

TYPOLOGIE MATERIELLE ET FORMELLE DES FORMULATIONS D'OBJECTIFS DANS LES TEXTES LEGISLATIFS

Par

Emmanuel PUTMAN
Professeur Agrégé des Facultés de Droit
et

Catherine PRIETO
D.E.A. de Droit Privé, Chercheur à l'Institut d'Etudes Judiciaires

Le constat obligé d'une étude sur les formulations d'objectifs dans les textes législatifs est celui du foisonnement des exemples, dont le recensement, même s'il ne prétend pas à une impossible exhaustivité, ne peut qu'impressionner. Constat qui est la première surprise de cette recherche, tant les acteurs de l'élaboration législative s'y montraient de prime abord peu sensibles : le dispositif de la loi doit être exempt de toute indication téléologique, telle est la saine doctrine, nous disait Monsieur Denoix de Saint Marc (lettre du 22 mars 1988). Les objectifs poursuivis par le législateur devraient être cantonnés aux exposés de motifs, renchérisait Monsieur Michel Bernard (lettre du 9 juin 1988). Pourtant, la loi elle-même, la myriade des lois, à travers la collection très remarquable qu'ont réunie les services du Sénat, apporte un démenti à ces observateurs autorisés. Les formulations d'objectifs existent, on ne cesse de les rencontrer.

Laissons à d'autres les tâches, périlleuses, d'évaluer la distance qui sépare ces formulations d'objectifs de leur devenir réel, sur le terrain de l'application du droit, et de porter finalement sur elles un jugement de valeur. Le propos de la présente analyse, même limité à une typologie, est lui-même peut-être trop ambitieux après la synthèse de Monsieur Alain Delcamp, tout est dit et l'on vient trop tard. En le pillant, nous lui rendons hommage.

Raison et modestie gardées, il nous paraît tout de même possible de proposer une typologie qui, pensons-nous, ne dénature pas la réalité législative.

Dans un premier temps, la formulation d'objectifs a été maintenue à l'intérieur de limites précises, pour partie institutionnellement tracées. Dans des lois certes, et déjà hors des travaux parlementaires et des exposés de motifs. Mais dans des lois tout exprès conçues pour leur faire place, lois d'orientation, lois de programme et à programme, lois d'objectifs dirons-nous : la formulation d'objectifs était la vocation de ces lois.

Le procédé a ensuite été poussé vers des terrains nouveaux : la loi sait-on, n'est plus le mythe qu'elle était, au temps où Stendhal, lisant le Code Napoléon, pouvait le placer au rang de la littérature noble. La loi n'est plus si limpide : quitte à refaire la littérature, il faut bien que la loi explique la loi, que le législateur s'explique sur ses lois. La formulation d'objectifs est explication de la loi.

La formulation d'objectifs a gagné encore. A chaque loi qui naît, il faut aujourd'hui un organe "ad hoc" qui l'applique. Aux comités, commissions et autres conseils dont la production contemporaine d'institutions est friande, il faut des buts et des idées. La formulation d'objectifs s'exprime dans l'attribution de missions par la loi.

La formulation d'objectifs, enfin, accède aux terres élevées : à l'heure où les lois de la République aiment à porter, en leur frontispice, des principes qui se veulent fondamentaux, la formulation d'objectifs accompagne la proclamation de droits par la loi.

I - LA FORMULATION D'OBJECTIFS, VOCATION DE LA LOI

La formulation d'objectifs, en tant que telle, a droit de cité dans notre législation. Mais un cadre institutionnel semble lui avoir été réservé, comme pour limiter son champ d'expression. En effet un tel procédé dans les actes législatifs n'est pas sans danger : le législateur ne saurait se cantonner dans un rôle velléitaire. Il doit certes prendre en compte des analyses prospectives mais on attend de lui surtout qu'il exerce son emprise sur la réalité présente. Il convenait donc d'insérer les formulations d'objectifs exprimant purement et simplement des intentions dans des lois spécifiques : le plan, les lois de programme, les lois d'orientation. Certains textes, tout en présentant des objectifs d'ordre général, sortent cependant de ce cadre institutionnel sans qu'en apparaisse véritablement l'opportunité.

