines d’amendements étaient déposés sur chaque texte. Vous pensez vraiment que tous les participants vont décortiquer des dizaines, voire des centaines d’amendements ?*

Concernant le nombre d’amendements, il faut le relativiser pour deux raisons :

1. Souvent, de très nombreux amendements sont identiques les uns aux autres.
2. Même dans le cas où les amendements diffèrent, les grands enjeux d’un texte ne sont pas si nombreux et on peut imaginer que, sur ces grands enjeux, les citoyens expriment une prise de position générale qui guide la prise de position des députés sur les cas particuliers : par exemple, si les citoyens refusent la baisse de telle allocation, les députés #MAVOIX rejetteront tous les amendements qui visent à la diminuer.

Surtout, nous ne prétendons avoir la réponse à tout, ou avoir imaginé un système parfait. Nous allons réapprendre à exercer notre pouvoir législatif, et cela prendra sans doute du temps. Peut-être que, pour commencer, les députés #MAVOIX ne voteront que sur les articles et les amendements les plus importants. Petit à petit, nous trouverons des moyens de faire entendre notre voix sur un nombre de plus en plus étendu d’articles et d’amendements.