

PRESENTATION ET COMMENTAIRE DU
TRAVAIL EFFECTUE PAR LES SERVICES DES
COMMISSIONS DU SENAT

SUR

LES FORMULATIONS D'OBJECTIFS
DANS LES TEXTES LEGISLATIFS (1)

Par

Alain DELCAMP
Directeur de Service au Sénat

I - LA DEFINITION DE L'OBJET ET DU CHAMP DE LA
RECHERCHE

L'objet, le lieu et le but de la recherche sont ceux qui ont été définis par M. le Professeur Bergel dans sa lettre à M. Retournard, Directeur Général des Services législatifs du Sénat du 14 mars 1988, complétée par l'entretien téléphonique avec M. Jean-Paul Richard, Administrateur au Service des Commissions. Cet entretien téléphonique a donné lieu à une note en date du 9 mai 1988 relative aux formulations d'objectifs dans les textes législatifs.

L'objet de la recherche peut être ainsi résumé : il s'agit de dénombrer les déclarations d'objectifs contenues dans les lois (et non pas seulement les projets). Le mot déclaration a été par la suite remplacé par le mot formulation.

Ces déclarations doivent avoir un caractère "*finaliste*" (donc exprimant un but à atteindre ou au moins une "*intention*").

Elles doivent poursuivre un but de "*politique juridique*".

(1) On trouvera ci-dessous le détail dans le travail de synthèse réalisé par M. Jean-Paul Richard, Administrateur au Service des Commissions, à partir des réponses à un questionnaire établi par ses soins et reproduit en annexe du présent texte.

Elles peuvent ne pas avoir nécessairement un caractère *matériellement* normatif.

Le lieu de la recherche consiste dans les textes de loi ou seulement certains de leurs articles ayant "une nature et une portée *normative*". Sont donc exclus les préambules, les exposés des motifs, les titres.

Il convient de noter toutefois qu'un problème s'est posé au vu de la pratique législative : les lois ne formulent pas toujours leurs objectifs de façon claire et liminaire. Il arrive très souvent qu'elles le fassent à l'occasion de la création d'un organisme particulier. C'est alors dans les missions attribuées à l'organisme concerné que peuvent être décelés les objectifs de la loi. Ceci explique que dans l'étude réalisée par les services du Sénat se trouvent de nombreuses formulations d'objectifs qui ne concernent, apparemment, que de manière indirecte la recherche poursuivie par l'atelier de méthodologie juridique.

Le but final de la recherche est de savoir si l'insertion d'une déclaration d'objectif dans une loi correspond à une *volonté délibérée du législateur*.

S'il s'agit d'une volonté délibérée, il conviendrait de savoir si le but poursuivi a été d'encadrer le juge ou la pratique, ou de répondre simplement à des raisons politiques, philosophiques ou idéologiques.

Enfin, il pourrait être intéressant d'examiner ce que peuvent être les effets de telles déclarations d'objectifs au regard de la pratique administrative et surtout de la jurisprudence.

II - METHODE SUIVIE

La méthode adoptée par les services du Sénat a été essentiellement empirique. Elle a fait appel à la mémoire des administrateurs plus qu'au dépouillement systématique.

Tout a débuté par la rédaction d'un questionnaire inspiré des finalités de l'étude telles qu'elles avaient été exprimées dans la lettre du 14 mars puis précisées lors de conversations ultérieures. On remarquera que ce questionnaire fait très souvent appel à l'appréciation des rédacteurs et dépasse à beaucoup d'égards les objectifs initiaux au risque peut-être de les infléchir.

La démarche a abouti à des résultats variables suivant les secteurs et les commissions.

On ne s'étonnera pas que les textes les plus nombreux aient été examinés par la commission des Lois, ce qui explique qu'en proportion le nombre de textes à formulation d'objectifs puisse paraître plus faible dans les domaines plus traditionnellement législatifs ou concernant les droits fondamentaux ou classiques.

Un travail très important a également été fait par les commissions des affaires sociales (2) et des affaires économiques d'où il ressort que la plupart des grands textes qui leur ont été soumis contiennent des déclarations d'objectifs. Cela ne saurait surprendre puisqu'il s'agit de domaines qui ne relèvent pas à proprement parler du domaine législatif et, en tout cas, et sauf exception, certainement pas de domaines dans lesquels le législateur est habilité à fixer des règles.

Cette première constatation amène à penser que la technique des déclarations d'objectifs *est plus fréquemment employée dans des domaines d'expansion récente du droit*.

III - FORMULATION D'OBJECTIFS ET MATIERES

A l'inverse, le droit financier, plus strictement enserré dans sa procédure d'élaboration par l'ordonnance organique relative aux lois de finances, paraît, par nature, devoir échapper à de telles formulations.

