

REDIGER LA LOI : LE BON NIVEAU NORMATIF¹

Rachid KHELLOUFI

Enseignant à l'Ecole Nationale d'Administration

INTRODUCTION

La loi est définie comme étant un ensemble de règles juridiques prises par le pouvoir législatif dans l'un des thèmes réservés au domaine législatif par et dans la Constitution.

Elle peut prendre plusieurs dimensions ; à ce titre, elle peut être « proclamatoire », « abrogative », « modificatrice », interprétative » ; elle peut, également, être une loi de « validation » pour prévenir ou limiter les effets des décisions de justice.

Elle peut être, par ailleurs, classée en loi « ordinaire » et loi « organique ».

La loi, en tant que règle de droit, est, à la fois, **un moyen et un outil** d'organisation des relations sociales ; c'est dire que sa production est aussi indispensable qu'essentielle dans la vie sociale.

Or, la production de cette norme juridique ne cesse d'augmenter particulièrement du fait de :

- la multiplication des situations des personnes ;

¹ Ce modeste travail est largement insuffisant pour répondre à toutes questions que pose une bonne rédaction d'une loi. Il ne renferme qu'un ensemble de règles principales concernant d'une part l'élaboration d'une loi ; d'autre part, une présentation assez générale des principales techniques de la rédaction ; cependant, il n'en demeure pas moins que ces deux parties (la première relative à l'élaboration et la seconde aux modalités de rédaction) constituent une démarche suffisante pour répondre à la question sur « le bon niveau normatif d'une loi »

- la globalisation des relations internationales et des systèmes économiques et financiers ;

- les innovations scientifiques et technologiques qui entraînent de nouvelles situations et de nouveaux comportements sociaux ;

Les nouvelles situations créées par la question de la protection de l'environnement ;

le passage de l'égalité devant la loi à l'égalité dans la loi.

Ces quelques éléments ont été à l'origine d'une inflation législative accompagnée très souvent d'une « pollution législative », pollution qui résulte de l'ensemble des défauts et des erreurs de la loi.

L'inflation législative, et surtout sa pollution produisent :

une situation d'incertitude dans le système législatif et portera atteinte à la sécurité juridique ;

- une inadéquation dans les rapports entre les pouvoirs constitutionnels, essentiellement entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire ;

- une augmentation des conflits, et par voie de conséquence, des actions en justice ;

- un manque de confiance en la loi.

Aussi, une reconsidération des règles relatives à l'étape précédant l'entrée en vigueur de la loi, autrement dit, la phase de son élaboration ainsi que le respect de l'application de règles de rédaction appropriées, s'avère utile, voire indispensable pour asseoir une paix et une efficacité juridiques.

A ce propos, un nouveau concept a vu le jour pour tenter de répondre aux exigences d'un bon niveau normatif de la loi ; il s'agit de la « légistique »

la légistique a été définie, à la fois, comme :

- **un art** de la rédaction des lois ;

- **une technique** législative ;

- **une méthode** de préparation des textes normatifs ;

- **une démarche méthodologique** susceptible de rationaliser la production normative ;

- **une science de la législation** qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes.

Une autre définition plus explicite considère la légistique ou encore la juristique (autre concept) comme étant : « Une science » de la préparation et de la gestion des normes qui tend à déterminer les règles de rédaction des textes qui favorisent leur interprétation, leur connaissance et leur codification. Une science qui cherche aussi à standardiser les formules pour faciliter leur informatisation. Une science qui se penche enfin sur les modalités d'application pour lever les incertitudes et sur l'ensemble de l'ordonnancement pour le rationaliser».

Ainsi, les considérations qui président à l'élaboration d'une bonne loi et les techniques de sa bonne rédaction constituent les passages obligés pour mettre en place un dispositif juridique qui répond aux exigences d'une loi utile et applicable.

Cette conclusion soulève un certain nombre de questions qui demandent des réponses adéquates.

En effet :

qu'est ce qu'une bonne rédaction? comment réaliser une bonne rédaction? quels sont les enjeux d'une bonne rédaction d'une loi quels sont ses objectifs ? est-ce que l'élaboration d'une loi doit obéir uniquement à des considérations politiques sans tenir compte de la légistique ?

