

Intervention de Mr Ahmed ATTAYEBI de la délégation Marocaine.

THEME :
La rédaction des Lois et des Amendements dans le Parlement Marocain.

Merci Monsieur le Président.

Il n'y a pas de doute que la qualité technique et juridique des lois reste un élément indispensable au maintien d'une législation durable, cohérente et exploitable, mais aussi et surtout non dangereuse.

A ce propos je vais exposer l'expérience Marocaine en traitant de l'initiative parlementaire tant en ce qui concerne la rédaction et la formulation des amendements que les propositions de lois, au sens propre.

A ce sujet j'entamerais le problème en posant la question suivante : les initiatives de législation et d'amendements sont elles soumises à une procédure - qualité et d'opérationnalité quelconque ?

S'agissant du Maroc, la réponse est à la fois oui et non. Aussi contradictoire quelle puisse paraître cette réponse, elle veut tout simplement dire qu'il existe une certaine procédure de mesure de faisabilité et de la qualité de texte à proposer, mais elle n'est ni formalisée ni standardisée.

Pour rendre compte du cas Marocain en matière de rédaction juridique je m'arrête un peu sur l'état des lieux, actuellement en vigueur, avant de voir comment est ce que le parlement Marocain est – il capable d'initier ou de mettre en oeuvre certaines mesures à même d'améliorer la production juridique interne, sur le plan qualitatif.

I : attributions et procédures de productions législatives.

En opérant une certaine lecture dans ce qui se passe actuellement. Il est à noter que l'initiative de légifération via les propositions de lois et de propositions d'amendements, apportés aux textes gouvernementaux, relève exclusivement des attributions des groupes parlementaires et des parlementaires pris individuellement.

1 : les amendements apportés aux projets gouvernementaux.

En effet , aussi bien les groupes que les députés, sans affiliation partisane ou non apparentés à un groupe parlementaire déterminé ,disposent de plein pouvoir de soumettre, par écrit, leurs projets d'amendement sur les textes déposés par le gouvernement. Et ce aussi bien en commission compétente qu'en plénière.

en insistant, ici , sur la dimension **qualitative** de la rédaction des amendements formulés et proposés par les députés , il est important de noter qu'aucune objection ou limite de recevabilité, relative à la qualité rédactionnelle des projets d'amendements, n'est opposable aux députés .

1.1 sur le plan du fond .

S'agissant du fonds des amendements à présenter et en dehors de certaines obligations de se conformer, dans le domaine économique et financier ; à certaines règles de fonds préservant les grands équilibres financiers et Macro économiques. Pour les quels, constitution et loi organique de finances, interposées, s'avèrent plus formelles. Ainsi, au terme de l'article 51 de la constitution, « les propositions et amendements formulées par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une nouvelle charge publique ».les autres domaines de législation ou les textes d'ordre générales ne sont soumis, par contre, à aucun risque légal de rejet systématique.

1.2 sur le plan de la forme.

les propositions d'amendements à apporter aux projets gouvernementaux ne sont soumises à aucune condition de forme de présentation, ni réglementaire ni même conventionnelle. chaque groupe ou tout député isolé peut présenter ses propositions d'amendements, en format qui l'entend. la constatation de la pratique parlementaire Marocaine ; laisse apprendre que d'aucuns les présentent sous forme de tableau linéaire montrant en premier lieu l'article initiale en face de l'article amendé en soulignant et mettant en gras et /ou en italique les changements proposés sur le texte initial.d'autres, par contre se contentent d'annoncer l'article à amender et de l'idée d'amendement ; sans aucun effort de rédaction juridique.

de la même façon certains groupes se donnent la peine, de faire accompagner leurs propositions d'amendements par du texte explicatif ; alors que d'autres ne le font pas et se limitent à énoncer leurs propositions d'amendements.