La synthèse des réponses au questionnaire s'attarde sur l'exemple particulier *de l'éducation*.

Celui-ci répond au critère d'une matière pour laquelle le législateur doit s'en tenir aux principes fondamentaux -sauf, bien entendu, lorsqu'il s'agit de définir l'exercice du droit à l'éducation conçu comme une liberté publique- mais d'autres raisons peuvent être trouvées.

L'organisation de l'éducation se prête mal, par nature, à l'insertion dans un texte réellement normatif, pour quatre raisons au moins :

- l'idée de la liberté de l'enseignant qui interdit qu'il ne soit enserré dans un carcan trop précis, tout au moins par une autorité à laquelle il ne serait pas partie prenante ;
- le caractère complexe et nécessairement détaillé du "programme" ;
- le caractère très évolutif de la matière ;
- l'idée enfin que les lois sur l'éducation sont davantage des lois d'intention que d'organisation véritable. L'exemple de la loi sur les enseignements artistiques est particulièrement significatif d'un état d'esprit qui entend reconnaître solennellement l'utilité d'un tel enseignement plus qu'elle ne peut l'organiser.

Cette tentation de recours à des déclarations d'objectifs aurait pu se développer tout particulièrement, dans un pays volontiers porté au "déclamatoire", à l'occasion d'une alternance politique.

(2) Celle-ci procédant à un dépouillement exhaustif sur 10 ans.

En fait, si l'on se réfère à quelques débats très significatifs tels que celui des nationalisations, il n'en a rien été. Tout s'est passé comme si le débat idéologique particulièrement fourni qui s'était développé avant ou pendant le débat avait rendu inutile l'insertion du but poursuivi dans le texte normatif.

La déclaration d'objectif n'est intervenue que lorsqu'il s'est agi d'introduire un nouveau droit tel que le droit au transport. La loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs en a constitué un exemple particulièrement significatif.

Les paragraphes III (formulation d'objectifs et présentation dans la loi) et IV (Typologie des formulations d'objectifs) n'appellent pas d'observation particulière.

La réponse à la première question (point III) me paraît assez claire. La formulation d'objectifs figure le plus souvent en tête du texte et elle en explicite l'intitulé.

La réponse à la deuxième préoccupation (point IV) est plus incertaine. Le moins qui, me semble-t-il, se dégage le plus clairement est le recours croissant à des locutions à caractère finaliste. Celles-ci poursuivent apparemment autant un objectif d'explication de l'intention du législateur (elles sont autant de *justifications*) qu'un objectif d'orientation. La déclaration d'objectifs apparaît ainsi comme *un moyen de compenser l'impossibilité croissante du droit positif à saisir une réalité mouvante et incertaine*. C'est aussi une manière pour le législateur d'excuser par avance soit l'inexacte adaptation soit l'inefficacité relative des dispositions proposées. On ne saurait s'étonner dans ces conditions que les déclarations d'objectifs soient le plus souvent d'origine gouvernementale.

Cela ne signifie nullement que les assemblées ne participent pas, elles aussi, à l'introduction dans les lois de déclarations d'objectifs mais leur tendance naturelle, surtout en ce qui concerne leurs commissions des Lois, est de dénoncer ce qu'elles considèrent comme une décadence de la loi. C'est ainsi que reviennent assez souvent les mots de "littérature" pour qualifier certaines déclarations d'intention. Tel a été le cas tout récemment à propos de l'article premier du projet de loi relatif à l'adaptation de l'entreprise agricole à son environnement économique et social débattu au Sénat le 17 novembre 1988 (3).

(3) Cf. annexes à la présente note. Le prochain débat sur le projet de loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement (n° 982 Assemblée Nationale du 8 novembre 1988) fournira sans doute l'occasion de nouvelles observations. On notera cependant que le Gouvernement s'est abstenu dans le projet initial de tout article d'intention liminaire alors même que le titre de son projet pouvait l'inciter à en faire figurer un.

IV - EXAMEN CRITIQUE DES ANNEXES ET TENTATIVE DE CLASSEMENT

Si l'on observe un à un les exemples donnés, on est conduit à s'interroger sur leur homogénéité. Si la plus grande part correspond effectivement sur le plan formel, à des formulations d'objectifs, celles-ci ne sauraient recevoir la même valeur. Une minorité seulement répond strictement au champ défini pour la présente étude.

Le fait d'exprimer un but ne signifie pas nécessairement que l'on est en présence d'une formulation d'objectifs; des exemples peuvent en être trouvés dans les articles cités. Tel est le cas de l'article 84 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui définit les tâches du comité national de la formation professionnelle: comme cela devient de plus en plus fréquent, le législateur s'efforce dans cet article d'explicitier l'esprit dans lequel il crée la nouvelle institution. Celle-ci reçoit ainsi, à défaut d'une mission précise, une mission globale sur la manière dont elle doit agir.