Pour tenter de répondre à cette problématique, une première partie sera consacrée à exposer les règles qui président à l'élaboration de la loi ; la deuxième partie déclinera les principales règles de la rédaction de la loi.

Cependant, cette étude se limitera à la question de l'élaboration et de la rédaction de la loi dans son acception étroite ; autrement dit, au texte juridique prévu dans le domaine réservé par la Constitution au pouvoir législatif.

I - LES REGLES GENERALES RELATIVES A L'ELABORATION DE LA LOI

La phase d'élaboration de la loi se distingue, dans une certaine mesure, de la phase de rédaction de la loi en ce qu'elle constitue le lieu et le moment de la réflexion sur la stratégie et la démarche méthodique pour confectionner la loi.

Cette phase est régie par un ensemble de règles, principalement celles relatives à :

- l'organisation chargée de sa réalisation ;
- son processus.

I.1 - L'organisation chargée de la phase élaboration

L'élaboration de la loi s'effectue dans le cadre d'une organisation qui met en présence deux protagonistes : le législateur et le légiste.

Le législateur est le producteur de la loi ; c'est lui qui donne la force juridique à la loi.

Le légiste, en tant qu'expert de la légistique, est le rédacteur de la loi (parfois le législateur et le légiste se confondent).

En général, si le légiste possède une bonne préparation dans le domaine juridique, il ne possède pas toujours de connaissances approfondies dans la matière objet de la loi ; de ce fait, l'élaboration d'une loi est un travail d'équipe qui regroupe d'une part, le ou les légistes dans la mesure où le professionnalisme d'autres disciplines s'intègre dans le professionnalisme du juriste et d'autre part, le législateur.

Dans cette organisation, deux types de rapports peuvent s'instaurer entre le légiste et le législateur : un premier rapport de séparation entre les deux protagonistes fait du premier le pourvoyeur de la rédaction selon les instructions reçues, du second, le décideur ; dans ce cas, la question qui se pose est celle de savoir si la légistique doit l'emporter sur les objectifs essentiellement politiques du législateur.

Un deuxième rapport d'inter réaction s'établit entre les deux protagonistes (situation à privilégier) ; dans ce cas, l'action de « décrire » exercée par le légiste et l'action de « prescrire » qui revient au législateur n'est pas nettement séparée.

Toutefois, quel que soit le type de rapport, l'équilibre entre ces deux actions est très difficile à atteindre dans la mesure où le dernier mot revient en principe au politique, ce qui ne manquera pas de déboucher sur une production juridique éloignée du bon niveau normatif.

I.2 - Le processus d'élaboration

L'élaboration de la loi, en tant qu'instrument au service des objectifs des politiques publiques, devrait s'inscrire dans une démarche méthodique. Cette démarche s'étalerait sur trois étapes essentielles ; la première étape est celle de la définition du problème ayant été à l'origine de la nécessité d'une loi, la deuxième concerne la détermination des objectifs à atteindre à travers la loi, la dernière est consacrée au choix des instruments d'action.

Pour définir le problème, le légiste doit d'abord disposer d'un ensemble de préalables, notamment :

- l'évaluation de la gravité et l'urgence de la situation, préalable qui pourrait être fourni par le législateur ;

- les données disponibles concernant l'objet de la loi, notamment, la prise en considération d'éventuelles études et recherches réalisées à cet effet ;

- solliciter des informations qui manqueraient.

Le légiste passerait ensuite à l'analyse du problème ; pour cela, il :

- détermine la nature, les causes, la durée et les effets du problème ;

- mesure l'impact de la non intervention d'une loi ;

- met en évidence, le cas échéant, la contradiction entre la définition du problème proposée par le politique et son appréciation de la situation.

Durant cette étape, l'analyse du problème permet au légiste de se faire une idée sur la situation exprimée par le politique et passe à la seconde étape, celle de la détermination des objectifs.

