

## **RÉDIGER LA LOI**

# **Guide de rédaction des propositions de loi et des amendements**

**Édition Septembre 2007**

---

**SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES**

15 RUE DE VAUGIRARD – 75291 PARIS CEDEX 06

COURRIEL : [relinter@senat.fr](mailto:relinter@senat.fr) - TÉLÉCOPIE : 33 (0) 1 42 34 27 99

Depuis sa création, en 1994, par le Bureau du Sénat, le service des Relations internationales a accueilli plusieurs centaines de stagiaires étrangers désireux de s'informer sur l'organisation et le fonctionnement pratique du Sénat.

A la demande de certains d'entre eux, il a été décidé de publier quelques documents thématiques d'information dont l'ensemble est regroupé au sein d'une collection intitulée « Documentation technique pour la coopération ».

Les documents composant cette collection sont donc de simples supports pédagogiques destinés aux visiteurs et stagiaires accueillis dans le cadre d'actions de coopération technique interparlementaire et n'expriment en aucune façon une position officielle du Sénat.

Bruno BAUFUMÉ

## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : RÉDIGER UNE PROPOSITION DE LOI : COMMENT FAIRE</b> .....	<b>8</b>
<b>I. ANALYSER L'OPPORTUNITÉ POLITIQUE DE LA PROPOSITION</b> .....	<b>9</b>
A. UN GESTE POLITIQUE : .....	9
B. UNE INITIATIVE NORMATIVE : MODIFIER LE DROIT EN VIGUEUR.....	11
<b>II. S'ASSURER DE LA NÉCESSITÉ TECHNIQUE D'UNE MODIFICATION DE LA LOI</b> .....	<b>12</b>
A. RESPECTER LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ .....	13
B. ANALYSER L'OPPORTUNITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI .....	15
C. RECHERCHER L'EFFICACITÉ .....	17
<b>III. RÉDIGER LE DISPOSITIF</b> .....	<b>20</b>
A. ÊTRE COHÉRENT .....	20
B. ÊTRE CLAIR ! .....	28
C. VEILLER À L'AGENCEMENT INTERNE DES TEXTES .....	32
D. UTILISER UN LANGAGE SIMPLE ET ACCESSIBLE .....	38
E. RÉGLER LA QUESTION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR.....	48
<b>IV. RESPECTER LES FORMALITÉS DE DÉPÔT</b> .....	<b>50</b>
A. LE CHOIX DE LA FORME ÉCRITE.....	50
B. LA MENTION DES AUTEURS DE L'INITIATIVE.....	51
C. L'INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE LOI.....	51
D. LA PRÉSENTATION « FRANÇAISE » DE LA PROPOSITION DE LOI EN DEUX PARTIES DISTINCTES.....	52
E. L'ENREGISTREMENT DE LA PROPOSITION DE LOI.....	55

<b>DEUXIÈME PARTIE : RÉDIGER UN AMENDEMENT : COMMENT FAIRE ?</b> .....	<b>58</b>
<b>I. AMENDER : UN ACTE POLITIQUE ET JURIDIQUE</b> .....	<b>60</b>
A. UN ACTE POLITIQUE : L'OBJET DE L'AMENDEMENT .....	60
B. UN ACTE JURIDIQUE : MODIFIER UN TEXTE EN DISCUSSION.....	61
<b>II. RÉDIGER LES AMENDEMENTS</b> .....	<b>64</b>
A. CONNAÎTRE LES DIVERS TYPES D'AMENDEMENTS.....	64
B. MAÎTRISER LA TECHNIQUE DES « CHAPEAUX ».....	66
C. CONSERVER EN PERMANENCE LE SOUCI DE LA COORDINATION .....	71
<b>III. RESPECTER LES RÈGLES DE DÉPÔT DES AMENDEMENTS</b> .....	<b>71</b>
A. LA FORME ÉCRITE.....	71
B. LA MENTION DU TEXTE EN VIGUEUR VISÉ .....	72
C. LA MENTION DE L' (DES) AUTEUR(S).....	72
D. L'OBLIGATION DE MENTION D'UN OBJET .....	72
E. LES DÉLAIS DE DÉPÔT .....	72
F. L'ENREGISTREMENT ET LE NUMÉROTAGE .....	73

## AVANT-PROPOS

*« Les meilleure lois sont inutiles lorsqu'elles ne sont pas exécutées : elles deviennent dangereuses lorsqu'elles le sont mal »*

Chateaubriand , Pair de France sous la Restauration

### **L'initiative législative : fondement de la démocratie parlementaire**

L'initiative des lois est une prérogative fondamentale détenue par les parlementaires, dans les régimes de démocratie représentative, souvent en concurrence avec le pouvoir exécutif. Le droit d'initiative comprend, en fait, deux aspects :

#### **LA PROPOSITION DE LOI**

L'initiative principale a pour objet de **modifier l'ordre législatif existant** par l'adjonction de règles nouvelles, l'abrogation de règles en vigueur, la réécriture de dispositions existantes ou simple « toilettage » formel (par exemple, la renumérotation des articles d'une loi pour tenir compte des modifications que celle-ci a pu subir depuis la promulgation du texte originel ; ou encore, le regroupement au sein d'un seul code de lois éparses touchant toutes au même domaine).

#### **L'AMENDEMENT**

A la différence de l'initiative principale, le droit d'amendement ne s'applique pas directement au droit positif, mais s'exerce pour tenter de **modifier un texte en cours de discussion** et qui, comme tel, n'est pas encore devenu une loi.

En quelque sorte, le droit d'amendement ouvre la possibilité de changer, non pas le droit lui-même, mais une proposition de modification de ce droit.

**Mais, si détenir le droit d'initiative législative est une chose, l'exercer en est une autre.**

L'exercice du pouvoir législatif est un art difficile car il se heurte, presque par nature, à la volonté du pouvoir exécutif. La qualité des textes produits par les parlementaires -qu'il s'agisse de propositions de lois ou d'amendements- est donc un élément essentiel de la démocratie représentative. C'est d'elle que dépend la

fécondité du dialogue entre le législateur et le gouvernement et ses administrations, aboutissant au vote de « bonnes lois ».

Qu'est-ce qu'une bonne loi ? Le débat reste ouvert sur ce sujet depuis qu'existe un pouvoir législatif. Il est cependant possible de définir quelques « points forts ». **Une « bonne loi », c'est d'abord une loi applicable et, pour être applicable, une loi doit être :**

- **normative**, c'est-à-dire qu'elle doit fixer des règles et des sanctions en cas d'inexécution de ces règles ;
- **claire**, faute de quoi sa mise en œuvre sera ralentie par l'incertitude qu'elle suscitera dans l'esprit de ceux qui en seront chargés au sein du pouvoir exécutif ;
- **à jour**, c'est-à-dire s'appliquant très exactement au reste de la législation et de la réglementation en vigueur. Toute méconnaissance de cette dernière aboutit, en effet, à rendre redondant ou lacunaire, c'est à dire inopérant un texte de loi qui en serait entaché ;
- **précise**, c'est-à-dire avare de mots, d'adjectifs et d'adverbes, sinon son interprétation risque d'être une source de contentieux où interviendra le juge ;
- **lisible**, car les citoyens exigent aujourd'hui de comprendre la loi et n'hésitent pas à critiquer ses auteurs lorsque tel n'est pas le cas.

## **Un guide pour rédiger la loi : pourquoi ?**

**Le présent recueil-guide est destiné à tous nos correspondants étrangers -parlementaires, fonctionnaires parlementaires ou collaborateurs personnels des parlementaires- qui souhaitent être éclairés lorsqu'ils se trouvent confrontés à la nécessité de rédiger des projets de textes législatifs, qu'il s'agisse de projets ou propositions de lois ou d'amendements.**

**Il ne s'agit pas ici d'un manuel de légistique.** Les développements de caractère théorique y sont, en effet, réduits au strict minimum et ne font pas œuvre doctrinale. **Il s'agit d'un guide pratique**, destiné aux acteurs de la vie parlementaire. Y sont proposées quelques « recettes », quelques « bonnes pratiques » permettant d'aboutir à de « bons » textes, c'est à dire à des débats parlementaires clairs puis à des votes sans ambiguïté.

Il ne s'agit enfin pas d'une publication destinée au seul lectorat français ou francophone mais aussi **à tous ceux qui recherchent quelles peuvent être les solutions de la démocratie parlementaire « à la française ».**

Pour autant, le présent recueil-guide ne prétend nullement imposer une vérité, ni telle pratique plutôt que telle autre. Les auteurs de propositions de loi ou

d'amendements devront **accommoder les « recettes » proposées aux usages et à la pratique parlementaire de leur pays** car une formule ayant montré son efficacité quelque part n'est pas nécessairement applicable telle quelle dans d'autres systèmes.

Enfin, le présent recueil ne traite pas des conditions de discussion des propositions de loi ou des amendements lors des réunions des commissions ou en séance plénière. Il est voulu comme une aide en amont du dépôt des propositions ou amendements.

Il faut souhaiter que la mise en œuvre de tout ou partie des recommandations de ce guide contribue à simplifier et à améliorer le travail parlementaire, celui de l'auteur de la proposition de loi ou de l'amendement comme celui des instances - les commissions, notamment- chargées d'examiner le texte dans la suite de la procédure législative.

## PREMIÈRE PARTIE RÉDIGER UNE PROPOSITION DE LOI : COMMENT FAIRE ?

*La possibilité, pour un parlementaire, de déposer une proposition de loi, c'est-à-dire de proposer la modification de la loi en vigueur est, avec le droit d'amendement, l'un des deux éléments du droit d'initiative des lois. Ce droit d'initiative est, le plus souvent, partagé entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Il s'exerce de façon légèrement différente selon le degré de séparation qui règne entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.*

### L'INITIATIVE LÉGISLATIVE DANS LES RÉGIMES À SÉPARATION STRICTE

Dans certains États -en particulier ceux où la séparation des pouvoirs est conçue comme devant s'appliquer de manière très stricte- l'initiative législative appartient exclusivement aux membres du Parlement.

Tel est théoriquement le cas dans le système présidentiel des États-Unis, où le Président ne dispose pas, en droit, de la faculté de présenter au Congrès des propositions de loi (sous la réserve que dans ce type de système, la pratique assouplit souvent la théorie : le Président « télécommande » ainsi le dépôt par des membres du Congrès de textes qu'il fait préparer par son administration mais qu'il ne peut juridiquement déposer lui-même ; cette pratique est même si fréquente que, pour beaucoup d'observateurs du système américain, c'est bien le Président qui, en tant que « *chief legislator* », détient le droit réel d'initiative législative, celui des parlementaires demeurant à ce stade d'ordre purement formel).

### L'INITIATIVE LÉGISLATIVE DANS LES RÉGIMES À SÉPARATION SOUPLE

**Dans les régimes fonctionnant sur un mode de séparation souple ou de collaboration des pouvoirs** (notamment le régime parlementaire sous ses différentes déclinaisons et les régimes de type « semi-présidentiel »), **le droit d'initiative est généralement partagé entre les membres d'un ou plusieurs organes du pouvoir exécutif** -selon le cas, le Gouvernement en tant que formation collégiale, le Chef du Gouvernement (Premier ministre) ou (et) le Chef de l'État, principalement- **et le législatif** (membre du Parlement, composé d'une ou deux assemblées).



Ainsi, en France, l'initiative législative principale appartient-elle concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement -députés et sénateurs- (article 39, alinéa premier de la Constitution), étant observé qu'outre le Premier ministre, les autres membres du Gouvernement participent collégalement à l'exercice de cette compétence du fait que les projets de loi sont obligatoirement délibérés en Conseil des ministres. Quant **aux projets de loi constitutionnelle, ils sont, en France, juridiquement présentés, non pas par le Premier ministre, mais par le Président de la République sur proposition du Premier ministre** (art. 89) ; en pratique, selon une formule consacrée, le projet est « *présenté au nom de M. ...., Président de la République, par M. ...., Premier ministre* » (plus le Garde des Sceaux, ministre de la Justice).

A côté des titulaires classiques du droit d'initiative, certains régimes à séparation souple des pouvoirs reconnaissent à d'autres autorités et dans certains domaines un droit d'initiative législative plus ou moins étendu : par exemple telle ou telle collectivité infra étatique, ou tel ou tel organe public ou parapublic, etc....

Une mention particulière doit, enfin, être réservée à « l'initiative populaire », dont la pratique -à des degrés d'ailleurs variables- ne coïncide pas avec un type particulier de séparation des pouvoirs.

Quel que soit le pays, le pouvoir exécutif se montre, en général, assez jaloux de ce pouvoir et n'accueillera pas toujours avec satisfaction le dépôt d'une proposition de loi. Il importe donc que la rédaction et l'argumentaire de la proposition aient été soigneusement préparés.

## I. ANALYSER L'OPPORTUNITÉ POLITIQUE DE LA PROPOSITION

<p><b><i>L'élaboration d'une proposition de loi est un geste parlementaire par excellence. Elle ne peut se concevoir indépendamment du contexte dans lequel elle intervient.</i></b></p>
--

### A. UN GESTE POLITIQUE

Même si elles n'ont parfois qu'un objet ponctuel, **les propositions de loi** sont l'expression même du pouvoir législatif reconnu aux parlementaires et **représentent**, à ce titre, **un acte politique majeur engageant tant leur auteur que le Parlement dans son ensemble** ; *a fortiori* dans le cas de propositions de loi plus ambitieuses, dont la finalité est résolument politique (textes touchant à l'équilibre des institutions, par exemple, ou textes ayant trait à des sujets de société, etc.).

A cet égard, **les questions liées à la rédaction d'une proposition de loi ne sont pas simplement d'ordre technique ou juridique mais revêtent une dimension proprement politique**, qu'il s'agisse de l'opportunité de la démarche ou de sa cohérence avec les positions générales défendues par l'auteur ou son groupe politique.

En outre, même dans les cas où l'auteur sait pertinemment que sa proposition de loi n'a aucune chance d'être adoptée et de devenir une loi, il doit être conscient de l'impact que son texte peut avoir dans l'opinion publique ou auprès de ses électeurs : sa proposition de loi peut lui valoir un certain crédit de reconnaissance sur le moment mais aussi lui aliéner d'autres parties de son électorat ; en outre, un adversaire politique n'hésitera jamais, même très longtemps après, à évoquer telle ou telle proposition de loi oubliée depuis des années si elle peut être utilisée contre son auteur quand les circonstances s'y prêteront.

Une proposition de loi ne saurait donc être déposée inconsidérément, c'est-à-dire sans que son ou ses auteur(s) aient mûrement réfléchi aux conséquences non seulement de son dépôt mais aussi de son adoption.

Compte tenu des objectifs qu'il s'assigne, l'auteur d'une proposition de loi devra apprécier si son texte est ou non opportun : en d'autres termes, juge-t-il politiquement utile et souhaitable de prendre une initiative, ou bien ne lui semblerait-il pas préférable de surseoir jusqu'à nouvel ordre ? Et s'il lui apparaît en effet souhaitable de déposer son texte -ne serait-ce que pour répondre à une attente forte d'une partie de l'opinion publique- les moyens retenus pour atteindre l'objectif recherché sont-ils eux-mêmes opportuns ? De telles questions conditionnent dans une certaine mesure l'écriture de la proposition de loi.

Pour le reste, les auteurs doivent conserver à l'esprit qu'en matière d'opportunité législative comme dans bien d'autres actes de la vie politique, « *le mieux est l'ennemi naturel du bien* » : s'agissant des objectifs, il est généralement prudent de ne pas entrer trop avant dans la recherche du détail ou de l'exhaustivité. Les propositions de loi bien ciblées, centrées sur quelques objectifs clairs, ont plus de chance d'être prises en considération que des textes trop ambitieux ou trop fouillés mais qui, en pratique, auront du mal à franchir tous les obstacles de la procédure législative.

Il peut arriver qu'un parlementaire dépose une proposition de loi pour des raisons exclusives d'« **affichage** » politique. Une telle pratique peut présenter un intérêt dans le débat à court terme.

En dépit de son appellation, une proposition de loi ne traduit pas nécessairement l'intention d'aboutir à une loi, ni même celle de faire examiner ce texte par les assemblées. Souvent, le dépôt d'une proposition de loi est un simple « acte législatif » accompli non pas tant pour légiférer que pour satisfaire ou relayer la revendication de telle ou telle catégorie sociale, économique, professionnelle, etc. Dans d'autres hypothèses, il pourra s'agir de solenniser un engagement ou une prise de position politique, de décliner en termes juridiques les éléments d'un programme politique ou d'une promesse électorale, etc.

Dans certains cas, les parlementaires déposent des propositions de loi pour réagir publiquement et rapidement à un sujet d'actualité, surtout si celui-ci fait l'objet d'un débat ou d'une polémique dans l'opinion publique : une motivation importante de l'auteur est aussi de « prendre date », c'est-à-dire d'être partie prenante, dès l'origine, à une discussion qui, peut-être, n'entrera dans sa phase législative que beaucoup plus tard.

Dans un ordre d'idée voisin, il arrive que des parlementaires déposent une proposition de loi simplement pour « prendre au mot » le Gouvernement, pour peu que celui-ci se soit engagé à intervenir sur un sujet donné mais tarde à mettre sa promesse à exécution.

**Enfin et à la limite, des textes peuvent, parfois, être déposés par un ou plusieurs membres d'une assemblée mais qui, en fait, émanent plus ou moins directement du pouvoir exécutif.**

## ***B. UNE INITIATIVE NORMATIVE : MODIFIER LA LÉGISLATION EN VIGUEUR***

Les initiatives à vocation normative authentique forment le plus grand nombre des propositions de lois.