Par la même occasion, le législateur donne une directive au pouvoir réglementaire.

Dans d'autres domaines, il paraît difficile de distinguer formulation d'objectif et édicition de norme.

Tel est le cas de l'article 2 de la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983.

Lorsque le législateur pose en principe que les transferts de compétences ne peuvent autoriser l'une des collectivités territoriales à "établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit", sur une autre, c'est une véritable règle qu'il formule. Tout au plus, peut-on noter qu'il le fait sous une forme qui n'a plus, sans doute, la concision du code civil à son origine.

On ne peut pas dire non plus qu'il s'agit à proprement parler d'une formulation d'objectifs lorsque le législateur énonce un nouveau droit, même si cette énonciation solennelle n'a pour fonction que de dissimuler l'incapacité à le réaliser effectivement: "le droit à l'habitat est un droit fondamental" (article premier de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs). L'alinéa suivant explicite le contenu de ce nouveau droit et les moyens de le réaliser. Quant au troisième alinéa, il a pour but de définir le style de rapports que le législateur entend voir s'instaurer entre les bailleurs et les locataires. La notion d'"équilibre" peut, certes, être interprétée comme un objectif fixé par le législateur mais pourquoi ne pas y voir plutôt un "standard" destiné à guider l'appréciation des commissions de conciliation puis du juge civil?

En résumé, l'analyse des formulations d'objectifs doit conduire à l'élaboration d'une typologie.

1 - La formulation d'objectifs proprement dite

L'expression de formulation d'objectifs proprement dite paraît devoir être réservée aux formulations qui figurent, de plus en plus souvent, en tête des projets de loi.

On ne peut en soi critiquer l'effort d'explicitation que traduit cette nouvelle méthode même si elle démontre à l'évidence une certaine incapacité à rédiger des lois suffisamment simples et brèves pour être comprises sans "mode d'emploi".

La formulation d'objectifs constitue l'une des manifestations de cette fonction nouvelle de la législation qui a été qualifiée d'"affichage". A travers son projet, le Gouvernement formalise ses intentions et leur confère une certaine solennité.

Peu à peu toutefois, ces formulations ont tendance à entrer dans l'ordre normatif, soit qu'elles inspirent le juge de l'application, plus directement que ne le faisaient par le passé les travaux préparatoires -et cela constitue sans doute un progrès-, soit qu'elles servent de plus en plus de point d'appui à un contrôle constitutionnel qui s'efforce de mesurer l'adaptation des moyens mis en oeuvre aux finalités affichées.

La formulation d'objectifs se distingue à cet égard du simple bavardage ou de l'affirmation purement descriptive (4).

Une des pistes de recherches pourrait consister, plus que dans une critique de la formulation d'objectif en elle-même, dans l'examen de l'articulation rationnelle entre l'intention affichée et le dispositif de la loi.

2 - Une deuxième catégorie de dispositions à contenu finalisé pourrait être constituée par l'énumération des missions confiées par le législateur aux organismes ou institutions qu'il crée.

C'est à cette deuxième catégorie que l'on pourrait rattacher la plupart des exemples cités : comité national de la formation professionnelle déjà mentionné, sociétés d'économie mixte locale, fonctions du conseil régional d'outre-mer, agence de développement rural et d'établissement foncier de la Nouvelle-Calédonie, etc...

Le mot "mission" lui-même figure assez souvent pour annoncer ces dispositions à contenu finalisé. La formulation d'objectifs est alors une manière de formuler la compétence de l'organisme.

(4) On pourrait citer comme exemple limite celui de la loi de janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés qui contient en exergue un chapitre intitulé "principes et définitions". Son article premier a une valeur évidemment explicative pour le juge.

A cet égard, la formulation d'objectifs apparaît comme l'une des formes contemporaines de l'évolution du droit. Elle n'est plus seulement une facilité, elle est l'une des formes nécessaires pour un législateur qui renonce à la voie classique du commandement ou de l'interdit pour confier à une autorité, indépendante ou non, la gestion d'un secteur, voire l'édiction de normes.

3 - Une troisième catégorie s'apparente à une définition : fonction du service public pénitentiaire, formation professionnelle continue des artisans, objet des arts plastiques, fonction des syndicats professionnels. La formulation d'objectif devient une variable explicative : art. 35 de la loi montagne.

4 - Une quatrième catégorie nous paraît constituer une subdivision des standards et, à ce titre, constitue autant de recommandations pour le juge et le pouvoir réglementaire qui se voient confier le choix des moyens nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi :

- article 19 de la loi d'orientation agricole. L'harmonisation des règles avec les autres secteurs doit se faire "de manière à leur assurer (aux salariés agricoles) une protection équivalente, en tenant compte, en ce qui concerne en particulier les dispositions relatives au temps de travail, de la spécificité du secteur agricole" ;

- article 14 de la loi de 1983 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cet article mentionne des "mesures qui, prises au seul bénéfice des femmes, visent à établir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes en matière de formation" ;

- article 5 de la loi de 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse qui définit un but : permettre à la femme de garder son enfant.

