



Document réalisé dans le cadre du projet de jumelage
entre le Ministère des Relations avec le Parlement
et le Conseil d'État Italien, financé par le programme
de facilité d'appui aux priorités du partenariat
Algérie - Union Européenne



MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DES TEXTES NORMATIFS

2023

Introduction

Les experts du Conseil d'Etat italien et ceux du Ministère des Relations avec le Parlement algérien ont élaboré les "*Techniques de rédaction des textes normatifs*", avec la collaboration de nombreuses autres administrations algériennes importantes.

En soulignant l'importance de ce document, pour sa valeur juridique et pour sa contribution à l'amélioration de la qualité des textes législatifs et de la sécurité juridique, j'entends souligner comment, dans le système constitutionnel italien, le Conseil d'État n'est pas seulement le sommet de la Justice administrative du Pays, mais aussi la plus haute *«instance consultative juridico-administrative»* (art. 100 de la Constitution).

Le Conseil d'État exerce sa fonction consultative depuis sa création en 1831 et exerce également des fonctions judiciaires depuis 1889.

Dans le système constitutionnel italien, le Conseil d'État contribue à la pleine affirmation de l'État de droit, tant par l'activité judiciaire d'interprétation et d'application de la loi, que par la fonction consultative, visant - en particulier - au contrôle formel et matériel des textes législatifs élaborés par le Gouvernement.

Au fil du temps, dans l'exercice de cette tâche supplémentaire et fondamentale, le Conseil d'État a développé et approfondi des techniques et des méthodologies - aujourd'hui consolidées - pour l'amélioration de la qualité de la législation, dans le plein respect et avec une distinction des rôles avec l'activité de du Gouvernement, et a également profité

des débats qui ont eu lieu sur la scène internationale, notamment au sein de l'Union européenne et de l'OCDE.

Dans le système italien, le Conseil d'État - à la demande du Gouvernement - peut également procéder à l'élaboration de projets d'actes à caractère législatif ou réglementaire, comme cela se produit dans les secteurs des expropriations pour cause d'utilité publique et des marchés publics.

Dans le cadre du projet de jumelage avec le Ministère des Relations avec le Parlement algérien, réalisé sous l'égide de l'Union européenne, le Conseil d'État italien a mis à la disposition de l'administration jumelée cette richesse de connaissances consolidées : le résultat final est certainement d'un haut niveau.

La diversité objective structurelle et institutionnelle des organismes jumelés (la justice administrative italienne et un Ministère algérien) ne représentait pas un obstacle, mais constituait au contraire une source de connaissance mutuelle et de comparaison institutionnelle fructueuse.

La collaboration fructueuse entre le Conseil d'État italien et le Ministère des Relations avec le Parlement algérien ne représente pas un épisode isolé, mais s'inscrit dans une ancienne tradition de collaboration entre deux Pays historiquement proches et amis.

Le succès de cette collaboration démontre une fois de plus que la diversité n'est pas un obstacle dans le cadre des collaborations institutionnelles, mais un élément précieux de comparaison mutuelle.

J'espère que ce projet de jumelage sera suivi d'un nouveau chemin de collaboration institutionnelle, destiné à durer et à se renforcer au fil du temps.

Luigi MARUOTTI
Président du Conseil d'État italien

MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DES TEXTES NORMATIFS

SOMMAIRE

PARTIE I – TECHNIQUES DE REDACTION DES TEXTES NORMATIFS

Chapitre 1 : Aspects généraux du texte normatif

Art. 1- Intitulé du texte normatif

Art. 2 - Préambule

Art. 3 - Eléments du texte normatif

Chapitre 2 : Règles de forme - Le langage normatif

Art. 4- Terminologie. Les termes

Art. 5- Terminologie. Les verbes

Art. 6- Terminologie. Les abréviations et les acronymes

Art. 7- Terminologie. Les conjonctions

Art. 8- Locutions et mots d'interconnexion entre les dispositions

Chapitre 3 : Partitions du texte normatif

Art. 9- *Numérotation et intitulé des articles*

Art. 10- *Partitions internes des articles*

Art. 11- *Partitions du texte normatif de niveau supérieur à l'article*

Chapitre 4: Rapports entre les textes et les textes modificatifs ou abrogatoires

Art. 12- *Textes modificatifs et abrogatoires*

Art. 13- *Textes modificatifs*

Art. 14- *Numérotation des alinéas dans les textes modificatifs*

Art. 15- *Références normatives internes*

Art. 16- *Références normatives externes*

Chapitre 5 : Aspects substantiels de la rédaction et du contenu du texte normatif

Art. 17- *Caractéristiques essentielles et but du texte normatif*

Art. 18- *Champ d'application du texte*

Art. 19- *Définitions normatives*

Art. 20- Dispositions de fond, de procédure et de sanctions

Art. 21- Transposition des traités ou des accords internationaux

Art. 22- Interdiction des règles hétérogènes

Art. 23- Date d'entrée en vigueur du texte normatif et mise en œuvre des différentes dispositions

Art. 24- Règles transitoires

Art. 25- Dispositions renvoyant à des mesures d'exécution

Art. 26- Publication

Art. 27- Annexes

PARTIE II – INTRODUCTION AUX OUTILS DE QUALITE REGLEMENTAIRE

Chapitre 1 : Pourquoi traiter de la qualité réglementaire (better regulation)?

1.1. Les problèmes de qualité des règles et leurs causes

1.2. Les solutions possibles. La liste de contrôle de l'OCDE

Chapitre 2 : Le cadre des outils de better regulation
- 1. Outils pour le stock réglementaire.

2.1 La simplification

2.2 La codification

Chapitre 3 : Le cadre des outils de better regulation
- 2. Outils pour le flux réglementaire.

