

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlements

CONTRIBUTION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

au débat général sur

LA LEGISLATION EVENEMENTIELLE : NECESSITE OU NOCIVITE ?

Session de Lusaka
Mars 2016

Législation événementielle : nécessité ou nocivité ?

La loi a pour fonction d'organiser la vie en communauté. Elle est en général le résultat d'une demande sociale clairement identifiée à laquelle le législateur apporte une réponse.

Le but du travail législatif est donc de remplacer une situation, généralement jugée insatisfaisante, et d'y apporter une solution, meilleure, plus juste, mieux adaptée aux besoins, généralement au moyen d'instruments juridiques adéquats (lois, programmes, politique publiques, etc.).

Avant de légiférer, il est nécessaire d'apprécier si une situation est réellement insatisfaisante au point de nécessiter une intervention de l'Etat. Il faut d'abord réunir et étudier les faits pertinents, puis procéder à une appréciation de la situation, si possible à l'aide des acteurs concernés. En résumé, cette phase doit permettre de trouver des réponses aux questions suivantes :

- Quelle est la nature et la gravité du problème ?
- Quelle est son ampleur et qui est touché ?
- Quelles sont les causes du problème ?
- Quels sont les rapports de ce problème avec d'autres domaines ?
- Le problème présente-t-il un caractère durable ?
- Quelle est la situation finale désirée ?
- Quelles seraient les conséquences d'une non-intervention (« option zéro ») ?

Cette opération réalisée, il convient de réfléchir aux types d'intervention possible. Schématiquement, il convient de se poser deux questions :

- Première question : l'Etat doit-il intervenir ou existe-t-il d'autres moyens de corriger le problème identifié ? Il y a beaucoup de situations sociales qui sont peu satisfaisantes et qu'il serait désirable de corriger, mais qui n'appellent pas obligatoirement une intervention de l'Etat.
- Dans l'affirmative, il convient de se poser la seconde question : l'Etat doit-il légiférer ? La législation est le principal moyen dont dispose l'Etat pour influencer une situation, mais il existe d'autres instruments de régulation sociale (mesures d'incitation, autorégulation, campagnes d'information etc.). Ces derniers, tout en étant moins solennels, peuvent s'avérer plus efficaces.

Une fois prise la décision de légiférer, il faut choisir le meilleur moyen pour atteindre l'objectif visé, en respectant les principes suivants :

- Le principe d'adéquation : la mesure choisie doit permettre d'atteindre l'objectif visé le plus sûrement possible. Cela présuppose de choisir le bon niveau d'intervention étatique (notamment dans les Etats fédéraux) et le bon niveau d'intervention normatif (constitution, loi, décret, ordonnance, règlement, etc.).
- Le principe de proportionnalité : la mesure proposée doit être justifiée par l'importance du but à atteindre et être la moins liberticide possible.
- Le principe de justice et d'équité : la mesure doit traiter les cas identiques de manière identique et les cas différents de manière différente.
- Le principe de facilité d'exécution : la mesure doit être applicable ; si nécessaire, des ressources doivent être mises à disposition.
- Le respect de la cohérence de l'ordre juridique : la mesure doit s'inscrire dans le cadre juridique existant et ne pas créer des contradictions avec d'autres textes en vigueur.

Il ressort de ce qui précède que la décision de prendre une mesure législative est un processus rigoureux qui exige du temps et présuppose une connaissance précise de la situation à résoudre.

Ce mode de faire est toutefois remis en question lors d'événements extraordinaires, mais aussi suite à des faits divers qui marquent l'opinion. En pareils cas, il n'est pas rare que les autorités cherchent à profiter de la conjoncture pour légiférer toutes affaires cessantes, ne serait-ce que pour montrer qu'elles agissent. C'est ce que j'ai appelé la « législation événementielle ». Certains auteurs parlent de « législation instantanée » ou de « législation réflexe ».

Définition

Par « législation événementielle », il faut entendre le résultat d'un processus législatif, souvent peu systématisé, dont l'origine se situe dans un événement particulier ayant marqué l'opinion et qui a reçu un très large écho médiatique.

Dans ces circonstances, l'impulsion tient lieu de définition et d'analyse du problème. Le besoin de légiférer est alors présumé et l'urgence dicte le rythme des délibérations, ce qui réduit du même coup le temps de l'analyse et de la réflexion. Autrement dit : ce n'est plus la loi qui crée l'événement mais l'événement qui conditionne la loi.