Enfin, on notera pour mémoire que la multiplication de formulations à contenu finalisé traduit bien souvent, il est vrai, un certain affaiblissement du langage, qui voit le remplacement du temps normal du droit qui est l'indicatif par des futurs, ou la multiplication d'expressions dérivées des verbes devoir ou pouvoir ou, tout simplement, traduisant des hésitations ou des tendances : faire en sorte, tendre à, s'efforcer de.

ANNEXES

- Lettre de M. le Professeur Bergel à M. Retournard en date du 14 mars 1988.

- Note émanant du service des commissions du Sénat en date du 9 mai 1988 relative aux formulations d'objectifs dans les textes législatifs.

- Article premier de l'examen des articles du rapport n° 75 (1988-1989) fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan du Sénat, sur le projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, par M. Jean Arthuis, sénateur.

- Journal Officiel - Débats Sénat - Séance du 17 novembre 1988, p. 1205.

Faculté de Droit et de
Science Politique
Atelier de Méthodologie Juridique

Directeur Général des Services
Monsieur F. RETOURNARD
Législatifs - SENAT

Monsieur le Directeur,

L'Atelier de Méthodologie Juridique d'Aix-Marseille travaille pour la troisième année consécutive sur ces problèmes concernant la méthodologie législative.

Il a d'abord consacré ses travaux, pendant deux ans, aux définitions dans les textes législatifs et réglementaires et a publié dans deux volumes des "Cahiers de Méthodologie Juridique" les résultats de ses réflexions et les actes du colloque organisé à Aix sur ce thème, en septembre 1987.

Cette année, il s'intéresse au problème des "déclarations d'objectifs dans les textes législatifs".

Nous entendons par là des déclarations d'objectifs (et non simplement d'objet), de caractère finaliste, poursuivant un but de "politique juridique", exprimées dans des textes de loi (et non dans les préambules, les exposés des motifs ou les titres), des articles, ayant une nature et une portée normative.

Nous serions très heureux de connaître votre sentiment sur ce problème. Si toute loi poursuit un ou des objectifs, on constate que ces objectifs ne sont pas mis en évidence de la même manière dans tous les textes. Dans certains cas, ils sont implicites ou diffus dans la loi. Dans d'autres, ils sont formellement exprimés dans le titre de la loi. Dans d'autres, enfin, ils sont énoncés dans le corps même de la loi.

Nous recherchons, et c'est délibérément, que le législateur exprime les déclarations d'objectifs, si c'est pour encadrer le juge et la pratique, si c'est pour des raisons politiques, philosophiques ou idéologiques.

Nous nous demandons également si, au moins dans certaines circonstances, dans certains types de textes et en certaines matières, il arrive que le législateur s'abstienne délibérément de toute déclaration d'objectif dans les dispositions législatives.

Enfin, nous nous posons des questions sur la portée des déclarations d'objectif incluses dans les textes législatifs :

En particulier :

Quels sont les effets qui s'attachent à l'existence de déclarations d'objectifs ?

La jurisprudence les applique-t-elle directement ?

Les utilise-t-elle pour guider l'interprétation des textes ? Ces déclarations d'objectifs ne risquent-elles pas d'avoir des effets pervers en orientant des interprétations contraires aux vœux du législateur ?

Quelles sont les difficultés et les risques inhérent à l'expression de ses objectifs par le législateur ?

Je me permet de faire appel à vos réflexions et votre expérience sur l'utilité ou l'inutilité, l'opportunité ou l'inopportunité, les finalités, les modalités de l'inclusion de ces déclarations d'objectif, la place et la forme qui devraient éventuellement être les leurs dans les textes...

Je vous remercie par avance des éléments que vous voudrez bien apporter à notre recherche et qui seront pour nos travaux de la plus haute importance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de toute ma considération et de mes sentiments bien cordialement dévoués.

Jean-Louis BERGEL
Professeur à la Faculté de Droit d'Aix-Marseille
Directeur de l'I.E.J.

Paris, le 9 mai 1988

**NOTE RELATIVE AUX FORMULATIONS D'OBJECTIFS
DANS LES TEXTES LEGISLATIFS**

Par "formulations d'objectifs", expression substituée à celle initialement évoquée de "déclarations d'objectifs", il faut entendre les déclarations d'objectifs, de caractère finaliste, poursuivant un but de politique juridique, exprimées dans les textes des lois.