1.3 La condition-temps.

Pour exercer ce pouvoir d'amendement, un espace temps réglementaire, de 24heures, est souvent accordés aux députés, pour présenter leurs propositions .ce délai de 24hrs est ramené à cinq jours ouvrables pour les projets de loi de finances.une fois la commission aurait achevé la discussion générale et celle dite détaillée, c'est-à-dire article par article.cet espace temps de 24hrs ou de 5 jours ouvrables, souvent critiqué pour son insuffisance, et avancé comme étant une limite formelle dressée contre les parlementaires ; pour faire les choses dans les règles de l'art.

de telles critiques ne doivent pas être prises au sérieux pour autant. Car, dans les faits, ces délais même très courts ne posent pas de problèmes réels aux groupes, les plus structurés. Et ce pour la simple raison que les textes les plus volumineux et les plus importants mettent du temps en discussion générale et en discussion détaillée. Ce qui offre du temps supplémentaire aux députés et au staff des groupes pour préparer ces amendements et les faire valider par les responsables des groupes parlementaires. Avant même que le texte en question n'arrive à terme de sa procédure, au sein de la commission compétente.

En conclusion de cette première partie nous notons que sur le plan purement qualitatif. Une évaluation d'ordre générale, laisse entendre que les compétences rédactionnelles au sein des groupes parlementaires Marocains, sont dans les normes. et il n'est pas inutile de noter à cet égard que tous les rejets des amendements, de la part du gouvernement, sont effectués pour des raisons de fond et pas de forme ou de qualité technique ou rédactionnelle des projets d'amendements. qu'en est il des propositions des lois ?

II : proposition de lois : idées législatives et formalisme d'élaboration .

Comme signalé, plus haut, nous ne connaissons pas de standard de rédaction commun à tous les groupes, dans le parlement Marocain. concernant la préparation, la rédaction et le dépôt d'une initiative législative .

en effet les principaux textes du droit parlementaire Marocain, sont quasi muets sur cette question. Ceci reste vrai, si on exclu, les règlements intérieurs des deux chambres, qui règlementent dans la forme, la seule question de dépôt de ces propositions sur le bureau du président de la chambre concernée. (*cette question est doublement règlementée par la constitution art 52 et l'art 93 règlement intérieur*)

Cependant ; Sans droit de regard ni de fond ni de forme, car au terme de l'art 95 du règlement intérieur ; le président de la chambre se contente de transmettre au gouvernement les propositions de loi présentées par les représentants, trente jours avant leur transmission aux commissions permanentes compétentes. Passé ce délai, la commission permanente compétente peut programmer son examen. le président de la chambre avise le gouvernement du jour et de l'heure de la discussion par la commission.

abstraction faite de l'absence de cadre légal ou de bonne conduite en matière de rédaction de lois. Il reste vrai que la préparation d'une mesure législative comporte toujours des questions complexes et de grande portée, qu'il faut examiner à fonds, avant de demander son approbation institutionnelle .

pour ce faire chaque groupe compte sur ces propres moyens humains, c'est-à-dire députés et staff, dans l'étude et la mise en forme des propositions de lois qu'ils déposent en son nom .

Nous rendons compte dans la suite de ce paragraphe, tour à tour, et des idées législatives et des procédures d'élaboration des initiatives de loi au sein des groupes .

II .1 : idées législatives .

Les idées législatives , ou le besoin de légiférer sur une question précise , au sein des groupes , peuvent provenir indifféremment , et du staff et des députés eux-mêmes , selon les cas .

Faut il noter au passage, que la plupart des groupes parlementaires consacrent une bonne partie de leur staff aux questions législatives et de recherche .

D'autres groupes encore qui se positionnent sur l'arène parlementaire comme étant une façade de leur parti d'affiliation ; peuvent se ressourcer en idées législatives auprès de commissions spécialisées de leurs partis réciproques .

D'autres puisent les idées, à la base de leur proposition, dans les doléances des citoyens ou encore dans les pétitions des groupes de pressions ou certains lobbyistes actifs et des ONG de la société civile.

