



LES PRINCIPALES ETAPES DE L'ELABORATION DE LA LOI AU NIVEAU DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le Parlement représente la souveraineté nationale et la loi l'expression de la volonté générale. Ainsi, le fondement de la puissance de la loi vient du fait qu'elle est l'œuvre du Parlement, organe représentant la souveraineté nationale. Comment l'Assemblée nationale exerce-t-elle cette fonction législative qui est la quintessence du travail du Parlement ? Quelles sont les différentes étapes de la procédure législative adoptée par l'Assemblée nationale ?

Il existe plusieurs catégories de lois qui suivent des règles de procédures différentes, à savoir : les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois de finances, les lois portant autorisation de ratification ou d'approbation des traités ou accords internationaux, et les lois ordinaires. Constituant la grande majorité des textes de lois examinés par le Parlement dans le domaine de la législation courante, seule la procédure législative concernant les lois ordinaires, soit la procédure législative ordinaire, fera l'objet de notre description ci-après.

L'initiative de la loi

Selon l'article 84 alinéa 1 de la Constitution, et comme dans tout régime parlementaire, l'initiative de la loi appartient concurremment au Parlement (proposition de loi) et au Gouvernement (projet de loi).

Les projets de loi sont déposés par le Premier Ministre au nom de l'Exécutif, indifféremment auprès du bureau de l'une des deux assemblées. Seuls les projets de loi de finances doivent être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Les propositions de loi émanent d'un parlementaire ou d'un groupe parlementaire. Elles sont examinées par la Conférence des Présidents après avis du bureau de la Commission Juridique et des Lois sociales statuant en présence du ou des auteurs desdites propositions.

La Constitution a dressé un certain nombre d'obstacles qui peuvent se révéler infranchissables pour les propositions de loi, à savoir les irrecevabilités à caractère financier et constitutionnel. Dans d'autres pays, les propositions de loi sont également sujettes à une autre restriction selon laquelle elles doivent être appuyées par un certain nombre de parlementaires.

Quand bien même les lois d'origine gouvernementale dominent largement celles d'origine parlementaire, notamment lorsqu'il s'agit de proposer des mesures législatives et des dépenses, seul le Parlement est habilité à adopter ou à autoriser ces mesures, comme l'affirme Bruno Baufumé dans Le droit d'amendement et la constitution sous la Cinquième République : " Le Parlement participe à la confection de la loi non pas en l'initiant, mais en décidant de l'adopter ou de la repousser... en apportant au texte initial les modifications qui lui paraissent nécessaires et dont l'ampleur est très variable : de la correction grammaticale à la refonte complète du texte ".

1- Saisine de la Commission compétente

Le Président de l'Assemblée nationale, sur proposition de la Conférence des Présidents, saisit la Commission permanente compétente de tout projet ou proposition de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Plusieurs Commissions peuvent être appelées à travailler en commun sur un même sujet (Commissions conjointes). En cas de conflit de compétence, une Commission spéciale (ad hoc) doit être constituée pour examiner le texte en question.

2- Inscription à l'ordre du jour

Pour être examiné en Commission et discuté en Séance plénière, le projet ou proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour dont la Constitution a institué au profit du Gouvernement une priorité à la fixation. Cette priorité permet au Gouvernement d'arrêter la liste des textes qu'il veut figurer à l'ordre du jour, de fixer l'ordre dans lesquels ces textes seront discutés ainsi que les dates de discussion. Ainsi, les textes figurant à l'ordre du jour prioritaire ne peuvent faire l'objet d'une motion préjudicielle (ou incidente). De même, si une motion de renvoi en Commission est portée à leur rencontre, la Commission saisie est dans l'obligation de rendre ses conclusions au cours de la séance même.

3- Examen en Commission

Tout projet ou proposition de loi doit obligatoirement être examiné devant une Commission permanente ou spéciale avant d'être discuté en Séance plénière. Toute Commission permanente s'estimant compétente pour donner un avis sur un projet ou proposition de loi peut participer et défendre son avis aux travaux de la Commission saisie du fond, avec voix consultative.



Selon l'article 44 alinéa 7 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, le Gouvernement doit être tenu informé de l'ordre du jour des travaux des Commission de l'Assemblée nationale et se faire représenter à chaque séance de travail. Outre les membres du Gouvernement, la Commission peut également procéder à l'audition de toutes personnes qu'elle juge utiles ou qualifiées. (art.45 al. 2 RIAN). Dans d'autres pays comme la France, le refus à de telle convocation est passible de sanction juridique.

Un rapport est établi à la fin de chaque travail de Commission. Le Président de la République de Madagascar, les Membres de l'Assemblée nationale, du Gouvernement, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle ont la faculté de prendre communication, sur place, de ces rapports. Ainsi, le Rapporteur de Commission, élu parmi les membres composant la Commission lors de la constitution de son bureau, a un rôle important à jouer tant au niveau de la Commission que de la Séance plénière. Il s'agit, entre autres, d'exposer le texte à la Commission, de soumettre les amendements à la Commission, mais surtout de défendre en Séance plénière le point de vue de la Commission et les amendements retenus par elle.