Plus précisément,

- les objectifs sont à distinguer de l'objet de la loi. L'idée d'objectif recouvre une ou des finalités. Par exemple, l'objet de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 est d'instituer de nouvelles procédures de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises ; en ce qui concerne les objectifs de cette loi, l'article premier en formule certains : "Il est institué une procédure de redressement judiciaire destinée à permettre la sauvegarde de l'entreprise, le maintien de l'activité et de l'emploi, et l'apurement du passif" ;
- on retiendra les formulations d'objectifs qu'elles aient ou non un caractère matériellement normatif. Elles peuvent n'être que des déclarations d'intention très générales. Leur normalité matérielle, c'est-à-dire leur force obligatoire notamment à l'égard du juge, peut donc être très variable et n'est pas toujours évidente. Cependant, on notera que le juge judiciaire, parfois, interprète et applique des notions très imprécisément formulées ;
- on retiendra les objectifs généraux comme des objectifs particuliers ;
- les lois précisent fréquemment les objectifs des institutions ou des organismes qu'elles créent.

Dans le cadre de la présente étude, on ne retiendra ces formulations d'objectifs que lorsque la création de l'institution ou de l'organisme est l'objet même de la loi : on peut en effet alors considérer que l'objectif fixé à l'institution est aussi celui de la loi. En revanche, on exclura les cas où l'organisme n'est qu'un rouage technique d'un texte législatif d'ampleur plus large ;

- les modalités d'expression formelle utilisées par le législateur peuvent être diverses et ne doivent pas masquer la réalité des formulations d'objectifs. Par exemple, l'article premier de la loi "Quilliot" (n° 82-526 du 22 juin 1982) exprime un objectif de politique juridique sous une forme peut-être moins évidente mais au même titre que les articles 1 à 10 de la loi "Royer" (n° 73-1193 du 27 décembre 1973) ;
- si la normativité matérielle des formulations d'objectifs peut être très diverse, on ne s'intéressera pour la présente étude qu'aux formulations d'objectifs formellement normatives, c'est-à-dire uniquement à celles incluses dans les articles des lois, en excluant du champ de la recherche les exposés des motifs et les intitulés.

Sont annexés à la présente note quelques exemples de formulations d'objectifs dans les lois relevés par l'Atelier de Méthodologie Juridique.

**QUESTIONNAIRE RELATIF A LA FORMULATION
D'OBJECTIFS DANS LES TEXTES LEGISLATIFS**

I - Recensement des formulations d'objectifs

Etablir un recensement des formulations d'objectifs, au sens de la présente étude tel qu'il est précisé dans le courrier joint, dans les textes législatifs intervenus au cours des dix dernières années dans le secteur dont vous avez la charge.

Si ce recensement ne peut prétendre à l'exhaustivité, il est cependant souhaitable qu'il soit le plus complet possible.

Des exemples particulièrement marquants peuvent bien entendu être relevés antérieurement à la période considérée, notamment dans les textes codifiés, et utilisés dans les réponses aux questions suivantes.

II - Fréquence des formulations d'objectifs dans les lois

II-1 - Le recensement des formulations d'objectifs auquel vous avez procédé dans votre secteur permet-il de dégager une relation entre la présence ou l'absence de telles formulations et les différents types de textes législatifs (lois organiques, lois ordinaires, lois-cadres, lois de programmation, d'orientation ou textes "particuliers"...) ?

II-2 - Permet-il d'établir une relation entre la présence ou l'absence de formulations d'objectifs et les matières traitées ?

II-3-1 - La fréquence de la formulation d'objectifs dans les lois vous semble-t-elle avoir évolué :

- par rapport à la IIIème et à la IVème République, dans la mesure où vous disposez d'éléments d'appréciation (notamment les "grandes" lois de ces périodes passées),
- au cours des dix dernières années ?

II-3-2 - Les périodes de changement de majorité vous semblent-elles particulièrement propices aux formulations d'objectifs ?

III - Formulation d'objectifs et présentation de la loi

III-1 - Préciser pour les exemples relevés la place dans la loi des formulations d'objectifs (article premier ou autre article ; article spécifique ou non).

III-2 - Constatez-vous la présence ou l'absence de formulations d'objectifs dans le corps des lois dont l'intitulé lui-même exprime des objectifs ?

IV - Typologie des formulations d'objectifs

Des cas que vous avez recensés, se dégage-t-il différentes manières d'exprimer formellement les objectifs d'une loi ?

V - Origine des formulations d'objectifs

V-1 - Dans les exemples que vous avez relevés, la formulation d'objectifs a-t-elle été introduite par le gouvernement ou par le Parlement ?

V-2-1 - Dans ce second cas, s'agissait-il d'un amendement émanant d'une commission (saisie au fond ou pour avis) ou d'un amendement individuel ou de groupe ?

V-2-2 - Quel était l'avis du gouvernement sur cette insertion ?