Maintenant peu importe , l'origine des idées législatives nourrissant l'activisme législatif des groupes parlementaires Marocains . il est indéniable qu'entre la naissance et le gémissement d'une idée législative jusqu'à sa formulation en proposition de lois, un travail intellectuel de vérification et de filtration est très souvent entrepris.

II.2 : procédures d'élaborations.

Le titre de ce paragraphe ne doit prêter à confusion. Car le concept de procédure peut renvoyer tout juriste avisé, à penser à des normes écrites et préétablies, destinées à encadrer une rédaction juridique. Or, malheureusement, ce n'est pas le cas, du moins dans l'état actuel des choses. Il s'agit tout simplement de procédures conventionnelles et non normalisées, qui changent, en rigueur et en contenu, d'un groupe à l'autre. là ou elles se sont pratiquées, ces procédures s'érigent beaucoup plus comme garde fous contre les dérapages textuels et les erreurs fatales. de façon générale ,et une fois l'idée législative établie , un processus de recherche se déclenche selon les étapes suivantes :

1 / étude de faisabilité .

Cette étape est souvent la première de ce processus . à ce niveau on est, généralement, amené à répondre à quelques questions d'ordre juridique , technique et politique précises .

1.1 sur le plan juridique. il faut s'assurer que le projet de la proposition ne soit pas simplement redondant. et pour ce faire une lecture systématique dans le corpus normatif nationale existant , est souvent opéré (*faute de pouvoir fouiller tous les BORM depuis 1912. des consultations de professionnels de la question sont engagées ; le plus souvent utilement*) . cette étape est très intéressante car selon les résultats de la recherche , trois scénarios s'en dégagent :

- qu'un texte similaire et concordant avec l'idée législative proposée existe, bel et bien, et dans ce cas ; le projet de la proposition est simplement délaissé .
- qu'un texte législatif existe mais ne concorde pas avec l'idée législative proposée . dans ce cas le projet de la proposition de la loi se ramène à une

simple refonte du texte existant , sans que l'on ait besoin d'inflationner davantage le dispositif normatif ; par un nouveau texte en plus .

- qu'aucun texte n'existe et que le besoin de légiférer se sent nécessaire.

1.2 sur le plan technique . à ce niveau , encore et selon l'objet et les objectifs de l'idée de la proposition . la question que l'on se pose de façon courante a trait aux compétences et attributions du parlement en matière de législation. Autrement dit, il est question de savoir si l'idée de la proposition relève t il , par son objet, du domaine de la loi ou de la législation dérivée ou règlement .le problème est souvent tranché sur l'autel de la norme constitutionnelle et après avis de constitutionnaliste ,consulté par le groupe.

1.3. Sur le plan politique. L'étude de faisabilité politique est souvent menée par les membres du groupe dont le président. Elle est orchestrée autour de quelques Questionnements tendanciels. Par rapport aux politiques publiques nationales en vigueur, aux programmes et doctrines de partis de rattachement, au programme politique de gouvernement etc.

Faut il le rappeler, cette phase surdétermine toute les autres, car selon son objet cumulé aux tendances doctrinaires des groupes ; une idée législative tantôt elle vole en éclats, tantôt elle continue son chemin vers son élaborations et sa mise en forme.

2/ recherche de droit comparé.

Avec l'universalisation incessante des phénomènes sociaux et des problématiques juridiques, le recours à une lecture plus ou moins objective dans le droit comparé, est rendue presque incontournable.

L'objectif, loin s'en faut, n'est pas de plagier des systèmes juridiques, et pas non plus d'importer, en force, des modèles juridiques étrangers. Mais tout simplement de voir si des problèmes similaires se sont posés ailleurs, et si oui de quelle façon, on a procédé à leurs règlements ou solution.

Tout en gardant ces systèmes étrangers, dans leur contexte propre.l'analyse comparative, plus particulièrement en matière de droit, est porteuse de valeur ajoutée enrichissante et qui permet, de surcroit, de jalonner la proposition de la loi naissante, sur des bases solides.

