



Assemblée Nationale



**Développement d'un modèle pour la
rédaction des textes législatifs pour les
parlements arabes
Beyrouth 4-6 Février 2003**

**Intervention de
Monsieur Bruno Baufumé
Directeur Service Relations Internationales
Sénat Français**



SERVICE
DES RELATIONS
INTERNATIONALES

*Les principes fondamentaux d'une procédure
législative efficace et démocratique :
expériences, aptitudes et capacités requises*

Dans le cadre de ce séminaire consacré à la rédaction des lois par les parlements arabes, le sujet qu'il faut ici traiter, si je l'ai bien compris, est celui des moyens mis à la disposition du législateur pour parvenir à une bonne rédaction des lois, et donc la question des rapports entre l'expert et le politique dans la perspective d'une bonne rédaction législative et d'un point de vue procédural.

Cette question, en effet, est au cœur des problèmes de fonctionnement des parlements modernes. L'époque où le parlementaire, le législateur, était un homme seul est dépassée et dans le monde contemporain d'ailleurs le parlementaire ne peut plus, ne doit plus être un homme seul. Alors bien sûr se pose la question des influences, celle du rôle de l'expert et celle du rôle du politique.

Je ne suis pas ici bien sûr pour traiter de ce sujet d'un point de vue théorique mais, beaucoup plus concrètement et modestement, pour présenter une étude de cas, celle du parlement français non sans avoir rappelé d'ailleurs, selon la formule d'un spécialiste canadien de la matière, que *"la rédaction législative, c'est la transformation d'instructions généralement imprécises en un texte clair avant l'expiration d'un délai trop court..."*⁽¹⁾.

I – Pour bien comprendre la raison d'être du mécanisme d'assistance mis à la disposition des parlementaires français, il faut tout d'abord rappeler **LE CONTEXTE GENERAL** dans lequel se déroule en France la procédure législative. Ce contexte général est caractérisé par les 6 observations suivantes :

1 – Notre législation est **pour l'essentiel d'origine gouvernementale**, comme d'ailleurs dans la plupart des régimes parlementaires. C'est dire que pour l'essentiel la contribution du Parlement à la rédaction de la loi est de l'ordre non pas de l'initiative mais de la modification.

¹ Robert C. BERGERON "Lettres aux rédacteurs ukrainiens".



- 2 – La contribution du parlement à la rédaction de la loi n'est donc qu'une étape du processus législatif. Elle est sans doute la phase la plus solennelle, celle où s'exprime la volonté de la Nation, celle du débat public et du vote, mais les parlementaires doivent tenir compte des autres phases, celles qui ont précédé comme celles qui suivront.
- 3 – Le débat parlementaire, l'apport du Parlement à la rédaction de la loi n'en sont pas moins **réels et intenses** : les assemblées françaises sont saisies bon an mal an d'environ 8 000 amendements à l'Assemblée nationale et d'environ 5 000 au Sénat et elles en adoptent une proportion significative : un tiers à l'Assemblée nationale et deux tiers au Sénat.
- 4 – Car –et c'est le quatrième point- **le Parlement français est bicaméral** et le principe est que les deux assemblées disposent de pouvoirs législatifs identiques. Nous voyons dans le bicamérisme la possibilité de diversifier la représentation nationale, d'assurer une meilleure écoute de la société par le Parlement, de démocratiser les institutions et bien sûr de garantir une meilleure rédaction de la loi puisque tout projet sera examiné au minimum deux fois par chaque assemblée.
- 5 – Chaque projet sera même examiné au minimum 2 fois pour chacune des 2 lectures devant chaque assemblée, c'est-à-dire 8 fois au minimum. Le parlement français pratique en effet une division du travail fondé sur le principe suivant : les questions de rédaction proprement dite relèvent essentiellement du travail en commission, la séance plénière étant de nature beaucoup plus formelle et politique. C'est donc essentiellement au niveau des commissions que se pose le problème de l'expertise.
- 6 – Sixième caractère : **les fonctions de la loi ont considérablement évolué** dans le monde contemporain et cette évolution a trois conséquences dont il faut tenir compte pour son aspect démocratique et son effectivité :
 - première conséquence : il n'est plus possible de considérer la loi comme la simple mise en forme rédactionnelle d'une norme suprême préexistante, de nature religieuse ou philosophique ; la loi aujourd'hui est le résultat d'un processus d'arbitrage entre des demandes et des intérêts contradictoires, ce qui suppose une grande écoute pour ses rédacteurs ;
 - deuxième conséquence : la loi n'a plus seulement pour fonction d'édicter une norme, elle doit également inciter, orienter, bref elle est aussi instrument de gouvernement ;



- troisième conséquence : la loi n'est plus assurée de sa stabilité, de sa permanence, de son intangibilité. C'est dire que les Parlements doivent mettre en place des procédures de contrôle de l'effectivité de la loi, de son application, ainsi que des mécanismes d'évaluation permettant de vérifier l'adéquation de la loi aux objectifs poursuivis. En d'autres mots, la rédaction de la loi tend à devenir un processus continu, permanent et ceci, bien sûr, ne facilite pas les choses.