A - Dans le cadre institutionnel

En tout premier lieu, le Plan est le texte de prédilection pour la formulation d'objectifs. La conduite de la vie économique et sociale de la nation nécessite l'élaboration de politiques globales dictées par des finalités à définir. L'utilité du Plan a donc été reconnue, et l'art. 70 de la Constitution qui le mentionne expressément incite la doctrine à qualifier le Plan d'"institution comme les autres mécanismes constitutionnels" (Rivero et Vedel, "Les principes économiques et sociaux de la Constitution, Pages de doctrine, L.G.D.J., 1980). C'est donc la première loi de Plan qui, aux termes de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, définit "les choix stratégiques et les objectifs pour une durée de 5 ans".

Les lois de programme ont, elles aussi, vocation à fixer des objectifs, et sont à ce titre visées par la Constitution aux articles 70 in fine et 34 antépénultième alinéa. Leur spécificité sur l'engagement financier qu'elle comportait a fait l'objet d'une controverse. Le Conseil Constitutionnel semble avoir tranché dans une décision récente : "on doit entendre une loi qui non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale mais comporte en outre des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation d'objectifs" (Décision du Conseil Constitutionnel 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, in Genevois, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, éd. S.T.H., 1988).

Enfin, les lois d'orientation ont cette même raison d'être. Leur formulation d'objectifs, sans prévision de dépense, s'allie malgré tout au souci de définir les moyens adéquats à leur mise en oeuvre (Cornu, Vocabulaire Juridique, V° Loi d'orientation).

Le législateur a utilisé ce cadre institutionnel dans de nombreux textes législatifs pour des matières sensibles. Souvent il cherchait par là-même à combler des déficiences criantes, et l'urgence l'incitait à donner acte à la nation toute entière de sa "bonne" volonté, de ses intentions d'agir.

La loi de programme du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental comporte, dès la disposition liminaire de son article 1, une déclaration d'objectifs on ne peut plus claire ("la présente loi a pour objet de permettre : 1/ La restauration et la mise en valeur de monuments classés... 2/ La mise en valeur de grands sites archéologiques..."). Ce type de formulation directe d'objectif par un énoncé finaliste n'est pas rare qu'il s'agisse, comme dans cet exemple, d'un objectif assigné à la loi elle-même, ou d'objectifs assignés à des activités sur lesquelles porte la loi, comme dans la loi de programme du 8 décembre 1960 sur la défense (art. 1 al. 2 : "(la politique de la défense) a pour objet de remplir les engagements qui découlent (des) alliances").

Cependant, de nombreuses lois de programme ou d'orientation ne se contentent pas de déclarer un objectif mais lui attribuent une valeur supérieure, en le qualifiant d'"obligation nationale" (*loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, du 30 juin 1975*, art. 1 : "la prévention et le dépistage des handicaps... constituent une obligation nationale"; *rappr., loi n° 82-610 du 15 juillet 1982*, art. 1., "la recherche scientifique et le développement technologique sont des priorités nationales"). Sous une forme ou sous une autre, on retrouve dans ces textes la référence à l'intérêt général (*loi d'orientation des transports intérieurs dite L.O.T.I., du 30 décembre 1982*, art. 1 : "le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale...").

Il est évident que ces textes recherchent un "effet d'affichage" d'objectifs éminemment politiques. Leur style tend à frapper l'opinion publique, par la mise en exergue de principes présentés comme essentiels. La loi de programme, c'est... tout un programme, qui n'hésite pas à s'avouer comme tel (exemple art. 1 de *la loi du 8 juillet 1983 modifiant le code du service national* : "le programme défini, par la présente loi a notamment pour objet, de permettre au gouvernement d'entreprendre de concert avec les alliés de la France, l'effort d'organisation en commun qu'impose, tant au point de vue des objectifs politiques que des moyens stratégiques, la défense du monde libre").