Les initiatives législatives réellement conçues pour légiférer proposent l'adoption de mesures tendant, selon le cas, à la création d'un régime juridique nouveau, à l'abrogation de dispositions obsolètes ou jugées contestables ou à la modification de dispositions en vigueur ; il peut aussi s'agir de modifier la façon dont le droit existant est (ou a été) appliqué, moyennant l'adoption d'une disposition interprétative ou la validation législative d'un acte administratif annulé, par exemple. Plus exceptionnellement, l'initiative ne porte pas sur le fond du droit en vigueur mais simplement sur son agencement formel (par une mesure de codification ou de réarrangement des articles d'une loi en subdivisions logiques, par exemple...) ; les propositions de loi de ce type ne sont cependant pas fréquentes car elles exigent un important investissement de recherche et de rédaction juridiques pour un « rendement » politique et électoral limité.

Il est constaté que l'implication personnelle des parlementaires dans la rédaction des propositions de lois à vocation véritablement normative varie suivant un certain nombre de facteurs. Les uns sont d'ordre politique : ainsi, dans les groupes ou les partis fortement structurés et imposant une discipline stricte à leurs membres, l'aspect technique du travail propositionnel est assez souvent confié aux experts du secrétariat du groupe, la décision de déposer la proposition de loi étant prise par le groupe lui-même ou avec son autorisation ; au contraire, dans les groupes où les élus disposent de plus de liberté d'action, l'exercice du droit d'initiative peut être laissé à leur libre appréciation. D'autres facteurs sont plus personnels : certains parlementaires ont une conception volontariste de leur fonction de législateur et n'hésitent pas à se pencher de près sur la rédaction des dispositifs juridiques déposés sous leur signature, tandis que d'autres préfèrent s'en remettre, sur ce point, à l'avis d'experts, acceptant même de présenter des textes «clés en main» préparés à leur intention par des groupes de pression (partis politiques, syndicats, associations, groupes de pression, etc.).

Quel que soit l'objectif qu'il poursuit, il sera rarement reproché de vive voix à un parlementaire d'avoir déposé une proposition de loi dépourvue de fondement sérieux mais son crédit politique ne risque pas moins d'en être altéré.

Il convient donc d'inventorier et d'évaluer avec soin **les mobiles politiques qui conduisent à la rédaction de la proposition de loi. Ces mobiles constitueront la trame de l'exposé des motifs** de cette proposition. Dans certains pays, comme la France, l'usage veut que le dispositif même de la proposition de loi soit, dans le texte imprimé, tel qu'il est diffusé au sein des Assemblées et auprès du Gouvernement, précédé d'un tel exposé des motifs qui permet d'apprécier avec une relative précision le cheminement de la pensée de l'auteur de ladite proposition. Ce même inventaire des mobiles politiques pourra servir à l'auteur ou aux auteurs d'une proposition à la soutenir devant le rapporteur ou la commission qui en est saisi(e), voire pour intervenir en séance plénière devant l'ensemble des membres d'une assemblée parlementaire.

## **II. S'ASSURER DE LA NÉCESSITÉ TECHNIQUE D'UNE MODIFICATION DE LA LOI**

Outre l'opportunité politique, le rédacteur d'une proposition de loi doit s'assurer de la nécessité **technique** d'une modification de la loi pour remédier au problème soulevé.

Une première question est de **s'assurer que le problème relève du domaine de la loi.**

Dans plusieurs pays, parmi lesquels la France, la Constitution ou des textes organiques distinguent le domaine de la loi (règles générales adoptées par la représentation nationale) et celui du règlement (textes pris par l'exécutif pour l'application des lois, tels que les décrets et les arrêtés). Une première analyse doit permettre de vérifier si la proposition faite relève du domaine de la loi et non pas de celui du règlement. Négliger cette analyse indispensable au départ expose l'auteur à une déception dans l'hypothèse –que nous reverrons– où son initiative pourrait être jugée irrecevable.

## **A. RESPECTER LES RÈGLES DE RECEVABILITÉ**

**L'exercice du droit d'initiative législative, comme la plupart des autres droits, est encadré par un certain nombre de règles de fond et de forme déterminant sa « recevabilité ».**

Il s'agit, en l'occurrence, de déterminer si, eu égard à la qualité juridique de l'auteur du texte, à l'objet de celui-ci, à la forme de l'initiative et aux circonstances du dépôt, les **conditions d'exercice de ce droit** sont effectivement remplies. On s'attachera, par exemple, à vérifier si l'auteur de l'initiative est effectivement habilité à déposer une proposition de loi ; ou à contrôler si sa proposition de loi n'intervient pas dans un domaine juridique que par nature, la Constitution du pays réserve de manière exclusive à l'initiative gouvernementale ; et encore, à s'assurer que le dépôt n'intervient pas à une période où celui-ci n'est pas autorisé (par exemple, si une proposition de loi identique vient d'être rejetée par l'assemblée considérée). D'où l'importance, dans la phase de rédaction des propositions de loi, de prendre en compte avec soin l'ensemble des règles de recevabilité, de manière à ne pas risquer de se voir appliquer, au moment du dépôt, le « couperet » qui sanctionne logiquement les propositions non conformes.

### **1. Les irrecevabilités tirées des normes**

Dans un système de hiérarchie des normes comme celui de la France, ou de bien d'autres États comparables, où le droit d'initiative législative est en large part codifié par la Constitution, les principales irrecevabilités sont tirées de la Constitution elle-même ou d'autres normes à valeur constitutionnelle.

Tel sera le cas, notamment, des irrecevabilités de fond, les règles de forme étant le plus souvent laissées à l'appréciation des assemblées elles-mêmes (à travers leur Règlement).

Dans quelques matières, l'initiative parlementaire ne peut pas s'exercer aussi librement qu'ailleurs, parce qu'elle empiéterait sur une compétence constitutionnellement réservée à une autre autorité.

Ainsi, la Constitution française vise-t-elle explicitement un certain nombre de « projets de loi » où le Gouvernement détient, semble-t-il, un droit d'initiative exclusif (l'article 38, alinéa 2, pour les projets de loi de ratification des ordonnances ; l'article 47, pour les projets de loi de finances ; l'article 47-1 pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale).

**Schématiquement, la plupart des régimes politiques contemporains organisent une hiérarchie des normes qui, *mutatis mutandis*, distingue entre quatre grandes catégories :**

- les **normes du droit international**, qui engagent l'État dans l'ordre juridique international et qui, comme telles, s'imposent à toutes les normes du droit interne ;
- les **normes du droit constitutionnel**, qui s'imposent à toutes les normes internes inférieures ;
- les **normes de nature législative** (lois organiques et lois ordinaires), réputées exprimer «la volonté générale», adoptées par le pouvoir législatif selon une forme solennelle et qui fixent des principes généraux incontestables (dès lors qu'elles respectent les règles constitutionnelles) ;
- les **normes à caractère réglementaire**, qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif et qui servent, entre autres fonctions, à fixer les modalités d'exécution des normes supérieures. La distinction entre le domaine législatif et le domaine réglementaire est une fréquente cause d'irrecevabilité.

## **2. La recevabilité financière**

Un autre domaine traditionnel d'éviction des initiatives parlementaires peut être celui qui résulte de la protection des finances publiques, qu'il s'agisse de prévenir la création d'une charge publique nouvelle ou l'aggravation d'une charge publique existante ou, inversement, la minoration des ressources publiques.

En France, consacrée par l'article 40 de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, renforcée par des dispositions spécifiques aux lois de Finances, ce qu'il est convenu d'appeler «l'irrecevabilité financière» est une limite sérieuse à l'exercice du droit d'initiative parlementaire même si la pratique du «**gage**» a permis d'en atténuer partiellement la rigueur. Reprenant l'article 40, l'article 24 du Règlement du Sénat français (précisé, sur ce point, par l'Instruction générale du Bureau de cette assemblée) dispose que : «*Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Si elles sont présentées par les sénateurs, elles ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*». Ainsi, **l'accroissement net des charges** est interdit car non susceptible de gage ; en revanche, il est possible de **compenser la suppression d'une ressource par l'accroissement d'une autre ressource ou la création d'une ressource nouvelle** de la même collectivité publique.

## **B. ANALYSER L'OPPORTUNITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI**

Il importe ensuite de **mesurer si le problème politique défini tient à la législation en vigueur**, que celle-ci entraîne des effets négatifs qui doivent être corrigés, qu'elle soit si nuisible que sa suppression apparaît souhaitable ou qu'elle soit lacunaire et doive être complétée.

Un tel examen d'opportunité technique ne peut être conduit valablement que s'il est assuré d'une exactitude totale, cette dernière ne pouvant elle-même résulter que d'une **étude comparative approfondie de la législation en vigueur** au regard du dispositif que la proposition de loi tend à faire adopter par le Parlement.

Pour y parvenir, la meilleure solution consiste, pour l'auteur à établir, par ses propres moyens, un **tableau comparatif** dont la colonne de gauche regroupe la législation en vigueur. **La recherche des éléments de cette législation en vigueur requiert un soin particulier**. Si elle est, depuis une décennie, facilitée, en ligne, par l'accès fourni par certains moteurs de recherche et par certains sites juridiques spécialisés, elle reste exigeante et demande des validations très soigneuses pour s'assurer que, sur tous les points, le dernier état de la législation est bien celui qui est indiqué. Rien ne serait plus détestable, pour l'auteur d'une proposition de loi que de se faire renvoyer à cet état qu'il aurait méconnu ! Il convient toutefois de préciser que la technique du tableau comparatif, qui nécessite une certaine maîtrise, n'est pas indispensable au stade de la conception de la proposition de loi.

**En France**, elle est, en revanche, mise en œuvre par les commissions lors de l'examen des propositions de loi qui leur sont renvoyées, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après.

**TABLEAU COMPARATIF**

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<b>Code de la propriété intellectuelle</b>	<b>Proposition de loi relative aux obtentions végétales</b>	<b>Proposition de loi relative aux obtentions végétales</b>
	Article unique	Article unique
Art. L. 623-13 - La durée du certificat est de vingt ans à partir de sa délivrance. Elle est fixée à vingt-cinq ans si la constitution des éléments de production de l'espèce exige de longs délais.	I. Dans l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle les mots : « vingt ans » dans la première phrase sont remplacés par les mots : « vingt-cinq ans » et les mots : « vingt-cinq ans » dans la seconde phrase sont remplacés par les mots : « trente ans ».  II. La durée des certificats d'obtention, délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et en vigueur à cette date, est prolongée dans les limites fixées par l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle.	I. Dans l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle les mots : « vingt ans » dans la première phrase sont remplacés par les mots : « vingt-cinq ans » et les mots : « vingt-cinq ans » dans la seconde phrase sont remplacés par les mots : « trente ans ».  II. La durée des certificats d'obtention, délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et en vigueur à cette date, est prolongée dans les limites fixées par l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle.



C'est, entre autres, l'exigence et la technicité de cette recherche, qui a conduit les commissions des assemblées parlementaires et parfois les groupes politiques composant ces assemblées à recruter des collaborateurs juridiques spécialisés pour s'y consacrer.

### **C. RECHERCHER L'EFFICACITÉ**

Par efficacité, il faut entendre le fait que le texte proposé trouve effectivement à s'appliquer à des situations réelles, sur lesquelles il peut produire des effets concrets ; en cas de méconnaissance des règles qu'il institue, la société doit disposer d'instruments juridiques permettant d'y remédier.

**Les auteurs de propositions de loi ont intérêt à aborder la question avec une vision pragmatique, axée sur «l'effet utile».**

#### **1. Ne pas fixer de règle dépourvue de sanction**

Le droit étant fondé principalement sur un système de contrainte (la «force de la loi»), **les obligations et les interdictions juridiques n'ont d'efficacité certaine qu'à partir du moment où des contrôles sont possibles et où les manquements à ces prescriptions exposent à une sanction.**

Les rédacteurs de propositions de lois doivent donc **vérifier si le droit existant permet déjà de bien contrôler la mise en oeuvre du dispositif qu'ils conçoivent et, le cas échéant, d'en sanctionner la méconnaissance ; si tel n'est pas le cas, ils devront assortir leur texte des dispositions adéquates**, notamment dans le domaine du droit public où le juge dispose d'une marge de manoeuvre moindre que le juge judiciaire dans l'interprétation des contrats ou dans la régulation des rapports du droit privé.

**S'agissant du contrôle, l'auteur de la proposition de loi pourra juger opportun d'instituer un système spécifique, notamment si les mécanismes existants lui paraissent inefficaces ou précaires** (du fait, par exemple, de l'engorgement des tribunaux, du champ de compétences trop restreint des corps d'inspection, etc...) ; ce contrôle pourra passer, selon le cas, par la création d'un droit de communication, la mise en place d'un nouveau service de constatation des infractions, etc.

**Quant à la sanction, elle devra être dissuasive, sans être nécessairement pénale**, mais devra, en France, respecter le principe « de proportionnalité », c'est-à-dire selon lequel toute sanction doit être proportionnée ou en adéquation à l'infraction commise.

On pourra trouver plus judicieux, selon le cas, de faire appel à d'autres types de sanctions juridiques, comme la nullité de plein droit d'actes passés en méconnaissance du texte proposé, la perte du droit à tel ou tel avantage en cas de manquement à la nouvelle règle, l'interdiction d'exercer telle ou telle profession, la suspension temporaire d'un droit ou d'une autorisation administrative (droits civiques, permis de conduire, etc...), la révocation d'une tolérance administrative, etc.

Si ces mécanismes de contrôle et les sanctions représentent des mesures accessoires par rapport aux dispositions qu'ils sont censés protéger, ils doivent cependant respecter les mêmes exigences de qualité juridique et rédactionnelle que le reste de la proposition de loi.

## 2. Pour mémoire : la question des résolutions dites «orientatives»

Une proposition «de loi» doit avoir pour principal objet, comme son nom l'indique, de proposer l'adoption d'une «loi» (c'est-à-dire d'un texte doté d'effets juridiques précis), et non de formuler de vagues recommandations susceptibles d'orienter l'action de tiers (le Gouvernement, les juges, les partenaires sociaux, etc.).

La frontière entre propositions de lois et résolutions de caractère indicatif ou motions de type « orientatif » n'est pas toujours apparente, y compris dans des formulations juridiques éprouvées.

Le **droit français** de la V<sup>ème</sup> République a fait perdre aux Assemblées le pouvoir de voter des résolutions autres que celles destinées à modifier leur Règlement intérieur. Dans un domaine ponctuel, cependant, l'Assemblée nationale et le Sénat ont retrouvé un début de capacité orientative : avec les révisions constitutionnelles préalables à la ratification du Traité de Maastricht (1992) puis du Traité d'Amsterdam (1999), elles sont désormais fondées à voter des résolutions sur les projets d'actes communautaires et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative que leur soumet le Gouvernement. Ces résolutions n'ont pas force contraignante, mais elles indiquent la position des assemblées sur les textes en cours de négociation pour permettre aux négociateurs, le cas échéant, d'en tirer les conséquences qu'ils jugeraient souhaitables dans la suite de la procédure européenne.

Mais c'est précisément dans la différence d'approche entre une proposition de loi (**préconisation d'un texte** à faire approuver par le législateur) et une proposition «orientative» (**justification ou préconisation d'une position ou d'un comportement**) qu'apparaît l'essence même du pouvoir législatif.

### 3. Ne pas encombrer la loi de dispositions inutiles

Écrire une loi n'étant jamais facile, les parlementaires et leurs collaborateurs -déjà très sollicités par ailleurs- y verront une bonne raison supplémentaire pour **s'en tenir à l'essentiel et ne pas encombrer leur texte de dispositions inutiles** qui mobiliseraient indûment leur temps et leur énergie ! Il convient ainsi, dans la mesure du possible, de s'abstenir d'énoncés intentionnels, déclaratoires...ou déclamatoires, voire simplement explicatifs ou prétendument pédagogiques.

**Quel que soit le pays considéré, les rédacteurs de proposition de loi doivent résister à la tentation d'alourdir leur dispositif avec des énoncés déclaratoires** qui relèvent de l'exposé des motifs. Entrent dans cette catégorie, notamment :

- **les dispositions qui s'analysent comme une simple recommandation au Gouvernement ou à l'administration du pays en question** (en revanche, si la Constitution ne l'interdit pas, le législateur peut leur imposer telle ou telle obligation ou injonction de faire ou de ne pas faire, comme de déposer un rapport d'application sur une loi nouvelle, etc...) ;
- **celles qui se bornent à annoncer ou à justifier l'intention de l'auteur et la motivation du texte.** De telles dispositions trouveront, en revanche, parfaitement leur place dans un exposé des motifs ;
- **les dispositions qui constatent un état de fait** (inversement, il est légitime de déterminer, par voie législative, une situation réputée faire légalement foi : la fixation d'une date légale à laquelle une situation est réputée acquise, par exemple) ;
- **et, plus généralement, toute disposition purement explicative** (sauf le cas des «définitions légales» nécessaires à la compréhension ou à l'application d'autres articles de la loi).

**Il faut toutefois distinguer l'objectif que l'auteur s'assigne** où les considérations qui l'animent -qui n'ont pas à figurer dans le dispositif mais dans l'exposé des motifs- **et les objectifs** ou principes d'action **que le législateur peut imposer aux institutions ou aux usagers du droit.**

### 4. Renvoyer au pouvoir réglementaire les questions accessoires

Les auteurs de propositions de loi doivent axer leur texte sur les questions essentielles et, **pour les questions accessoires, renvoyer, chaque fois que possible, au règlement.** Reste à tracer la ligne de démarcation entre l'essentiel et l'accessoire.

