

ESSAI DE SYNTHÈSE

Par

Jean-Louis BERGEL
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

Des formulations d'objectifs dans les textes législatifs..., il y en a !!

Et pourtant, on dénonce souvent, en France, les textes qui formulent des intentions ou des objectifs que certains qualifient d'assemblages de "neutrons législatifs... dont la charge juridique est nulle" (1). Le Conseil constitutionnel a jugé la réforme de la planification opérée en 1982 "dépourvue de tout effet juridique" et "inopérante", tout en ne la censurant pas (2) ; à propos de l'article 1er de la loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie, il a considéré que ce texte "se borne à formuler une déclaration d'intention sans contenu normatif ; que s'agissant d'un objectif que le législateur se fixe à lui-même, il ne saurait, en l'état, être comme tel susceptible de censure constitutionnelle" (3). Kelsen écrivait qu'une loi qui se limite à des recommandations n'est pas une loi mais "quelque chose qui est en forme de droit sans constituer une norme juridique" (4).

Les pouvoirs publics, quant à eux, semblent opposés à l'énoncé des objectifs poursuivis par le législateur, dans les textes

(1) J. Foyer, J.O. Déb. A.N., 21 juin 1982, p. 3667, à propos de la loi d'orientation de la recherche.

(2) 82-142 D.C. du 27 juillet 1982, C.C.F., 23, p. 278 ; v° D. Broussole, "Les lois déclarées inopérantes par le Conseil constitutionnel", R.D.P. 1985, 751.

(3) 85-196 D.C. du 8 août 1985. v° supra J.P. Richard, p. 785.

(4) H. Kelsen, "Théorie pure du droit", Dalloz 1962, p. 72 ; en ce sens, v° P. Avril et J. Gicquel, "Droit parlementaire", Montchrestien, 1988, p. 129.

législatifs eux-mêmes. La circulaire du Premier Ministre du 25 mai 1988 "relative à la méthode de travail du Gouvernement" en témoigne lorsqu'elle énonce parmi les "formes néfastes" de la production des normes juridiques "les dispositions sans contenu normatif n'ayant leur place que dans les exposés des motifs ou les débats" (5).

Dans certains pays, en revanche, l'expression formelle de ses objectifs, dans le corps de la loi, est chose courante, voire recommandée ou obligatoire. Il en est ainsi en Suisse, par exemple. Dans la plupart des droits anglo-saxons, les "preambles", voire les titres ("long title" ou même "short title") font partie de la loi et servent à son interprétation, indépendamment de la question de savoir s'ils ont une valeur normative propre (F. Grivart de Kerstrat, supra p. 961).

Certains auteurs considèrent, en outre, que les objectifs doivent figurer dans la loi elle-même, que leur déclaration expresse dans les textes relève du "processus de l'action finalisée", qu'elle procède de "la rationalité intrinsèque de la norme juridique" car le droit se mesure désormais à son efficacité. Ils admettent ainsi que "les objectifs sont des normes... des normes déontiques, par opposition aux normes axiologiques ou anthropologiques" (C.A. Morand, supra p. 853). Il apparaît enfin que "plus l'enjeu d'une convention internationale est important, plus elle doit préciser ses objectifs" servant de fondement aux obligations souscrites et assumées par les parties (G. Fouilloux, supra p. 919).

Une étude prospective et méthodologique des formulations d'objectifs dans les textes législatifs, même si elle porte sur les lois françaises, ne peut donc pas se limiter à un simple constat de la pratique législative "franco-française".

En effet, en dépit de nombreuses appréciations défavorables, on rencontre en droit français beaucoup de lois destinées à consacrer des objectifs ou qui en formulent parmi leurs dispositions.

Au-delà de la description de ces formulations d'objectifs (I), il faut réfléchir à leurs fonctions (II).

(5) J.O. 27 mai 1988, p. 7381, v° aussi, Circulaire Mauroy, n° 1794 S.G. du 14 juin 1983 relative à l'élaboration des projets de lois.

I - DESCRIPTION DES FORMULATIONS D'OBJECTIFS DANS LES TEXTES LEGISLATIFS

Le phénomène des formulations d'objectifs s'apprécie d'abord matériellement, selon le type de lois et les matières dans lesquelles on les rencontre (A). Il s'exprime, en outre, sous des formes diverses (B). Les mots et les choses, ici aussi, semblent indissociables.

A - Description matérielle

La présence de formulations d'objectifs dans la loi est d'abord inhérente à *certain types de textes*. Il en est ainsi de la *loi de plan* et des *lois d'orientation* qui énoncent naturellement des intentions ou des objectifs et que certains auteurs qualifient de "résolutions déguisées" (6).

Il en est de même dans les *lois de programmation*.