Dans certaines lois d'orientation, cette forme "programmatische" trouve une expression atténuée qui, sans employer des termes comme "objet" ou "objectifs", se manifeste par un énoncé téléologique équivalent (*Loi Royer du 27 décembre 1973*, art. 1, al. 2 : "le commerce et l'artisanat ont pour vocation de satisfaire les besoins des consommateurs... Ils doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie..."). Parfois c'est une simple particularité grammaticale qui trahit la présence d'un objectif. Ainsi, trouvera-t-on significatif l'emploi très varié du présent que fait la L.O.T.I. Le présent sous-entend le devoir ("la politique globale des transports de personnes et de marchandises, assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports (...). Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transports (...). Elle favorise leur complémentarité et leur coopération (...). Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports", art. 3). La formulation expresse du devoir est remplacée par l'effet rhétorique d'accumulation. Ce devoir implicite a valeur de promesse législative. Ce présent sous-entend un futur, annoncé avec la force des certitudes : la politique globale des transports "assurera...".

B - Hors du cadre institutionnel

Il s'agit là de textes qui n'empruntent pas ouvertement le moule de la loi de programme ou d'orientation, mais qui en présentent tous les caractères. Deux textes récents, *la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, et *la loi du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt*, sont des lois programmatiques qui ne disent pas leur nom, des lois "à programme".

Leur formulation est caractérisée par la reconnaissance de l'existence d'une "politique" de la montagne et d'une "politique forestière" l'attribution à celle-ci d'une valeur d'intérêt national (art. 1, al. 3 du 9 janvier 1985 : "s'inscrivent dans le cadre de la solidarité de la nation, la politique de la montagne se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local" art. 1, al. 1 *loi du 4 décembre 1985* : "la mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnues d'intérêt général"). On retrouve un énoncé finaliste (art. 1, al. 2 *loi du 9 janvier 1985* : "la politique de la montagne a pour finalité...", art. 1, al. 2 du 4 décembre 1985 : "la politique forestière... tend à encourager l'investissement forestier...") l'utilisation du présent accompagné de marques d'impératif (art. 1, al. 1 *loi du 4 décembre 1985* : la mise en valeur de la forêt" qui prend en considération les spécificités respectives de la forêt publique... et de la forêt privée, doit tendre à satisfaire les besoins de la nation...").

Ces dispositions comportent aussi des indications plus discrètes, résidant dans l'emploi de certains verbes ou substantifs qui expriment une action de promotion d'un but : encourager ("encourager l'investissement forestier") favoriser ("favoriser la formation des sylviculteurs") valorisation ("la valorisation sur le territoire national et la commercialisation des produits forestiers") promotion ("la promotion d'une démarche de développement local"). Ces orientations, générales et donc souples soulignent le caractère essentiellement programmatique de tels textes.

Du reste, le présent peut aussi compléter l'indication d'un devoir (art. 1 de la L.O.T.I. : "le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers... Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale...") ou être renforcé par lui (art. 4 "le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Cet usage doit être encouragé"). Le style de la formulation d'objectifs s'infléchit en fonction du lecteur supposé du texte. L'article 4 s'adresse aux pouvoirs publics, sommés de mettre en oeuvre une priorité nationale. L'article 1 concerne le "consommateur de transport". Pour

l'assurer de la fidélité des pouvoirs publics à ses intentions, le législateur recourt à une fiction, dont l'emploi du présent se fait le témoin. Il "fait comme si" les objectifs de la L.O.T.I. étaient déjà remplis.

Certains observateurs n'ont pas manqué de s'étonner devant ce déploiement de "bonnes intentions". Stigmatisés par l'appellation de "littérature", ces textes posaient le problème de leur normativité matérielle. Or ce problème ne se posait-il pas précisément parce que le législateur était sorti du cadre institutionnel destiné aux formulations d'objectifs ? Était-ce une volonté délibérée de sa part, et dans ce cas quelle en était la justification ? Autant de questions qui expliquent l'accueil très réservé fait à ces textes, avec la crainte sous-jacente d'une attitude velléitaire du législateur. La multiplication de ces textes donnerait alors des satisfactions immédiates avec en contrepartie une forte incertitude sur la réalisation concrète des ambitions formulées, risquant de rester lettres-mortes. Cette nouvelle méthode législative répondrait pourtant à une nouvelle perception de la réalité, qui fait place à plus de souplesse de la part du législateur.