3.1 L'analyse de l'impact de la réglementation

3.2 La consultation

3.3 La vérification de l'impact de la réglementation

PARTIE 1

TECHNIQUES DE REDACTION DES TEXTES NORMATIFS

Chapitre 1 : Aspects généraux du texte normatif

Art. 1- *Intitulé du texte normatif*

1. L'intitulé du texte normatif contient la typologie et l'objet principal du texte, son numéro et sa date d'approbation, à l'exception des décrets, arrêtés et décisions individuels.
2. L'intitulé est précis, objectif et univoque. Les expressions contenant des souhaits ou des évaluations subjectives sont à éviter. Il en est de même pour les citations d'une référence juridique (la date ou le numéro et l'intitulé de la référence juridique).
3. Si l'objet du texte initial a subi des modifications substantielles, l'intitulé doit être reformulé en conséquence.

Art. 2- *Préambule*

1. Par «préambule», on entend tout ce qui se trouve entre l'intitulé et le dispositif du texte, c'est-à-dire, la liste des visas, avec les formules solennelles qui les entourent.
2. Les visas qui forment le préambule ne contiennent pas des éléments superflus et servent à indiquer:
 - a) la base juridique du texte, notamment les dispositions qui attribuent la compétence pour adopter le texte en question ainsi que l'ancrage juridique des différentes dispositions du texte. En cas de pluralité de bases juridiques,

il faut les citer sur des lignes distinctes en partant de la source la plus importante et de la plus ancienne à la plus récente. Vu le caractère solennel des visas, les textes juridiques sont cités par leur intitulé complet tout en respectant le principe de la hiérarchie des normes;

b) les phases procédurales suivies, et en particulier:

1) la typologie de la procédure adoptée (ordinaire ou spéciale);

2) le rapport (propositions et initiatives) prévu pour l'adoption du texte;

3) les consultations et les avis prévus pour l'adoption du texte, le cas échéant.

3. Chaque visa est normalement introduit par la même formule (en français, par le mot «vu» en minuscules).

4. Des rappels plus généraux pourront trouver leur place, pour mémoire, dans l'exposé des motifs.

Art. 3- Eléments du texte normatif

1. Le contenu du texte normatif doit être homogène, pour son ensemble ainsi que pour ses différentes parties.

2. Le texte normatif comporte en général:

a) une partie introductive, comprenant des définitions, des champs d'application et des principes, le cas échéant;

b) une partie principale, qui contient des dispositions communes et particulières propres au fond du texte ainsi que des dispositions procédurales, à son tour divisé en plusieurs parties, si nécessaire;

c) une partie contenant, le cas échéant, des dispositions financières et pénales ainsi que des dispositions transitoires;

d) une dernière partie consacrée aux dispositions finales portant sur la mise en œuvre et l'entrée en vigueur ainsi que celles relatives à l'abrogation des dispositions antérieures contraires à la publication du texte.

3. Chaque disposition est formulée de manière intelligible, simple, précise tout en évitant les ambiguïtés et les éléments superflus.

4. Les dispositions dérogatoires et celles régissant les cas particuliers indiquent toujours la disposition portant la règle générale à laquelle elles dérogent.

Chapitre 2 : Règles de forme - Le langage normatif

Art. 4- *Terminologie. Les termes*

1. Le même terme est utilisé dans l'ensemble du texte (intitulé, articles et annexes) pour exprimer le même sens.
2. Il faut éviter l'utilisation des synonymes: le même terme est toujours utilisé pour exprimer un certain concept.
3. Pour assurer la compréhension et la bonne application du texte, il faut utiliser dans sa première partie la définition des différents termes consacrés par le texte.
4. Il est également nécessaire de garder les termes fermes dans leur usage traditionnel.
5. Pour assurer la cohérence, le caractère non contradictoire et l'homogénéité terminologique des dispositions entre les différents textes, il faut garder la même définition consacrée par les autres textes, comme règle générale. Dans certains cas où il est nécessaire d'utiliser une définition autre que celle déjà consacrée dans d'autres textes, la nouvelle définition est précisée compte tenu des spécificités du texte normatif.
6. Dans des cas particuliers, les définitions peuvent également être contenues dans les annexes.
7. L'utilisation des termes étrangers est à éviter, sauf s'ils sont adoptés dans la langue juridique et n'ont aucun synonyme équivalent dans cette langue.

8. Si un terme utilisé dans le langage commun a un sens technique et juridique, il est clairement indiqué dans la partie consacrée aux définitions dans le texte.

Art. 5- Terminologie. Les verbes

1. Le temps utilisé dans la rédaction de la disposition normative est le présent de l'indicatif, sauf dans des cas exceptionnels (le future et le passé composé).
2. Le terme «abroger» est utilisé pour l'élimination des dispositions des textes normatifs (article, alinéa, paragraphe, tiret).
3. Le terme «supprimer» est utilisé pour l'élimination d'une ou plusieurs phrases ou mots à l'intérieur de la disposition.

Art. 6- Terminologie. Les abréviations et les acronymes

1. Les abréviations consistent à tronquer la partie finale du mot ou d'autres parties qui composent la dénomination. Elles sont exclues, à la seule exception de l'abréviation «ART.» pour le mot article, mais limitée à l'intitulé de chaque article.
2. Les acronymes sont constitués par des initiales de plusieurs mots. Ils ne sont utilisés que s'ils sont mentionnés avec leur dénomination complète la première fois dans le texte lui-même. Les lettres qui composent l'acronyme sont en majuscules et ne sont pas séparées par des points.

3. Si le texte contient une disposition sur les définitions, conformément à l'article 4, alinéas 4 et 6, la signification de l'acronyme est incluse dans cette disposition.

4. Lorsqu'un acronyme est utilisé, dans sa première citation, l'expression est donnée dans son intégralité, suivie de l'acronyme qui sera utilisé à sa place, précédé des mots « désigné ci-après ». Dans les citations suivantes, seulement l'acronyme est utilisé.

Art. 7- Terminologie. Les conjonctions

1. La conjonction «et» signifie que, dans un certain nombre d'exigences et de conditions, tous ces éléments doivent concourir pour que l'effet de la disposition se produise.

2. La conjonction disjonctive «ou» a des significations différentes selon qu'elle implique des prédictions alternatives entre elles, l'une excluant l'autre (la dite «disjonctive absolue»), ou plutôt des prédictions non alternatives entre elles, qui peuvent se produire ensemble ou séparément (la dite «disjonctive relative»).