Voilà donc quel est le contexte général dans lequel intervient la rédaction de la loi, les contraintes globales qui pèsent sur elle et sur le législateur.

Permettez-moi maintenant, de façon toujours schématique, de rappeler les caractères fondamentaux de :

II – LA PHASE GOUVERNEMENTALE préalable à la soumission d'un projet de loi au parlement. Ces étapes sont au nombre de quatre :

- 1 – **L'élaboration du pré-projet** par le ministère compétent : en France, chaque ministère rédige lui-même ce pré-projet. Il ne passe pas commande de cette rédaction à un corps de rédacteurs spécialisés comme cela se produit par exemple en Grande-Bretagne ou au Canada.
- 2 – La deuxième phase est celle des **arbitrages interministériels** : cette phase est organisée et conduite par une structure spécialisée placée auprès du Premier ministre : le Secrétariat Général du Gouvernement. Les juristes qui interviennent à ce stade le font avec le souci de la cohérence de la législation proposée avec l'ensemble du droit positif existant et le souci de la qualité rédactionnelle du texte lui-même.
- 3 – La troisième phase est **l'examen par le Conseil d'État**. Cet examen porte à nouveau sur la qualité rédactionnelle des textes, leurs conséquences sur les autres aspects de la législation, mais aussi sur la régularité juridique du projet. Cette étape est généralement considérée comme fondamentale pour la cohérence et la rédaction du projet. C'est à ce stade qu'interviennent les spécialistes qui sont en quelque sorte les équivalents des "legislative drafters" anglo-saxons.
- 4 – Vient enfin **l'adoption du projet par le Conseil des ministres** présidé par le Président de la République, cette étape étant, en France, purement formelle.

Lorsque le projet en est parvenu à ce stade et qu'il va être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées du parlement français, ses auteurs, bien sûr, conformément à une loi de portée universelle, ont tendance à considérer qu'il est le meilleur produit possible !



Mais hélas pour eux ! L'expérience enseigne que tel n'est pas le cas... Elle enseigne même, tout au contraire, que la loi est d'autant mieux rédigée et d'autant plus stable que l'examen parlementaire aura été sérieux, approfondi et critique, que le dialogue entre les deux assemblées aura été réel et que la loi enfin aura été adoptée par les deux assemblées, sans recours à des procédures de contrainte de la part du gouvernement...

Comment le parlement parvient-il à ce résultat, quelles procédures utilise-t-il, quels principes met-il en œuvre ? C'est à ces questions qu'il faut maintenant apporter des éléments de réponse.

III – LA PHASE PARLEMENTAIRE

- Comme dans tout Parlement aujourd'hui, cette phase parlementaire comporte deux étapes distinctes et successives : d'une part, l'examen en Commission et, d'autre part, l'examen en séance publique, c'est-à-dire un double examen du texte.
- Pour ne pas alourdir cette présentation, je ne traiterai pas ici de la procédure en séance publique, me réservant d'y revenir si vous le souhaitez. En revanche, je veux être un peu plus disert sur la phase de l'examen en commission car, c'est, je crois, la phase la plus importante et celle qui est en rapport direct avec le sujet. Afin d'être aussi clair que possible, je traiterai successivement de la procédure et des moyens.

1 – La **procédure d'examen en commission** offre en effet quelques particularités qui méritent d'être soulignées :

- et tout d'abord le **nombre limité des Commissions** permanentes : la Constitution française limite à 6 le nombre des Commissions permanentes dans chaque assemblée, ce qui signifie que chacune d'elles a un champ de compétences assez large. L'avantage est d'avoir une vision plus large également des problèmes qui se posent et de pouvoir doter chacune de ces commissions d'un secrétariat administratif de dimensions correctes.
- une autre particularité est le **choix du rapporteur** : à la différence de beaucoup de Parlements qui font du poste de rapporteur un poste fixe au sein de la Commission, le rapporteur restant le même pour tous les textes, les Commissions françaises désignent un rapporteur à chaque fois qu'elles sont saisies d'un texte. Ce procédé permet de spécialiser en quelque sorte tel ou tel parlementaire dans un domaine bien particulier : le droit commercial, la bio-éthique, la fiscalité locale, etc.
- troisième particularité : une fois qu'il a été désigné, le rapporteur procède dans presque tous les cas aux consultations et auditions de toutes les personnes intéressées ou concernées par le sujet, en séances de commissions ou seul. Le minimum est l'audition des collaborateurs du Ministre et des fonctionnaires qui ont rédigé le pré-projet mais c'est



à ce stade qu'interviennent aussi tous ceux qui estiment avoir quelque chose à dire ou à proposer. Ces consultations et auditions jouent un rôle essentiel pour la rédaction de la loi puisqu'elles permettent d'une part de prendre connaissance de tous les enjeux du texte et, d'autre part, de vérifier que sa rédaction est correcte ou non.