Si une "échelle de normativité" pouvait être établie, les lois de programme et d'orientation, et les lois "programmatisées" qui s'y assimilent, paraissent devoir se situer tout en bas. En revanche, la concentration d'énoncés d'intentions législatives y est la plus forte, puisque la formulation d'objectifs est de l'essence de ces textes. Il faudrait inventer une "échelle d'intentionnalité", si l'on peut se permettre ce néologisme. De telles dispositions se placeraient alors tout en haut. Est-ce à dire que ces lois ne soient pas du tout normatives ? Nous serions plutôt enclins à y voir un type particulier de règles que nous qualifierions de lois "orientatrices" ou "directrices" : elles indiquent la direction que le législateur entend voir emprunter.

Paradoxalement d'ailleurs, ces lois qui paraissent si peu normatives sont souvent rédigées en des termes particulièrement énergiques. La loi sur le patrimoine monumental, après une première série d'énoncés d'objectifs ajoutés qu'"elle (la loi) doit également permettre d'engager et de poursuivre les programmes généraux de travaux sur les monuments classés...". D'où il résulterait que la loi donne une loi à la loi, normativité extrême.

En réalité, la loi "orientatrice" a à la fois pour destinataires finaux les citoyens (à qui assurance est donnée que l'Etat de droit garantira le respect des objectifs nationaux) et pour destinataire direct l'Administration, qui voit définies les grandes lignes de son action. La loi orientatrice contribue à montrer les lacunes de notre typologie habituelle des lois en

fonction de leur contenu normatif, qui, se contentant d'opposer les lois impératives aux autres, manque sans doute de nuances.

La loi "orientatrice" est, par sa nature même, une "loi d'objectifs". La formulation d'objectifs est sa vocation. Mais le droit positif ne cantonne plus la formulation d'objectifs à ce premier type. L'apparition de lois d'objectifs qui ne s'avouent pas lois de plan, de programme ou d'orientation, pouvait apparaître comme une dérive. Elle annonce en réalité l'expansion du phénomène des formulations d'objectifs. Ceux-ci se rencontrant fréquemment dans les textes ordinaires, dont l'objet premier n'est pas de déclarer des intentions : ce n'est plus la "loi d'objectifs", ce sont les objectifs dans la loi. Le législateur moderne a éprouvé le procédé, et a "vu que cela était bon" : pour faire comprendre la nécessité de la production législative à un corps social menacé, comme l'on sait d'indigestion, la formulation d'objectifs se recommande par sa vertu explicative.

II - LA FORMULATION D'OBJECTIFS, EXPLICATION DE LA LOI

Abandonnant l'énoncé de pures intentions le législateur formule des objectifs destinés à expliquer la loi. Il entend délivrer les clés de son interprétation dans le corps même de la loi. Il en fournit en quelque sorte un mode d'emploi, manifestant ainsi le souci d'une plus grande maîtrise, et partant d'une plus grande efficacité. Certes sa volonté est prise en compte, mais elle l'est résiduellement devant un point obscur, et encore doit-on constater que les travaux préparatoires ne permettent pas toujours de dégager une explication sûre. La tentation existe de "solliciter" plus qu'il ne le faudrait une réplique dans des débats parlementaires un peu vifs. Par la formulation des objectifs qu'il poursuit, le législateur prend des précautions et enrichit la teneur de son texte. En outre, il éprouve à certaines occasions le besoin de se justifier, alors que traditionnellement cette fonction était remplie par l'exposé des motifs. Là encore il entend insérer l'objectif justifiant son intervention dans le corps de la loi. C'est pour lui une assurance d'être bien compris, car l'exposé des motifs ne paraissant ni au Journal Officiel, ni dans les Codes son retentissement est moindre. La formulation d'un objectif permet donc de fournir un mode d'emploi de la loi et éventuellement une justification de la loi.

A - L'objectif, mode d'emploi

L'objectif législatif apparaît comme un mode d'emploi de la loi, destiné tantôt aux pouvoirs publics, tantôt aux particuliers eux-mêmes.

C'est ainsi que *la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé*, précise dans son article 45 que "dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles", puis énonce trois types d'actions parmi lesquelles la prévention et l'animation socio-éducative.