4- Examen en Commission plénière

Les textes ayant une importance particulière, jugée en Conférence des Présidents, font l'objet d'examen en Commission plénière, réunissant toutes les Commissions permanentes, avant d'être soumis à discussion en Séance plénière.

5- Discussion en Séance plénière

La discussion en séance plénière comprend différentes étapes :

- la phase d'examen général qui est une phase de présentation, permettant au Gouvernement, au Rapporteur de la Commission, ainsi qu'aux parlementaires intéressés de faire connaître leurs opinions, leurs observations, leurs philosophies politiques, leurs options de principe... sur le texte concerné ;
- la discussion éventuelle des motions de procédure, c'est-à-dire, de l'exception d'irrecevabilité, de la question préalable, de la motion préjudicielle (ou incidente), ou encore de la motion de renvoi à la Commission ;
- la phase d'examen détaillé : il s'agit de la phase de discussion et de vote des articles et des amendements. L'examen de ces derniers est effectué selon le principe de classement allant du général au particulier.

Selon l'article 50 alinéa 6 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, les propositions de loi et amendements déposés par les Députés sont portés à la connaissance du gouvernement, lequel dispose, pour formuler ses observations, d'un délai de 30 jours pour les propositions et de 15 jours pour les amendements.

6- Vote sur l'ensemble

A l'issue des examens et des votes des articles et des amendements, le Président de séance met aux voix l'ensemble du texte. A part les votes stipulés aux articles 70, 72, 73, 82, 94, 96, 116, 119, 122 et 140 de la Constitution, les votes de l'Assemblée nationale sont généralement émis à la majorité absolue des suffrages exprimés et ce, en respectant un quorum d'1/2 de ses membres. Les votes ont lieu normalement à main levée.

Toutefois, selon l'article 74 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, avant le vote sur l'ensemble, l'Assemblée peut décider, sur la demande de l'un de ses membres, le renvoi du texte à la Commission saisie du fond, soit pour une deuxième discussion, soit pour révision et coordination d'ordre formel et rédactionnel.

7- Procédure législative simplifiée

Une exception à la procédure normale exposée précédemment peut cependant exister : suivant l'article 92 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, à la demande du Président de l'Assemblée nationale, du Gouvernement, du Président de la Commission saisie du fond ou du Président d'un Groupe parlementaire, en Conférence des Présidents, un projet ou une proposition de loi peut être examiné selon la procédure simplifiée. Cette procédure comporte une brève discussion générale et une discussion abrégée des articles. Seuls sont appelés et mis aux voix les articles faisant l'objet d'amendements. L'auteur de l'amendement ou un membre de son groupe, le Gouvernement, le Président et le Rapporteur de la Commission saisie du fond et un orateur contre sont les seuls à pouvoir intervenir sur chaque amendement.

8- La transmission et les lectures successives



Le texte ainsi adopté par la première assemblée, dit également " petite loi ", sera transmis à l'autre assemblée qui l'examine à son tour. Si la deuxième assemblée adopte le texte sans modification, ce texte est définitivement adopté. Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux assemblées. Les articles votés en terme identique par les deux assemblées, c'est-à-dire les articles dits " conformes " ne sont plus remis en discussion. Si le désaccord subsiste à l'issue de deux lectures respectives, ou à l'issue de la première lecture dans le cas d'urgence déclaré par le Gouvernement, ce dernier doit gérer le différend, soit par la mise en place de la procédure de conciliation en provoquant la réunion d'une Commission mixte paritaire composée à moitié de députés et à moitié de sénateurs, soit donner à l'Assemblée nationale le " dernier mot ", comme ce fut le cas dernièrement du Projet de loi n° 005/04 du 07 mai 2004 relatif aux Régions.

9- La promulgation et la publication

Le texte définitif est transmis par l'Assemblée nationale au Secrétariat Général de la Présidence qui est chargé de présenter le texte à la signature du Président de la République auquel appartient la compétence de promulgation des lois. Le Président de la République, en vertu de l'article 57 alinéa 1 de la Constitution, dispose de trois semaines, suivant la transmission par l'Assemblée nationale de la loi définitivement adoptée, pour la promulgation. Toutefois, cette promulgation peut être retardée, voire empêchée dans deux cas : le contrôle de constitutionnalité et la nouvelle délibération demandée par le Président de la République.

Enfin, la publication au Journal Officiel est indispensable pour rendre le texte opposable, c'est-à-dire pour lui donner une valeur juridique obligatoire.

Cette brève description de la procédure législative ordinaire pratiquée au sein de l'Assemblée nationale nous montre non seulement que l'élaboration de la loi suit un processus bien défini et que le débat est l'essence même du Parlement ; débattre en vue d'évaluer, de critiquer, de soutenir, d'opposer...mais aussi nous permet d'affirmer que le succès législatif dépend surtout de la capacité technique des Commissions, de la bonne gestion de l'ordre du jour et du temps octroyé aux Députés pour les examens des textes.