La loi de plan comporte expressément une loi d'objectif et une loi de moyens. Selon la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, une "première loi de plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs..." (art. 3) et une "seconde loi de plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan" (art. 4).

Quant aux lois d'orientation, que M. J. Foyer décrit comme "un projet dont chaque article est constitué par un morceau d'exposé des motifs", elles ont pour vocation d'établir, pour l'ensemble d'une matière, une politique globale à réaliser en une période déterminée. Au-delà des dispositions législatives nécessaires à cette fin qui s'y trouvent déjà incluses, elles comportent évidemment de nombreuses déclarations d'intention.

Les lois de programmation, si elles déterminent les objectifs des actions de l'Etat, semblent davantage se préoccuper d'organisation concrète. On a observé, à propos des lois successives de programmation militaire, qu'elles peuvent se limiter à des objectifs ou ne leur réserver qu'une part très modeste.

Quant aux *autres lois* qui n'ont pas, par nature, à énoncer expressément leurs objectifs, on constate que, tandis que bon nombre de lois ordinaires comportent des déclarations d'intention, les lois organiques, les lois portant ratification ou approbation de traités et conventions internationales et les lois de finances semblent ne jamais en contenir (J.-P. Richard, supra p. 785).

(6) P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 129.

Cela montre combien le procédé de la formulation d'objectifs se rattache aussi à certaines matières plutôt qu'à d'autres.

En effet, il apparaît que, pour des raisons évidemment différentes, on trouve peu de déclarations d'objectifs dans les textes techniques et dans les lois de forte inspiration idéologique. Les premiers, en matière fiscale ou commerciale, par exemple, ne comportent généralement que des règles précises, des prescriptions, des prohibitions, des principes ou des modalités d'organisation... dont les finalités sont connues ou apparemment indifférentes et pour lesquels toute formulation d'objectifs serait difficile et inutile. Quant aux lois de caractère idéologique, comme en matière de nationalisation ou de privatisation, notamment, le débat politique auquel elles ont donné lieu suffit le plus souvent à les caractériser.

De plus, qu'il s'agisse de matières techniques ou de la mise en oeuvre d'orientations politiques fortes, le titre de la loi qui n'a pas de valeur normative directe en droit français suffit à la caractériser.

Il est, en revanche, des secteurs dans lesquels, le domaine de la loi au sens strict étant limité par la Constitution aux "principes fondamentaux" d'une matière, le législateur n'a pas à établir de règles techniques et a davantage tendance à s'en tenir à des orientations et à définir des finalités. Il en est de même lorsqu'il s'agit de promouvoir des "droits nouveaux" comme le "droit à l'habitat", à "une communication audio-visuelle libre et pluraliste", au transport (7) ou de développer l'environnement, les droits dans des lieux inhabituels tels que l'environnement, les activités physiques, sportives, artistiques... La formulation des objectifs dans les lois relatives à l'éducation, sous toutes ses formes, n'est, dès lors, pas surprenante. Elle se conçoit aussi quand la loi a pour objet de déléguer le pouvoir normatif du législateur, en particulier à des autorités administratives indépendantes que la loi se borne à créer, en leur assignant des missions déterminées (8).

La diversité des occasions et des domaines dans lesquels la loi énonce des objectifs se traduit par la multiplicité des formes qu'emprunte leur formulation.

(7) "Consécration et usage de droits nouveaux", Colloque du C.E.R.C.R.I.D. (mai 1985), Univ. de St Etienne, 1987.
 (8) "Les autorités administratives indépendantes", Colloque Paris I, 1987, sous la direction de C.A. Colliard et G. Timsit, Ed. P.U.F., 1988.

B - Description formelle

Toute systématisation paraît ici impossible, tant les formes employées varient et paraissent improvisées. Si des lois utilisent parfois le mot "objectif", pour définir leurs finalités, elles emploient aussi bien des termes comme "principe", "objet" ou "mission". Elles se contentent parfois de signaler le but poursuivi par des verbes (p. ex. : "concourir à...") ou par de simples locutions, telle que "afin de..." ou "en vue de..." (J.-P. Richard, supra p. 785).

Il est des cas dans lesquels la formulation d'objectifs dans la loi n'exprime pas directement les objectifs de la loi mais ressemble à une règle de droit classique ou à une simple directive. Il en est aussi pour la consécration du "droit fondamental à l'habitat" par l'article 1er de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, repris dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, sous la forme du "droit au logement" (art. 1er).

Il en est de même quand la loi crée une nouvelle institution, en explicite l'objet et lui assigne une mission et des compétences précises. Mais il est clair, généralement, que la règle édictée, le droit consacré ou les objectifs de l'organisme créé expriment l'objectif poursuivi par le législateur. L'exemple de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.), autorité administrative indépendante instituée par la loi du 6 janvier 1978, est à cet égard significatif (J. Frayssinet, supra p. 903). Pour être indirectes, ces formulations d'objectifs n'en sont pas moins explicites.