Les rédacteurs font le plus souvent usage de **formules** comme, par exemple, l'adjonction à la fin du texte d'un « article balai » du type «*Les modalités d'application de la présente loi sont déterminées par décret*» ; ou encore, l'introduction en début de phrase d'une mention générale comme «*Dans les conditions définies par un arrêté, [...]* » ; etc.

## 5. Éviter les redondances normatives

**La «redondance législative» est un travers consistant à reproduire dans une loi des dispositions qui figurent déjà** -soit dans les mêmes termes, soit sous une rédaction différente- **dans un autre texte normatif situé à rang au moins égal dans la hiérarchie des normes.**

**Tout aussi inutiles sont, du point de vue français, les «visas normatifs»** qui consistent -très fréquemment dans le monde anglo-saxon ou dans les sphères européennes- à viser, dans une loi, des dispositions prévues par d'autres lois, au moyen de circonlocutions introductives comme «*ainsi qu'il est prévu à l'article ... de la loi du ...* », «*comme il est stipulé à l'article ... de la loi du ...* », etc.

## III. RÉDIGER LE DISPOSITIF

### A. ÊTRE COHÉRENT

Pour être efficace, la démarche normative suppose, à toutes ses phases, une cohérence juridique, tant sur le plan externe (en veillant à ce que le dispositif soit compatible avec le reste du droit) que sur le plan interne (en évitant toute discordance entre le dispositif de la proposition de loi et les développements présentés dans l'exposé des motifs).

#### 1. Veiller à la cohérence juridique externe de la proposition

Pour satisfaire à l'obligation de cohérence juridique externe, une proposition de loi doit remplir deux exigences : la possibilité d'insérer son dispositif dans l'ordre normatif sans qu'il en résulte de conflit de normes (de conflit majeur, tout au moins !) et, dans son domaine propre, la possibilité générale de conciliation des dispositions qu'elle instaure avec les autres textes le régissant (ce qui amènera, par exemple, à employer dans la proposition de loi la même terminologie générale que celle des lois régissant déjà ce sujet).

### a) Assurer l'insertion de proposition de loi dans l'ordre normatif existant

La première préoccupation du rédacteur de la proposition sera de s'assurer que son texte ne contrevient pas aux principes et règles supérieurs à la loi dans la hiérarchie des normes, notamment aux traités internationaux ou à la Constitution, car le conflit qui en résulterait vicierait substantiellement la cohérence juridique du texte et, dans les États qui l'admettent, ouvrirait la voie à un contentieux d'ordre constitutionnel pouvant, le cas échéant, aboutir à l'annulation pure et simple ou à l'inapplication de la nouvelle loi.

Cette question ne tient pas qu'au risque de contentieux constitutionnel : **même si aucun mécanisme n'est prévu pour sanctionner les lois contraires aux normes supérieures, le seul fait de l'existence d'une telle loi est de nature à poser des difficultés d'interprétation** qui, sur le plan théorique comme sur le plan pratique, lorsque survient un **conflit de normes**, peut porter atteinte au crédit du législateur.

Si dans son domaine de compétences, **le législateur** est libre de proposer les mesures qu'il estime souhaitables, il **doit s'assurer que les textes nouveaux ne provoqueront pas de conflit majeur d'application ou d'interprétation avec les autres lois en vigueur, provoquant un conflit de normes de même rang.**

Pour conjurer ce risque, les rédacteurs de propositions de loi doivent prendre différentes précautions, en veillant notamment :

- à ne **pas faire coexister plusieurs dispositifs contradictoires** (par exemple, ne pas instaurer deux barèmes différents d'imposition pour le même impôt ; à cet effet, la mise en place d'un nouveau barème implique obligatoirement d'abroger le barème antérieur) **non plus que plusieurs dispositifs semblables** (en contrôlant que l'objet juridique de la proposition n'est pas déjà couvert par une disposition identique ou équivalente du droit existant) ;
- à **proposer l'abrogation des dispositions antérieures incompatibles avec le nouveau texte** ;
- inversement, à **ne pas tenter d'abroger des dispositions inexistantes** (situation absurde mais moins rare qu'on ne pourrait l'imaginer !) ;
- lorsqu'il s'agit de modifier un texte en vigueur, à **vérifier que les modifications rédactionnelles proposées s'appliquent bien au texte tel qu'il existe au jour du dépôt de la proposition de loi** («texte consolidé»), et non à des versions intermédiaires qui auraient elles-mêmes été modifiées entre-temps ; à défaut, la proposition de loi nouvelle introduirait un élément d'incertitude sur le texte définitif ayant vocation à s'appliquer ;

- **pour peu qu'un domaine relève de plusieurs catégories de normes législatives** (une loi organique et une loi ordinaire, par exemple), à **coordonner soigneusement les deux démarches, pour permettre la mise en application des nouvelles dispositions dans un ordre logique et juridiquement viable** (en France, par exemple, tant qu'une loi organique n'est pas entrée en vigueur, les lois simples mettant en oeuvre les principes posés par cette loi organique peuvent certes «entrer en vigueur» mais ne prennent pas effet, comme l'a reconnu à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel) .

## **b) Garantir la compatibilité du texte avec son environnement juridique**

**La compatibilité concerne principalement la forme**, l'objectif étant d'assurer une cohérence aussi forte et harmonieuse que possible du dispositif de la proposition de loi avec les autres normes régissant le même domaine. A cet effet, **l'auteur s'efforcera de rédiger son texte en optant pour les formulations et la terminologie générale déjà en usage** dans le secteur juridique couvert.

Ainsi, l'auteur d'une proposition de loi dans le domaine pénal a intérêt à conformer son dispositif à ces principes -en respectant les règles nouvelles de définition des infractions- plutôt que de réinventer d'autres formulations signifiant la même chose mais qui, sur le plan rédactionnel, ne seraient pas homogènes avec le code pénal en vigueur .

### **\* LES DISPOSITIONS ABROGATIVES**

**Il est généralement admis que les règles du droit écrit sont imprescriptibles**, c'est-à-dire qu'elles continuent d'exister juridiquement tant qu'elles n'ont pas été supprimées de l'ordre normatif. **Il en résulte qu'afin d'éviter tout conflit de normes entre la loi nouvelle et les textes antérieurs, les auteurs de proposition de loi doivent intégrer dans leur dispositif un (ou plusieurs) article(s) abrogeant toutes les dispositions législatives en vigueur qui pourraient le contredire.**

En pratique, les mesures abrogatives sont souvent regroupées dans un seul article final -pouvant comprendre plusieurs paragraphes- ou bien dans un article situé juste avant les mesures transitoires.

**NE PAS FAIRE L'IMPASSE SUR LES ABROGATIONS !**

**Un exemple concret :**

Deux propositions de loi sont déposées en vue de porter à 18 ans révolus l'âge minimum du mariage (fixé à 15 ans par l'article 144 du code civil, inchangé sur ce point depuis la loi du 17 mars 1803). Or, du fait que l'âge de la majorité civile est fixé, en France, à 18 ans, proposer cette mesure conduit logiquement à abroger d'autres articles de ce code, par exemple ceux régissant l'obligation de consentement des parents au mariage de leurs enfants mineurs... Seule la proposition B répond pourtant à cette exigence :

**PROPOSITION A**

**Article unique**

L'article 144 du code civil est rédigé comme suit :

« Art. 144. - L'homme et la femme ne peuvent contracter mariage avant dix-huit ans révolus. »

**PROPOSITION B**

**Article premier**

L'article 144 du code civil est ainsi rédigé :

« Art. 144 - L'homme et la femme avant dix-huit ans révolus ne peuvent contracter mariage . »

**Article 2**

Les articles 148, 149, 150, 151, 152, 153,154,155, 156, 157, 158, 159 et 160 du code civil sont abrogés».

Les abrogations devant être précisément énumérées, **il convient, dans la mesure du possible, d'éviter les formules vagues et générales -mais bien commodes pour le rédacteur !- comme « Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées »**. En effet, ce type de rédaction laisse planer une forte incertitude juridique sur la portée exacte de l'abrogation (quel texte doit être considéré comme contraire ?) et peut donc susciter des contentieux ; surtout, elle se révèle impraticable dans les pays où l'information juridique est plus ou moins lacunaire car si, à la lecture de la nouvelle loi, l'usager du droit peut déduire qu'un texte antérieur qu'il connaît a cessé d'exister, le cheminement inverse est impossible : en découvrant l'ancien texte, rien ne permettra de deviner qu'il aura été abrogé au détour d'une formule globale par une loi postérieure.

Si le rédacteur n'a pas su ou pu procéder à des propositions d'abrogation convenablement énumérées, la commission chargée de l'examen de la proposition de loi trouvera là matière à exercer sa technicité et sa sagacité.

**De la même façon, il est suggéré d'éviter ce qu'il est possible d'appeler les « pseudo-abrogations », technique qui consiste, non pas à abroger des mesures antérieures contraires à la nouvelle loi, mais à essayer d'en paralyser l'application au bénéfice du nouveau dispositif (par une formule générale comme « *nonobstant toute disposition contraire* »).**

En faisant se confronter deux normes de valeur législative équivalente, ce système revient, en effet, à transférer au juge le soin d'apprécier si tel ou tel texte antérieur est contraire ou non à la nouvelle loi, donc s'il continue ou non de produire ses effets. En outre, si combiné aux principes généraux de règlement des conflits de normes dans le temps, le « *nonobstant toute disposition contraire* » inclut à coup sûr toutes les mesures en vigueur au jour de sa parution, qu'en est-il de celles qu'à l'avenir le législateur jugerait souhaitable d'adopter ? En fait, c'est la solution chronologique qui s'impose : « *nonobstant toute disposition contraire* » n'englobe que les textes antérieurs, mais n'assure aucune protection contre les textes postérieurs. Reste qu'à la lecture de cette clause de portée apparemment générale (« ***toute*** *disposition contraire* »), l'usager du droit peut être induit en erreur, surtout s'il ne sait pas qu'un texte intervenu depuis lors en limite la portée.

Se pose enfin **la question - il est vrai délicate - de l'abrogation de règles abrogatives antérieures**, qui pourrait donner à croire que le texte précédent revit : si, par exemple, une proposition de loi abroge une précédente loi qui, en son temps, avait elle-même abrogé un ancien article de tel ou tel code, est-on autorisé à penser que cet article serait *ipso jure* remis en vigueur ?

Si, toutefois, le législateur, en abrogeant une loi, souhaite réellement revenir à l'état antérieur du droit, il lui est possible de recourir à **la procédure du « rétablissement »**, sous une formulation de type : « *L'article N de la loi n° xxx [texte précédemment abrogé] est rétabli dans sa rédaction antérieure à la loi n° zzz [mesure abrogative antérieure]* ». **Ce système, s'il est juridiquement acceptable, demeure malgré tout compliqué** : sauf motif particulier (pour éviter une discussion parlementaire difficile, par exemple ; ou encore pour marquer une stratégie de rupture liée à une alternance politique, quand la nouvelle majorité veut souligner qu'elle revient purement et simplement sur les décisions de la précédente), il paraît préférable de réécrire les textes à faire revivre, plutôt que d'en rétablir l'ancienne version.

#### **\* Penser aux nécessaires dispositions de conséquence et de coordination**

A la différence des mesures abrogatives, **les dispositions de conséquence et de coordination n'ont pas pour effet de supprimer du droit positif les mesures devenues sans objet** du fait de la nouvelle loi **mais simplement d'y opérer les retouches logiques commandées par le nouveau texte** : uniformisation rédactionnelle, renumérotation d'articles, etc...

On entend par disposition de conséquence la modification accessoire de textes existants ou en cours d'examen, qui découle mécaniquement de l'adoption d'une mesure principale : la logique veut en effet que la rédaction décidée sur un article du texte se répercute à l'identique dans ses autres articles.



Ainsi, lorsqu'il est décidé dans l'article premier d'un texte en discussion de modifier la dénomination d'une commission administrative existante (transformer une fictive « *Commission de contrôle des changes* » en « *Commission de contrôle et de surveillance des cours monétaires* », par exemple), il sera nécessaire d'étendre cette modification à tous les textes (en discussion ou en vigueur) visant ladite commission dans son ancienne dénomination.

Les rédacteurs de propositions de loi doivent donc s'efforcer de lister toutes les lois susceptibles d'être affectées à titre accessoire par les mesures principales qu'ils présentent, pour intégrer dans leur dispositif les modifications correspondantes ; ces modifications peuvent figurer dans des articles distincts de la proposition de loi ou, plus judicieusement, dans un paragraphe séparé du même article, signalisé par l'expression consacrée « *En conséquence* ». Dans certains cas, toutefois, la liste des textes à modifier serait beaucoup trop importante pour qu'il soit sérieusement envisageable de les modifier un à un, article par article. Pour surmonter cet obstacle, **les auteurs de propositions de loi peuvent occasionnellement recourir à la formule de la « disposition balai »**, consistant à prévoir qu'une modification générique s'applique à l'ensemble des textes en vigueur concernés.

Selon une logique proche de celle des dispositions de conséquence, les dispositions **de coordination** répercutent dans tous les textes concernés les changements de structure (numérotation, nombre ou ordre des alinéas, etc...) apportés au texte principal ; là encore, les rédacteurs de proposition de loi doivent lister les modifications de coordination découlant des mesures qu'ils présentent, pour les intégrer à leur dispositif.

#### **\* Préférer l'incorporation dans les textes codifiés**

**Il faut préférer des dispositions qui s'insèrent dans les textes codifiés plutôt que des propositions de loi « électrons libres »** qui gravitent dans l'ordre normatif sans rattachement particulier à un texte d'ensemble traitant du sujet (le plus souvent un code, ou selon les terminologies propres à chaque pays, une loi « portant règlement d'administration publique sur... », une « loi organique sur... », un « livre des procédures », etc...).

On désigne par « codes » législatifs les recueils thématiques de lois issus de la codification, technique qui consiste à réunir en une seule unité légale et documentaire tous les textes intervenus dans un domaine juridique donné : le code de la propriété intellectuelle, par exemple, le code de procédure civile, le code de l'urbanisme, le code du travail, le code des marchés publics, etc... Le domaine de chaque code, ou « périmètre », n'a d'ailleurs rien d'absolu et relève de la libre appréciation du législateur de chaque pays. En France, par exemple, il a été jugé opportun de regrouper sous un même code « du travail » toutes les règles régissant à un titre ou à un autre les rapports individuels et collectifs entre les employeurs de droit privé et leurs salariés, le droit syndical, le contentieux du droit du travail, les attributions et les règles de base du fonctionnement de l'Inspection du travail, etc..., mais d'en exclure tout ce qui touche au droit du travail des agents publics.

**En France, les codes comprennent généralement deux parties : une première « partie législative »** regroupant les normes de valeur législative (suivant une numérotation continue introduite par les lettres **LO** -pour les dispositions législatives organiques- ou **L** pour les dispositions législatives simples) **puis une partie réglementaire** dont la numérotation est repérée, selon le cas, par la lettre **R** (situation la plus commune) et, dans certains codes, par une lettre **D** (pour « décrets »).

Si le nombre et le périmètre des codes varient d'un pays à l'autre, l'utilité et l'efficacité de la démarche codificatrice se vérifient partout : à la différence des lois éparses, les codes permettent d'appréhender plus vite, plus facilement et avec moins de risques d'omission la totalité des règles applicables à la matière qu'ils traitent.

## **2. Veiller à la cohérence interne du dispositif de la proposition de loi**

Comme pour la cohérence juridique externe, **la cohérence juridique interne d'une proposition de loi passe par deux exigences : il doit y avoir une coïncidence complète entre son exposé des motifs et son dispositif, et ce dispositif lui-même doit être rédigé de manière homogène dans tous ses articles.**

Pour autant, la difficulté n'est pas du même ordre que pour la cohérence externe, tributaire à la fois de la connaissance que l'on peut avoir du droit positif et de la maîtrise des procédures juridiques ; s'agissant de cohérence interne, au contraire, toutes les données sont connues du rédacteur, **l'objectif étant simplement de s'assurer qu'est bien traduite « toute l'intention mais seulement l'intention de l'auteur ».**

La coïncidence entre l'exposé des motifs et le dispositif est particulièrement nécessaire.

A partir du moment où elle doit comporter un exposé des motifs et un dispositif articulé, **une proposition de loi doit être rédigée de telle manière que ses deux parties, chacune dans son style propre, soient le reflet l'une de l'autre.** En clair, **il faut faire en sorte que l'exposé des motifs explicite et justifie l'ensemble des articles du dispositif** (y compris, brièvement, les dispositions abrogatives ou de conséquence) **et que le dispositif transcrive dans les termes juridiques adaptés l'exposé des motifs et, si possible, seulement l'exposé des motifs** (dans le cas contraire, on pourrait s'interroger sur les intentions réelles de l'auteur : pourquoi n'a-t-il pas tout dit ? ou inversement, pourquoi a-t-il annoncé des mesures qu'au final il ne propose pas ?). Ainsi, **du point de vue formel, le dispositif ne doit-il pas comporter de mesures contraires ou étrangères à celles présentées dans l'exposé des motifs** (abroger un texte que l'on prétend vouloir compléter, par exemple ; introduire des alinéas nouveaux dans un article dont on annonce la suppression ; modifier les articles d'un autre code que celui visé dans le descriptif, etc.), ce qui altérerait la cohérence juridique de la proposition.