3. Afin de spécifier qu'il s'agit de disjonction absolue, la disjonction «ou» est répétée deux fois. Pour indiquer une disjonction relative sont utilisées des formules qui expriment clairement le caractère additif de l'inscription, tels que «ou» ou «conjointement ou solidairement» et similaires; dans ce cas l'utilisation de l'expression «et/ou» est à éviter dans la mesure du possible.

Art. 8- Locutions et mots d'interconnexion entre les dispositions

1. Les locutions et les mots les plus courants pour indiquer l'interconnexion entre les dispositions sont:

a) la locution «sans préjudice»: signifie que la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également; elle est synonyme de «indépendamment de» ;

b) la locution «sous réserve»: indique l'ordre de prééminence entre deux dispositions en conflit, soit qu'elles appartiennent à deux textes différents, soit qu'elles se situent à l'intérieur d'un même texte: la disposition n'a d'effet que lorsque le texte réservé ne trouve pas à s'appliquer ;

c) le mot «nonobstant»: signifie que la règle qui va être énoncée s'impose, sans que d'autres règles existantes puissent y faire obstacle («Nonobstant toutes dispositions contraires ..., nonobstant les dispositions de l'article 2 ... ») ;

d) la locution «par dérogation»: indique la disposition à laquelle on entend spécifiquement déroger («par dérogation aux dispositions de l'article 3. ... » ; «par dérogation aux dispositions du présent décret»);

e) le mot «toutefois» : apporte une restriction à la portée d'une disposition et annonce un régime distinct (« Au cours des deux premières années d'exercice professionnel [d'un avocat], cette formation inclut dix heures au moins portant sur la déontologie. Toutefois, au cours de cette même période... »);

f) le mot «notamment»: le recours au mot «notamment» est justifié lorsqu'il s'agit d'apporter, sans viser à l'exhaustivité, des précisions:

1) sur le contenu d'une réglementation;

2) sur des éléments particuliers à prendre en compte pour procéder à une appréciation ou une qualification;

3) sur des mesures s'imposant plus particulièrement dans telle ou telle circonstance.

L'usage du mot «notamment» est à éviter lorsqu'il s'agit de définir la portée d'une interdiction. Il convient également d'éviter ce mot lorsque, introduisant les cas où une réglementation s'applique, il s'avère que le mot «notamment» précède une énumération qui entend couvrir tous les cas envisageables et n'a dès lors qu'un objet de précaution stylistique;

g) «le cas échéant»: signifie que la règle énoncée ne trouve à s'appliquer que si certaines conditions ou circonstances sont réunies.

Chapitre 3 : Partitions du texte normatif

Art. 9- Numérotation et intitulé des articles

1. Les articles des textes normatifs sont numérotés progressivement selon la suite naturelle des nombres cardinaux.

2. En plus, les articles peuvent porter un intitulé, nommé rubrique. Il faut dans tous les cas respecter le critère d'uniformité: ou tout est accompagné de rubriques, ou aucun ne l'est.

3. Les articles additifs à insérer suite à des modifications successives dans le texte initial, sont marqués du numéro de l'article auprès duquel ils sont placés, suivis par l'adverbe numéral latin (*bis, ter, quater, etc.*) ou autres systèmes équivalents.

4. Même dans le cas d'un seul article, les articles additifs sont nommés comme décrit ci-dessus.

(Exemple : si une loi ne comporte que l'article 1, si de nouveaux articles sont ajoutés par la suite, ils seront numérotés 1 bis, 1 ter, etc. et non pas article 2, article 3, etc.)

5. Les articles additifs qui doivent être placés avant l'article 1 du texte initial sont marqués des chiffres «01», «02», «03», etc.

6. Les articles à inclure dans les textes initiaux, et qu'il est indispensable de mettre en place intermédiaire entre les éléments ajoutés ultérieurement au texte initial, sont marqués du numéro de l'article après quoi ils sont insérés, intégrés par un nombre (l'article inséré entre *1bis* et le *1ter* devient donc *1bis.1*).

Art. 10- *Partitions internes des articles*

1. Chaque article est divisé uniquement en «alinéas». Les alinéas se terminent par un point.

2. Les alinéas sont numérotés progressivement selon la suite naturelle des nombres cardinaux et les numéros sont suivis d'un point.

3. Même si un article a un seul alinéa, il est marqué avec le nombre «1.».

4. Il est permis de retourner à la ligne suivante après le point uniquement à la fin de l'alinéa.

5. L'alinéa peut être aussi divisé en «paragrapes», indiqués avec des lettres suivies par une parenthèse (a), b), c), etc.). Dans ce cas, la partie introductive de l'alinéa est suivie par les deux points. La phrase constituant la «partie introductive» doit régir syntaxiquement tous les cas réglés par les paragraphes qui la suivent. La prévision contenue dans le paragraphe sera suivie

d'un point-virgule. Le paragraphe suivant est placé à la nouvelle ligne.

6. Le retour à la ligne suivante à l'intérieur d'un paragraphe est à éviter.

7. Le paragraphe peut être à son tour divisé en «tirets» indiqués par des numéros suivis d'une parenthèse, chacun d'eux est fermé par un point-virgule.

8. Chaque alinéa, paragraphe ou tiret peut être composé de plusieurs «phrases» syntaxiquement complètes se terminant par le point, sans retourner à la ligne suivante.

9. L'utilisation de lignes ou d'autres signes graphiques pour distinguer les partitions internes d'un alinéa est, en règle générale, à éviter.

Art. 11- Partitions du texte normatif de niveau supérieur à l'article

1. Les partitions de niveau supérieur à l'article au sein d'un texte normatif sont uniformément dénommées avec les termes suivants:

a) Chapitre, qui représente la partition de premier niveau. Le Chapitre peut être répartie en plusieurs Sections; la Section peut être répartie en plusieurs Sous sections;

b) Titre, qui représente la partition de deuxième niveau, comprenant plusieurs Chapitres;

c) Partie, qui représente la partition de troisième niveau, comprenant plusieurs Titres;

d) Livre, qui représente la partition de quatrième niveau, comprenant plusieurs Parties.