3: le processus de rédaction proprement dit.

Une fois les contours du projet de la proposition sont définis, le processus de rédaction s'étale, selon les cas, sur un ensemble de phases à présenter comme suit :

3.1. L'avant projet de la proposition de loi.

Après un certains nombre d'opération de recherche sur la validité des idées juridiques, et leur mise en forme textuelle sous forme d'article et d'alinéas. Ainsi que sur les technicités du montage du texte et de sa structuration, en chapitre, section, paragraphe et article. En sus de prospection terminologique et de précision conceptuelle.dans le but d'obtenir un texte équilibré, harmonieux et juridiquement juste.une première dissertation est opérée.

3.2projet de la proposition de loi.

L'avant projet est soumis, dans une deuxième phase, aux responsables du groupe, qui peuvent, après étude, analyse et remarque, le cas échéant, sur le fond et la forme de l'avant projet, apporter quelques corrections de degré variable, au texte initial.

Avant qu'il ne prenne sa forme de projet de proposition de lois .

Selon les groupes, une troisième phase est très souvent nécessaire avant que le projet ne devienne proposition de lois.

3.3 la proposition de lois.

De façon générale, c'est lors de la réunion hebdomadaire, plénière et statutaire, du groupe que le texte du projet est soumis à une lecture détaillée. suite à ce débat, le projet devrait être : soit entériné comme projet de proposition de lois du groupe ; soit renvoyé pour étude complémentaire.

mais schématiquement, et à la constatation du terrain, le groupe parlementaire :

entérine le projet , le valide en tant que proposition de loi du groupe et décide de le déposer (60%).

*le soumettre à une expertise extérieure (10%).

*le soumettre à l'avis des instances dirigeantes du parti(30%).

**NB : ces statistiques n'ont pas de valeur absolue. Toutes approximatives, qu'elles soient ; elles sont tirées de ma propre expérience au sein du GPI.*

En conclusion de cette intervention ; doit on afficher un satisfecit chauvinique et narcissiste du modèle parlementaire Marocain, en matière de rédaction des amendements et des propositions de lois ! ce serait une leurre béante. Loin s'en faut, et comme toute jeune et tâtonnante démocratie, l'affermissement des compétences rédactionnelles de notre parlement, est un chantier à ouvrir et à questionner durement dans l'objectif de le mettre à niveau et partant le parfaire, sur ce genre de question fondatrice de son essence même. Que faire alors ?.

Sans la prétention de donneur de conseils . nous suggérons de prendre l'habitude, au sein de notre parlement, de réfléchir en équipe et à haute voix, sur les possibilités suivantes :

1 / fixer des normes de qualité pour la rédaction des textes d'amendements et des propositions de lois.

2/normaliser le processus d'élaboration des propositions de lois et des amendements.

Comment faut il s'en prendre à cela ?comme il n'ya pas moyen ni de définir des normes de légalité générale ,ni de centraliser la rédaction des amendements et des propositions au sein du parlement Marocain. Sous risque, pour l'une et l'autre solution , de butter sur la problématique constitutionnelle et l'opposition des groupes parlementaires , qui y verront une immixtion flagrante dans leur droit constitutionnel de légiférer en toute indépendance. Rien n'empêche le parlement Marocain d'initier une sorte de charte ou un code de bonne conduite rédactionnelle , engageant techniquement et moralement les différentes parties concernées par la rédaction des amendements et des propositions des lois . il y va de l'image du parlement et de la qualité de sa production législative.

Un tout premier niveau, dans ce sens ,pas couteux et qui peut se faire en douceur ,consiste à uniformiser ,cette production, dans la forme . telle qu'exiger la saisie selon des normes communes, en terme de format, de caractère de police et l'impression sur du papier normalisé.il y'a là un premier pas sur la voix de la standardisation de la rédaction juridique , au sein du parlement Marocain.

Merci Monsieur le président.

Fait à Rabat le 27 /07/2006