Mais **l'exigence de concordance ne porte pas que sur la forme : pour atteindre à un niveau suffisant de fiabilité normative, il faut aussi que, sur le plan technique et juridique, le dispositif réponde bien aux attentes de l'auteur.** Or, fondée en bonne part sur une évaluation subjective, la « coordination opérationnelle » des deux parties de la proposition de loi peut se révéler délicate.

**Il convient, par ailleurs, de veiller à ce que le dispositif de la proposition de loi se suffise à lui-même,** sans nécessiter d'autres mesures ou d'autres textes qui en conditionneraient la validité juridique ou l'interprétation (une réserve d'interprétation par une autorité externe, par exemple).

Dans certains cas, cependant, il peut être envisagé d'assortir le dispositif d'une (ou plusieurs) **annexe(s)** législative(s) auxquelles renvoient ses articles et qui en précisent les modalités de mise en oeuvre.

**En pratique, dans le droit français, de telles annexes sont de même nature législative que les articles** proprement dits (elles donnent prise au droit d'amendement), mais elles peuvent alléger la présentation formelle de la loi tout en facilitant sa discussion par les assemblées.

Cette hypothèse peut se rencontrer, notamment, quand un article de proposition de loi fixe un régime juridique général applicable à un très grand nombre de situations comparables mais dont l'identification individuelle n'aurait pas sa place dans le corps même de l'article.

## **B. ÊTRE CLAIR !**

Un reproche souvent adressé aux lois est leur abord compliqué, pour ne pas dire parfois incompréhensible. Si la loi est bien l'expression de la volonté générale, ceux qui l'écrivent sont-ils fondés à l'exprimer en termes hermétiques ? Est-il admissible de devoir relire tel ou tel article à plusieurs reprises avant de commencer à comprendre ce qu'il signifie ?

D'où l'importance de quelques règles de forme, dont le respect peut contribuer à atténuer cette impression.

### **1. Viser, dans la mesure du possible, la compréhension de tous les citoyens**

Certes, le droit -comme beaucoup d'autres disciplines- impose parfois de recourir à des termes spécifiques et à des tournures peu usuelles pour qualifier exactement les situations qu'il vise mais une « bonne loi » doit pouvoir remplir sa fonction sociale essentielle de « code de conduite », ce qui suppose, dans toute la mesure du possible, qu'elle soit assez intelligible pour que ses usagers - c'est-à-dire les citoyens - comprennent sans trop de difficulté les comportements qu'elle prescrit ou qu'elle prohibe. Inversement, ceux-ci ne doivent pas pouvoir exciper de l'obscurité (réelle ou alléguée) du texte pour tenter de s'y soustraire.

NB. : Cette question a pris une dimension nouvelle en France, depuis qu'en 1999, le **Conseil constitutionnel** a posé le principe que « l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi » sont « un objectif de valeur constitutionnelle », considérant que « l'égalité devant la loi » énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la « garantie des droits » requise par son article 16 « pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ». Le Conseil a ajouté « qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ». Le juge constitutionnel français est revenu à la charge sur ce point dans sa décision n° 530 du 29 décembre 2005, associant le principe de **clarté** et le principe d'**intelligibilité** de la loi.

Bien souvent, un article ou un chapitre d'une loi donnée a vocation à s'appliquer à telle ou telle catégorie définie par un autre texte, ou dans telle ou telle situation dont les éléments constitutifs sont déterminés dans une autre loi. En pareil cas, il est fréquent que cet article ou ce chapitre –dit « texte de départ »- sans redéfinir lui-même la catégorie visée ou sans ré-énumérer les éléments constitutifs en question, renvoie purement et simplement au « texte de référence », à charge pour l'usager du droit de s'y reporter s'il souhaite connaître à quelle catégorie ou dans quelle situation s'applique le texte qu'il a sous les yeux.

Ce procédé, dit de « législation par référence », est employé de longue date par les légistes.

**Dans certaines situations, le recours à la législation par référence est acceptable, quand il permet de simplifier de manière significative la rédaction du texte.** C'est vrai, notamment, s'il s'agit de renvoyer d'un article à un autre au sein de la proposition de loi elle-même (par exemple : « *les dispositions de l'article N de la présente loi sont applicables à compter du ...* ») ou encore de déterminer les sanctions applicables en cas d'inobservation de certaines dispositions de la loi, moyennant une référence au barème des peines prévu par le code pénal pour des infractions comparables.

**Néanmoins, en dehors de quelques cas simples, la technique de législation par référence est assez critiquée car elle aboutit aisément à des rédactions incompréhensibles** pour le non-spécialiste.

Un deuxième inconvénient de la législation par référence tient à l'incertitude – voire à l'instabilité juridique- qu'elle induit, pour peu que les textes de référence viennent ultérieurement à être modifiés, complétés ou abrogés de leur côté sans que le législateur ait nécessairement entendu modifier la portée du texte de départ : dans cette hypothèse, le nouveau périmètre du texte de référence recouvre-t-il toutes les situations régies par le texte de départ ? Ou, au contraire, faut-il considérer que le texte de départ ne concernait que les seuls cas définis par le texte de référence dans sa rédaction primitive mais pas ceux qui, plus tard, viendraient à tomber sous le coup des nouvelles dispositions ?

**Les rédacteurs de propositions de loi devront donc user de la législation par référence avec prudence, car cette technique comporte beaucoup d'inconvénients pour, somme toute, assez peu d'avantages.**

## 2. Définir les concepts de manière pédagogique

Comme l'auteur de n'importe quel autre travail didactique, **l'auteur d'une proposition de loi gagne à présenter les thèmes qu'il traite de manière aussi logique et pédagogique que possible**, de manière à être bien compris de son public (en l'espèce, les usagers du droit et les praticiens chargés de le mettre en œuvre).

**Le procédé des « définitions légales » consiste à définir dans un texte juridique** (le plus souvent dans une subdivision introductive) **le sens dans lequel il faut entendre les notions et les termes qui y sont employés**, y compris, le cas échéant, s'il s'agit de leur sens ordinaire dans le langage courant (ou d'un sens qui se déduit de lui-même), comme l'illustre l'exemple suivant, tiré de la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres « *sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique* » (30/09/2004) :

Exemple  
REEL

- ◆ « **Aux fins de la présente Recommandation, les termes suivants sont ainsi définis** :
- [.....]
- ⊙ **bulletin de vote** : moyen juridiquement reconnu par lequel l'électeur peut exprimer son choix parmi les options de vote ;
  - ⊙ **candidat** : option de vote consistant en une personne, un groupe de personnes et/ou un parti politique ;
  - ⊙ **électeur** : personne habilitée à exprimer un suffrage dans une élection ou un référendum donné ;
  - ⊙ **élection ou référendum électronique** : élection ou référendum politique ayant recours à des moyens électroniques lors d'une ou de plusieurs étapes ;
  - ⊙ **enregistrement du suffrage** : insertion du vote dans l'urne ;
  - ⊙ **liste électorale** : liste des personnes habilitées à voter (électeurs) ;
- [.....]
- ⊙ **vote** : expression du choix parmi les options de vote ;
  - ⊙ **vote électronique** : élection ou référendum électroniques qui impliquent le recours à des moyens électroniques au moins lors de l'enregistrement du suffrage ;
  - ⊙ **vote électronique à distance** : vote électronique où le suffrage est enregistré au moyen d'un dispositif non contrôlé par une autorité électorale ».

Le recours à un tel procédé est fréquent dans certains types de textes, notamment les traités et accords internationaux ; il est également assez en vogue dans la pratique législative de plusieurs pays de tradition anglo-saxonne.

Les juristes de tradition française considèrent que **la définition légale ne s'impose qu'occasionnellement**. De fait, pour peu que les termes d'une loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant –ce qui semble toujours préférable- on voit mal pourquoi il serait nécessaire de les définir ; quant au vocabulaire spécialisé, il est supposé provenir du domaine concerné par la loi, donc connu de ceux auxquels elle s'adresse.

**Sur le plan pratique, il est parfois souhaitable de faire figurer dans la loi la définition de certains termes, notamment des désignations techniques sans équivalent satisfaisant en langage courant, des notions nouvelles ou encore dont l'acception juridique diffère de celle qu'elles ont dans la vie courante.**

**Le législateur peut aussi décider d'utiliser un terme dans un sens plus extensif ou plus étroit que celui qu'il revêt dans la langue de tous les jours.**

**Accessoirement, l'utilisation d'une définition légale en début de texte peut aussi éviter d'avoir à répéter, dans un grand nombre d'articles, un énoncé fastidieux** (par exemple, « *les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'une des contributions locales directes et ayant en France, soit leur domicile fiscal, soit leur principal établissement* » pourront, dans une loi fiscale applicable à cette catégorie de contribuables, être définies une fois pour toutes comme « *les assujettis* », cette appellation valant pour tous les articles).

**Il peut en aller de même quand un alinéa ou un article met en oeuvre une notion dont la définition juridique -les éléments constitutifs d'une infraction, par exemple- est trop longue pour s'insérer harmonieusement dans le reste du texte** : il est alors plus commode de définir cette notion dans un (ou plusieurs) alinéa(s) introductif(s), puis d'en déterminer le traitement juridique -l'énoncé de la peine, par exemple- dans un (ou plusieurs) alinéa(s) distinct(s). C'est la logique qui prévaut encore dans plusieurs articles du code pénal français, en dépit du fait que depuis 1994, les éléments constitutifs des infractions et les peines y applicables sont en principe énoncés dans le même alinéa :

<b>PREMIÈRE DÉFINITION LÉGALE (1ER ALINÉA)</b>	« Art. 321-1.- <b><u>Le recel est le fait de</u></b> dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit.
<b>DEUXIÈME DÉFINITION LÉGALE (2ÈME ALINÉA)</b>	« <b><u>Constitue également un recel le fait</u></b> , en connaissance de cause, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit.
<b>DÉTERMINATION DES PEINES (3ÈME ALINÉA)</b>	« <b><u>Le recel est puni de</u></b> cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende ».

S'il s'en était tenu aux règles de présentation uniforme du code, le législateur aurait donné à l'article 321-1 du même code pénal français une rédaction grammaticalement moins fluide et, surtout, juridiquement moins parlante (car escamotant le terme consacré de « *recel* ») :

« Art. 321-1.-**Le fait par toute personne de** dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit, ou de bénéficier, en connaissance de cause et par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit, **est puni de** cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende ».

**Si des définitions doivent être fournies dans la loi, il semble logique de les annoncer dans les tout premiers articles du titre ou du chapitre concerné**, avec une formule introductive du type : « *sont entendus comme* [le terme à définir] *au sens de la présente loi, [la définition]* ».

### **C. VEILLER À L'AGENCEMENT INTERNE DES TEXTES**

**La composante fondamentale de toute loi est l'article. Dans certains cas, cet article comporte des subdivisions internes** (le paragraphe, notamment), tandis que plusieurs articles peuvent être regroupés sous une subdivision de la loi elle-même (le chapitre, par exemple).

#### **1. L'article, élément de base des textes juridiques**

**La présentation du dispositif des propositions de loi en articles** -fût-il unique- **est une exigence juridique** que mentionnent d'ailleurs expressément plusieurs Règlements d'assemblées parlementaires. Seul le dispositif est concerné par cette obligation, la présentation de l'exposé des motifs n'étant régie par aucune prescription réglementaire particulière.

Il n'y a pas de règle générale quant au nombre idéal d'articles ou au « périmètre » de chaque article.

Le choix du rédacteur pourra, toutefois, être guidé par le principe « **une idée ⇒ un article** (ou une subdivision) ». Une telle préconisation découle de la nature juridique de l'article : à la différence d'un paragraphe en littérature -simple convention d'harmonie rédactionnelle- **l'article forme une unité prescriptive cohérente**, dotée d'une dynamique propre.



La logique juridique liant chaque article du dispositif à une finalité juridique donnée, **il ne faut pas faire figurer sous un même article plusieurs dispositions sans rapport direct entre elles. En revanche, il est préférable qu'un article ne comporte pas de trop nombreuses dispositions, même quand celles-ci ont un rapport direct entre elles** : si le cas se présente, il vaut mieux les répartir le plus logiquement possible entre plusieurs articles distincts.

### **La structure formelle des articles**

**Un article est, en général, rédigé en une ou plusieurs phrases complètes à la suite, le texte pouvant s'étendre sur plusieurs alinéas.**

Selon la « bonne pratique » retenue par le Sénat français, « *constitue une phrase tout mot ou ensemble de mots, même s'il ne comporte pas de verbe, commençant après un point et s'achevant par un point* » : on déduit de cette définition que **la notion de phrase ne recoupe pas celle d'alinéa**, puisqu'une seule phrase peut se présenter en plusieurs alinéas (dans le cas d'une énumération introduite par « : », par exemple) et qu'inversement, un seul alinéa peut inclure plusieurs phrases.

**Si la logique du texte l'exige, les alinéas d'un même article peuvent être groupés en paragraphes ou autres subdivisions internes**, le critère distinctif entre l'alinéa et les subdivisions étant que ces dernières débutent par un numéro (I, A, 1, etc...) dont l'attribution est décidée par le législateur, tandis que l'alinéa -comme l'indique l'étymologie du terme- résulte d'un simple « retour à la ligne » (de la sorte, toute subdivision comporte au moins un alinéa, mais tout alinéa ne forme pas nécessairement une subdivision).

N.B. : **En France**, les paragraphes sont traditionnellement numérotés en chiffres romains (paragraphes premier, paragraphe II, paragraphe III, etc...). Le décompte des alinéas n'est pas matérialisé et s'effectue dans l'ordre du texte en numérotation continue :

SUBDIVISIONS INTERNES	DÉCOMPTE DES ALINÉAS	Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français
<b>Article 10</b>		
<b>Paragraphe I</b>	<b>Premier alinéa</b>	I. - Après l'article L. 43 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance, il est inséré un article L. 43-1 ainsi rédigé :
	<b>Alinéa 2</b>	« Art. L. 43-1. - Les entreprises d'armement maritime sont exonérées, à compter du 1er janvier 2006, de la contribution patronale visée à l'article L. 41 pour les équipages qu'elles emploient et qui sont embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective.
	<b>Alinéa 3</b>	« Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables aux contributions patronales dues par ces entreprises au titre des assurances sociales des marins français contre les risques d'accident, de maladie et d'invalidité versées à la caisse générale de prévoyance des marins français. »
<b>Paragraphe II</b>	<b>Alinéa 4</b>	II. - Le budget de l'État compense la mesure ainsi prévue par abondement de la subvention d'équilibre à l'Établissement national des invalides de la marine.

**Dans certains cas, il peut aussi être utile de subdiviser les paragraphes de l'article en unités documentaires inférieures**, numérotées en chiffres arabes (1., 2., 3., etc...), en lettres (A., B., C., etc...) ou, dans le cas d'énumérations, en 1°, 2°, 3°, etc... (ou même en simple liste dont chaque ligne commencera par un tiret).

Comme on l'a fait observer pour le nombre des dispositions dans un article, **il ne faut pas multiplier exagérément celui des paragraphes et autres subdivisions internes dans le même article. Là encore, tout est question de clarté**, l'objectif du rédacteur étant de parvenir à un texte juridiquement efficace mais facile à manier et facile à comprendre.

### Les règles de numérotation des articles

**Quant aux articles eux-mêmes, ils doivent être numérotés de manière continue du premier au dernier.**

La pratique française est de décompter un article « premier » (et non un « article 1 »), suivi d'articles identifiés par leur place exprimée à la suite en chiffres arabes : « article 2 », « article 3 », et ainsi de suite. **Par exception** à cette règle, **quand la proposition ne comporte qu'un seul article, celui-ci est désigné, non pas « article premier » mais « article unique ».**

**Attention ! Dans une proposition de loi, le numérotage originel des articles de la proposition, lors de son dépôt, ne doit jamais comporter d'articles *bis, ter, etc...*, les numéros intercalaires étant traditionnellement réservés à des articles qui viendraient à être ajoutés au texte dans le cours de la discussion législative.**

## **2. Le regroupement des articles en subdivisions**

**Pour des propositions de lois longues ou traitant de plusieurs sujets bien distincts, il peut être utile de regrouper les articles en subdivisions internes -le plus souvent en chapitres-** identifiées, elles aussi, par un numéro et un intitulé. Mais là encore, **la mesure commande de ne faut pas introduire trop de subdivisions internes dans la même proposition.** En pratique, il est rare que la subdivision interne des dispositifs de proposition de loi descende en deçà du titre ou du chapitre. **On évitera toutefois des subdivisions trop nombreuses.**

A toutes fins utiles, on rappellera néanmoins la hiérarchie traditionnelle des subdivisions internes des codes et des lois telle qu'elle se présente en France et dans beaucoup de pays francophones, avec par ordre décroissant :

- le LIVRE, souvent numéroté par un adjectif ordinal (« *Livre premier*, « *Livre deuxième*, « *Livre troisième*, etc... ) ; le livre est surtout utilisé dans les codes : pour les lois non codifiées, on trouve plutôt en première subdivision la PARTIE, régie par les mêmes usages que le Livre ;
- le TITRE, généralement numéroté en chiffres romains (« *Titre premier*, « *Titre II*, « *Titre III*, etc...)

- le CHAPITRE, numéroté lui aussi le plus souvent en chiffres romains (« *Chapitre premier*, « *Chapitre II*, « *Chapitre III*, etc...)
- la SECTION, fréquemment numérotée en chiffres arabes, sans que cet usage soit systématique (« *Section 1ère*, « *Section 2*, « *Section 3*, etc...).

**Outre leur identification par un numéro, il est d'usage que les subdivisions d'un texte soient assorties d'un intitulé**, qui permet au lecteur de se repérer plus facilement et de saisir précisément le sujet elles traitent. L'objet de l'intitulé de subdivision est double : d'une part, il représente une sorte de « commentaire introductif » sur le contenu de cette subdivision d'autre part, il assigne un champ d'application aux articles qui y sont inclus.