- quatrième particularité enfin : lorsque le rapporteur a effectué tout ce travail, il soumet à la Commission les conclusions qu'il en dégage et la Commission débat, sur la base de ce rapport, du projet soumis à son examen. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que ces débats en commission sont soumis à un formalisme aussi limité que possible : les interventions sont très libres et, ces débats se déroulant à huis-clos, les débats techniques l'emportent très souvent sur les considérations politiques, tout particulièrement au Sénat qui, n'étant pas soumis à la même discipline majoritaire que l'Assemblée nationale, est véritablement un « atelier législatif ».

Mais tout ce processus, bien entendu, ne peut être effectué par le rapporteur seul. Je disais en introduction que le parlementaire aujourd'hui ne peut plus et ne doit pas être un homme seul : ce constat est tout particulièrement vrai dans le cas du rapporteur. C'est ici donc que se pose avec une acuité particulière la question de l'assistance dont il doit bénéficier, donc celle de l'articulation des fonctions entre l'expert et le politique.

Des solutions très différentes, vous le savez, peuvent être apportées. Ce que je vous livre ici c'est la façon dont les choses se passent au Parlement français pour fournir au rapporteur les moyens dont il a besoin pour accomplir sa mission :

2 – Les moyens sont les suivants :

- chaque commission dispose d'un secrétariat dont les effectifs varient de 10 à 30 personnes et dont les tâches sont doubles : d'une part accomplir toutes les tâches administratives nécessaires au bon fonctionnement de la commission, telles que les convocations aux réunions, la distribution des documents, la rédaction des procès-verbaux et comptes rendus, etc. ; et, d'autre part, apporter aux membres de la commission, notamment aux rapporteurs, l'assistance juridique dont ils ont besoin. C'est donc un principe d'autonomie de fonctionnement de chaque commission qui s'applique ici.
- ces secrétariats sont composés exclusivement de fonctionnaires du parlement, qui sont tous recrutés par concours et d'une stricte neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions. En contrepartie, ils bénéficient de garanties statutaires et de carrière qui les mettent à l'abri des pressions politiques.
- chacun de ces fonctionnaires est spécialisé dans un secteur particulier de compétences. Lorsqu'un projet de loi concernant ce secteur vient en examen, il est donc facile de déterminer qui doit assister le rapporteur.



Mais ce qu'il faut surtout souligner ici, c'est que ces fonctionnaires ne sont pas des "experts" au sens fort du terme. Ils sont en fait dans leur quasi-totalité des juristes certes, mais des juristes généralistes aptes à se spécialiser pour une période déterminée dans un domaine déterminé. Les qualités qui leur sont nécessaires sont la capacité d'analyse, la faculté de synthèse et la maîtrise de la technique de l'amendement.

- les missions de ce fonctionnaire sont claires : il doit apporter au rapporteur toute l'assistance juridique dont il a besoin, ce qui suppose qu'il soit capable :
 - d'anticiper le cours des événements, notamment en recherchant et rassemblant toute la documentation nécessaire;
 - prévenir le rapporteur, notamment en analysant dans tous ses aspects le contenu du texte et en attirant l'attention sur les lacunes, les imperfections, les imprécisions du texte ;
 - proposer des solutions à tous les défauts, imprécisions ou obscurités du texte.
- la façon dont se répartissent les responsabilités au sein de ce couple un peu particulier que constituent le rapporteur et le fonctionnaire qui l'assiste est donc claire : l'expert analyse et propose; le rapporteur décide et fixe les orientations. Lui seul en effet bénéficie de la légitimité politique en sa qualité de représentant de la Nation et lui seul assume la responsabilité politique de ses décisions. Bref, vous l'aurez compris, le problème si souvent rencontré ailleurs des relations expert/politique ne se pose pas vraiment au sein du parlement français...

Voilà donc, très schématiquement présentés, j'en conviens, les principes fondamentaux d'une procédure législative que je crois démocratique et efficace. Ils reposent, vous l'avez noté, sur deux caractéristiques majeures : d'une part, la conviction qu'une bonne législation repose sur la multiplicité des examens, c'est-à-dire sur un principe d'humilité du législateur ; et, d'autre part, l'importance du travail personnel, du sens des responsabilités du couple rapporteur/assistant sous le contrôle de la commission et de l'assemblée en séance plénière. Si je devais conclure par une seule remarque, elle serait la suivante, fondée sur plusieurs années d'observation dans différents parlements : pour que le système fonctionne, il faut que les fonctionnaires sachent ce qu'ils doivent apporter aux parlementaires et il faut que les parlementaires sachent ce qu'ils peuvent demander aux fonctionnaires, l'impulsion devant bien sûr venir du politique.

Je vous remercie de votre attention.