Chapitre 4 : Rapports entre les textes et les textes modificatifs ou abrogatoires

Art. 12- *Textes modificatifs et abrogatoires*

1. Tout texte modificatif ou abrogatoire précise expressément les dispositions à modifier ou à abroger, tout en évitant les modifications et les abrogations implicites ou indirectes.

2. Pour un texte modificatif ; les nouvelles dispositions sont intégrées dans le texte initial, et les modifications ultérieures se réfèrent uniquement à ce dernier.

3. Il existe des formules d'abrogation pour des cas particuliers:

a) la formule d'abrogation innominée («sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi») est à éviter, car elle peut prêter à confusion;

b) en cas d'incertitude quant à l'exhaustivité de la liste des dispositions abrogées, afin de démontrer que cette liste peut ne pas être exhaustive, il faut utiliser la formule « sont abrogées, notamment, les dispositions suivantes».

Art. 13- *Textes modificatifs*

1. Les textes modificatifs sont composés de deux parties: la «partie introductive» et les «modifications» au sens strict.

2. La «partie introductive» précise la relation entre la règle précédente et les modifications en spécifiant s'il s'agit d'une insertion, d'une substitution ou d'une suppression. Elle se termine par deux points et est suivie des «modifications» qui sont indiquées entre guillemets. La «partie introductive» indique la position des «modifications», c'est-à-dire l'article, l'alinéa ou les mots après lesquels elle doit être insérée.

3. Si la «modification» remplace un article dans son intégralité, un alinéa numéroté, un paragraphe ou un tiret, elle répète la lettre ou le numéro.

4. Chaque «modification» est l'objet d'un article séparé. Il est à éviter d'insérer plusieurs modifications dans des textes différents avec le même article. S'il faut procéder à des modifications textuelles de même teneur au même acte, il faut utiliser une formule synthétique telle que : «l'expression «Y», à chaque fois qu'elle apparaît, est remplacée par l'expression suivante : «Z» ».

(Exemple : L'expression "conservatoires de musique et instituts de musique" est remplacée par l'expression "instituts supérieurs de musique et de danse").

Art. 14- Numérotation des alinéas dans les textes modificatifs

1. Dans les «modifications» remplaçant intégralement un article du texte initial, dont les alinéas sont numérotés, les alinéas du nouveau texte sont également marqués en succession.
2. Si les «modifications» introduisent de nouveaux alinéas, sans remplacer intégralement un article, ceux-ci sont marqués du même numéro que l'alinéa à la suite duquel ils sont placés, complété par l'adverbe numéral latin *bis*, *ter*, *quater*, etc. Ce critère est également appliqué pour les alinéas additifs insérés après le dernier alinéa ou après un seul alinéa.
3. Si des alinéas additifs et numérotés sont insérés dans un texte initial et sont placés avant l'alinéa 1, ils sont marqués par les chiffres «01», «02», «03», etc.
4. Les alinéas à inclure dans des textes initiaux, et qu'il est indispensable de mettre en place intermédiaire entre des alinéas ajoutés ultérieurement au texte initial, sont marqués du numéro de l'alinéa après quoi ils sont insérés, intégrés par un nombre (l'alinéa inséré entre 1 *bis* et le 1 *ter* devient donc 1*bis*.1)
5. Les alinéas additifs ne sont pas numérotés s'ils sont insérés dans un texte normatif précédent dont les alinéas n'étaient pas numérotés.

Art. 15- *Références normatives internes*

1. Dans les références internes, c'est-à-dire aux articles et alinéas du même texte normatif, il faut se référer à l'article sans autres additions. La citation des articles est complétée par l'expression «du présent texte» seulement lorsque des références à autres sources normatives peuvent, dans le contexte, produire des incertitudes d'interprétation.
2. La même règle que celle énoncée à l'alinéa 1, s'applique à la citation d'un alinéa à l'intérieur d'un même article, c'est-à-dire que, dans ce cas, l'expression «du présent article» n'est pas utilisée que si des références à d'autres sources normatives ou à d'autres articles peuvent, dans le contexte, être cause d'incertitude.
3. Dans les références internes à des textes comportant la numérotation des alinéas, la citation des alinéas eux-mêmes est faite toujours par référence au numéro.
4. Les phrases à l'intérieur de l'alinéa ne sont pas numérotées, mais s'il y est fait référence ou si elles font l'objet d'une modification, elles sont indiquées comme première phrase, deuxième phrase, etc.
5. Dans les références internes, l'utilisation des expressions «précédent» et «suivant» est à éviter. Le nombre des articles ou des alinéas est toujours mentionné.

Art. 16- *Références normatives externes*

1. Dans les références externes, c'est-à-dire à des textes autres que le texte normatif qui fait la référence, la citation est faite avec l'indication de la date (jour, mois, année) de la promulgation ou de l'adoption du texte cité, accompagné du numéro correspondant. L'indication du titre du texte est à éviter en cas de citations répétées du même texte, après la première citation; l'indication du numéro et de l'année est suffisante.

2. Pour les références externes à un texte qui a été modifié ultérieurement, la formule «et modifications ultérieures» est à éviter. Lorsqu'il est fait référence au texte en vigueur à une date donnée, cette intention doit apparaître de manière claire et non équivoque.

3. Il faut toujours faire référence à la disposition de base; les références en chaîne et successives (par exemple: référence à l'article x qui renvoie à son tour à l'article y) sont à éviter.

4. Lorsqu'il est fait référence à des dispositions modifiées, la référence est toujours faite au texte qui a fait l'objet de modifications et non au texte modificateur.

5. Dans les références externes à des textes contenant des alinéas non numérotés, la citation des alinéas se fait toujours par référence aux alinéas sans introduire la numération cardinale, mais avec l'indication de la numération ordinale (exemple le premier alinéa, le deuxième alinéa etc.) Dans le cas où l'article est constitué d'un seul alinéa non numéroté, la référence

est faite à l'article. Dans les références externes à des textes avec des alinéas numérotés, la citation des alinéas est faite toujours par référence au numéro de l'alinéa.

6. Le nombre des articles ou des alinéas auxquels il est fait référence est toujours indiqué avec précision. L'utilisation des expressions comme «les articles ... ou alinéas ... et suivants», ou comme «le dernier ou l'avant-dernier alinéa» ou «les deux derniers alinéas» est à éviter.