Les rédacteurs de proposition de loi doivent conserver à l'esprit que les subdivisions font partie intégrante de leur dispositif et appellent donc la même attention et la même rigueur que le reste de la proposition, tant du point de vue de la présentation -qui doit être aussi claire et valorisante que possible- que sur le strict plan de la rigueur juridique.

**UN EXEMPLE DE PRÉSENTATION DES INTITULÉS DE SUBDIVISION EN FRANCE:**

Une proposition de loi illustre bien la densité d'informations et la capacité de conviction que peuvent véhiculer les intitulés de subdivision (en raison, notamment, du choix de termes positifs comme « soutien », « adaptation », « reconquête », « amélioration », « réouverture », etc...). Mis bout à bout, ces intitulés constituent une sorte de « sommaire » explicatif qu'il suffit de parcourir pour se forger une idée assez précise, à la fois du contenu juridique de l'ensemble du dispositif et des objectifs de ses auteurs.

**PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS INTÉRESSANT LA MONTAGNE**

**TITRE Ier : De l'organisation institutionnelle de la montagne**

**TITRE II : Du développement économique et social de la montagne**

Chapitre Ier : Du soutien à l'initiative économique

Chapitre II : De l'adaptation de l'agriculture de montagne et de la protection des terres agricoles

Chapitre III : De la mise en valeur pastorale

Chapitre IV : De la gestion des biens de section

Chapitre V : Du tourisme

Chapitre VI : De l'apport de la montagne à la santé publique et à la prévention

Chapitre VII : Des énergies renouvelables

Chapitre VIII : De la pluriactivité et de la saisonnalité

**TITRE III : De la gestion de l'espace et des ressources naturelles**

Chapitre Ier : Principes de gestion

Chapitre II : Financement de la gestion de l'espace

Chapitre III : De la maîtrise de l'urbanisme

**TITRE IV : Des services aux populations**

**DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX ZONES DE REVITALISATION RURALE**

**Sous-section 1 :** Du rôle et des moyens des collectivités territoriales

**Sous-section 2 :** Des aides à l'installation et au développement des entreprises

**Sous-section 3 :** Des services aux populations et de l'amélioration de l'habitat et du logement.

**Sous-section 4 :** De la réouverture de l'espace et de la reconquête du territoire

**Sous-section 5 :** Des zones franches

**TROISIÈME PARTIE : DISPOSITIONS DIVERSES**

Il convient d'ajouter que, dans la pratique législative de plusieurs pays – en France, par exemple - **les intitulés de subdivision donnent prise au même droit d'amendement que le reste des articles**, ce qui incite d'autant plus le rédacteur à être très vigilant quant aux choix des termes. Car il peut s'ensuivre des effets que l'on ne doit pas sous-estimer.

Si, par exemple, l'intitulé originel de telle ou telle subdivision détermine limitativement le domaine d'application des articles de cette subdivision (avec un article X d'une loi sur le commerce et l'artisanat qui figurerait dans une section intitulée « *Dispositions applicables aux établissements de commerce employant moins de dix salariés* »), les articles en question ne trouveront pas à s'appliquer dans un autre domaine (dans cet exemple, les établissements de commerce de dix salariés ou plus, les établissements artisanaux, quel qu'en soit le nombre de salariés, etc.). Par voie de conséquence, l'intention initiale de l'auteur de la proposition de loi viendrait à être infléchie ou contredite, pour peu qu'un amendement modifie dans un autre sens l'intitulé.

#### **D. UTILISER UN LANGAGE SIMPLE ET ACCESSIBLE**

Norme « *générale, impersonnelle et permanente* », **la loi doit être rédigée de manière correcte, certes, mais aussi neutre que possible, affranchie de tout effet littéraire**. Faut-il rappeler qu'un rédacteur de loi n'écrit ni pour son propre agrément (il n'a pas à se préoccuper d'y imprimer son « style personnel ») ni pour celui de ses lecteurs, mais pour régir des comportements individuels ou collectifs. Et **si rien n'interdit au langage juridique d'être élégant et policé, tout lui commande d'être simple pour être bien compris**.

#### **\* Appliquer une syntaxe claire et directive et prendre garde à la ponctuation**

**Pour qu'une norme juridique soit claire** (qu'elle ne prête ni à hésitation, ni à interprétation) **et directive** (que chacun évalue facilement les droits et obligations qu'elle détermine), **elle doit user d'une syntaxe présentant les mêmes qualités**.

Certes, le rédacteur d'une proposition ne doit pas hésiter à tirer partie de toute la richesse syntaxique de sa langue pour rendre compte avec précision de tel ou tel élément qui, tourné différemment, n'aurait plus le même sens ou la même portée juridique, mais **l'idéal est pourtant de s'en tenir à des énoncés simples et à une construction grammaticale la plus sobre possible** (sujet/verbe/complément, par exemple).

Pour le reste, tout est affaire de style, compte tenu des contraintes grammaticales et des usages linguistiques du pays.

### \* Choisir avec soin la voix, le mode et le temps des verbes

Selon un canon généralement admis par la communauté des juristes francophones, les textes normatifs doivent, dans toute la mesure du possible, être rédigés, selon le sens à leur donner, à la **forme pronominale impersonnelle** (exemple : « Il est institué un prélèvement social additionnel au taux de 4 % de la fraction des revenus imposables annuels supérieurs à 100 000 euros. .... ») **ou (et) à la voix passive** (exemple : « ... Le taux de ce prélèvement social est porté à 5,5 % pour la tranche de revenus supérieure à 300 000 euros, ... »), **la voix active étant de préférence réservée à décrire** une situation, une circonstance ou une action juridique donnée (exemple : « ... sauf si le contribuable produit un certificat établissant que son revenus n'a pas dépassé une moyenne de 150 000 euros dans les cinq exercices précédents »).

**Classiquement, le présent de l'indicatif vaut prescription impérative** : en droit - et bien sûr si le sens s'y prête- l'expression « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours [...] » doit ainsi s'entendre comme « le Président a l'obligation juridique de promulguer [...] » (article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution française de 1958). En vertu de cette règle d'usage, et sauf exception, **il est donc préférable de ne pas recourir** dans le dispositif des propositions de loi **à des verbes prescriptifs** comme « avoir l'obligation de », « être tenu de », « devoir », etc...

**On se gardera, en particulier, des constructions utilisant le verbe « devoir » à la 3<sup>ème</sup> personne** (« doit », « doivent », « devra », « devront », ...) **-à la forme affirmative comme à la forme négative-** car elles peuvent induire une ambiguïté quant au(x) titulaire(x) et au(x) conséquence(s) de l'obligation juridique.

En revanche, **quand il s'agit d'exprimer non une obligation mais une simple faculté, il est recommandé de le marquer clairement par un verbe ou une locution** comme « avoir le droit de », « pouvoir », etc...

La distinction entre le facultatif (utilisation d'un auxiliaire) et l'obligatoire (pas d'auxiliaire) est très apparente dans certains textes de procédure, où le déclenchement d'un événement laissé à l'appréciation d'une des parties (facultatif) entraîne des conséquences qui, elles, s'imposent de plein droit.

Dans quelques cas -moins fréquents- le sens de la phrase peut commander l'emploi de tel ou tel de ces auxiliaires à la forme négative : « ne pas avoir le droit de », « ne pas devoir », « ne pas pouvoir », etc.

**L'emploi du futur est exceptionnel dans les textes juridiques.** A la différence du présent de l'indicatif -qui marque une situation ou une obligation juridique durable et qui, a priori, n'est pas tributaire du moment où elle produit ses effets- **ce temps sert de préférence à viser un événement qui n'arrivera qu'une seule fois ou à une date prédéterminée.**

**Enfin, le rédacteur, qu'il opte pour un temps ou l'autre, devra veiller à s'y tenir et à ne pas alterner entre le présent et le futur pour définir des obligations de même nature.**

**\* Ne pas multiplier les adverbes et proscrire les sigles**

**Les auteurs de proposition de loi devront veiller à n'user des adverbes qu'avec grande parcimonie, d'autant que sur le plan du rendement normatif, leur valeur ajoutée est souvent médiocre.**

Ainsi, lorsqu'il s'agit de formuler une interdiction ou une obligation, on se contentera de prescriptions sobres mais suffisantes (« *il est interdit* », « *il est obligatoire* », etc.), plutôt que de les encombrer d'adverbes superflus (« *il est formellement* [ou encore : *rigoureusement*] *interdit* », « *il est strictement obligatoire* ») : à la lecture, ils n'impressionnent personne et en droit, ils n'ajoutent aucune force supplémentaire.

De la même façon, est-il prudent de ne pas recourir aux sigles et d'écrire en toutes lettres l'intitulé des entités et instances visées par la proposition de loi.

**\* Éviter les énoncés interminables**

Trop d'articles de lois sont rédigés en phrases longues, s'étalant sur plusieurs lignes et qu'il faut parfois lire à deux ou trois reprises avant d'être sûr d'en avoir saisi le sens ! S'il n'existe pas de critère objectif permettant d'affirmer qu'une phrase est longue ou courte, chacun perçoit qu'une phrase ou un membre de phrases trop longs seront plus difficiles à comprendre que deux phrases courtes correctement articulées.

Sur la base de ce postulat, **le rédacteur de proposition de loi ne devra jamais hésiter à fractionner son propos en plusieurs unités logiques si, à la relecture, une de ses phrases lui semble trop longue.**

**\* Proscrire les « énumérations ouvertes »**

Lorsqu'une disposition a vocation à s'appliquer à plusieurs cas, l'auteur de la proposition a deux options : soit il énumère lui-même tous les cas en question, soit il recourt à une formule générique mais assez précise pour que l'utilisateur du droit (ou un juge) puisse sans aucune hésitation déduire du texte si telle ou telle situation entre dans le champ de cette disposition.



Ainsi, dans le premier cas (système d'énumération), on pourra trouver des formules comme :

« La présente disposition s'applique :  
« - aux éleveurs d'animaux de garde et de surveillance ;  
« - aux éleveurs de chiens d'avalanche ;  
« - aux chiens d'aveugle et autres animaux affectés à l'accompagnement et à l'assistance aux personnes handicapées ;  
« - aux éleveurs d'animaux de trait ou de travail ;  
« - aux éleveurs d'animaux employés dans les activités de loisir » ....

Dans le second cas (système de définition générique), on pourra par exemple trouver une formule comme :

« La présente disposition s'applique aux éleveurs d'animaux utilisés dans toute activité professionnelle ou d'assistance, autre que l'élevage des animaux destinés à la consommation ou celui des animaux de compagnie ».

Si les deux formules se valent, il faut en revanche éviter les « énumérations ouvertes », expédient qui consiste à déterminer en toutes lettres un certain nombre des situations concernées, mais en laissant la liste ouverte, sans préciser les autres situations qu'elle peut concerner. C'est le cas de toute énumération se terminant par « etc. », et des énumérations introduites par des adverbes ou locutions adverbiales comme « notamment », « en particulier », etc.

**Les énumérations ouvertes n'offrent aucune sécurité juridique** car, en dehors des situations explicitement désignées, qui peut savoir à coup sûr les autres cas non inclus dans le « notamment » ? Il en résulte l'inconvénient d'un transfert rampant de compétence normative, dès lors qu' en se contentant d'une énumération ouverte, le législateur abandonne au juge le soin de déterminer le périmètre réel d'application de la loi ; or, rien n'assure que le juge, à l'occasion d'un contentieux, raccrochera au champ implicite du « notamment » certains éléments constitutifs qu'envisageait pourtant l'auteur de la proposition de loi ; inversement, le juge pourra y rattacher des situations auxquelles le législateur n'avait nullement songé au départ.

#### **\* Utiliser une terminologie précise et efficace**

S'agissant de la terminologie, deux principes directeurs doivent guider les rédacteurs de proposition de loi :

- **sauf exception, l'efficacité juridique commande d'employer les mots dans la signification qu'ils ont dans la vie courante**, de manière à ce que le sens de la loi fasse le moins de doute possible ;

- **il est préférable de se passer du jargon juridique chaque fois qu'il ne s'impose pas absolument**, car la loi doit pouvoir être lue par des personnes qui n'auront pas nécessairement fait du droit et qui risquent, dès lors, de ne pas mesurer convenablement leurs droits ou leurs obligations.

**On évitera, ainsi, certains termes et expressions juridiquement exacts mais trop pédants ou qui peuvent être ambigus pour les non-spécialistes. Il en va de même pour certains termes désuets ou pour quelques locutions adverbiales dont le sens et la portée ne font pas l'unanimité.**

**La loi, en revanche, doit conserver une certaine solennité, et se garder des expressions triviales, creuses ou éculées du langage commun, des qualificatifs en vogue, ainsi que de termes non consacrés par un usage suffisamment stable** (leur « espérance de vie juridique » n'étant pas assurée).

La question peut se poser, notamment, avec le vocabulaire en usage dans certaines disciplines scientifiques, comme la bioéthique et la médecine, la procréatique, l'informatique, l'énergie, la communication audiovisuelle, les technologies de l'image ou de la création intellectuelle, etc... **S'il a à légiférer sur ces sujets, le rédacteur d'une proposition de loi sera obligé de recourir à un minimum de langage technique, faute de quoi son texte ne collerait pas convenablement à la réalité et perdrait en précision et en efficacité** ; en cas de doute, il devra s'assurer auprès de spécialistes que ces termes n'expriment pas une notion trop « volatile » risquant d'évoluer plus vite que la loi elle-même.

#### **\* Éviter les formulations subjectives**

Une autre considération d'efficacité doit guider le rédacteur : sauf si le législateur souhaite réellement laisser au juge un large pouvoir d'appréciation, **il faut éviter l'usage de termes trop subjectifs** qui, pour être applicables en tant que norme juridique, passent par une démarche d'interprétation.

Enfin, **le législateur doit bien mesurer la part de subjectivité inhérente à certaines expressions juridiques consacrées**, comme la « légitime défense », les « délais raisonnables », la « bonne foi », la « réponse proportionnée », les « atteintes graves », les « usages constants », les « bonnes pratiques », les « circonstances atténuantes », etc... : en les utilisant, il s'en remet donc implicitement à l'application que les juges voudront en faire.

### \* Prévenir les risques de textes à double sens

L'emploi du même terme pour désigner plusieurs notions distinctes **doit être évité dans les normes juridiques car il peut prêter à confusion et complique inutilement la lecture et la compréhension de la loi.**

**Pour y parvenir, il convient de donner aux termes le même sens que dans le « reste du droit ». Du fait qu'une proposition de loi, une fois adoptée, devra s'intégrer à un environnement juridique plus large, il importe de respecter la terminologie qui y prévaut**, c'est-à-dire de donner aux termes de la proposition le même sens, pour ne pas induire un risque de conflit ou de confusion. Ainsi, une proposition de loi fiscale devra tenir compte des définitions consacrées par cette branche du droit et ne pas employer les mots du vocabulaire fiscal dans une autre acception que celle qu'ils y ont ordinairement (par exemple, utiliser le mot « abattement » pour désigner ce que le droit fiscal nomme une « réduction d'impôt » ; utiliser le mot « taxe » à la place de « redevance » ou de « droit de perception », etc...).

**A cette considération de bon sens s'ajoutent les contraintes terminologiques découlant de la hiérarchie des normes puisque, sauf exception, le vocabulaire juridique employé dans la norme supérieure s'impose à la norme inférieure.** Si, par exemple, la Constitution ou une loi organique organisent elles-mêmes certains éléments d'un régime juridique, les propositions de loi intervenant dans cette matière devront s'aligner sur la terminologie constitutionnelle.

### \* Unifier les termes et les concepts dans l'ensemble du texte

**Un même terme doit avoir la même acception juridique d'un bout à l'autre du même texte !**

En général, cette difficulté ne se pose pas avec des propositions de loi ne comportant qu'un petit nombre d'articles ; elle peut néanmoins surgir quand une proposition de loi touche simultanément plusieurs domaines relevant de régimes juridiques distincts, ou modifie un certain nombre de dispositions figurant dans plusieurs codes.

### \* Se méfier de l'emploi de synonymes

S'il est recommandé de ne pas utiliser le même terme pour désigner deux choses différentes, **il faut aussi se garder du risque inverse, c'est-à-dire utiliser plusieurs termes pour désigner la même chose (la synonymie juridique).** Sur ce point, **les rédacteurs de proposition de loi ne doivent pas s'inquiéter à l'excès d'éventuelles répétitions des mêmes mots et des mêmes expressions au fil des articles de leur texte** car l'objectif n'est pas d'écrire une oeuvre littéraire mais de rédiger une norme : **à partir du moment où le terme retenu est le bon, il n'y a aucune raison pour ne pas l'employer chaque fois que nécessaire** -quitte à se répéter d'un article ou d'un alinéa à l'autre- ni d'essayer de varier la rédaction en usant tour à tour d'autres termes qui, eux, risquent d'être moins exacts ou plus approximatifs.

Seule limite à la répétition : la lourdeur excessive d'un texte, pour peu que l'expression à répéter soit trop longue, ou qu'elle s'insère grammaticalement mal dans le reste de l'alinéa (c'est un risque, notamment, avec des expressions comportant une ponctuation propre ou des propositions relatives ou circonstancielles) : en pareil cas, une bonne méthode, pour prévenir les enchevêtrements générateurs de contresens, consiste à poser, dès le début du texte ou du chapitre concerné, une « définition légale » simple qui, par la suite, pourra être répétée chaque fois que cela sera nécessaire.