En principe, les objectifs sont déterminés dans la lettre de mission du légiste ; cependant, il peut arriver que les explicitations soient insuffisantes pour élaborer une stratégie. Dans ce cas, le légiste a pour tâche :

- d'expliciter les finalités mentionnées dans la lettre de mission ;

- d'élargir, en cas de nécessité, l'éventail de ces finalités ;

- de traduire toutes les finalités en objectifs opérationnels, classés et hiérarchisés.

Durant la troisième étape, le légiste :

- envisage, dans un premier temps, plusieurs scénarios d'actions puisées dans la panoplie d'actions dont dispose l'Etat ;

- dresse, ensuite, un inventaire des mesures susceptibles de réaliser les objectifs opérationnels arrêtés lors de la deuxième étape ;

- procède à une évaluation prospective de ces différents scénarios en présentant les avantages et les inconvénients de chacun d'eux ;

- propose et justifie, enfin, le scénario qu'il privilégie.

Il y a lieu de signaler que le déroulement normal du processus d'élaboration peut rencontrer des obstacles qui peuvent diminuer son utilité et son impact, et, par voie de conséquence remettre, en cause l'objectif du bon niveau normatif.

Ces obstacles peuvent être causés par :

- l'urgence du politique ;
- la reformulation du projet de loi durant la phase parlementaire ;
- l'influence du politique qui détient la légitimité ;
- l'imprécision du mandat donné au légiste ;
- les divergences d'intérêts et les compromis recherchés par le politique.

Si le respect des principales règles qui président à l'élaboration d'une loi constitue un préalable indispensable, les règles principales relatives à la rédaction sont, également, une garantie pour atteindre un bon niveau normatif.

II - REGLES GENERALES RELATIVES A LA REDACTION DE LA LOI

Pour atteindre un bon niveau normatif, la loi doit être rédigée en respectant un certain nombre de principes juridiques et de règles techniques et cela en raison des principaux enjeux qui la caractérisent.

II. 1 - Les enjeux

Les maîtres mots de ses enjeux sont « assurer » et « anticiper » ; « assurer », en vue de garantir la sécurité juridique ; « anticiper », afin de permettre une compréhension du message de la loi sans tomber dans les travers de l'interprétation.

II.1.1 - Assurer la sécurité juridique²

La prolifération de *normes* législatives, la complexité excessive, le caractère précaire, illisible, incohérent, voire non *normatif* de certaines lois constituent des facteurs de risques susceptibles de générer de l'insécurité juridique.

Ces facteurs sont susceptibles d'engendrer des malentendus, des réclamations, une multiplication du *contentieux* ; ils peuvent même provoquer des ruptures d'*égalité*.

Or, la *sécurité* juridique, comme principe du *droit*, a pour objectif de *protéger* les *citoyens* contre les effets secondaires négatifs de la loi, en

2 De multiples études et recherches ont été faites sur le thème de la sécurité juridique ; voir à ce propos, les articles publiés dans la revue française « les cahiers du conseil constitutionnel » n° 11-2001 et le rapport annuel élaboré par le conseil d'Etat en 1991.

particulier ses incohérences ou sa complexité ou ses changements trop fréquents.

II. 1.2 - Anticiper les interprétations

La compréhension du message législatif n'est pas toujours la même entre le législateur et les personnes intéressées par la loi.

Aussi, le législateur qui ne peut dominer l'interprétation doit anticiper les possibles interprétations et les éviter par le biais d'une rédaction appropriée de manière à guider le lecteur de la loi à opter pour l'interprétation voulue par lui. Pour cela, la prévision du légiste devrait être fondée sur une connaissance suffisante de l'objet et des objectifs de la loi.

II. 2 - Les principes juridiques

Les principes juridiques relatifs à la rédaction de la loi sont les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Ils sont inscrits dans la Constitution ; il s'agit essentiellement des principes de légalité, d'égalité et de non rétroactivité.

II. 2.1 - Le principe de légalité

Dans le cas de l'élaboration de la loi, le principe de légalité signifie qu'il appartient au légiste de veiller au respect du partage prévu dans la Constitution entre le domaine réservé à la loi et celui du règlement.