7. Les parties du texte normatif sont citées dans l'ordre décroissant et séparées par des virgules (par exemple : «Article 1, alinéa 2, paragraphe a), tiret 1) »). Les partitions supérieures à l'article sont citées dans l'ordre décroissant, en commençant par la partition du niveau le plus élevé (par exemple : «Titre I, chapitre II, section I»). Il est à éviter de faire référence à d'autres dispositions par l'expression: «dans la mesure où elles sont compatibles » sauf pour des cas particuliers.

Chapitre 5 : Aspects substantiels de la rédaction et du contenu du texte normatif

Art. 17- Caractéristiques essentielles et but du texte normatif

1. La rédaction des textes normatifs a des caractéristiques non seulement formelles, mais aussi de nature substantielle. Les paragraphes suivants sont dédiés à la définition de ces aspects, selon un ordre qui tient

compte de la séquence-type des dispositions d'un texte normatif.

2. Le texte normatif n'est pas motivé. Dans certains cas il sera utile, exceptionnellement, d'indiquer les finalités générales du texte normatif pour encadrer, mieux que l'intitulé seul peut faire, l'objectif et faciliter sa lecture et connaissance. Dans ce cas, sans préjudice des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1, le but de l'intervention législative peut être énoncé dans une disposition introductive.

3. Les dispositions qui contiennent de simples déclarations d'intention sans rapport avec les finalités du texte sont à éviter.

Art. 18- Champ d'application du texte

1. Une disposition autre que celle prévue à l'article 17 définit le domaine objectif et le domaine subjectif de l'application du texte normatif, par une formulation de caractère général, claire et suffisamment flexible.

(Exemple : Le présent règlement fixe les procédures d'acquisition des données et leur enregistrement dans la base de données des ventes judiciaires, établie au ministère de la justice, et régleme l'accès de toutes les personnes habilitées à y accéder.)

Art. 19- Définitions normatives

1. Lorsque dans des textes normatifs des termes récurrents ont une valeur technique ou spécifique, ou lorsque

les termes utilisés ont plusieurs significations dans le langage courant, technico-scientifique ou juridique, ainsi que dans le cas de termes particulièrement compliqués, on consacre une partie à la définition de ces termes.

2. Les définitions sont utilisées seulement si elles sont nécessaires pour une explication intelligible et non ambiguë du texte. Elles sont placées au début du texte normatif, dans un seul article ou peuvent également être contenues dans des annexes, selon les règles fixées par l'article 4.

3. L'utilisation de nouvelles définitions normatives est précédée par la vérification que, dans le système juridique, il n'y a pas d'autres définitions du même terme qui puissent être en contradiction.

Art. 20- Dispositions de fond, de procédure et de sanctions

1. Après les définitions normatives, il y a le corps du texte, concernant la discipline qui est l'objet du texte normatif.

2. Le caractère contraignant des dispositions du texte normatif est assuré notamment par le système des sanctions afférentes.

Art. 21- Transposition des traités ou des accords internationaux

1. Les règles constitutionnelles déterminent tant la validité interne que la valeur hiérarchique des différentes normes internationales qui sont transposées.

2. La transposition est l'opération de transformation de la norme internationale en norme nationale. Elle peut utiliser plusieurs techniques, qui consistent notamment à :

a) renvoyer directement au texte international et le déclarer applicable;

b) reprendre dans l'acte interne la substance normative du traité ou de l'acte unilatéral international successif, en tout ou en partie.

3. La pratique est au cas par cas, selon le contenu plus ou moins précis du traité ou de l'acte unilatéral:

a) si la norme internationale est suffisamment précise et peut avoir un effet direct, on peut la mettre en œuvre à travers des mesures d'exécution;

b) si le texte ne se suffit pas à lui-même, des mesures complémentaires d'exécution peuvent être nécessaires.

Art. 22- Interdiction des règles hétérogènes

1. La matière qui est objet du texte normatif est une matière homogène. L'introduction de dispositions totalement hétérogènes à la matière est à éviter.

2. Des exceptions au principe de l'homogénéité de la matière ne sont admises que lorsqu'il s'agit d'une intervention normative nécessaire et qu'il existe au moins un lien logique avec le contenu du texte normatif dans son ensemble. Dans ce cas, la disposition en question est placée dans un article spécial et son contenu est mentionné dans l'intitulé du texte normatif dans la mesure du possible.

3. La subdivision des dispositions en différentes partitions, de la plus petite (tiret) à la plus grande (livre), selon les définitions données aux articles 10 et 11, s'informe aux critères d'homogénéité et d'uniformité.

Art. 23- Date d'entrée en vigueur du texte normatif et mise en œuvre des différentes dispositions

1. La date d'entrée en vigueur des textes normatifs dans leur ensemble est celle de leur publication au Journal Officiel, en vertu de l'article 4 du code civil, et elle n'est pas indiquée dans le texte.

2. A titre exceptionnel, le texte peut prévoir une date d'entrée en vigueur autre que celle prévue à l'alinéa 1. Dans ce cas, elle est indiquée dans le dispositif comme suit : «La présente loi entre en vigueur à partir de ...».

3. Le texte peut, également, prévoir une date différente d'entrée en vigueur uniquement pour certaines dispositions. Dans ce cas, elle est indiquée dans le dispositif comme suit : «Les dispositions de l'article x entrent en vigueur à partir de...».

4. En ce qui concerne le début de l'entrée en vigueur, sauf indications expresses contraires, un délai commence à 0 heure de la date indiquée.

5. En ce qui concerne la fin de la mise en œuvre, sauf indications expresses contraires, un délai se termine à minuit de la date indiquée.

Art. 24- Règles transitoires

1. Les règles transitoires disciplinent le passage du régime précédent à celui introduit par une nouvelle disposition et règlent les rapports juridiques créés par la législation précédente et encore pendantes.

2. Il existe trois régimes transitoires applicables aux rapports mentionnés:

a) application de la législation précédente (principe d'ultra activité) ;

b) application de la nouvelle législation (principe de rétroactivité) :

c) régulation autonome à caractère provisoire.