**\* Maîtriser la problématique du « chapeau »**

Sur le plan structurel, **les articles d'une proposition de loi peuvent se présenter de deux manières, selon qu'ils sont destinés à s'incorporer tels quels dans l'ordre normatif ou qu'au contraire ils tendent à compléter, à modifier ou à abroger des dispositions existantes** (articles dit « de codification » ou modifiant une loi en vigueur).

**Dans le premier cas, le texte de l'article est lui-même producteur de droit ;** par exemple :

*« Article 4. -Il est institué une journée nationale commémorative en l'honneur des victimes d'accidents de la circulation routière, dont la date annuelle et les cérémonies publiques sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat ».*

Une fois promulgué, ce texte s'agrègera au droit positif et y produira ses effets tant qu'il n'en aura pas été supprimé par une loi ultérieure.

**Dans le second cas (dit « de codification »),** le texte de l'article n'est pas en lui-même porteur de droit direct, car **son effet juridique réside essentiellement dans la modification qu'il propose d'apporter au droit en vigueur ;** par exemple :

*« Article 1<sup>er</sup>. -Le cinquième alinéa de l'article L. 325 du code des assurances maritimes est supprimé ».*

A sa promulgation, le texte produira son effet -en l'espèce, entraîner la disparition de l'alinéa en question- mais une fois cette modification opérée, lui-même n'apparaîtra plus en tant que tel dans le paysage normatif. Tout au plus conserve-t-il un intérêt rétrospectif pour les juristes qui souhaitent suivre l'évolution d'un texte.

**En France**, les éditeurs qui publient les codes ont d'ailleurs coutume, au regard de la disposition consolidée, de signaler par des italiques les dispositions modificatrices.

**La présentation des « chapeaux » législatifs requiert une grande attention car il s'agit de déterminer sans la moindre ambiguïté la teneur et le lieu de l'opération à effectuer** (introduire une disposition nouvelle à tel endroit d'un texte existant, supprimer un ou plusieurs articles d'un code, modifier la rédaction de telle ou telle phrase d'une loi en vigueur, etc.). Une présentation normalisée reste possible. Ainsi, pour proposer une adjonction à l'énumération des types d'aéronefs fixée par les alinéas 2 à 6 d'un article L. 19 du (fictif) code de la circulation aérienne, l'auteur d'une proposition devra procéder de la manière suivante :

**CHAPEAU** *« Article 8.- Après le troisième alinéa de l'article L. 19 du code de la circulation aérienne, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

**CORPS** *« Les équipements destinés à l'épandage aérien d'engrais ou autres substances agricoles, s'ils sont dotés d'un poste de pilotage embarqué ; ».*

De cette sorte, lors du « montage de la loi », **les services chargés de la confection du texte définitif sauront exactement où placer le dispositif nouveau, même dans le cas où des modifications tierces auraient affecté cet article en cours d'examen** (par exemple, si un autre alinéa intercalaire a été inséré après le premier alinéa de l'article L. 19, décrétant à due concurrence la numérotation des alinéas suivants) : une fois la loi adoptée, le chapeau déclenchera l'insertion de l'alinéa intercalaire issu du « corps » de l'article (entre les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas de l'article L. 19 **tels qu'ils se présentaient au départ**), puis disparaîtra en tant que tel.

**Dans la pratique législative française, la rédaction des « chapeaux » a été fortement normalisée par l'usage. S'agissant des propositions (et projets) de loi, les principales conventions de langage sont les suivantes :**

① **Pour introduire une disposition nouvelle dans un texte en vigueur, le rédacteur commence par mentionner précisément l'endroit où celle-ci doit s'insérer** (par exemple : « *Après le troisième alinéa de l'article L. 25 du code de la Sécurité publique,* » ; ou encore : « *Dans le premier alinéa de l'article 33 de la loi n° xxx du 8 janvier 1984 relative à xxx, entre les mots " Il est versé " et les mots " une allocation complémentaire ", etc...*), **puis indique à la forme passive ou impersonnelle l'adjonction à y opérer** (dans les exemples précédents : « *il est inséré un alinéa ainsi rédigé :* » ; ou encore : « *sont insérés les mots " , au plus tard le 15 du mois suivant celui de la demande, "* »).

② **Pour modifier la rédaction d'une disposition en vigueur, le rédacteur commence par énoncer précisément sa position dans l'ordre normatif** (dans l'exemple précédent : « *Le quatrième alinéa de l'article L. 25 du code de la Sécurité publique* » ; ou encore : « *La première phrase du deuxième alinéa de l'article 33 de la loi n° xxx du 8 janvier 1984 relative à xxx* », etc...), **puis indique à la forme passive ou impersonnelle la modification à y opérer** (dans les exemples précédents : « *est ainsi rédigé :* " [nouvelle rédaction] " » ; ou encore : « *est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :* " Xyyyyyyyyyy. Zwwwwwwwww. " »). Dans l'hypothèse où le texte de loi visé par la proposition a été déjà modifié par plusieurs lois successives, la proposition de loi fera référence à la loi dans sa numérotation et sa date de publication originaires, sans en mentionner les modifications successives.

③ **Pour supprimer une disposition existante, le rédacteur prescrit immédiatement en style direct à la voix passive la suppression en question** (par exemple : « *Le dernier alinéa de l'article L. 14 bis du code de l'Environnement est supprimé* » ; ou encore : « *Au début du deuxième paragraphe (II) de l'article 46 de la loi n° xxx du 13 mars 1999 relative à xxx, les mots " Avant le 30 octobre de l'exercice en cours, " sont supprimés* »).

A noter qu'en France le terme d'**abrogation** est réservé à la suppression de l'ordonnancement juridique d'un code, d'une loi ou d'une partie de celle-ci allant jusqu'au paragraphe, alors que celui de **suppression** porte sur les alinéas

**Le nombre des termes techniques servant à la rédaction des chapeaux est intentionnellement limité, ce qui en facilite la mémorisation, l'emploi et l'efficacité. Dans ce domaine, les rédacteurs n'ont pas à faire preuve d'imagination et ne gagneraient rien -tout au contraire- à inventer d'autres formulations que celles consacrées par la pratique législative de leur pays.**

**On recourt le plus souvent à quelques verbes usuels conjugués au participe passé :** « insérer » / « ajouter » / « compléter par » / « supprimer » / « abroger » / « rédiger comme suit » / « remplacer par les mots (les dispositions) suivant(e)s : » ; **à des prépositions de localisation :** « dans » / « avant » / « après » / « au début du (de la) » / « à la fin du (de la) » [+ mention de l'alinéa, de la phrase, etc.] / « entre les mots "....." et les mots "....." » / « *in fine* » / etc.).

**Un chapeau efficace ne s'accommode d'aucune approximation** (un intitulé tronqué de code, par exemple : dans l'esprit du rédacteur d'une proposition, « *l'article 5 du code des pensions militaires* » désigne-t-il l'article 5 du « code des pensions civiles et militaires de retraite » ou l'article 5 du « code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre », bien distinct du précédent ?). **Il convient de viser les références précises des textes à compléter, à modifier ou à supprimer :** l'intitulé exact du code, le numéro de l'article et de ses subdivisions, le numéro et la date de la loi (si elle en porte un), son intitulé légal complet, etc.

Toutefois, **si plusieurs articles d'une même proposition de loi doivent faire référence au même texte en vigueur, l'intitulé ne doit être développé complètement que dans l'article où ce texte apparaît la première fois** ; on se contentera par la suite d'une référence abrégée, introduite par une formule comme « *le même article* », « *la loi (l'alinéa) précité(e)* », etc... On pourrait, par exemple, rédiger de la manière suivante trois articles d'une même proposition de loi :

**Référence complète** Article 2.- *Le deuxième alinéa de l'article 19 de la loi n° 2004-887 du 13 novembre 1998 relative aux conditions d'hébergement de long séjour des personnes âgées est supprimé.*

**Référence abrégée** Article 3.- Au début du troisième alinéa ***du même article***, sont ajoutés les mots : « A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, ».

**Référence abrégée** Article 4.- L'article 23 de la loi n° 2004-887 du 13 novembre 1998, ***précitée***, est ainsi rédigé : « Les frais relatifs au transport des personnes visées au précédent article sont imputées, par moitié, aux familles et à la commune ».

## **E. RÉGLER LA QUESTION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR**

Il convient de régler méthodiquement l'applicabilité de la loi dans le temps. **La certitude quant à l'applicabilité du texte dans le temps est, en effet, un élément essentiel de sécurité juridique. Les rédacteurs de propositions de loi doivent donc accorder beaucoup d'attention à cette question**, qui se présente en fait sous trois aspects : - le problème de la rétroactivité (et celui, connexe, de l'application immédiate des lois nouvelles à des situations juridiques consolidées antérieurement) ;

- la distinction entre l'entrée en vigueur et la prise d'effet ;
- l'articulation entre la loi nouvelle et le texte antérieur (mesures transitoires).

### **1. Ne pas légiférer de manière rétroactive, sauf nécessité impérieuse**

Il peut être tentant pour l'auteur de vouloir régler non seulement les cas du même genre qui viendraient à se poser à l'avenir mais surtout ceux auxquels l'opinion publique s'intéresse pour le moment et qui, par définition, sont déjà advenus au jour du dépôt de la proposition. En d'autres termes, la tentation est forte de donner un caractère rétroactif au texte qu'on propose. Il semble, à l'expérience, prudent de résister à une telle tentation car la rétroactivité des lois pose toujours des problèmes, à la fois sur le plan des principes et sur celui de leur mise en œuvre.

Certes, **en France**, la question de la rétroactivité des lois a été abordée de front par les rédacteurs du code civil qui, dès son article 2, posent un principe fort : « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Mais comme ce principe est, lui-même, posé par une simple loi, le législateur peut le cas échéant décider d'y déroger, sauf en matière pénale - et plus généralement, dans tous les cas où la loi impose une sanction- car il revêt une valeur constitutionnelle supérieure à la loi (en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit* »).

Depuis quelques années, les assemblées parlementaires ont, par ailleurs, pris conscience que des lois, en elles-mêmes non rétroactives, pouvaient néanmoins bouleverser de manière quasi-rétroactive certains équilibres juridiques, du seul fait de leur application immédiate à toutes les situations concernées, y compris celles découlant d'engagements antérieurs. **Ces lois, dites « d'application immédiate » (on parle aussi, dans certains cas, de lois « rétrospectives »), posent un réel problème dans certains domaines où les opérateurs sont tenus de prendre des engagements à long terme.**



C'est pourquoi **il pourrait être recommandé**, lors de l'écriture d'une proposition de loi, **non seulement de ne pas y inclure de disposition rétroactive** (sauf nécessité absolue mais jamais, en tout état de cause, dans un texte créant ou aggravant une sanction pénale ou disciplinaire) **mais également de veiller à ne pas y introduire intentionnellement ou par inadvertance de « disposition rétrospective »** susceptible d'affecter l'exécution des engagements antérieurs (notamment dans les domaines économiques, financiers ou fiscaux impliquant des choix à moyen ou long termes).

## 2. Fixer, si nécessaire, des dates d'entrée en vigueur

Il convient de distinguer **deux moments importants dans la mise en application d'une loi nouvelle : sa date d'entrée en vigueur** proprement dite, qui lui confère son existence en tant que loi et la dote de sa force normative, **et sa prise d'effet**, qui marque le point de départ à partir duquel ses dispositions commencent effectivement à s'appliquer.

**Sauf disposition particulière, les dates d'entrée en vigueur et de prise d'effet coïncident ; dans certains cas, toutefois, le législateur peut juger opportun d'en décider autrement** s'il souhaite différer la prise d'effet ou la suspendre à la réalisation d'une condition juridique extérieure (la survenance d'un événement, la parution d'un autre texte, etc.).

**Dans cette hypothèse, les rédacteurs de proposition de loi doivent indiquer expressément la date à laquelle ils souhaitent que la loi entre en vigueur ou prenne effet** (par exemple : « *La présente loi entrera en vigueur à compter du ...* », etc.) ou préciser la circonstance extérieure qui déclenchera cette entrée en vigueur ou cette prise d'effet (par exemple : « *Le présent article prendra effet dans les dix jours francs suivant la première réunion des conseils de quartier* ») ; ou encore : « *A compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le titre XV de la Constitution est ainsi rédigé : TITRE XV, DE L'UNION EUROPÉENNE - Art. 88-1. - Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l'Union européenne, [...]* » ; etc.), en veillant toujours à choisir une formulation claire ne laissant à cet égard pas le moindre doute.

Le rédacteur sera également attentif au risque « d'incompétence négative » que peuvent entraîner certains dispositifs d'entrée en vigueur différée, pour peu qu'ils aient pour effet de suspendre cette occurrence au seul bon vouloir d'une autre autorité que le Parlement lui-même (à la parution d'un décret d'application, par exemple).

### 3. Prévoir les mesures transitoires nécessaires

**Il ne faut pas confondre les dispositions « provisoires »** que peuvent comporter certaines lois (dispositions destinées à s'appliquer pendant un certain temps à compter de l'entrée en vigueur de la loi, et qui cessent de produire effet une fois expiré ce délai) **et les « mesures transitoires »**, qui peuvent avoir un effet provisoire ou définitif mais dont l'objet est d'aménager le passage du régime juridique antérieur au régime mis en place par la loi nouvelle.

Si l'analyse du droit positif a montré que la transition entre l'ancien dispositif et le nouveau ne peut s'effectuer instantanément, le rédacteur de la proposition de loi devra prévoir les mesures transitoires adaptées à la situation. Celles-ci seront, le plus généralement, groupées dans les dispositions finales.

Mais **il conviendra d'éviter de créer un dispositif trop complexe d'entrée en vigueur**. La mise au point de mesures transitoires efficaces pose, en effet, parfois d'importantes difficultés rédactionnelles et méthodologiques, d'autant que, dans certaines circonstances, la distinction entre entrée en vigueur différée, dispositions provisoires et mesures transitoires n'est pas aussi nette que les théoriciens du droit pourraient l'espérer : c'est le cas, par exemple, lorsqu'un régime juridique antérieur est provisoirement maintenu en vigueur jusqu'à ce que le nouveau régime prenne effet par suite de la survenance d'un élément externe dont le Parlement n'a pas la maîtrise.

## IV. RESPECTER LES FORMALITÉS DE DÉPÔT

La rédaction de la proposition de loi étant achevée, vient le moment du dépôt de celle-ci auprès du service de l'assemblée en charge de la procédure législative. Un tel dépôt exige le respect préalable de certaines règles de forme et de fond.

Bien que variable d'un pays à l'autre -ou même d'une assemblée à l'autre, dans les parlements bicaméraux- **le formalisme imposé aux propositions de loi comporte quelques constantes. Dans tous les cas, il importe de respecter soigneusement ces règles** car elles servent de critères de qualification juridique de l'initiative (savoir s'il s'agit bien d'une proposition de loi) et en conditionnent la recevabilité.

### A. LE CHOIX DE LA FORME ÉCRITE

Une forme écrite est exigée lors du dépôt des propositions de loi. Une telle exigence est évidemment une contrainte dans des pays où peut subsister, jusque au sein du parlement, un certain illettrisme.

L'exigence d'un écrit résulte de considérations de bon sens, tant sur le plan technique que juridique. Une proposition de loi formulée seulement oralement aurait, en effet, beaucoup d'inconvénients : son contenu pourrait être mal compris ou faire l'objet de contestations quant à sa teneur ; la discussion s'engagerait sur un texte moins stable et moins incontestable; en outre, on voit mal comment les autres parlementaires pourraient être informés d'une initiative seulement orale, surtout si celle-ci est prise en dehors des jours durant lesquels l'assemblée siège. Enfin, la forme écrite confère à la proposition une durabilité et une consultabilité ultérieure que, par définition, la forme orale ne garantit aucunement : il s'agit d'atouts appréciables, dans la perspective d'une gestion rationnelle des archives parlementaires d'une assemblée.

### **B. LA MENTION DES AUTEURS DE L'INITIATIVE**

En France, le droit d'initiative des parlementaires s'exerce individuellement ou collectivement. La mention de l'auteur (ou des auteurs) de la proposition de loi est nécessaire, non seulement pour s'assurer que les signataires sont bien titulaires du droit d'initiative mais surtout pour permettre à toute personne intéressée d'identifier clairement l'origine de la proposition et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences politiques qui lui sembleraient opportunes (un électeur, par exemple, prendra en compte les propositions de loi de son député lors des législatives suivantes).

L'indication nominative de l' (ou des) auteur(s) de l'initiative est politiquement utile. Le Gouvernement et l'assemblée concernée sauront, le cas échéant, en tenir compte dans la suite de la procédure législative ; tel sera le cas, par exemple, pour une proposition de loi cosignée par tous les présidents de groupes politiques d'une Assemblée ou par un grand nombre de parlementaires appartenant à plusieurs groupes politiques : tout porte à croire qu'une telle initiative dépasse les clivages habituels entre la majorité et l'opposition et qu'elle a donc de fortes probabilités d'être adoptée par l'assemblée, même si le gouvernement n'y est pas favorable.

### **C. L'INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE LOI**

Même rédigées en termes aussi simples que possible, les propositions de loi demeurent des textes à vocation juridique dont les profanes ne peuvent pas toujours saisir au premier coup d'oeil le sens et surtout l'objectif réel. **D'où l'utilité d'attribuer à chaque proposition de loi un intitulé qui récapitule la portée de manière très synthétique mais compréhensible par tout le monde.**

Par exemple : « Proposition de loi visant à... » ou « tendant à... » ou « portant... »

En France, l'article 1<sup>er</sup> de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale a d'ailleurs pris le soin de prévoir que les propositions de loi sont « *précédées d'un titre succinct* » (le Sénat procède traditionnellement de la même manière).