V-2-3 - Si l'amendement provenait de la commission au fond ou de la commission pour avis, quel était l'avis de l'autre commission à cet égard ?

V-3 - Lorsque la formulation était voulue par le gouvernement ou résultait d'un amendement de parlementaires, quel était l'avis de la ou des commissions saisies ?

VI - Finalité des formulations d'objectifs

VI-1 - L'insertion de formulations d'objectifs semble-t-elle résulter d'une volonté délibérée du législateur ?

VI-2 - Dans les cas recensés, la formulation d'objectifs était-elle apparue nécessaire ou opportune ? Pour quels motifs ? Quels avantages le législateur pensait-il pouvoir en tirer ?

VI-3 - Quel vous semble être le "destinataire" des formulations d'objectifs (le pouvoir réglementaire, l'administration, le juge, le praticien...) ? Expriment-elles une volonté d'encadrer le pouvoir réglementaire, l'administration ou le juge ?

VI-4 - Peut-il y avoir des raisons politiques (par exemple, inciter les parlementaires à voter un texte), philosophiques ou idéologiques justifiant le recours à la formulation d'objectifs dans une loi ?

VI-5 - Avez-vous connaissance de cas où le législateur s'est délibérément abstenu de toute formulation d'objectifs ?

VII - Effets des formulations d'objectifs

VII-1 - Dans les cas relevés, la présence de formulations d'objectifs a-t-elle eu, à votre connaissance des conséquences sur l'application et l'interprétation de loi : - par l'administration, - et par le juge ?

VII-2 - Relevez-vous des cas où les déclarations d'objectifs eurent des effets pervers en induisant une interprétation de la loi contraire aux vœux du législateur tels qu'ils étaient exprimés dans les débats et les travaux préparatoires ?

VII-3 - Le Conseil constitutionnel a-t-il eu à se prononcer sur certaines des formulations d'objectifs que vous avez citées ? Dans quel sens ?

VIII - Formulations d'objectifs et conception de la loi

L'introduction de formulations d'objectifs dans les lois ne vous semble-t-elle pas relever d'une conception "interventionniste" de la loi (volonté d'encadrer l'application et l'interprétation de la loi) ? Quelle signification lui attribuer quant au partage du domaine législatif et du domaine réglementaire ?

Cette pratique ne risque-t-elle pas de contribuer à affaiblir le caractère normatif de la loi ?

EXTRAIT DU RAPPORT

fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan, sur le projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social,

Par M. Jean ARTHUIS, Sénateur
(N° 75 SENAT, 1988-1989, du 9 novembre 1988)

EXAMEN DES ARTICLES

Article Premier - Définition des objectifs du projet de loi

Cet article, repris à l'identique du projet de loi de modernisation, assigne pour objet à la présente loi d'"aider au développement d'entreprises agricoles familiales ou de forme sociétaire qui mettent en oeuvre un projet économique et qui tendent à procurer à chaque personne active un revenu comparable à celui des autres activités économiques".

D'une portée normative floue, cet article sacrifie à la tradition solidement installée de compléter les lois agricoles par des articles d'orientation.

La portée normative de cet article n'apparaît en effet pas clairement : tout au plus pourrait-il servir de base juridique aux conditions d'octroi de certains concours publics par la référence à la notion de "projet économique", dont il resterait à esquisser les contours.

En revanche, le respect de la tradition doit être souligné. A titre d'exemple, on peut rappeler les articles premier et 2 de la loi d'orientation agricole de 1980 qui, en plus d'une page de Journal Officiel, déterminent les objectifs généraux de la loi, allant jusqu'à souligner la nécessité de préserver "les espèces végétales et les races animales domestiques". La loi "montagne" du 9 janvier 1985 mérite également d'être mentionnée car l'insertion d'articles de portée générale a fait l'objet d'un débat au Sénat, lors de l'examen de ce texte en séance publique.

Sur l'article premier, la Commission des Lois, saisie pour avis, avait adopté un amendement de suppression motivé par son rapporteur dans les termes suivants : "La Commission des Lois estime que cette littérature certes remarquable, n'a pas sa place dans le texte lui-même et qu'elle devrait simplement figurer dans l'exposé des motifs". Le Sénat, à l'article premier comme à l'article 7 A, n'a pas cru devoir suivre les propositions de sa Commission des Lois et a voté l'insertion d'articles sans portée normative évidente. Nous sommes donc en présence d'une tradition parlementaire.

Cet article premier, beaucoup plus ramassé que ses prédécesseurs, mérite toutefois un commentaire de texte car il traduit une évolution sensible de la politique agricole française et un compromis entre les gouvernements successifs et les organisations professionnelles agricoles.