3. Quel que soit le régime transitoire adopté, la discipline applicable et le délai de validité sont toujours indiqués

de manière claire et précise, avec l'individuation des dates des effets afférents.

Art. 25- *Dispositions renvoyant à des mesures d'exécution*

1. Si les textes normatifs prévoient l'adoption des mesures d'exécution pour leur mise en œuvre, ils en définissent les modalités.

Art. 26- *Publication*

1. La publication des textes normatifs, qu'il s'agit des lois ou des règlements, est une condition pour leur applicabilité, leur exécution et leur opposabilité. Les textes normatifs sont publiés au Journal Officiel. Le dernier article du texte normatif est consacré à cet effet.

Art. 27- *Annexes*

1. Comme règle générale, les tableaux, listes, prospectus etc. ne sont pas insérés dans le corps du texte normatif, mais en annexe, après le dernier article.

2. L'article (ou le premier article) qui renvoie à ladite annexe est cité au début de chaque annexe.

3. La partition interne des annexes permet de citer clairement les différentes parties de l'annexe.

4. Les annexes - généralement utilisées pour joindre au texte normatif des documents contenant des indications techniques, des données statistiques, des cartes, etc. - ne

contiennent pas comme règle générale d'autres dispositions de fond, qui sont insérées dans le corps du texte.

5. Les annexes ont la même valeur normative que le texte, sauf indication contraire.

PARTIE II

INTRODUCTION AUX OUTILS DE QUALITE REGLEMENTAIRE

Chapitre 1.

Pourquoi traiter de la qualité réglementaire (better regulation)?

Si les techniques d'élaboration des textes normatifs offrent un outil pratique visant à améliorer la qualité de la réglementation, et notamment le langage des lois, cette partie entend offrir quelques idées et des perspectives pour une meilleure réglementation « substantielle », entendue comme une amélioration de la qualité du contenu des lois (dans le langage international, la « better regulation »).

En effet, après une introduction expliquant pourquoi il est important et utile de traiter de la better regulation, certains outils opérationnels pour améliorer la qualité de la réglementation sont présentés. Ces outils visent en partie à améliorer les règles existantes, le soi-disant stock réglementaire (simplification et codification) et en partie à améliorer les règles du futur, le flux réglementaire (analyse de l'impact de la réglementation, consultation, vérification de l'impact de la réglementation).

Le point de départ de la réflexion est le rôle joué par les règles. Au XXe siècle, l'expansion réglementaire a permis aux gouvernements d'obtenir des résultats décisifs pour la protection de multiples valeurs sociales et économiques.

Aujourd'hui, cependant, les formes de production traditionnelles soi-disant « command and control », qui se traduisent par l'imposition d'une règle et le contrôle de son application, ne semblent plus capables de gérer les changements en cours.

En fait, les systèmes réglementaires traditionnels doivent être adaptés à certains nouveaux besoins et à des changements, dictés avant tout par les raisons d'une économie moderne.

Le fort impact des règles sur l'économie implique que les règles peuvent favoriser la croissance économique, mais aussi entraîner des charges cachées et décourager l'initiative et le développement.

Par exemple, si un entrepreneur doit obtenir de nombreuses autorisations pour ouvrir une usine de production, il est probable qu'au final il ira investir ailleurs, ou pire, il investira tout de même mais il ne sera pas aussi compétitif que les autres, parce qu'il dépensera plus d'argent juste pour gérer la bureaucratie.

Simplifier le poids réglementaire, c'est comme réduire les impôts sans charges budgétaires.

En fait, cela entraîne des économies d'heures de travail, des coûts nécessaires pour faire face à la bureaucratie et ça permet de réduire les coûts sans avoir à supprimer les impôts. Au moment de décider d'exercer ou non une activité donnée, il faut toujours tenir compte des charges imposées aux entreprises et essayer de comprendre ce qui est vraiment nécessaire, et donc

à préserver, des obligations qui ne le sont pas. Distinguer le premier type de charges du second est le véritable problème auquel il est proposé de répondre.

Un autre groupe de raisons qui justifient la nécessité de connaître et d'appliquer les outils de better regulation est celui dans lequel les raisons de la mondialisation trouvent leur place. Dans un contexte supranational et souvent mondial caractérisé par le développement rapide des technologies, des échanges internationaux et des entreprises multinationales, les différentes performances réglementaires (et administratives) nationales influencent les choix des investisseurs. “L’image de marque du pays ” devient importante.

Les économistes développent des indicateurs qui servent à évaluer les réalisations nécessaires pour faire des affaires, telles que la facilité d'entrée, les contrats, l'accès au financement, les taxes, l'exécution des contrats (le Rapport le plus connu est « Doing business » de la Banque Mondiale). Des règles obscures ou complexes non seulement découragent donc les opérateurs étrangers, mais ont un impact significatif sur la perception de l'image d'un pays à l'étranger.

1.1- Problèmes de qualité des règles et leurs causes

Lorsqu'on nous demande « pourquoi des normes sont produites », nous pouvons donner des réponses différentes, qui ont été investiguées au niveau international.

1) Tout d'abord, les règles sont produites par « habitude », car normalement le législateur de chaque pays est habitué à résoudre le problème avec une nouvelle règle.

2) Une autre raison est «le contrôle»: on légifère un secteur pour en avoir le contrôle.

3) La troisième réponse est «l'image»: on fait des lois parce que ça donne de la visibilité.

4) Les règles sont également produites pour « des avantages », c'est-à-dire pour protéger des situations et des intérêts, comme dans le cas où ils visent à ne pas permettre à d'autres sujets d'entrer dans un marché fermé.

5) La cinquième raison est celle qui a pour objectif de « résoudre des problèmes », c'est-à-dire le cas où des règles réellement utiles sont produites.

La dernière est en fait la seule raison pour laquelle des normes devraient être produites, les quatre premières étant plutôt celles pour lesquelles des normes sont produites.