**Pour remplir sa fonction pédagogique, l'intitulé de la proposition de loi doit être explicite.** Avec le développement des outils informatiques, l'intitulé est aussi devenu un « champ » très commode pour l'identification et la recherche des textes : là encore, il est donc recommandé d'y faire figurer de manière explicite les notions clés, pour qu'une interrogation informatisée permette de retrouver commodément la proposition recherchée à partir du champ « titre ». **En revanche, se contenter de reprendre mot pour mot, comme intitulé de la proposition de loi, le texte même de son dispositif peut obscurcir le message.**

#### Exemple de l'intitulé d'une proposition de loi. France

<p style="text-align:center"><b>PROPOSITION DE LOI</b> <i>relative aux obtentions végétales,</i> <b>PRÉSENTÉE</b> par M. .... et Mme ..... Sénateurs</p>
--

#### ***D. LA PRÉSENTATION « FRANÇAISE » DE LA PROPOSITION DE LOI EN DEUX PARTIES DISTINCTES***

**Les propositions de loi comportent, dans le droit parlementaire français, deux parties : un « exposé des motifs » rédigé en langage courant** pour expliciter l'intention de l'auteur et présenter de manière sommaire les moyens juridiques qu'il envisage pour la réaliser (autrement dit, un argumentaire aussi convaincant que possible) **et un « dispositif » rédigé en termes juridiques**, qui constitue la partie à vocation normative de la proposition.

**Les deux parties**, pour être complémentaires, **ont néanmoins chacune une fonction spécifique, justifiant une approche rédactionnelle différente.** Ce schéma dual préfigure, en quelque sorte, la dynamique de la discussion du texte en commission puis en séance publique, avec d'abord une « discussion générale » assez ouverte et libre quant à la forme (reflet de l'exposé des motifs) puis une « discussion des articles » à la procédure plus encadrée (le dispositif présenté en articles).

## 1. Une partie argumentaire : « l'exposé des motifs »

**Sur le plan politique, l'exposé des motifs est la partie essentielle de la proposition de loi** : c'est là que l'auteur va dire ce qu'il veut faire et va tenter de convaincre ses lecteurs.

Sur le plan juridique, en revanche, cette partie offre un intérêt moindre : comme son nom l'indique, « *l'exposé des motifs* » demeure un simple exposé dépourvu de force obligatoire et comme tel laissé à la libre appréciation du lecteur : les assemblées n'en délibèrent pas. L'auteur a toute liberté de plume dans la rédaction de cette partie de sa proposition, son seul souci étant de présenter son initiative sous le jour le plus favorable.

Pour autant, **l'exposé des motifs n'est pas un exercice purement littéraire** : en précisant les raisons qui ont conduit l'auteur à choisir telle ou telle solution juridique plutôt qu'une autre, il peut, le moment venu, orienter la décision de l'assemblée et, en aval, guider l'interprétation du juge pour peu que dans un contentieux, celui-ci en vienne à consulter les travaux et documents préparatoires.

### L'exposé des motifs : une « bonne pratique »

#### EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France participe au système international de protection des obtentions végétales qui impose des durées minimales de protection, mais sans fixer de maximum.

Ainsi, la convention de 1991 - dite Convention UPOV, qui devrait être prochainement ratifiée - fixe des durées minimales du droit d'obtenteur : celles-ci sont de 20 ans pour la quasi-totalité des espèces végétales et de 25 ans pour les vignes, les arbres et les pommes de terre. Le droit français (article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle) prévoit déjà de telles durées (20 et 25 ans).

Toutefois, si elles sont conformes aux textes internationaux, les dispositions du droit français constituent un handicap vis-à-vis du droit communautaire.

En effet, sur la base du règlement 2100/94, l'Union européenne a fixé la durée de protection communautaire respectivement à 25 et 30 ans (vignes, arbres et pommes de terre). Cela signifie que les obtenteurs protégés par un certificat d'obtention végétal français sont désavantagés par rapport à leurs concurrents, notamment étrangers, qui bénéficient du régime de protection communautaire.

L'allongement de la durée de protection des obtentions végétales n'a pas seulement pour but de corriger ce déséquilibre mais il permettrait une augmentation de 20 à 25 % des ressources pour les obtenteurs. À titre d'exemple, dans le secteur de la pomme de terre, la variété Charlotte génère, pour les

obtenteurs, une redevance annuelle de 670 000 €. Celle-ci s'élève à 225 000 € pour la variété Mona Lisa.

Cette dernière a bénéficié d'un certificat d'obtention végétale à la date du 6 avril 1981. Ses droits tomberont donc dans le domaine public le 6 avril 2006. De même, le blé tendre Galaxie et l'orge Flika perdront leur protection le 6 mars 2006.

La protection des variétés végétales françaises est essentielle pour notre économie ; dans le secteur « semences et plants », la France est le premier producteur européen et le quatrième au niveau mondial derrière les USA, la Chine et le Japon. Elle est également le premier exportateur de maïs d'Europe.

Les enjeux économiques sont très forts dans plusieurs de nos régions. Dans un marché concurrentiel, la création de nouvelles variétés représente, en effet, un lourd investissement et induit de nombreux emplois.

Il est donc indispensable de donner rapidement un cadre juridique pérenne à l'utilisation de ces semences.

Tels sont, Mesdames et Messieurs, les motifs de la proposition de loi qui vous est soumise.

**Un « bon » exposé des motifs comporte quatre parties d'inégale importance : l'entête, l'argumentaire, un rapide descriptif du dispositif, l'invite** (pour des propositions de loi brèves l'argumentaire et le descriptif du dispositif peuvent être confondus sans que la clarté de l'ensemble y perde nécessairement).

Concernant **l'en-tête**, l'usage français -il ne s'agit que d'un usage- est d'introduire les propositions de loi par la formule « *Mesdames, Messieurs* » (l'auteur est censé s'adresser aux collègues de son assemblée).

L'auteur adopte une double démarche :

- il expose et argumente ensuite de manière plus ou moins approfondie les motifs qui l'ont conduit à présenter sa proposition (**argumentaire**) ;
- il se livre à une rapide présentation, article par article, du dispositif nécessaire à la mise en œuvre des objectifs (**descriptif synthétique du dispositif**).

Selon l'usage français, l'exposé des motifs s'achève sur une **formule d'invite** comme « *Telles sont, Mesdames, Messieurs, les motifs qui incitent à adopter la présente proposition de loi* » (formule suivie du dispositif) ; ou plus lapidaire : « *Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter la proposition de loi ci-après* », « *Tel est le dispositif que nous vous demandons de bien vouloir adopter* », etc...

## 2. Une partie normative : le dispositif

Selon une terminologie consacrée, le « **dispositif** » d'une proposition de loi est la **partie du texte qui décline en termes juridiques les objectifs de l'auteur, tels qu'ils ont été présentés dans l'exposé des motifs**. Ce dispositif comporte ainsi l'ensemble des règles nouvelles que celui-ci entend établir (principalement des dispositions additives, modificatives ou abrogatives du droit tel qu'il se présente au moment de la rédaction de la proposition, des dispositions destinées à assurer l'insertion de ces règles nouvelles dans le droit en vigueur et les mesures d'entrée en vigueur du texte lui-même).

### Présentation d'un dispositif de proposition de loi comportant un article unique

#### Article unique

I. Dans la première phrase de l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle, les mots : « vingt ans » sont remplacés par les mots : « vingt-cinq ans » et, dans la seconde phrase, les mots : « vingt-cinq ans » sont remplacés par les mots : « trente ans ».

II. La durée des certificats d'obtention, délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et en vigueur à cette date, est prolongée dans les limites fixées par l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle.

**Le dispositif doit être présenté article par article, numérotés en continu du premier au dernier**, en respectant si possible le principe de bon sens qu'à chaque idée corresponde un article ou une subdivision de la proposition de loi. De manière symétrique, un article ou une subdivision du texte ne doit en principe traiter que d'une seule idée.

Dans l'hypothèse où la proposition comporte un grand nombre d'articles, il est possible à l'auteur de la diviser en chapitres, voire en titres. Mais **d'une façon générale, la présentation la plus claire c'est-à-dire la plus simple devra être recherchée.**

## ***E. L'ENREGISTREMENT DE LA PROPOSITION DE LOI***

L'enregistrement des propositions de loi est, en général, assuré par les services en charge de la procédure au sein de chaque assemblée, dans des conditions identiques à celles des projets de loi d'initiative gouvernementale.

Cet enregistrement comprend :

- l'octroi d'un **numéro** d'enregistrement. Ce numéro, correspondant à une **date** au jour près et à une éventuelle référence par rapport à la session parlementaire, permettra une identification aisée de la proposition, même en l'absence de son intitulé;
- la **transmission** de cet enregistrement au secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'au *Journal officiel*. Ce dernier pourra, à son tour, mentionner la nouvelle du dépôt de la proposition ;
- l'**impression** de la proposition de loi, le plus souvent par le soin de l'imprimerie de l'État ; le document ainsi imprimé mentionne le numéro d'enregistrement et, le plus souvent, la date de dépôt, l'intitulé et l'(les) auteur(s) de la proposition;
- la **diffusion** de la proposition de loi ainsi imprimée au sein de l'(des) Assemblée(s) et, éventuellement, auprès du public ou des abonnés aux publications parlementaires ;
- parfois, le **renvoi** de la proposition de loi, pour examen, à la (aux) commission(s) compétente(s) de l'Assemblée concernée.



Couverture d'une proposition de loi. France

# PROPOSITION DE LOI

## Participation des Français de l'étranger aux élections au Parlement européen

---

**Christian COINTAT, Paulette BRISEPIERRE, Christiane  
KAMMERMANN, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Louis  
DUVERNOIS, Michel GUERRY, Robert del PICCHIA, André  
FERRAND.**

*Sénateurs*

Renvoyée à la commission des Lois



**N° 286**  
2006-2007

## DEUXIÈME PARTIE RÉDIGER UN AMENDEMENT : COMMENT FAIRE ?

*Nous avons vu que le droit d'amendement était **dérivé** du droit d'initiative des lois mais que son point d'application se réduit à la **possibilité de modifier un texte (projet de loi ou proposition de loi) en cours de discussion.***

*Le présent recueil guide propose quelques « bonnes pratiques » adoptables en tous pays.*

**Il est proposé au lecteur désireux d'approfondir la technique de la rédaction de l'amendement selon les normes françaises de se reporter au *Mémento pratique* de rédaction des amendements élaborés par le service de la Séance du Sénat français.**

Page de garde du *Memento pratique des amendements*. Sénat français



SERVICE DE LA SÉANCE

\*\*\*

# MÉMENTO PRATIQUE

- AMENDEMENTS
- SOUS-AMENDEMENTS
- MOTIONS

Contact : Service de la Séance. Sénat français  
[www.senat.fr](http://www.senat.fr)  
Tel 33 1 42 34 20 11

## I. AMENDER : UN ACTE POLITIQUE ET JURIDIQUE

Sur le plan politique, l'amendement, de même que la proposition de loi, expose son auteur, non seulement vis-à-vis de ses amis politiques mais, plus encore, vis-à-vis de ses éventuels adversaires et surtout vis-à-vis du Gouvernement.

Il répond, de la sorte, aux mêmes préoccupations que celles qui ont été définies s'agissant des propositions de lois, à savoir :

- qu'il s'agit d'un geste politique significatif ;
- qu'un tel geste ne saurait être effectué sans songer à ses antécédents ni à son environnement politique ;
- qu'il peut, certes, exister des amendements « d'affichage », c'est-à-dire des amendements dont le dépôt relève plus de la préoccupation médiatique ou politique que du souci de le voir adopté ;
- mais qu'il peut aussi exister des amendements à forte valeur normative.

### A. UN ACTE POLITIQUE : L'OBJET DE L'AMENDEMENT

En tout état de cause, il importe que l' (les) auteur(s) d'un amendement élabore(nt) avec soin **l'objet** de cet amendement, c'est-à-dire l'exposé de ses motifs. Dans certaines Assemblées, l'objet de l'amendement doit figurer obligatoirement, c'est-à-dire conformément au Règlement, à la suite de son dispositif. Un soin particulier devra donc être apporté à la rédaction de cet objet.

L'objet de l'amendement doit être exposé **avec concision**, sur une vingtaine de lignes, si possible, ou même moins. Dans certains cas, il pourra même ne comporter laconiquement que l'expression « *amendement de coordination* » ou « *amendement de conséquence* ».

Mais, en même temps, cet objet doit être **exhaustif et sans ambiguïté**, de façon que sa seule lecture permette aux autres parlementaires que l'auteur et au Gouvernement d'en saisir la portée.

L'objet de l'amendement pourra constituer la trame d'une intervention orale de l'auteur pour le « défendre » (le justifier) en séance plénière.

## **B. UN ACTE JURIDIQUE : MODIFIER UN TEXTE EN DISCUSSION**

Bien que ne portant pas sur la législation en vigueur, l'amendement, parce qu'il s'applique au texte d'un projet de loi (gouvernemental) ou d'une proposition de loi (d'origine parlementaire) en cours de discussion, apparaît avant tout comme un document de caractère juridique.

L' (les) auteur (s) d'un amendement doit, avant tout, s'assurer de l'opportunité technique d'une modification du texte en cours de discussion. A cette fin, il doit prendre des précautions identiques à celles que prennent les auteurs des propositions de lois, à savoir :

- le respect des règles de recevabilité ;
- l'efficacité juridique de l'amendement.

### **1. Respecter les règles de recevabilité**

Les règles de recevabilité sont ordinairement fixées par la Constitution, le Règlement des assemblées ou des textes organiques. Il importe de maîtriser la connaissance de ces divers textes. Le maniement fréquent de ces textes, dans leur forme « papier » ou en ligne, ne saurait donc être trop recommandé.

Deux questions essentielles devront se poser lors de l'élaboration de l'amendement.

#### **L'amendement relève-t-il du domaine de la loi ?**

La **hiérarchie des normes** doit, une nouvelle fois, être rappelée :

- traités et accords internationaux ;
- normes constitutionnelles ;
- lois et normes de niveau législatif ;
- règlements émis par le pouvoir exécutif.

L' (les) auteurs d'amendements aura (ont) à cœur d'élaborer des textes qui ressortissent du domaine législatif, laissant au règlement le soin d'organiser les détails, sauf à encourir une **irrecevabilité** dont le prononcé est souvent prévu par le Règlement des assemblées.

#### **L'amendement est-il financièrement recevable ?**

De même, la **recevabilité financière**, garantie souvent prévue, elle aussi, par les Constitutions et les Règlements des assemblées, devra être soigneusement étudiée lors de l'élaboration des amendements sauf, là aussi, à encourir une procédure d'irrecevabilité toujours dommageable pour le crédit de l'auteur ou des auteurs.

En France, l'article 40 de la Constitution a fixé les limites de la recevabilité financière des amendements. Ces limites ont été précisées par l'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances s'agissant des crédits budgétaires.

## 2. Marquer un souci d'efficacité

L'(les) auteur(s) d'amendements doivent être principalement mus par le souci d'efficacité juridique de leur travail d'élaboration. Cette efficacité juridique est la condition essentielle du succès de leur initiative. Un parlementaire qui s'affirme comme un bon expert juridique, connaisseur de la Constitution et du Règlement de l'assemblée, ne tardera guère à s'imposer au cours des débats, y compris face au gouvernement pourtant entouré lui-même d'experts.

Il aura à cœur de produire des rédactions **dont l'effet juridique est effectif** et notamment de ne jamais fixer une règle qui ne soit assortie d'une sanction. Il proscriera, dans toute la mesure du possible, les rédactions incantatoires ou purement indicatives. Il se gardera des formulations redondantes.

Conditions de l'efficacité, les impératifs de cohérence et de clarté doivent être rappelés.

### **L'exigence de cohérence**

La cohérence est un impératif pour le(s) rédacteur(s) d'amendement. Celle-ci, de même que pour les propositions de loi, est externe et interne.

#### ***La cohérence externe de l'amendement***

Tout amendement, répétons-le, doit être cohérent avec le texte qu'il prétend modifier. Il doit s'insérer dans ce texte sans susciter de contradictions.

**En France**, des amendements incohérents avec le texte en discussion sont irrecevables (article 48 du Règlement du Sénat).

L'amendement doit, en outre, s'insérer dans le droit positif, c'est-à-dire dans l'environnement juridique existant. Ce point devra faire l'objet d'un soin particulier si l'objet de l'amendement est d'**abroger** une ou plusieurs dispositions du droit en vigueur. Dans ce cas, la rédaction devra être aussi précise que possible afin de prévenir toute lacune ou tout doute susceptible de susciter un contentieux laissant place ensuite à l'intervention du juge.

Enfin, l'amendement sera inspiré du souci de **coordination**. La pratique du débat parlementaire montre d'ailleurs que l'amendement est l'instrument le plus adapté, en cours de débat, à la coordination.

### ***La cohérence interne de l'amendement***

Selon la pratique française, tout amendement devra comporter, de façon plus ou moins formelle, au regard du Règlement des Assemblées, deux parties distinctes :

- d'abord, un dispositif, c'est-à-dire le texte même de l'amendement qui s'applique au texte en cours de discussion ;
- ensuite, comme il a été vu ci-dessus, un objet, c'est-à-dire l'exposé sommaire des motifs de l'amendement. Cet objet, aussi bref que possible dans sa forme aura deux parties, en général : d'abord, un exposé des arguments de l'auteur ; ensuite, une présentation technique du dispositif proposé.