Deux paramètres, avec des dynamiques propres, pèsent fortement sur le processus : le temps et l'émotion.

Le temps a toujours été une donnée essentielle en politique. Il repose sur un équilibre harmonieux entre la durée et l'instant : la durée est nécessaire, p. ex., pour la réalisation de grands travaux d'infrastructures ou la mise en place de projets d'envergure ; l'instant est le propre de l'action, par ex., en réaction à une catastrophe naturelle¹ Les nouvelles technologies et les besoins réels ou supposés de la société bouleversent les échelles temporelles et le rythme de travail du Parlement qui est appelé à fonctionner en temps réel et en permanence. On peut le regretter, mais c'est un fait : le temps politique est de plus en plus celui de l'instantané, de la rapidité, de l'ubiquité. L'urgence, on le constate de plus en plus souvent, a envahi le travail parlementaire, ce qui réduit du même coup le temps de l'analyse et de la réflexion. A l'instar du « fast food », on passe aux « fast laws ».

L'émotion est un autre ressort qui conditionne de plus en plus souvent la relation entre les gouvernants et les gouvernés. Cela s'explique par les outils de communication et l'évolution du paysage médiatique. L'émergence de la télévision, d'internet et des médias sociaux a permis de rendre la politique plus proche des citoyens. Cette évolution, positive en soi, s'est accompagnée d'une tendance à favoriser les apparences au détriment du contenu, à privilégier la forme par rapport au fond. La complexité des faits est alors réduite à sa plus simple expression et il n'est pas rare que l'image et des titres évocateurs occultent les problèmes réels. Le choc d'une image au journal télévisé ou le buzz sur internet servent parfois à exagérer des problèmes qui ne se posent pas.

¹ EDMUND HUSSERL (1859-1938) insiste sur la correspondance directe entre les trois types de temps et les trois pouvoirs de l'Etat démocratique. Selon lui, le passé appartient au pouvoir judiciaire, à sa capacité de juger le déjà advenu. Le pouvoir exécutif est dans le présent car c'est lui qui gère les affaires courantes et pare aux urgences. Quant au législatif, c'est plutôt en direction du futur qu'il oriente sa compétence (voir : *Leçons pour une phénoménologie de la conscience intime du temps*, Paris, 1991).

Loi sur les chiens dangereux

En 2005, le décès par morsure d'un garçon de six ans, attaqué par trois pitbulls, a créé une grande émotion en Suisse. Cet événement tragique a lancé dans les milieux politiques et l'opinion publique un vaste débat autour des chiens dangereux. Six jours après le drame, un conseiller national déposa une initiative parlementaire demandant l'interdiction de certaines races de chiens. Parallèlement, 180 000 personnes signèrent une pétition lancée par la presse à sensation qui exigeait une interdiction immédiate des pitbulls en Suisse. Les travaux effectués au Parlement arrivèrent à la conclusion que l'interdiction des chiens dangereux ne pourrait pas être réalisée au moyen d'une loi, mais nécessiterait également une révision de la Constitution car il n'existait pas de compétence, pour la Confédération, d'édicter une législation visant à protéger l'homme contre les animaux. Le Parlement mit cinq ans à élaborer un projet de loi pour réaliser finalement que les cantons avaient déjà résolu le problème avant lui. Le projet de loi fut donc refusé dans une indifférence qui tranchait sur l'émotion initiale.

La prééminence de l'urgence et de l'émotion crée un champ de tensions permanent qui affecte directement, voire compromet le déroulement du travail du Parlement, plus souvent habitué à travailler en s'appuyant sur la durée et la raison.

Il serait faux pourtant d'ignorer le phénomène : les citoyens et les citoyennes attendent de leurs représentants au Parlement qu'ils soient à l'écoute de leurs urgences et de leurs émotions et qu'ils agissent. La rapidité d'intervention tient lieu de baromètre de l'importance portée aux questions qui traversent l'opinion. Souvent, il est plus efficace – électoralement parlant – de dire qu'on va faire une loi pour corriger un problème que de rechercher les causes du problème. La loi devient alors une réponse à défaut d'être une solution.