Il ne s'agit pas simplement d'assigner à la collectivité territoriale une liste d'actions à mener. Il ne s'agit pas non plus de la pourvoir en moyens destinés à en assurer la réalisation (l'article 45 est, il faut le remarquer, muet sur les moyens à mettre en oeuvre). La déclaration d'objectifs tient une place intermédiaire entre ces deux fonctions : elle indique aux autorités départementales l'esprit dans lequel leurs interventions doivent être menées.

L'article 1 de la loi du 2 janvier 1978 tendant au développement de la concertation dans les entreprises avec le personnel d'encadrement est, quant à lui, adressé aux particuliers, en l'occurrence les employeurs : "le chef d'entreprise doit rechercher les moyens d'améliorer et de développer la consultation du personnel d'encadrement dans les domaines intéressant la politique générale de l'entreprise, en vue de permettre à ce personnel de mieux exercer les responsabilités qui lui incombent".

Le mode d'emploi n'est pas un cadre purement indicatif, comme en témoigne le recours au verbe "devoir". Il y a à la fois obligation et explication. Pourquoi cette obligation finalisée, ce "voilà pourquoi tu feras ceci" au lieu du sec "tu le feras" ? La réponse est suggérée par les deux premiers articles de *la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*, riches de variations sur le devoir.

Art. 1 (al. 2 et 3) : "Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences.

La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux".

Art. 2 (al. 1 et 2) : "Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique (...) ainsi que les

documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences".

Ce texte est révélateur, parce qu'il est encore tout proche de la pure loi de programme tout en précisant déjà des obligations déterminées et concrètes à la charge des particuliers et des collectivités publiques. Aussi donne-t-il l'impression tantôt de se rapprocher de l'impératif, tantôt de s'en éloigner.

Le plus loin de l'impératif, l'article 1, al. 3 est l'indication des résultats escomptés de la réalisation des objectifs que fixe le législateur. Des résultats escomptés : on est dans le domaine du vœu. "Doit", se lit : "devrait".

Le plus près de l'impératif, l'article 2, al. 2 comporte une prescription légale précise (la réalisation d'études d'impact) qui passe de la simple formulation d'objectif de l'art. 2, al. 1, à l'énoncé d'une obligation technique.

L'utilisation la plus subjective du devoir se situe entre les deux extrêmes. L'article 1, al. 2, n'impose pas un objectif à l'activité humaine en général mais à "chacun" d'entre nous. Observation de grammaire : "devoir" employé ailleurs comme verbe, s'érige ici en substantif. C'est "du" devoir qu'il est question. L'on voit à travers la formulation l'objectif se manifester, ce qu'on nous permettra d'appeler "l'espérance de Marceron" : le sentiment selon lequel la loi peut avoir une vertu d'éducation, de pédagogie (cf. les "Variations sur la loi pédagogique" du Doyen Carbonnier, "Flexible Droit", Chap. XI).

B - L'objectif, justification

Des raisons particulières font que le législateur cherche à s'expliquer au-delà de l'habituel exposé des motifs. La vertu pédagogique porte ici sur l'explication de ses choix entre des intérêts antagonistes. La formulation d'un objectif exprime la supériorité d'un intérêt sur l'autre et justifie ainsi l'introduction soit de nouvelles contraintes, soit de règles dérogatoires à un principe général du droit, ou encore l'opportunité de l'intervention législative elle-même.

L'introduction de dispositifs contraignants, a priori impopulaires par l'ampleur du changement des comportements qu'ils impliquent, risque d'être incomprise. Le législateur anticipe sur les reproches d'arbitraire qui pourraient lui être adressés. C'est principalement en matière de protection de l'environnement

que le législateur s'est senti exposé à ce type d'incompréhension. La loi du 2 août 1961 sur la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs en est un exemple. Elle instaure des peines contraventionnelles et d'emprisonnement pour des infractions à une kyrielle de nouvelles prescriptions relatives à "l'exploitation et la détention par toute personne physique ou morale de tous immeubles, établissements industriels, commerciaux, artisanaux ou agricoles, véhicules ou autres objets mobiliers". A l'évidence il était tout à fait opportun de mettre en avant dans l'art. 1er l'objectif poursuivi : "afin d'éviter les pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population, compromettent la santé ou la sécurité publique, ou nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites". La finalité méritait d'être aussi détaillée que les contraintes. De même, le législateur s'abrite derrière une finalité en soumettant à déclaration, autorisation préalable ou contrôle, les relations financières avec l'étranger objet de la loi du 28 décembre 1966 : "pour assurer la défense des intérêts nationaux".