De même qu'une cohérence doit exister entre le dispositif et l'exposé des motifs d'une proposition de loi, de même une telle cohérence doit exister entre le dispositif et l'objet d'un amendement.

### **Exemple de présentation en deux parties d'un amendement. France**

#### **Amendement**

#### **Article unique**

A. Rédiger ainsi le I de cet article :

I. L'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle est ainsi rédigé :

« Art. L. 623-13 – La durée de la protection est de vingt cinq ans à partir de sa délivrance.

« Pour les arbres forestiers, fruitiers ou d'ornement, pour la vigne ainsi que pour les graminées et légumineuses fourragères pérennes, les pommes de terre et les lignées endogames utilisées pour la production de variétés hybrides, la durée de la protection est fixée à trente ans ».

B. Compléter cet article par un III ainsi rédigé :

III. Les dispositions du présent article s'appliquent de plein droit dès la publication de la présente loi.

#### **Objet**

Reprendre dans le corps de la loi la liste actuelle des espèces auxquelles s'applique la durée de protection la plus longue. Ceci permet une entrée en vigueur plus rapide des dispositions du texte.

## L'exigence de clarté

De même que les propositions de loi, les amendements doivent être rédigés dans le souci d'être compréhensibles par les citoyens. Leur texte devra donc se présenter de la façon la plus « pédagogique » possible. Il devra aussi prévenir toute ambiguïté ou tout doute d'interprétation.

Quatre principes de clarté rédactionnelle doivent être respectés :

- présenter, dans toute la mesure du possible, **un amendement pour une modification et une seule modification**. Un tel souci permettra de faciliter grandement la discussion des amendements en commission et en séance plénière. Donc, éviter les amendements « fourre-tout » ;
- **limiter la rédaction de l'amendement aux seules dispositions en discussion qui nécessitent une modification**. En clair, inutile de re-rédiger complètement un alinéa ou un article si l'on veut seulement y changer un mot !
- rédiger en **style normatif**. Proscrire donc le style déclamatoire, déclaratif ou indicatif qui doit être réservé à la seule rédaction de l'objet de l'amendement ;
- utiliser un vocabulaire et une syntaxe adaptés.

## II. RÉDIGER LES AMENDEMENTS

### A. CONNAÎTRE LES DIVERS TYPES D'AMENDEMENTS

La typologie des amendements n'est pas innombrable. Trois variétés essentielles sont à distinguer :

- les **amendements de suppression** qui consistent, comme leur nom l'indique, à supprimer un titre, un chapitre, un paragraphe, un article, un ou plusieurs alinéas, un membre de phrase, un ou plusieurs mots ;
- les **amendements de réécriture ou de substitution** qui consistent, comme leur nom l'indique aussi, à réécrire un titre, un chapitre, un paragraphe, un article, un ou plusieurs alinéas, un ou plusieurs membres de phrase, un ou plusieurs mots ;
- les **amendements d'adjonction ou d'insertion** qui consistent, comme leur nom l'indique encore, à ajouter un titre, un chapitre, un paragraphe, un article, un alinéa, un membre de phrase ou un mot.



Ensuite, la possibilité doit être laissée à tout auteur d'amendement de se raviser s'agissant de la rédaction de ce dernier, voire du nombre de ses signataires. La possibilité de telles modifications est, en général, prévue par le Règlement des Assemblées parlementaires, sous réserve parfois de conditions de délais.

**En France**, dans une telle hypothèse, il sera parlé d'un amendement rectifié et cette particularité sera rappelée par le président de séance chaque fois qu'il évoquera l'amendement concerné au cours des débats. Il sera alors qualifié « amendement N° X **rectifié** ». En cas de rectifications successives, celles-ci seront signalées par la mention bis, ter, etc. il pourra être fait mention d'un « amendement N° 126 rectifié quinquies » si celui-ci a été modifié cinq fois.

### Exemple d'amendement rectifié. France

**Titre du projet de loi**  
**Article**

Amendement N°... rectifié quinquies (c'est-à-dire rectifié cinq fois)  
Présenté par....

Enfin, aux amendements peuvent s'ajouter, en cours de discussion, des modifications apportées à ces amendements. Dans un tel cas, il est parlé de **sous-amendements**. Le droit de sous amender est, en général, reconnu à tous les titulaires du droit d'amender. Il est cependant enserré dans certaines règles par les Règlements des Assemblées. La rédaction des sous-amendements répond exactement aux mêmes règles que celle des amendements.

Sur le plan formel, il conviendra cependant d'avoir soin de **bien indiquer clairement sur quel amendement porte le sous-amendement** et de numéroter chaque sous-amendement afin d'en faciliter l'inscription sur la liste des amendements, puis l'appel et la discussion.

### Exemple de sous amendement. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du texte en discussion</b></p> <p style="text-align: center;">ARTICLE N°</p> <p style="text-align: center;">Sous-amendement N°... Présenté par M.....</p> <p style="text-align: center;">À l'amendement N°, dans le texte proposé par cet amendement pour cet article supprimer/remplacer/ajouter</p>
---

Dans la pratique, les règles de recevabilité sont souvent plus souples que celles exigées pour les amendements, notamment en termes de délai de dépôt. Il peut ainsi y avoir des amendements rédigés en séance plénière, « sur le siège ». Une telle pratique, qui ne facilite pas le travail de la présidence de séance, devra être autant que possible évitée.

En séance plénière, on votera ainsi d'abord sur les sous-amendements successivement appelés puis sur les amendements modifiés par les sous-amendements adoptés.

### **B. MAÎTRISER LA TECHNIQUE DES « CHAPEAUX »**

L'usage français veut que le mode employé pour les verbes commandant les « chapeaux » des amendements soit l'infinitif : supprimer, remplacer, ajouter.

#### **Pour les amendements de suppression**

Ce sont les plus faciles à rédiger, avec l'emploi de la formule à l'infinitif « *Supprimer ...* ». S'il s'agit de supprimer un article, on mentionnera le numéro de l'article et on se bornera à indiquer : « *Supprimer cet article* ».

### Exemple d'un amendement de suppression d'article. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b></p> <p style="text-align: center;">Article.....</p> <p style="text-align: center;">Amendement N°.....</p> <p style="text-align: center;">Présenté par.....</p> <p style="text-align: center;">Supprimer cet article.</p>
---

S'il s'agit de supprimer un alinéa complet d'article, on mentionnera le numéro de l'article concerné et on indiquera : « *Supprimer le énième alinéa de cet article* ». N.B. : Attention au décompte des alinéas !

### Exemple d'un amendement de suppression d'alinéa. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b> Article..... Amendement N°..... Présenté par.....</p> <p style="text-align: center;">Supprimer le énième alinéa de cet article.</p>
--

S'il s'agit de supprimer seulement un membre de phrase ou un mot, après avoir mentionné l'article concerné et, si nécessaire, le numéro de l'alinéa concerné, il sera possible de préciser « *après les mots* « .... » (en citant un membre de phrase du texte en discussion), « *supprimer les mots* : « ... » (en citant le texte en discussion à faire disparaître).

### Exemple d'amendement de suppression d'un ou plusieurs mots. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b> Article..... Amendement N°..... Présenté par.....</p> <p style="text-align: center;">Dans le énième alinéa de cet article, Après (ou avant) les mots..... Supprimer le(s) mot(s).....</p>
--

### Pour les amendements de réécriture

Ce sont des amendements souvent un peu plus complexes car leur « chapeau » doit bien préciser le point d'ancrage de l'amendement sur le texte en discussion.

S'il s'agit de re-rédiger intégralement un article, cela est simple. Après avoir mentionné le numéro de l'article visé, il suffit d'indiquer : « *Rédiger comme suit cet article* :.... ».

### Exemple d'amendement de réécriture d'un article. France

<p><b>Titre du projet de loi</b> Article Amendement N° Présenté par</p> <p>Rédiger comme suit cet article :</p>
---

Il en va de même s'il s'agit de re-rédiger un alinéa complet. Il suffit alors de viser l'article concerné et de préciser : « *Rédiger comme suit le énième alinéa de cet article* ». N.B. : Là encore, attention au décompte des alinéas !

### Exemple d'amendement de réécriture d'un alinéa. France

<p><b>Titre du projet de loi</b> Article Amendement N° Présenté par</p> <p>Rédiger comme suit le énième alinéa de cet article. .....</p> <p>Variante : Rédiger comme suit le paragraphe III de cet article : III. ....</p> <p>Autre variante : Rédiger comme suit le deuxième alinéa du 1) du B. du paragraphe II du texte proposé par cet article pour l'article 213.34 du code..... « ..... ».</p>
--

Sur ce type d'amendement de réécriture, la complexité des « chapeaux » d'amendement peut être grande si l'article du texte en discussion vise lui-même un texte en vigueur ou codifié. Difficile est aussi la réécriture d'un membre de phrase ou d'un mot. Il faudra bien préciser l'ancrage. Après avoir mentionné l'article et l'alinéa du texte en discussion visé, il conviendra de préciser l'ancrage « *Après les mots « ... »* (du texte en discussion), *insérer les mots « ... »* (Texte de l'amendement). Parfois, si le texte en discussion modifie des dispositions du droit en vigueur (codes ou lois en vigueur), il conviendra de se référer à ce texte, sur le mode suivant :

### Exemple d'un amendement tendant à modifier des mots. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b> Article.. Amendement n° ... Présenté par .....</p> <p>Dans le texte proposé par (le énième alinéa de) cet article pour le (énième alinéa) de l'article ... de tel code ou de telle loi (numéro et titre de la loi), remplacer les mots .... par les mots ....</p>
--

### Pour les amendements d'adjonction

Ce sont aussi des amendements délicats à élaborer car il faut, là aussi, veiller avec soi, à leur exact ancrage sur le texte en discussion. S'il s'agit d'insérer un article supplémentaire -selon l'usage français, il est parlé d'article « additionnel »-, il suffit que l'amendement mentionne où cet article additionnel s'insère dans le corps du texte en discussion.

### Exemple d'un amendement d'adjonction d'un article. France

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b> Article <b>additionnel</b> avant (ou après) tel article Amendement n° .... Présenté par .....</p> <p>Après l'article ..., insérer un article additionnel ainsi rédigé : ....</p>
---

S'il s'agit d'ajouter un paragraphe ou un alinéa entier, il suffit d'indiquer, après mention de l'article visé, où l'amendement s'insère dans le corps de cet article.

**Exemple d'un amendement d'adjonction d'alinéa. France**

<p style="text-align: center;">Titre du projet de loi Article... Amendement N°... Présenté par.....</p> <p>Après (ou avant) le énième alinéa de cet article, insérer un aliéna ainsi rédigé : ....</p>
--

S'il s'agit enfin, à l'intérieur d'un alinéa, d'ajouter un membre de phrase ou un mot, il conviendra, après avoir visé le plus précisément possible l'article du texte en discussion et l'alinéa dans lequel l'adjonction doit être opérée, de préciser cette adjonction :

**Exemple d'amendement tendant à ajouter un ou plusieurs mots. France**

<p style="text-align: center;"><b>Titre du projet de loi</b> Article... Amendement N° Présenté par....</p> <p>Au énième alinéa de cet article, Après les mots : ... (texte en discussion) Insérer les mots : ....</p>
---

### **C. CONSERVER EN PERMANENCE LE SOUCI DE LA COORDINATION**

Dans le cours de la discussion, il peut survenir qu'un amendement rejaillisse sur de nombreuses dispositions du texte examiné. Il importe alors que l'auteur de l'amendement ou les services de procédure veillent à ce que l'ensemble des conséquences de cet amendement, s'il est adopté, soient tirées sur le reste de la rédaction du texte.

L'auteur pourra être ainsi conduit à déposer ce qu'il est convenu d'appeler des **amendements de coordination**. Ces amendements pourront aussi être qualifiés « **de conséquence** ». Un tel amendement peut être nécessaire pour modifier une numérotation d'article ou d'alinéa, pour harmoniser l'usage d'un terme ou d'un sigle.

Dans les cas où la coordination exige de multiples modifications, il sera possible d'élaborer un amendement d'ensemble, parfois familièrement appelé « **amendement balai** ».

## **III. RESPECTER LES RÈGLES DE DÉPÔT DES AMENDEMENTS**

Les Règlement des Assemblées fixent, en général, les règles de dépôt des amendements. Ces règles n'ont d'autre but que d'en faciliter le classement, l'appel puis la discussion.

### **A. LA FORME ÉCRITE**

Dans la plupart des Assemblées parlementaires, l'exigence d'une forme écrite est retenue pour assurer la recevabilité d'un amendement. Il pourra ainsi arriver que le président de séance fasse patienter les parlementaires en séance plénière jusqu'à ce que le texte écrit d'un amendement lui soit effectivement parvenu. Une telle exigence n'a d'autre but que de faciliter la discussion en supprimant les ambiguïtés et risques d'erreur d'une procédure qui resterait strictement orale.

De nombreuses assemblées recourent, grâce au progrès des technologies, à un dépôt électronique des amendements. Certaines ont mis en place des logiciels de gestion de la discussion des amendements qui mettent en réseau les services en charge de la procédure, les commissions chargées de l'examen préalable du texte et les groupes politiques.

## **B. LA MENTION DU TEXTE EN VIGUEUR VISÉ**

Le Règlement des Assemblées exige fréquemment que l'intitulé du projet ou de la proposition auquel s'applique l'amendement soit mentionné dans celui-ci.

Une telle exigence a pour objet de faciliter l'enregistrement des divers amendements lorsque plusieurs textes sont successivement en discussion au sein d'une même assemblée et d'éviter ainsi les confusions et les omissions.

## **C. LA MENTION DE L' (DES) AUTEUR(S)**

Le Règlement des Assemblées exige, le plus souvent, que les amendements mentionnent le(s) nom(s) de son (leur) auteur(s), ou soit signé par celui (ceux)-ci.

Cette exigence est à relier au besoin de transparence et à la nécessité d'identifier chacun dans l'exercice de sa responsabilité politique. Dans l'hypothèse de la co-signature d'un amendement par plusieurs présidents de groupes politiques, ou présidents de commissions, permanentes ou non, ou de membres d'un même groupe politique, le poids politique de l'amendement sera évalué de façon très différente par l'Assemblée et par le Gouvernement.

Parfois, l'amendement mentionnera que l'auteur a déposé un amendement « *au nom de* » tel groupe ou de telle commission, ce qui ajoute évidemment du poids politique à l'amendement en cause.

Dans les assemblées qui se sont dotées de facilités de dépôt électronique des amendements, la **signature électronique** de ceux-ci peut être admise.

## **D. L'OBLIGATION DE MENTION D'UN OBJET**

Nous avons vu ci-dessus combien l'objet constitue une partie intégrante de l'amendement. Il permet, en effet, au lecteur de mesurer la portée de celui-ci et l'intention de son (ses) auteur(s). Certains Règlements d'Assemblée font de l'adjonction d'un objet à l'amendement une condition de sa recevabilité.

## **E. LES DÉLAIS DE DÉPÔT**

Les délais de dépôt des amendements sont, en général, fixés, pour chaque projet de loi ou proposition de loi inscrit à l'ordre du jour, sur la base du Règlement des assemblées et de la Constitution, par les instances parlementaires chargées, en liaison avec le Gouvernement, de fixer cet ordre du jour. Ils peuvent être définis à l'avance, texte par texte, par écrit et affichés. Parfois des délais spécifiques sont définis pour certains types de textes, tels les projets de loi de finances.

Ces délais sont parfois impératifs, en ce qu'ils conditionnent la recevabilité des amendements.



Ainsi, **en France**, un amendement déposé au-delà de l'heure ou du jour limite fixé par la Conférence des présidents ne pourra être discuté ni même mis en distribution auprès des parlementaires.

Le délai devra toujours être fixé avec le souci de faciliter le processus démocratique, c'est-à-dire en donnant assez de temps à la commission saisie de l'examen du texte de rendre un avis sur l'amendement puis aux parlementaires pour étudier en séance plénière la rédaction au regard des conclusions de la commission compétente. Mais la pratique peut susciter des circonstances où le délai de dépôt sera extrêmement bref.

### ***F. L'ENREGISTREMENT ET LE NUMÉROTAGE***

Les Règlements des Assemblées fixent fréquemment des procédures précises d'enregistrement et de numérotage des amendements, selon leur ordre de dépôt dans le temps. Cet enregistrement et ce numérotage sont, en général, confiés aux services de procédure des Assemblées.

Il importe que ces tâches soient effectuées avec la plus grande rigueur, pour permettre :

- l'élaboration éventuelle d'une **liste d'appel** des amendements, en tenant compte des amendements éventuellement identiques. Cette liste d'appel sera, en général transmise au président de séance qui appellera ensuite chaque amendement sur cette base au cours de la séance plénière ;
- la prévention de toute contestation sur l'ordre de discussion des amendements, ordre qui, à l'expérience, n'est pas sans influence sur la discussion du texte et sa dynamique de rédaction au cours de la séance plénière.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**MAUGUIN-HEGELSON** (Murielle). L'élaboration parlementaire de la loi. Ed. Dalloz 2006.528p.

**BERGERON** (Robert. C) – Essais sur la rédaction législative – Programme canado-ukrainien – 1999 - 253p.

Le service des Relations internationales du Sénat reste à votre disposition pour toute assistance rédactionnelle à distance.

En cas difficulté, vous pouvez le contacter au

15 rue de Vaugirard 75006 Paris FRANCE

Fax 33 1 42 34 27 99

Courriel : [relinter@senat.fr](mailto:relinter@senat.fr)