À côté de formulations d'objectifs proprement dites, à caractère directement explicatif, M. Delcamp distingue donc, à juste titre, "les dispositions à contenu finalisé" relatives aux compétences des organismes ou institutions créés, des sortes de définitions fonctionnelles d'activités ou d'organes et des recommandations adressées au juge, au pouvoir réglementaire ou à d'autres organismes (A. Delcamp, supra p. 767).

Le recensement des formulations d'objectifs dans les textes législatifs est néanmoins plus difficile et plus incertain du fait de leurs diversités, alors qu'il serait aisé de les identifier si elles se conformaient à un modèle déterminé. Or, même leur place dans la loi n'est pas absolument constante. Certes, les formulations d'objectifs, quand il y en a, sont le plus souvent en tête des lois ou de leurs différents titres. Il arrive même que l'on reprenne dans les premiers articles, sous forme de dispositions formellement normatives, l'intitulé même d'une loi. Mais, il se peut aussi que des déclarations d'intention soient disséminées dans un texte en raison de son hétérogénéité ou du fait d'un

phénomène de stratification législative, lorsqu'une loi initiale absorbe avec le temps diverses additions, suppressions ou modifications, si bien que le puzzle qu'elle constitue a du mal à rester formellement harmonieux.

Même la typologie des formulations d'objectifs a, dès lors, quelque chose d'arbitraire. Plus exactement, plusieurs typologies sont possibles selon les critères qui les inspirent. C'est probablement là, la marque la plus évidente de la difficulté de ce problème encore trop inexploré.

Alliant les critères matériels et les critères formels, Mme Priéto et M. Putman ont tenté, grâce à une analyse fouillée des textes, une typologie panoramique des formulations d'objectifs. Ils distinguent selon que ces formulations correspondent à "la vocation de la loi", à son "explication" ou à "l'attribution d'une mission par la loi" (v° le sujet, supra p. 879). Cette classification paraît séduisante même si elle n'épuise pas le sujet.

Mais, pour la méthodologie législative, ce qui compte le plus, c'est de préciser les ingrédients de la loi et la qualité qu'ils lui donnent. Si l'on sait un peu mieux comment se présentent les formulations d'objectifs, il faut encore résoudre les questions de savoir s'il est bon d'en inclure dans les textes législatifs, où il en faut et où il n'en faut pas, dans quel but les prévoir ou les exclure et quels effets doivent leur être attachés. Il faut alors essayer de préciser leurs fonctions.

II - FONCTIONS DES FORMULATIONS D'OBJECTIFS DANS LES TEXTES LEGISLATIFS

Comme on l'a bien défini pour les titres des lois, les formulations d'objectifs dans les textes législatifs ont diverses fonctions qui peuvent se regrouper autour de trois idées : fonction symbolique, fonction informative et fonction interprétative (9).

A - La fonction symbolique

Par les formulations d'objectifs, le législateur entend compléter le message législatif par un message politique. Il recherche alors un effet "d'affichage" d'une politique déterminée ou de la finalité des textes. Selon les cas, il s'agit pour lui d'une proclamation idéologique liée à des engagements électoraux, de l'affirmation de principes incontestés destinés à justifier les

(9) A. Viandier, "Recherche de légistique comparée", Ed. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New-York, 1988, n° 173 et s.

mesures parfois impopulaires qu'ils abritent ou d'un "effet d'annonce" pour orienter l'action future des pouvoirs publics, des citoyens, des interprètes... La formulation d'objectifs forme alors le frontispice de la loi. L'article 1er de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 "relative au revenu minimum d'insertion" illustre parfaitement cette fonction symbolique.

B - La fonction informative et pédagogique

Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs représentent une sorte de "pédagogie" de l'explication, déjà inspirée par Platon, dans son traité des "Lois" (10).

On a parfois souligné que le législateur, "dévoilant ses mobiles, faisant luire ses fins... s'explique lui-même... C'est intermédiaire entre l'apologétique et la paranèse, entre la justification des dispositions et l'exhortation à s'y soumettre, un morceau éminemment pédagogique, qui tend à convaincre intimement l'élève, à provoquer la fusion de sa propre raison avec la ratio legis (11).

