Cours 4 : Le chemin de la loi (+ avec #MAVOIX)

L’examen des projets de loi par le Parlement

1. 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.

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 et la plupart du temps\*, 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 ».

\*Remarque : 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.

ETAPE 1 : L’EXAMEN EN COMMISSION

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

Le texte déposé est transmis à **l’une ou plusieurs des commissions permanentes** (texte a plusieurs thèmes). Les commissions peuvent être **saisies « au fond » ou « pour avis »**. 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 ?*

Définition : C’est une espèce de groupe de travail permanent, réunissant 73 députés. Il y a 8 commissions permanentes à l’AN, spécialisées sur des thèmes. Tous les députés appartiennent à une commission permanente et à une seule.

Réunion régulière : en général 1 fois/ semaine, le mercredi matin.

Plusieurs attributions : elle a notamment un rôle en matière législative => Souvent, les modifications les plus profondes du texte sont effectuées en commission.

1. La désignation d’un rapporteur ou d’une rapporteure par la commission

*Qu’est-ce qu’un-e rapporteur-e ?*

1) écrire un rapport, travailler plus en profondeur sur le texte que la commission va examiner

2) mener les travaux : expliquer à ses collègues ce que prévoit le texte, les points les plus techniques et les plus ardus, et leur proposer des modifications

3) s’exprimer au nom de la commission.

1. La rédaction du rapport législatif par le rapporteur

Le rapport comporte presque toujours deux parties :

* Une partie générale : analyse concernant le texte pris dans sa globalité
* Une partie beaucoup plus détaillée, article par article : présentation de la nature exacte des modifications apportées par le texte par rapport au droit existant et les éventuels problèmes posés par le texte + proposition de modifier le texte de loi : « amendements».

*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 : sous le contrôle et les indications du rapporteur-e 1 à 10 fonctionnaires qui procèdent à l’analyse juridique, rédigent le rapport, mettent en forme les amendements.

De plus le ou la rapporteur-e rencontre les parties prenantes : des réunions sont organisées avec le ministère, avec les personnes concernées par le texte ou les lobbies…

Rapport prêt => présentation aux collègues => Le + 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

Deux étapes de la présentation : discours général sur sa position sur le texte + présentation des amendements jugés utiles.

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

Ils **travaillent de leur côté**. Ils sont **aidés par leurs collaborateurs et par les collaborateurs du groupe** auquel ils appartiennent, ils se concentrent en général sur un **nombre plus réduit de sujets,**  ils peuvent bien sûr **proposer des amendements** qui sont également examinés par la commission saisie au fond (« amendements de commission »).

Textes les plus importants=> le nombre d’amendements déposés peut être très important (+ de1000). 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

*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 => établi par la « Conférence des présidents » par séquences de **quatre semaines**. Sur quatre semaines, deux sont à la main du Gouvernement et deux semaines sont sous le contrôle de l’Assemblée nationale (du mardi au jeudi bcp de parlementaires sont dans leur circonscription les lundis et vendredis). Les séances de nuit sont très courantes.

1. La discussion générale (DG) = discussion en séance.

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 »** dure en général quelques heures. Les règles de répartition du temps de parole entre les différents orateurs sont très précises => **assurer une représentation de tous les groupes politiques présents à l’Assemblée**. (gps politiques les + importants numériquement ont ceux qui un plus long temps de parole).

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

1. L’examen des articles

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** « amendements de séance ».

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

* 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
* des sujets de préoccupation nouveaux ont émergé entre l’examen en commission et l’examen en séance.

Au sein des commissions : La commission saisie au fond, menée par le ou la rapporteur-e **examine** tous les amendements de séance **avant leur vote** dans l’hémicycle => elle apporte une **appréciation** (aucune adoption ou rejet).

Lors de l’examen des articles en séance : le **rapporteur** exprime l’avis de la commission sur chaque amendement : *avis 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.

Vote sur les amendements : à main levée (en général), le vote par assis/debout, le scrutin public, le vote à la tribune (en cas de doute, configurations politiques particulières).

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 appelé « petite loi », est ensuite transmis au Sénat dans le cadre de la « navette législative » (même processus)

1. Qu’est-ce qui change avec #MAVOIX ?

Constat : **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.**

Projet #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 telles qu'elles les décisions  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 ?*

Dans l'expérimentation #MAVOIX il n'y a **pas d'injonction à la participation**, car les conditions ne sont pas réunies, nous avons toutes et tous nos vies personnelles, professionnelles à mener. On ne peut être en permanence sur toutes les lois, contrairement aux députés qui sont censés l'être. Peut être un jour, nous déciderons que la participation à la vie de la cité est primordiale et qu'il y aura un temps pour que chacun puisse investir pleinement sa citoyenneté.

#MAVOIX créé une **possibilité** pour **être acteurs des lois, directement**. Nous verrons au fur et à mesure de l'expérimentation ce que nous en **apprenons collectivement**.

Tout le monde ne participera pas sur chaque projet ou proposition de loi – ce qui est important c'est de permettre à chacun de le faire : "*si tu veux tu peux*".

#MAVOIX est une expérimentation et se fait donc par étape. C'est une école de **capactitation citoyenne**. Et pour cela, il faut apprendre pas à pas, pour nous conforter dans notre légitimité, grâce à la pratique. **On ne naît pas citoyen, on le devient**.

Par exemple :

* Première année :

Les gens décideront des **lois dans son ensemble** : loi renseignement, loi travail, loi macron..

* Deuxième année :

Une fois qu'on sera tous à l'aise sur la décision dans son ensemble, on passera à l'étape 2 : **descendre dans les amendements des textes** (Loi Macron + article 58 secret des affaires).

* Troisième année:

Une fois qu'on est à l'aise sur ces étapes, on **passe à l'écriture de proposition de lois** (travail par, crowdsource les données, les analysennt, co-écriture une proposition de loi, transmission à travers les députés #MAVOIX et d'autres si nécessaires).

Mais on n'en est pas là.

D'abord gagner une ou des circonscritptions

Ensuite apprendre à se déterminer chacun sur une loi.

Puis les amendements.

Puis les propositions.

Nous testerons au cours des ces étapes (indicatives), des outils pour nous aider à nous déterminer comme les conférences de consensus, les jury citoyens, que nous financeront avec la réserve parlementaire, qui sera, pour une fois, utilisée au service de la fabrication de la loi.