Certains domaines se prêtent à ce type de législation :

- Le domaine de la sécurité et de lutte contre la violence (législation antiterroriste, introduction de sorties pour délinquants dangereux, augmentation de la quotité de la peine pour certaines catégories de délits, lutte contre la violence routière, législation réglant la dangerosité de certaines activités sportives, lutte contre la violence dans les stades, protection accrue des victimes, etc.).
- Les domaines économique et financier (lutte contre la crise financière, réforme de la fiscalité internationale, limitation des rémunérations des dirigeants des multinationales, lutte contre les abus dans le domaine social, etc.).
- Les questions de moralisation de la vie publique (lutte contre la corruption, interdiction des doubles mandats, élimination des conflits d'intérêts, restriction au passage d'anciens fonctionnaires ou ministres dans le secteur privé, etc.).

Certes, il y a peut-être des cas où une législation événementielle peut s'avérer nécessaire, ne serait-ce qu'à titre symbolique dans une situation précise et jugée scandaleuse ; c'est le cas notamment des législations de réhabilitation (p.ex. réhabilitation des combattants suisses lors de la guerre civile espagnole condamnés en Suisse, reconnaissance des enfants victimes d'internements administratifs, recherche des fonds en déshérence de victimes du nazisme, etc.).

De telles situations devraient toutefois rester l'exception. La plupart du temps, les législations événementielles ne répondent pas à un problème réel, sont mal conçues et pas toujours applicables. Généralement, elles créent des régimes spéciaux dérogatoires qui s'insèrent mal dans le corps de règles en vigueur et affaiblissent les lois existantes. Il est utile de

rappeler le propos de PORTALIS dans son discours préliminaire sur le projet de code civil français : « Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires ; elles compromettraient la certitude et la majesté de la législation».

Loi sur les activités à risques

En juin 2000, un conseiller national déposa une initiative parlementaire destinée à réglementer le commerce des activités à risque de plein air (canyoning, le rafting et le saut à l'élastique) et la profession de guide de montagne. Cette initiative faisait suite à un accident de canyoning qui avait fait 21 morts peu de temps auparavant. Malgré l'opposition du Gouvernement et de la majorité des cantons, le Parlement a adopté une loi en 2010. Après son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la loi sur les activités à risque n'a pas eu l'effet escompté. Grâce à des solutions spécifiques aux différentes associations actives dans le domaine, il a été possible de mettre en place des dispositifs de sécurité équivalents, voire supérieurs à ceux exigés par la loi. Récemment, le Gouvernement a proposé au Parlement de supprimer ladite loi.

Plusieurs garde-fous existent pour limiter les législations événementielles et éviter les dérives :

1. Le bicamérisme : l'examen d'un projet de loi par une seconde chambre permet de corriger les défauts d'une législation adoptée dans l'urgence par la première chambre².
2. Le recours à des procédures de référendum qui permet aux citoyens de voter sur la législation.
3. Le contrôle de la constitutionnalité de lois par une autorité indépendante (Cour constitutionnelle, etc.).
4. L'existence de structures étatiques décentralisées avec plusieurs centres de pouvoirs et de compétences (système fédéral).
5. Le recours à des dispositifs législatifs limités dans le temps (« sunset legislation ») ou à des instruments qui ne relèvent pas du registre normatif (p.ex. résolutions).

En tout état de cause, il convient pour le Parlement de revendiquer le droit de « donner du temps au temps ». Il convient de rappeler aussi que la démocratie s'adresse à un corps social doué de raison, et non pas à un agrégat d'individus ballotés par des vagues émotionnelles. « L'action urgente, par nature désordonnée, n'a pas le temps de recourir aux valeurs fondatrices de l'intérêt général, sources de cohérence et d'agrégation sociale. »³

L'expérience le montre : l'action législative a besoin de recul, de temps d'étude et de concertation : elle a des règles de fonctionnement et de procédures qui doivent permettre aux intérêts à long terme de prendre le pas sur le quotidien. Cela demande de la patience, de la sérénité et de la rigueur pour permettre au temps de se reposer, aux émotions de s'apaiser et à la raison de s'imposer.

² C'est l'argument avancé par JAMES MADISON (1751-1836) à la convention de Philadelphie selon lequel il faut un Sénat pour protéger le peuple de « ses passions et de son inconstance » prévisibles (« to protect the people against their rulers (and) to protect the people against the transient impressions into which they themselves might be led. »)

³ JEAN-MARIE COTTERET, *Parlement 2.0*, Fauves Editions, Paris, 2015, p. 41.