



HAL
open science

L'apport et le statut de la légistique

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. L'apport et le statut de la légistique. La qualité de la loi. Expériences française et européenne., Mare et Martin, pp. 31-51, 2015. hal-01766821

HAL Id: hal-01766821

<https://hal.science/hal-01766821>

Submitted on 14 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'APPORT ET LE STATUT DE LA LÉGISTIQUE

Jacques Chevallier
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
 CERSA-CNRS

in P. Albertini (dir.), *La qualité de la loi. Expériences française et européenne*, Mare et Martin, 2015, pp. 31-51.

Apparue dans les années 1950, la notion de légistique, au départ controversée, a désormais pignon sur rue : en témoignent l'existence dans la plupart des pays, et en France aussi¹, de « guides »² mais aussi de manuels³, d'ouvrages savants³, de thèses⁴ et d'enseignements⁵ ; la légistique est donc apparemment reconnue comme une discipline à part entière, caractérisée par un savoir progressivement constitué et constamment enrichi, qu'il s'agit de diffuser et de transmettre. Cet essor remarquable est cependant assorti d'une série d'incertitudes et d'équivoques, relatives au périmètre, aux finalités et à la portée de la discipline.

Concernant le *périmètre*, la légistique ne s'intéresserait pour les uns qu'aux aspects formels de la législation, c'est-à-dire à la qualité des textes, à leur mise en forme aux modes de rédaction et aux conditions de formulation des énoncés juridiques : faisant écho à une préoccupation très ancienne⁶, elle ne s'appliquerait qu'à la « technique législative », à l'exclusion de toute interrogation sur la « politique législative », c'est-à-dire le contenu des textes, les objectifs poursuivis par le législateur et les moyens mobilisés pour les atteindre ; la légistique ne serait ainsi qu'une des branches d'une science plus large de la « législation », qui ne se borne pas à se pencher sur les problèmes de formulation des lois⁷, mais s'attache à « déterminer le besoin social de lois ». Pour les autres au contraire, les questions de forme ne pouvant être dissociées des enjeux de fond⁸, la légistique, qu'on appellera parfois « méthodologie législative »⁹, s'intéresserait tout

¹ *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, élaboré par le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement, 1^{ère} éd., 2005, 2^{ème} éd. 2006.

² Catherine Bergeal, *Rédiger un texte normatif. Manuel de légistique*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd. 1996, 7^{ème} éd. 2012.

³ Parmi les premiers, Luzius Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique de la législation*, Lausanne, Payot, 1985 ; André Viandier, *Recherche de légistique comparée*, Berlin, Springer-Verlag, 1988 ; Zbigniew Bankowski, *La science de la législation*, PUF, 1989 ; Dominique Rémy, *La légistique. L'art de faire les lois*, Rommillat, Coll. Pratique du droit, 1994.

⁴ Karine Gilberg, *La légistique au concret. Les processus de rationalisation de la loi*, Thèse Paris 2, 2007, 660 pp. (ronéo).

⁵ La légistique n'est cependant enseignée en France, à la différence d'autres pays (Suisse, Belgique, Canada...), qu'à l'Ecole nationale d'administration et à l'IEP-Paris.

⁶ La légistique formelle ne serait en fin de compte que « la prolongation contemporaine de quelques vieux rêves perfectionnistes d'écrire la législation » (Véronique Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2014, n° 420).

⁷ Jean Carbonnier, *Droit civil*, 25^{ème} éd., 1997, n° 25.

⁸ Gérard Cornu (*Linguistique juridique*, 2^{ème} éd., 2000) distinguait pour sa part la « nomologie », qui étudie le contenu des normes et la « nomographie », qui étudie leur écriture.

⁹ Jean-Louis Bergel, *Méthodologie juridique*, PUF, Coll. Thémis, 2001, p. 276.

autant au « contenu » des lois qu'à leurs modes de « rédaction »¹⁰ : elle comporterait dès lors deux volets, l'un formel, l'autre matériel¹¹ ; la place donnée à chacun de ces volets sera très inégale, les guides et les manuels de légistique privilégiant généralement les aspects formels, à l'exception de pays, tels la Suisse, où la « méthode législative » a connu d'importants développements¹².

Concernant les *finalités* de la discipline, les incertitudes sont tout aussi grandes. Alors que certains entendent faire de la légistique une authentique « science » de la législation, science-carrefour utilisant notamment dans son volet matériel les connaissances et les méthodes développées par d'autres sciences sociales (sociologie, science politique, science économique...) ¹³, d'autres n'y voient tout au plus qu'une « science appliquée » ou une « méthodologie »¹⁴, voire plus clairement encore un simple « art », « art de faire du droit de qualité » : la légistique ne serait pas « une science en chantier » mais seulement « la méthode du bon rédacteur, celui qui est soucieux des effets concrets du droit et sait les apprécier »¹⁵ ; la finalité pratique serait donc prédominante. Corrélativement, le statut de la légistique sera profondément différent : envisagée en tant que science, la légistique sera appelée à prendre place parmi les sciences sociales, ce qui implique la formation d'une communauté de chercheurs se reconnaissant et s'identifiant par référence à des principes et à des méthodes de recherche communs¹⁶ ; en tant qu'art, la légistique prendra au contraire appui sur les savoir-faire pratiques acquis dans le cadre d'une expérience professionnelle¹⁷.