Les normes issues des premiers quatre groupes de raisons sont des normes inutiles, mais elles ne sont pas inoffensives. Les problèmes qui posent des normes inutiles peuvent être rassemblés en trois groupes principaux:

1) l'inflation réglementaire: ce sont les problèmes qui découlent de l'excès de réglementation. De nouvelles règles sont continuellement produites, mais celles préexistantes ne sont presque jamais abrogées. Nous avons

aussi des " règles à court terme" qui restent pour toujours. Enfin, pour cette inflation réglementaire, chacun connaît "ses" règles mais personne ne les connaît toutes.

2) la pollution réglementaire: ce deuxième groupe de problèmes comprend les antinomies, c'est-à-dire la contradiction "entre règles" et l'ambiguïté "interne" de la règle qui se produit lorsque la règle naît à la suite d'un "compromis" et d'un accord et est contradictoire à l'intérieur.

Il y a ensuite d'autres normes qui ne contiennent pas de préceptes, mais sont de simples "annonces": la norme est écrite "pour donner un signal", mais ne modifie pas effectivement la réalité.

Un autre symptôme de la pollution réglementaire est le manque de clarté linguistique, c'est-à-dire le style dit bureaucratique, car nous sommes habitués à rédiger les lois de manière complexe.

Enfin, le manque d'attention à la phase de mise en œuvre relève de cette classe de problèmes.

3) les coûts réglementaires : le troisième et dernier groupe de problèmes posés par les réglementations inutiles est celui des coûts. Les coûts en cause sont des coûts autres que ceux affectant les finances publiques.

Par exemple, les coûts sont aussi déterminés en termes de temps: si une loi m'oblige à "perdre du temps", elle occasionne un coût, comme dans le cas où je demande des autorisations pour commercer ou voyager. Mais

les coûts peuvent aussi être des coûts économiques réels, tant au niveau micro qu'au niveau macro-économique.

Ces trois groupes de problèmes ne sont pas spécifiques à la situation d'un pays en particulier, mais ils se font également sentir au niveau international, comme le montrent les études de l'OCDE.

Les deux premiers groupes de problèmes, à savoir l'inflation réglementaire et la pollution réglementaire, conduisent à l'incertitude sur la loi à appliquer au cas d'espèce, à la perte de crédibilité, à la défiance vis-à-vis des institutions. De plus, comme il n'est pas clair quelle règle doit être appliquée parce que les règles sont trop nombreuses ou contradictoires, cela conduit à des litiges. Le troisième groupe de problèmes, en revanche, à savoir les coûts de la réglementation, détermine la méfiance des investisseurs, car là où les coûts sont plus élevés, il y a moins de croissance et moins de compétitivité.

1.2 - Les solutions. La liste de contrôle de l'OCDE

La solution aux problèmes de régulation n'est pas d'éliminer les règles par ce qu'on appelle la déréglementation (dérégulation), qui risque d'être une banalisation, mais une meilleure régulation, c'est-à-dire de travailler sur la qualité de la régulation.

La better regulation ne se limite plus à la recherche d'une qualité juridico-formelle et donc à la clarté du texte, à la cohérence systématique et à la conformité aux sources supérieures, mais devient une recherche de qualité,

de règles à tous les niveaux, signifiant aussi « qualité non juridique », c'est-à-dire qu'elle vise à vérifier si la règle est facile à mettre en œuvre, atteint son objectif, fonctionne et obtient à moindre coût le bénéfice.

Sur la base de la liste de contrôle élaborée par l'OCDE, une règle doit avoir une "valeur ajoutée" et ne peut donc être introduite que si elle répond aux exigences suivantes:

- la norme est-elle vraiment nécessaire (le problème ne peut-il pas déjà être résolu avec les règles existantes)?
- la norme est-elle vraiment efficace (est-ce adapté pour résoudre le problème)?
- la norme est-elle compatible avec le système (également en abrogeant une partie de celui-ci) et avec le programme du gouvernement?
- la norme est-elle claire?
- la norme est-elle durable (ou au moins “ sunseting ”)?
- les coûts (inconvenients) sont-ils compensés par des bénéfices (avantages) plus importants?
- la norme est-elle « faisable » (l'administration est équipée et "formée")?
- la norme est-elle attentive à la conformité (compliance) et à l'exécution (enforcement)?

Chapitre 2.

Le cadre des outils de better regulation - 1. Outils du stock réglementaire

Parmi les outils de better regulation étudiés par l'OCDE pour les normes qui sont déjà en vigueur (le stock réglementaire) figurent la simplification et la codification.

2.1 - La simplification

La simplification répond au problème des coûts normatifs.

La simplification ne signifie pas déréglementation, ni nier la complexité de la vie moderne ou nier la protection des intérêts sensibles. Simplifier, c'est plutôt rendre les règles user friendly, applicables par les administrations et par les citoyens et les entreprises.

Simplifier est très compliqué. Il ne s'agit pas d'une one-shot policy, mais nécessite des politiques et des outils techniques: un travail systématique au cas par cas (et problème par problème) et une attention à la phase d'application.

2.2 - La codification

La codification répond au problème de l'inflation normative.

L'OCDE a étudié des techniques pour réduire la quantité de réglementations et le nombre excessif de lois, identifiant quelques remèdes :

- textes consolidés (non innovants): on prend toutes les lois et on les codifie selon la loi en vigueur;
- codes innovants;
- regulatory review, un examen périodique du système de réglementation;
- sunset rules, un mécanisme d' "autodestruction" des règles.

Même si le modèle des codes sectoriels maintenant s'impose, le code reste un instrument utile et surtout l'outil le plus efficace encore aujourd'hui pour réduire la quantité des lois.

La valeur ajoutée du code consiste :

- dans la lisibilité et l'accès au droit, c'est-à-dire on trouve tout à l'intérieur de ce texte;
- en établissant des principes, qui remplissent le code d'indications supplémentaires par rapport aux normes individuelles ;
- en mettant l'accent sur le rôle des tribunaux en fournissant un paramètre stable à l'interprète, en tant que forge de principes dans laquelle on trouve des idées et des lignes directrices pour l'application des règles.

Les codes sont importants, mais ils ne suffisent plus à eux seuls. Pour la réorganisation et la réduction du stock normatif, l'intégration de la codification avec deux stratégies est nécessaire : la simplification et l'abrogation massive.