En quelque sorte, "la loi explique la loi". En énonçant expressément ses objectifs, elle tend à éduquer le citoyen en certains domaines, par exemple sur la protection de la nature, ou à inspirer les auteurs des textes réglementaires à intervenir auxquels il incombe d'appliquer les finalités de la loi. Les formulations d'objectifs sont alors le creuset dans lequel se fondent les normes d'application de la loi. Elles ont un rôle franchement directif en ce sens qu'elles commandent la compréhension de l'application des textes grâce à l'information qu'elles communiquent aux citoyens, aux autorités administratives, et même au juge ou au législateur lui-même sur son esprit, ses buts et son contenu. La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, celle du 5 janvier 1988 "relative au patrimoine monumental" ou celle du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature fournissent de merveilleux exemples de telles entreprises. Il en est bien d'autres du même ordre : l'article 1er de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 paraît à cet égard spécialement topique.

C - La fonction interprétative

La valeur interprétative des titres a été discutée dans le passé dans les pays du Common Law : "On the influence which the title ought to have in construing the enacting clauses, much

(10) "Lois", Ed. Diès IV, 719-733, IX 857b-859d.

(11) J. Carbonnier, "Variations sur la loi pédagogique", in "Flexible droit", 6e éd., p. 153.

has been said... Neither party contends that the title of an act can control plain words in the body of the statute; and neither denies that, taken with other parts, it may assist in removing ambiguities" (12).

De même, en droit français, on conteste généralement toute normativité réelle aux formulations d'objectifs, alors même qu'elles sont inscrites dans le texte de la loi et qu'elles sont donc formellement des normes. Il semble pourtant naturel que le juge définisse le sens des dispositions de la loi à la lumière de la ratio legis qu'expriment les formulations d'objectifs qui y sont introduites. Ne pas le faire serait méconnaître la loi, alors que le juge ou les autorités administratives ont pour mission de l'observer. Il est, dès lors, inconcevable que l'interprétation de la loi se dérobe aux directives données à cette interprétation par le législateur lui-même. L'influence sur la jurisprudence de l'article 1er de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 proclamant, quant aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, "le droit fondamental à l'habitat" (13) ou de l'article 1er de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, par exemple, est ou devrait être flagrante.

Les formulations d'objectifs dans la loi, en dépit des critiques qui leur sont faites, bien souvent, peuvent avoir un effet de clarification appréciable et constituer un mode utile de communication du droit au public. Elles sont, en outre, essentielles chaque fois que la loi institue une autorité administrative indépendante et lui délègue un certain pouvoir normatif qu'il faut impérativement cantonner et encadrer.

CONCLUSION

Les formulations d'objectifs peuvent, en définitive, servir de critère de contrôle juridictionnel de l'activité étatique, permettant au juge constitutionnel d'apprécier la conformité des normes techniques aux objectifs des lois qui les édictent (J.-Y. Chérot, supra p. 895), et guider l'interprétation des règles précises établies par le législateur. Dès qu'elles comportent un degré suffisant de précision et à condition de ne pas se limiter à de simples vœux pieux, les déclarations d'objectifs incluses dans le dispositif de la loi peuvent constituer de véritables normes. La méthodologie législative peut atteindre plus de clarté et de

(12) Opinion du juge Marschall, rapportée par A. Viandier, op. cit., n° 176.
(13) Civ. 3, 29 novembre 1983, Bull. civ. III, n° 242, p. 184.

cohérence grâce à des textes finalisés (C.A. Morand, supra p. 853).

L'évolution du droit vers des actions finalisées faisant appel, au-delà des règles de droit classiques, à des considérations et des procédés extrajuridiques impose de développer des ensembles normatifs qui, sans oublier les exigences impérieuses de leur conformité à l'ordre juridique existant, mettent en oeuvre des mécanismes parfois complexes et diversifiés, assurant au système juridique et à l'action législative l'efficacité dont ils ont besoin. Il est des indéterminations qui, loin d'être sources d'insécurité, sont facteurs d'adaptation du droit. De nombreux auteurs préconisent maintenant d'introduire une part "d'indétermination" et de "variabilité" dans le processus d'élaboration des normes. Les notions "floues" ou à contenu variable, le "flou du droit" ou l'idée de "normativité relative", émancipés de la logique purement formelle et de la définition kelsenienne de la norme, émergent aujourd'hui dans les esprits les plus avertis (14). On peut aisément admettre que le caractère plus ou moins contraignant d'une norme se mesure à son degré de détermination ou d'indétermination et que l'action finalisée du législateur s'appuie à la fois sur des formulations d'objectifs à caractère normatif mais relativement imprécises et des normes contraignantes classiques qui en constituent les règles d'exécution. Si la méthodologie législative s'en trouve quelque peu renouvelée, elle n'en sera pas pour autant dévalorisée...

(14) V° par ex. M. Delmas-Marty, "Le flou du droit", Ed. P.U.F. 1986; M. Van de Kerchove et F. Ost, "Le système juridique", "entre ordre et désordre", Ed. P.U.F., 1988, p. 134, par ex.; G. Timsit, "Sur l'engendrement du droit", R.D.P. 1988, p. 39 et s.