

CIRCULAIRE N° 1794/SG DU 14 JUIN 1983
relative à l'élaboration des projets de loi.

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat.

Le Président de la République a demandé récemment au Gouvernement d'améliorer la rédaction des projets de loi. Il a présenté à ce sujet des observations que rejoignent celles que les présidents des assemblées et le vice-président du Conseil d'Etat ont formulées à plusieurs reprises.

Les critiques portent, dans l'ensemble, sur la longueur excessive des textes, que ne justifie pas toujours le contenu des dispositions à prendre. Les travaux du Parlement s'en trouvent inutilement alourdis et les lois qui en sont issues restent souvent marquées par les défauts des projets.

La présente circulaire se propose de fixer certaines lignes directrices concernant la conception même du travail législatif et les techniques de rédaction des textes.

I. — Les projets de loi doivent correspondre à une véritable nécessité juridique.

Il va d'abord de soi que toute tentative d'élaborer un texte de principe, qui ne modifierait pas substantiellement les dispositions en vigueur et n'aurait pour raison d'être que de traduire une inspiration générale différente, doit être repoussée. Une nouvelle orientation ne justifie un projet de loi que si elle a pour conséquence de remettre en cause l'état de droit existant.

S'il est à peine nécessaire de rappeler cette première règle, maints exemples dans la législation récente montrent la nécessité d'en souligner une seconde assez voisine : il faut éviter d'introduire dans les projets des dispositions sans contenu normatif, généralement consacrées à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte.

En effet, les lois ont pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations. Les raisons pour lesquelles elles sont soumises au Parlement, l'esprit dont elles

procèdent, les objectifs qu'elles se fixent, relèvent de l'exposé des motifs, des explications à fournir au Parlement et au public, voire des commentaires que les ministres responsables doivent en donner après leur promulgation, notamment dans les circulaires. Non seulement, en effet, l'énoncé des principes généraux alourdit le débat, mais une fois adopté, il peut créer des difficultés juridiques : la portée de ces principes reste incertaine pour le juge chargé d'interpréter la loi ou pour l'autorité réglementaire chargée d'élaborer les décrets d'application. La question de savoir si de telles déclarations sont bien respectées risque donc d'alimenter un contentieux inutile.

Les rédacteurs des projets doivent également observer la règle de l'économie des moyens. Elle doit les conduire à modifier les textes existants plutôt qu'à les refaire, et ne leur apporter que les modifications strictement nécessaires. Quand il s'agit des décrets, la démarche doit être inverse : lorsque les transformations atteignent un certain degré, il convient de procéder à une réécriture complète. Pour les lois, au contraire, il y a des inconvénients sérieux, à la fois pour le Parlement et le Gouvernement, à faire entrer dans les projets des dispositions qui existaient déjà et qu'on ne modifie pas.

II. — Le Gouvernement doit, en second lieu, veiller au respect du partage, fixé par la Constitution et précisé par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, entre la loi et le règlement.

Certes, ce partage ne peut pas toujours s'établir de manière absolue, et il est des cas dans lesquels l'intelligibilité d'un texte de loi rend inévitable l'insertion de certaines dispositions de nature réglementaire. Mais ces cas doivent rester tout à fait exceptionnels. Dans la pratique, les ministères maintiennent de telles dispositions à cause de l'importance qu'elles leur paraissent présenter, ou parce qu'elles existaient déjà dans les lois précédentes et que leur disparition risquerait d'être mal interprétée, ou encore parce qu'ils les ont fait figurer dans le projet soumis aux concertations préalables et qu'ils estiment impossible, en opportunité, de les disjoindre.

Aucune de ces raisons ne peut prévaloir sur le respect de la Constitution. L'expérience montre, en outre, que la présence de dispositions réglementaires dans une loi comporte des inconvénients pratiques que la faculté ouverte au Gouvernement de demander au Conseil constitutionnel de les déclasser n'atténue guère, dans la mesure où un tel déclassement peut difficilement être demandé au lendemain de la promulgation de la loi.

Le Gouvernement doit donc se fixer pour règle de toujours suivre l'avis du Conseil d'Etat lorsque celui-ci écarte d'un projet une disposition de nature réglementaire. Au cours du débat parlementaire, la même vigilance s'impose à l'égard des amendements : les ministres ne doivent pas hésiter à soulever l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution.

III. — Les auteurs des projets de loi doivent enfin s'astreindre à respecter certaines règles de rédaction.

A peine convient-il de rappeler celles qui touchent à la clarté, à la concision, à l'organisation des textes en articles ou en chapitres, encore que la production législative récente ne donne pas toujours, de ces divers points de vue, pleinement satisfaction. En revanche, deux principes méritent d'être soulignés.

D'une part, la même matière ne doit pas être répartie entre plusieurs projets de loi : le législateur est ainsi mieux à même d'apercevoir la portée des dispositions qu'il prend. En sens inverse, il arrive que certaines lois traitent simultanément d'objets différents, ce qui rend souvent leur adoption plus difficile et nuit à leur qualité.

D'autre part, dans les domaines où une codification existe, il importe de ne pas la détruire en soumettant au Parlement des textes non codifiés. Sans doute, la lecture d'un projet qui modifie les articles d'un code est-elle malaisée, mais il faut avoir conscience de l'avantage que le rassemblement, en un seul document, de dispositions applicables à un même sujet procure au public. Au stade du projet, il serait sans doute utile, dans ce cas, qu'à l'exposé des motifs de la loi s'ajoute un exposé des motifs par article qui explique la portée des modifications ou des adjonctions introduites dans le code en vigueur.

★
★★

Je demande, enfin, aux ministres de programmer la préparation des projets de loi de telle manière que les instances chargées de les examiner, voire de les adopter, disposent de délais suffisants. On constate trop souvent, à l'heure actuelle, que la phase de concertation et de consultation préalables est beaucoup plus longue que celle qui est laissée au Conseil d'Etat, et parfois même au Parlement, pour étudier les textes. Sans doute, un projet de loi doit-il faire l'objet d'une soigneuse préparation avec toutes les parties intéressées, mais il importe de ne pas sacrifier, en les raccourcissant à l'extrême, les phases au cours desquelles il recevra sa forme définitive.

Je demande également au secrétaire général du Gouvernement de veiller à la stricte application de ces directives notamment à l'occasion des réunions interministérielles de concertation sur les projets de loi auxquelles participent ses chargés de mission.

PIERRE MAUROY.