Chapitre 3.

Le cadre des outils de better regulation - 2. Outils du flux réglementaire

En référence à la qualité des règles à produire, comme il a été mentionné au début, il est nécessaire d'aller au-delà de la dimension juridique des règles, lors de leur élaboration.

En effet, la "qualité légale" ne résout pas deux problèmes cruciaux pour la réglementation: leur "fonctionnement réel", en termes de faisabilité, de compliance, d'utilité, d'impact économique et leurs "coûts".

3.1 - L'analyse de l'impact de la réglementation.

Pour aller plus loin, les outils techniques développés par l'OCDE incluent d'abord l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

Quelle que soit la technique utilisée, l'analyse de l'impact de la réglementation nécessite la collecte et le traitement d'informations pour produire d'autres informations.

Elle comprend les étapes suivantes :

- 1) identification du problème;
- 2) identification des indicateurs (aspect "quantitatif");

3) identification des solutions possibles (a) option zéro, b) options d'intervention non réglementaires, c) options d'intervention réglementaires);

4) identification des coûts et avantages de chaque option.

L'AIR rappelle donc la nécessité de mesurer, de tenir compte des coûts macro et micro, des charges administratives, de la faisabilité et de la compliance.

Dans ce cas, il ne doit pas s'agir d'une justification ex post et elle ne peut pas remplacer la décision politique, mais plutôt c'est un outil permettant une décision politique éclairée. L'AIR doit équilibrer le point de vue des administrations sectorielles qui connaissent les problèmes et disposent des données et d'un organisme "autonome".

L'impact de la norme en ce qui concerne les investissements, la société et l'environnement et la faisabilité de la mesure par l'administration doivent également être analysés.

Elle doit être concentrée dans les cas "d'impact significatif", sinon on assiste à une crise de rejet.

Pour réaliser l'AIR, on peut utiliser la collecte des données par sondages, les études d'experts, les consultations, les enquêtes et groupes de discussion, tant que la méthode de collecte de données est flexible, mais avec des caractéristiques de crédibilité, de reproductibilité et d'équilibre.

Il faut souligner, en conclusion, qu'une application efficace de l'AIR nécessite un changement culturel et des solutions organisationnelles telles que les structures et les personnes dédiées.

3.2 - La consultation

Il y a au moins deux raisons principales pour utiliser l'outil de consultation des citoyens et des entreprises dans le processus d'adoption d'une norme: créer un sentiment d'appartenance et recueillir des données pour mieux comprendre le problème tout en responsabilisant les associations professionnelles. Ces motifs sont accompagnés d'un motif spécifique relatif au cas où il existe des Autorités indépendantes dans le secteur d'intérêt.

Les associations des "destinataires" de la nouvelle réglementation doivent être consultées, avec des caractéristiques de représentativité et de démocratie interne, avec les "premières lignes». De plus, il y a aussi les besoins de "ceux qui ne peuvent pas être consultés" qui doivent être pris en compte, par les organisations non gouvernementales ou – surtout – par le gouvernement.

Différents types de consultation peuvent être mis en œuvre : groupes d'opinion, consultations formelles avec des groupes sélectionnés ou informels, réunions publiques virtuelles ou en face à face.

Il y a aussi l'outil de l'exploration de l'opinion, une méthodologie de consultation "sans consulter

directement " mais en obtenant le sentiment sur une certaine politique à partir du web, grâce aux techniques de surveillance du monde en ligne et des réseaux sociaux, pour en extraire des données quantitatives et qualitatives utiles à la prise de décision.

Ce qui importe pour une consultation correcte est une identification claire et "sélective" des participants, le choix des documents à soumettre à la consultation, la définition des modalités participatives et des résultats associés et les effets sur la décision finale.

Dans le cas des Autorités indépendantes, la consultation compense le "gap démocratique" et fournit des éléments au régulateur pour le choix réglementaire, constituant un antidote à l'étendue et au caractère générique des pouvoirs attribués par le législateur aux régulateurs indépendants.

Les problèmes de concertation à prendre en compte sont les suivants :

- capture de la consultation : les individus, et les sujets plus petits, ne voient pas une réelle chance d'influencer les décisions ;
- une faible " alphabétisation " sur la manière de participer aux consultations ;
- une consultation " rituelle ", une fin en soi, qui ne coule pas dans l'AIR et qui a peu d'impact sur les choix finaux.

3.3- La vérification de l'impact de la réglementation

L'évaluation a posteriori d'impact de la réglementation est un test nécessaire de la réglementation et c'est l'un des aspects les plus négligés de la better regulation.

Elle sert à « maintenir » le stock réglementaire, à corriger la réglementation mise en place sans tout défaire et recommencer, en luttant contre le consumérisme réglementaire et en tirant des leçons pour l'avenir.

Là encore, la vérification de l'impact de la réglementation corrige et améliore l'analyse de l'impact de la réglementation elle-même, en fournissant des éléments utiles sur les indicateurs.

Enfin, elle garantit la crédibilité du régulateur et des institutions.

En référence à la méthodologie de vérification d'impact, il est suggéré de formaliser un mécanisme partant de la source primaire.

Grâce à l'utilisation de cet outil, il est possible d'identifier les meilleures pratiques en matière d'application de la loi et de sanctionner les écarts d'application. De plus, il permet d'identifier les besoins de corrections qui peuvent être apportées par des arrêtés correctifs spécifiques.

Dans cette phase d'examen ex post de la réglementation, il est également important d'impliquer les parties prenantes.

En guise de conclusion, il convient de préciser les questions qu'il est utile de se poser pour l'évaluation des lois existantes, ce qui démontre, une fois de plus, l'importance des indicateurs de mesure:

- la loi est-elle appropriée? est-elle toujours utile? la raison pour laquelle elle a été introduite est-elle toujours pertinente aujourd'hui?
- est-ce qu'elle est effective? les objectifs fixés pour son approbation ont-ils été atteints?
- est-ce qu'elle est efficace? y a-t-il eu des coûts ou des effets secondaires indésirables?
- y a-t-il une meilleure alternative? existe-t-il, maintenant, de meilleures alternatives pour faire la même chose?