Le législateur s'attache encore à justifier l'introduction d'une règle dérogatoire qui, ex abrupto, apparaît comme un acte sacrilège portant atteinte à un principe tel que celui de l'inviolabilité de la personne humaine. La loi du 22 décembre 1976 multiplie les ménagements à partir de la formulation d'objectifs. D'abord l'objectif est érigé en condition d'application de la loi : "Des prélèvements peuvent être effectués à des fins thérapeutiques et scientifiques sur le cadavre d'une personne". On ne peut manquer de relever en outre que l'objectif précède dans l'ordre de la phrase la personne humaine à l'état de cadavre. C'est là le signe d'une priorité. La même remarque vaut pour le prélèvement sur un être vivant. L'objectif, érigé en condition, précède encore la mention de la personne. Mais la vie appelle une garantie supplémentaire par le cumul de deux finalités qui s'imbriquent l'une dans l'autre : "En vue d'une greffe à des fins thérapeutiques".

Dans le domaine des recherches bio-médicales ce procédé a été à nouveau emprunté. La toute première protection des personnes qui se prêtent à ces recherches réside dans les finalités formulées par le législateur. Le livre II bis qu'a inséré la loi du 20 décembre 1988 dans le Code de la santé publique commence en ces termes dans un article préliminaire : "Les essais, études ou expérimentations organisées et pratiquées sur l'être humain en vue du développement des connaissances biologiques ou médicales sont autorisées dans les conditions prévues ci-après" (art. L. 209-1).

L'information paraît claire. Néanmoins le législateur s'est cru obligé de renforcer cette finalité en la répétant parmi les conditions énoncées : "Aucune recherche bio-médicale ne peut être effectuée sur l'être humain... si elle ne vise pas à étendre la connaissance scientifique de l'être humain et les moyens susceptibles d'améliorer sa condition" (art. L. 209-2). Puis, il renchérit sur les dispositifs de protection en formulant négativement -c'est une innovation- une finalité : les recherches sans finalité thérapeutique seront soumises à des autorisations supplémentaires pour les femmes enceintes ou qui allaitent (art. L. 209-4), pour les personnes privées de liberté (art. L. 209-5), ou encore pour les mineurs (art. L. 209-6) ; de plus elles ne devront présenter aucun risque sérieux pour la santé (L. 209-14) ; en revanche elles ouvriront droit à une indemnité en compensation (art. L. 209-15), et le régime de réparation des conséquences dommageables sera plus favorable. Au total les expressions à caractère finaliste sont réitérées pas moins de douze fois. L'effet redondant, avec toute sa lourdeur, révèle en quelque sorte les scrupules d'un législateur qui intervient dans une matière difficile à traiter.

La formulation d'objectifs peut être, en effet, symptomatique d'un embarras. Par ce moyen, le législateur cherche à justifier son intervention. La loi du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie pose les bases d'un régime transitoire qui répond à une finalité -le vote sur l'accession du territoire à l'indépendance- indiquée expressément au début de l'alinéa : "à cette fin". Cet alinéa s'achève sur un objectif annexe : "cette administration transitoire..." visant à remédier aux inégalités économiques et sociales. En filigrane transparait la volonté réelle du législateur. Cette loi est nécessaire dans son esprit pour "préparer" le scrutin qui décidera du sort du Territoire. L'objectif annexe s'avère l'objectif principal : il importe surtout de créer les conditions appropriées à un vote en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République Française. Nous nous hasarderons même à considérer que ces deux objectifs sont des messages politiques adressés à des interlocuteurs différents. Le premier serait destiné à la Communauté Kanak comme une garantie : le législateur entérine les engagements du gouvernement relatifs au vote sur l'accession à l'indépendance et prend des dispositions particulières pour réaliser cet objectif. Le second serait un gage pour la communauté Caldoche : la Nouvelle Calédonie peut rester dans le giron de la France -ce que souhaite le législateur- à condition que celle-ci se montre plus généreuse en atténuant les disparités entre les communautés -ce à quoi il s'emploie. Ainsi les deux objectifs tentent de concilier des aspirations... divergentes.