A ce propos, l'intervention de la loi dans le domaine réglementaire est remise en cause par l'institution chargée du contrôle de constitutionnalité des lois (de même l'intervention d'un règlement dans un domaine réservé à la loi entraîne également la même conséquence).

II. 2.2 - Le principe d'égalité

L'égalité devant la loi et surtout l'égalité dans la loi ne renvoie pas à l'idée d'uniformité ; le principe d'égalité suppose que la loi règlemente de façon égale les situations égales et d'une manière différentes les situations différentes.

II.2.3 - Le principe de non rétroactivité

Le principe de non rétroactivité exclue de prévoir l'application d'une loi à des situations antérieures à son entrée en vigueur sauf pour les lois pénales lorsqu'elles sont plus douces.

A coté de ces règles juridiques, la rédaction de la loi doit, pour atteindre un bon niveau normatif, suivre des règles techniques de rédaction.

II.3 - Les règles techniques

Les règles techniques de rédaction de la loi concernent, d'une part, la linguistique et d'autre part, la structure du texte de la loi et sa structuration.

II. 3.1 - Les règles relatives à la linguistique

Le bon niveau normatif de la loi peut être également atteint en respectant les règles ou principes de la linguistique.

L'un de ces principes est celui de la compréhensibilité. Montesquieu a écrit que « les lois ne doivent pas être subtiles ; elles sont faites pour des gens médiocres (dans le sens de gens moyens) ; elles ne sont point un art de logique mais la raison simple d'un père de famille ».

En effet, la loi comme message écrit, doit avoir un sens et une signification. La compréhensibilité du message de la loi dépend soit de sa qualité rédactionnelle soit de la capacité réceptive de l'utilisateur ou du destinataire. Or, une qualité rédactionnelle peut être compromise pour causes de défauts ou d'insuffisances linguistiques.

La compréhensibilité ne se concrétise pas par l'utilisation d'un langage courant plein d'embuches sémantiques et syntaxiques mais par l'emploi d'un langage rigoureux, univoque et strict.

L'autre principe qui s'inscrit dans le respect de la linguistique est celui de la clarté. La clarté de la loi se réalise certes par l'utilisation des règles de la linguistique ; cependant, pour être claire, la loi devrait également et notamment:

- déterminer, sans incertitudes, les destinataires et les organes de son application ;
- préciser les cas d'inobservation et leurs conséquences sur le plan juridique.

Un autre principe, celui de l'économie, consiste à rédiger la loi avec un nombre minimum de mots sans sacrifier l'objectif de compréhensibilité.

Enfin, une technologie récente, en l'occurrence l'informatique, s'est imposée du fait de ses multiples applications et sa grande utilité. La rédaction de la loi n'échappe pas aux exigences des systèmes informatiques.

Un rapport d'influence est même en train de s'instaurer entre les techniques législatives, les systèmes informatiques et l'information juridique. Une bonne rédaction de la loi, l'utilisation d'un langage non ambigu, univoque favorise la mise en place d'un système d'information législative. Ce système facilite le travail du légiste en lui permettant de repérer facilement les normes anciennes et autres normes relatives à la même matière afin de pouvoir les modifier, les abroger et même les prendre en considération.

Ce système facilite également la tâche des différents utilisateurs (hommes de lois, chercheurs et autres) de la loi.

La réussite de l'instauration de cette relation qui, au demeurant, s'impose inéluctablement, passe par la standardisation de la terminologie juridique.

II. 4 - Les règles relatives aux différentes parties de la loi

En général, une loi est composée d'un certain nombre de parties que l'on peut classer en deux groupes.

Le premier groupe compose le contexte de la loi, il comprend : l'exposé des motifs, l'intitulé, les visas.

Le deuxième groupe forme l'organisation du texte de la loi ; il comprend : le plan, la division.

II. 4.1. L'exposé des motifs

Le projet de loi est toujours précédé d'un exposé des motifs. Cet exposé est destiné à éclairer le législateur sur le sens et la portée des dispositions qui lui sont soumises. Dans cette perspective, il indique les raisons de sa soumission au législateur, l'esprit dont il procède, les objectifs qu'il se fixe et éventuellement les modifications qu'il apporte au droit existant.