En premier lieu, il fait référence à l'entreprise agricole et non plus seulement à l'exploitation agricole comme l'intitulé du projet de loi. Ensuite, et par corollaire, il mentionne la "forme sociétaire" à côté de la forme familiale. Cette mention est révélatrice d'un changement des mentalités, déjà perceptibles lors de l'examen du projet de loi relatif à l'E.A.R.L. En effet, la loi d'orientation de 1980 (1) ne visait encore que les "exploitations familiales à responsabilité personnelle, qui constituent la base de l'agriculture française" (article premier, troisième alinéa). Cet article premier indique également que la loi a pour objet "d'aider au développement

(1) La loi de 1980 ne faisait que reprendre les objectifs de la loi d'orientation de 1960. L'article premier de cette loi de 1980 s'assignait pour but de mettre l'agriculture "et plus spécialement l'exploitation familiale, en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques...". A l'article 2, il était précisé qu'il s'agissait : "de promouvoir et favoriser une structure d'exploitation de type familial"...

d'entreprises... qui mettent en oeuvre un projet économique". Ce concept de projet économique est également nouveau dans le domaine législatif, s'il existe déjà depuis longtemps dans le domaine réglementaire (critères d'octroi de la D.J.A., d'un P.A.M. ou de certains prêts spécialisés). Il s'oppose, pour partie, au concept de surface minimum d'installation (S.M.I.) ou de son équivalent, qui ne garantissent pas a priori la viabilité économique d'une exploitation. Enfin, la référence au "revenu comparable" appartient à cette tradition que nous évoquions précédemment. Le Traité de Rome, en son article 39, assigne d'ailleurs pour objectif à la P.A.C. "d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture".

La rédaction retenue, dont il convient de souligner la concision, n'est toutefois pas totalement convaincante :

- la forme sociétaire ne peut être opposée à l'entreprise agricole familiale. L'une répond à une classification juridique, l'autre relève d'une approche économique. Ainsi peuvent être constituées des E.A.R.L. familiales.

- la notion d'entreprise, si elle apparaît dynamique et novatrice, ne pourrait être retenue qu'à la condition de modifier des pans entiers de la législation sociale agricole. En effet, dans cette législation, l'exploitation se réfère à la mise en valeur de terres et l'entreprise aux activités connexes (entreprises de travaux agricoles ou forestiers, paysagistes, pépiniéristes...). Le texte de base est l'article 1003-7-1 (modifié par l'article 22 du présent projet) dont le premier alinéa dispose que "relèvent des régimes de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles, les chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles mentionnées à l'article 1060 (2°, 4° et 5°) (2). Rappelons également que le sigle E.A.R.L. signifie exploitation (et non entreprise) agricole à responsabilité limitée.

Votre commission vous propose un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article. Il vise à :

- lever l'ambiguïté sur la notion d'entreprise agricole,
- préciser qu'il existe à côté des exploitations familiales à responsabilité personnelle des exploitations sous forme sociétaire ;
- remplacer le concept de "projet économique" par celui de "projet d'entreprise" afin de conserver l'aspect novateur et dynamique de cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

(2) Art. 1060 (L. n° 72-965 du 25 octobre 1972) "Le régime agricole des prestations familiales est applicable :

2°) Aux personnes non salariées exerçant l'une des professions agricoles mentionnées aux 1° et 3° de l'article 1144, à l'exception des personnes exerçant la profession d'exploitant forestier négociant en bois achetant des coupes en vue de la vente du bois dans des conditions telles que cette activité comporte inscription au registre du commerce ou paiement d'une patente en tant que commerçant ;

4°) (L. n° 85-772 du 25 juillet 1985, art. 127) "Aux entrepreneurs de travaux forestiers" ;

5°) (L. n° 72-965 du 25 octobre 1972). Aux exploitants des établissements de conchyliculture ou de pisciculture et établissements assimilés, sauf lorsque les intéressés relèvent du régime social des marins.

SÉNAT - SÉANCE DU 17 NOVEMBRE 1988

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 83, pour les mêmes raisons que celles qu'à exposées M. le rapporteur.

Je serais prêt à accepter l'amendement n° 135, mais il fait double emploi soit avec l'amendement n° 33, soit avec l'amendement n° 180. Le Gouvernement y est donc opposé.

J'en viens aux amendements n°s 135 à 139. Je souhaiterais que M. Minetti accepte de retirer au moins l'amendement n° 135, car il ne faut pas exclure l'hypothèse d'exploitations sociétaires non familiales, de façon à favoriser l'installation de jeunes en association avec un exploitant qui n'a pas de successeur. Quant aux autres amendements du groupe communiste, le Gouvernement y est défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 180.

M. Fernand Tardy. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Tardy.

M. Fernand Tardy. Je constate que l'amendement de la commission est plus complet que le mien, puisqu'il fait référence à l'exploitation de forme sociétaire. Je m'y rallie donc.