La valeur explicative des formulations d'objectifs est largement exploitée, nous l'avons vu, par le législateur. Il y voit incontestablement un moyen commode soit pour enrichir un texte dans le souci d'un meilleur entendement, soit pour démontrer la légitimité de son intervention. L'utilisation du procédé va bien au-delà encore puisque le législateur se plaît à définir des missions en termes d'objectifs. De cette manière, il délègue à d'autres la prise en charge concrète de réalités mouvantes. L'objectif devient alors "compétence d'attribution".

III - LA FORMULATION D'OBJECTIFS, ATTRIBUTION D'UNE MISSION PAR LA LOI

On est frappé par le nombre de textes qui dotent un organe d'une mission dont ils définissent la finalité : le droit contemporain ne cesse de s'institutionnaliser. La formulation d'objectifs à l'occasion de l'attribution d'une mission par la loi se rapproche alors d'un type de définition téléologique (v. "Les définitions dans la loi et les textes réglementaires", Cahiers de méthodologie juridique, n° 1, 1986-4, spéc. p. 62). Mais ces deux catégories d'énoncés législatifs, souvent associées, peuvent être différenciées car elles n'ont pas tout à fait la même portée. La formulation d'objectifs par l'attribution de mission ne met pas l'accent sur l'organe, mais sur la politique qu'il sert. Elle n'a souvent pas la précision de la définition, destinée à caractériser l'objet défini. Elle est plutôt l'indication de l'état d'esprit dans lequel l'organe institué est invité à oeuvrer. La contrepartie de cette souplesse est la valorisation de la mission ainsi mise en exergue.

A - Souplesse de la mission

La souplesse des missions que le législateur attribue aujourd'hui aux institutions qu'il crée, ne peut manquer de surprendre. Qui dit droit institutionnel dit "a priori" droit hautement technique. Qui dit droit institutionnel dit aussi droit dur. Notre vision du système juridique y discerne habituellement un couple inséparable, celui des règles et des institutions. Les institutions ne sont là, avons-nous coutume de penser, que pour appliquer des règles.

Le laconisme et la généralité des missions attribuées est singulier. *L'article 41 de la loi Mehaignerie du 23 décembre 1986* instituant une commission nationale de concertation dans les rapports locatifs, se contente d'énoncer qu'elle "a pour mission, par ses études, avis et propositions, de contribuer à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires". De même l'article 1, al.

2, de la *loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication*, modifié par la loi du 17 janvier 1989, se borne à indiquer que "le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante, garantit l'exercice de cette liberté dans les conditions définies par la présente loi".

Parfois, l'apparente précision des missions conférées aboutit à une énumération tellement compréhensive qu'elle en devient en réalité extrêmement souple. *L'art. L. 111-1 du Code de la mutualité, réformé - par la loi du 25 juillet 1985*, caractérise les mutuelles par une attribution de mission étendue (elles "se proposent de mener, dans l'intérêt (des membres) et de leur famille, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide en vue d'assurer..."). Suit une liste (prévention des risques sociaux, encouragement de la maternité, développement culturel...) que l'adverbe "notamment" prive de tout caractère limitatif.

On hésite, devant ces textes, à parler "d'attributions" données aux organismes qu'ils instituent. Le terme qui s'impose est bien celui de "mission", plus vague mais incontestablement valorisant.

B - Valorisation de la mission

La loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires témoigne, dans son article 1, de ce souci de valorisation : "l'armée de la République est au service de la nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts de la nation...".

La valorisation de la mission attribuée par la loi se traduit assez fréquemment par un procédé de rédaction. La formulation d'un objectif et la déclaration d'un droit ou d'une liberté sont souvent associés dans un même texte par l'emploi du verbe "garantir". Ainsi selon l'art. 1, al. 1, de la loi sur l'audiovisuel "la communication audiovisuelle est libre" ; et l'alinéa 3, relatif au C.S.A., ajoute : "il assure l'égalité de traitement ; il garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision ; il veille à la qualité et à la diversité des programmes...". Le terme "garantit" signale le passage de l'énoncé du droit ou de la liberté, à l'annonce que les modalités de protection en seront assurées par une institution, dont la mission est caractérisée.