II.4.2 - L'intitulé de la loi

Le terme « intitulé » est différent du terme « titre ». Ce dernier est utilisé pour indiquer une division du dispositif de la loi.

L'intitulé n'a pas, comme l'exposé des motifs, de portée normative. Il a pour fonction de faire connaître l'objet de la loi et faciliter l'indentification de cette dernière ; pour cela, il doit : être complet dans ses éléments, à savoir l'appellation, la date, le numéro d'ordre et le sujet, être concis mais précis, contenir les mêmes mots qui se retrouvent dans la loi.

II.4.3 - Les visas

Les visas figurent au début de la loi. Ils servent à indiquer la base juridique de la loi, c'est-à-dire la disposition qui attribue la compétence pour prendre la loi.

Chaque texte visé est désigné par son numéro, sa date et son intitulé complet et exact tel qu'il figure dans le journal officiel dans lequel il a été publié.

L'ordre des visas s'établit comme suit :

- les textes sont visés en premier, suivis par les consultations des organismes dont la consultation est obligatoire, et enfin de l'avis du Conseil d'Etat ;

la présentation des textes visés s'effectue selon un classement hiérarchique puis chronologique.

II. 4.4 - Le plan

En principe, il n'y a pas de plan type ; chaque loi est organisée de la façon la plus adaptée à son objet.

Cependant, la loi comprend généralement trois grandes parties :

- une partie introductive qui renferme les dispositions générales, les chargés d'application et les définitions ;

- une partie principale dans laquelle sont prévues les dispositions substantielles, les dispositions relatives à la procédure, les dispositions financières et enfin les dispositions relatives aux sanctions ;

- une partie finale contenant les dispositions transitoires, les dispositions dérogatoires et enfin les dispositions concernant l'entrée en vigueur.

II. 4.5 - La division du texte de la loi

Lorsqu'un texte de loi est assez long et comprend plusieurs articles et plusieurs objets, il peut être divisé en titres puis en chapitre, et enfin, en sections.

II. 4.6 - L'article

L'article est l'unité de base de la loi. Un article est, en principe, consacré pour énoncer une règle. Il peut être divisé en paragraphes. Sa numérotation

s'effectue dans l'ordre des chiffres ; en cas de sa modification, il n'y a pas lieu de le dénumérer.

Les articles sont placés selon un ordre logique. Dans cette perspective, il faut commencer :

- du général au particulier ;
- du plus important au moins important ;
- de la disposition substantielle à la disposition de procédure ;
- de la règle à la dérogation et, enfin ;
- de l'obligation à la sanction.

D'autres règles, aussi importantes, concernent notamment les modalités relatives à :

- la modification, l'insertion et les renvois ;
- l'application ;
- l'entrée en vigueur ;
- la signature ;
- la publication au journal officiel.

CONCLUSION

La rédaction de la loi n'est pas une simple question de bon sens car elle n'est pas seulement un texte juridique remarquable par ces techniques rédactionnelles spécifiques ni un cadre juridique ayant pour objet d'organiser les relations sociales ; elle n'est pas également un acte de souveraineté émanant des représentants du peuple, elle est également et surtout un acte (politique de la politique) du compromis politique.

En effet, des guides techniques sont élaborés dans beaucoup de pays et prévoient les règles d'élaboration et de rédaction de la loi ; or, cette dernière est constamment objet de critiques autour de ses imperfections et l'insécurité juridique qu'elle engendre.

Est-ce à dire que le légiste est incompetent et que le législateur est illégitime ?

Si l'élaboration et la rédaction de la loi mettent en présence le légiste comme technicien et le législateur comme producteur de la loi, un troisième

protagoniste invisible mais bien présent détermine en dernière instance la qualité de la loi ; il s'agit du politique contre lequel le légiste et le législateur se retrouvent dans une situation d'infériorité.

Tant que la loi n'a pas sa politique, le politique continuera à faire sa loi.