M. le président. L'amendement n° 180 est retiré.

Monsieur Pluchet, maintenez-vous votre amendement n° 83 ?

M. Alain Pluchet. Monsieur le président, l'amendement de la commission faisant référence à la mise en oeuvre d'un projet d'entreprise, nous sommes satisfaits dans une certaine mesure, et nous nous y rallions.

M. le président. L'amendement n° 83 est retiré.

Monsieur le ministre, vous vous en étiez remis à la sagesse du Sénat en lui laissant le soin de choisir entre les amendements n°s 180 et 33. S'il ne reste que l'amendement n° 33, l'acceptez-vous ?

M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt. Bien sûr, monsieur le président.

M. le président. Encore fallait-il que je l'entendisse !

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 33.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Thyraud, rapporteur pour avis.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. La commission des lois ne s'est pas intéressée à l'article 1^{er}, car il lui a semblé que celui-ci n'avait pas d'aspect normatif, qu'il correspondait à une pétition de principe, pour ne pas dire à « un passage de littérature », comme on a pu le dire au cours d'un précédent débat au sujet d'un texte présentant une certaine analogie avec cet article 1^{er}.

Je n'entrerai donc pas dans une querelle byzantine sur la sémantique, sur le caractère passéiste des mots « exploitation agricole » et sur le progrès que représenterait l'usage du mot « entreprise ».

Pour ma part, je veux vous faire part d'un point de vue pratique qui sera exposé plus longuement à l'occasion de la discussion de l'amendement n° 34 : le mot « entreprise » est en effet utilisé tout au long de la loi du 25 janvier 1985, qui comporte 243 articles alors que ce projet de loi n'en comporte que 40. La juxtaposition de ces deux textes risque donc d'être mal comprise par les agriculteurs si l'un fait référence à l'exploitation et l'autre à l'entreprise ! Comme il n'est pas question de modifier la loi du 25 janvier 1985 en remplaçant chaque fois le mot « entreprise » par les mots « exploitation agricole », il semble préférable de s'en tenir à la conception de l'entreprise, qui avait d'ailleurs inspiré le distingué rapporteur de la commission des affaires économiques lorsqu'il avait déposé une proposition de loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises agricoles.

Je ne voulais pas laisser passer cette occasion d'exprimer mon point de vue personnel car, en qualité de rapporteur pour avis de la commission des lois, je dirai dans un instant que je ne me considère pas comme étant lié par le vote qui va intervenir sur l'amendement n° 33 : il n'est pas question pour ma part de faire de ce vote un précédent pour le débat à venir.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 33, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé et les amendements n°s 135, 136, 137, 138 et 139 n'ont plus d'objet.

CHAPITRE 1^{er}

L'entreprise agricole

M. le président. Par amendement n° 34, M. Arthuis, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger comme suit l'intitulé du chapitre 1^{er} : « Dispositions relatives à l'exploitation agricole ».

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement n° 226, présenté par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, tendant à rédiger comme suit la fin de l'intitulé proposé pour le chapitre 1^{er} : « ... à l'exploitation et à l'entreprise agricoles ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 34.

M. Jean Arthuis, rapporteur. Cet amendement de coordination tire les conséquences de l'amendement n° 33 que nous venons d'adopter.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre le sous-amendement n° 226.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. La commission des lois n'a pas le désir d'entrer en conflit avec celle des affaires économiques, d'autant que, sur de très nombreux points, il a existé une parfaite identité de vues entre eiles deux.

Cependant, pour les raisons que j'ai exposées à propos de l'article 1^{er}, il me paraît souhaitable de viser également l'entreprise agricole. Nous pourrions ainsi faire une liaison très utile avec la loi du 25 janvier 1985.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Arthuis, rapporteur. Je confirme la grande identité de vues qui a régné entre la commission des lois et la commission des affaires économiques. Je voudrais aussi rassurer notre collègue M. le rapporteur pour avis de la commission des lois, car nous aurons l'occasion, quand nous examinerons la section 2 du chapitre 2, qui permet d'ouvrir la procédure collective du redressement et de la liquidation judiciaires aux agriculteurs, d'apporter les éléments de définition nécessaires pour éviter toute difficulté dans l'application de ce texte.

La commission n'a pas examiné ce sous-amendement ; mais, pour les motifs que je viens d'indiquer et par coordination, son avis est défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 34 et le sous-amendement n° 226 ?

M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt. Le Gouvernement accepte l'amendement, mais il se prononce contre le sous-amendement car il préfère s'en tenir à la notion d'exploitation agricole, qui lui paraît suffisante.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 226.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. Je tiens simplement à faire remarquer que, dans le projet du Gouvernement, il est bien indiqué : « L'entreprise agricole ».

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 226, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)