On s'aperçoit alors que la formulation d'objectifs peut se trouver associée à la proclamation d'un droit par la loi.

IV - LA FORMULATION D'OBJECTIFS, PROCLAMATION D'UN DROIT PAR LA LOI

Un certain nombre de textes récents comportent tout à la fois une déclaration de droit et une déclaration d'intention du législateur. Le procédé peut surprendre. L'affirmation d'un droit ne devrait-elle pas figurer plutôt dans des dispositions techniques, organisant des prérogatives individuelles et mettant en batterie des mesures destinées à en assurer la réalisation ? Il y a, bien sûr, des proclamations de droits dont la valeur est symbolique. Mais, même dans ce cas, la déclaration du droit paraît se suffire à elle-même, être assez emblématique pour se passer d'une révélation des intentions qui la sous-tendent.

Cependant, le procédé de la formulation d'objectifs complète harmonieusement la proclamation, aujourd'hui de plus en plus fréquente, de ces "droits à", qui sont moins des droits subjectifs invoquables à l'encontre d'un débiteur déterminé, que des sortes de créances contre la collectivité. La formulation d'objectifs à travers la proclamation d'un droit est alors, tantôt directe, tantôt indirecte.

A - La formulation directe d'un objectif à travers la proclamation d'un droit

L'article 1er de la loi du 1er décembre 1988 relative au *Revenu Minimum d'Insertion* comporte un exemple typique de déclaration d'intention du législateur : "Toute personne qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". Et le texte précise : "l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion (...) (qui) constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion".

Cette disposition présente trois types d'énoncés législatifs : l'énoncé technique, la définition d'un "droit de" (le droit d'obtenir le R.M.I.), la proclamation symbolique, affirmation d'un "droit à" (le droit à des moyens convenables d'existence, dont le R.M.I. est la traduction positive), et la formulation de l'objectif de lutte contre la pauvreté, qui se traduit par une expression fortement finalisée ("dans ce but"...."tendant à"). L'intention du législateur (créer un statut juridique de la personne en état de faiblesse) a besoin de se traduire, non seulement par un langage symptomatique (on parlait d'entreprise en difficulté ; voici qu'on parle

de personne en difficulté), mais par une formulation directe en termes d'objectifs.

De même, l'article 1 de la loi du 6 janvier 1988 relative aux *enseignements artistiques* dispose : "les enseignements artistiques contribuent à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'égalité d'accès à la culture. Ils favorisent la connaissance du patrimoine culturel ainsi que sa conservation et participent au développement de la création et des techniques d'expressions artistiques". C'est à la fois l'expression d'un droit à l'égalité devant la culture, et la formulation d'objectifs, par le biais de verbes qui indiquent le sens donné à une action (contribuer, favoriser, participer).

Cependant l'objectif n'est pas ici formulé par un énoncé ouvertement téléologique : on se rapproche donc d'une formulation indirecte.

B - La formulation indirecte d'un objectif à travers la proclamation d'un droit

L'exemple en est fourni par l'article 1 de feu la loi *Quilliot*. Celle-ci comporte de façon très directe, une déclaration de droit ("le droit à l'habitat est un droit fondamental"). Mais les alinéas 2 et 3 définissent aussi la portée ("ce droit implique la liberté de choix, pour toute personne de son mode d'habitation") et les limites de ce droit ("les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés"), sans qu'ils se donnent ouvertement comme tels, ces deux alinéas formulent indirectement un objectif assigné au droit à l'habitat : la réalisation d'un équilibre contractuel. C'est là que réside la déclaration d'intention du législateur, plutôt que dans la proclamation du droit à l'habitat lui-même.

La coexistence de la formulation d'objectifs et de la déclaration de droit amène donc à s'interroger sur la finalité du droit proclamé. S'il s'accompagne d'une formulation d'intention, alors qu'il pourrait dans l'absolu se suffire à lui-même, n'est-ce pas parce que le "droit à" n'est qu'un objectif, une sorte d'idéal auquel le législateur propose de tendre, laissant aux acteurs de la scène juridique et particulièrement aux juges, le soin de rechercher des solutions inspirées par l'objectif qui leur est donné ?