Concernant enfin la *portée* de la légistique, on peut n'y voir qu'un ensemble de principes destinés à « guider la démarche du rédacteur dans les différentes étapes à suivre, de la conception du texte à son application »¹⁸ : formulés sous forme de « conseils » ou de « recommandations » en vue d'améliorer la qualité des textes¹⁹, elle n'aurait qu'une portée incitative, à l'exclusion de toute dimension contraignante ; appliquant la démarche managériale au droit qui lui était à l'origine étranger²⁰, elle prendrait la forme de « préceptes » que les rédacteurs seraient invités à appliquer afin que les règles de droit puissent produire leur plein effet. Néanmoins, entre management et droit, les frontières sont poreuses : la managérisation des normes juridiques peut coïncider avec le mouvement inverse de juridicisation des préceptes managériaux ; et les principes de légistique, aussi bien matérielle que formelle, vont en effet être traduits dans le langage du droit, en acquérant par-là même une dimension nouvelle.

Fruit au départ d'une construction pragmatique (I), les principes de légistique vont ainsi faire l'objet d'une juridicisation progressive (II) ; mais sa portée n'en reste pas moins relative (III).

¹⁰ Peter Noll (*Gezetzgebungslehre*, Rohwort, Reinbeck b. Hamburg, 1973) aurait été le fondateur de la « méthode législative », qui s'intéresse à la formation de la législation (voir Charles-Albert Morand, « La méthode législative », *Droit et Société*, n° 10, 1989, p. 391).

¹¹ Charles-Albert Morand (dir.), *Légistique formelle et légistique matérielle*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999. Voir aussi Véronique Champeil-Desplats, *op. cit.*, n° 419.

¹² En France, la légistique est souvent présentée comme ne concernant que les aspects formels.

¹³ En ce sens Charles-Albert Morand (préc.) qui appelait en 1988 à une inflexion en ce sens de la formation des juristes chargés de la confection des lois.

¹⁴ Jean-Louis Bergel, *op. cit.*, p. 267.

¹⁵ Serge Lasvignes, in « La légistique ou l'art de rédiger le droit », numéro spécial, *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008.

¹⁶ On peut considérer que le pas a été franchi dans certains pays, via les travaux de l'équipe de recherche de l'Université de Genève en Suisse, celle de l'Université de Tilburg aux Pays-Bas et celle de l'Université Katholiek de Leuven en Belgique.

¹⁷ En ce sens Catherine Bergeal, *op. cit.*

¹⁸ Catherine Bergeal, *Ibid*, p. 16 .

¹⁹ En ce sens *Guide de légistique* précité ou encore le Guide belge *Principes et technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008.

²⁰ Jacques Chevallier, « Management public et droit », *Politiques et management public*, n° 3, 2008, pp. 93-100.

I / UNE CONSTRUCTION PRAGMATIQUE

Le développement de la légistique à partir des années 1970 est lié à un besoin de rationalisation de la production juridique, résultant d'un double mouvement. D'une part, le constat, maintes fois réitéré²¹, des dysfonctionnements affectant l'outil législatif : alors que les normes d'origine législative sont toujours plus abondantes²², la qualité des lois serait de plus en plus médiocre, générant de multiples effets pervers²³. D'autre part, la soumission de la loi, comme de l'ensemble du droit, à un impératif nouveau d'efficacité : le bien-fondé de la loi, expression de la volonté générale, ne se présume plus ; celle-ci est désormais sommée d'être efficace, et légitime seulement à condition de l'être. Le souci de « mieux légiférer » va dès lors conduire à concevoir une série d'instruments visant à améliorer la qualité du travail législatif, avant tout d'un point de vue formel, mais aussi d'un point de vue matériel.

A) *L'essor de la légistique formelle*

1° L'essor de la légistique formelle a été le produit d'interactions entre des chercheurs, s'intéressant à la technique législative, et des hauts fonctionnaires, soucieux d'améliorer la qualité des textes : la réflexion des premiers, qui se nourrit de travaux parfois anciens, comme en Allemagne ou en France²⁴, et débouche sur la publication d'ouvrages ou de revues²⁵, va trouver un écho au sein de la haute administration ; la collaboration étroite qui s'établit dans le cadre de cercles ou de lieux d'échange conduira à la publication de « directives de légistique » ou de « guides pratiques » visant à normaliser les pratiques rédactionnelles. Dans tous les cas, la démarche est identique : il s'agit de diffuser à l'intention des rédacteurs des textes certaines règles de bonne pratique, mais sans pour autant leur donner une portée contraignante ; l'opération est menée sous l'égide d'une structure occupant une position centrale dans la production normative²⁶, avec l'appui d'universitaires.

Certains pays comme la Suisse²⁷, la Belgique²⁸ ou les Pays-Bas²⁹ seront en Europe continentale à la pointe du mouvement ; mais celui-ci gagnera très vite d'autres pays (Italie, Portugal...) et on le retrouve dans des pays de tradition juridique différente, comme le Royaume-Uni³⁰, les États-Unis³¹ ou le Canada³². En France, la diffusion de la démarche légistique sera plus lente : si

²¹ Voir le bilan établi par le Conseil d'État dans « De la sécurité juridique », *EDCE*, n° 43, 1991 et « Sécurité juridique et complexité du droit », *EDCE*, n° 57, 2006.

²² Si le nombre des lois est resté stable, le volume des textes a en revanche considérablement augmenté.

²³ Pierre Albertini, *La crise de la loi. Déclin ou mutation ?* LexisNexis, Coll. Essais, 2015.

²⁴ Dès le XIXe siècle, la technique législative avait suscité l'intérêt des chercheurs, en relation avec les impératifs du travail de codification (voir V. Lasserre-Kieslow, *La technique législative, Etude sur les codes civils français et allemand*, LGDJ, 2002).

²⁵ Comme le *Bulletin de la société suisse de législation* ou la revue *Legislação* au Portugal.

²⁶ Conseil d'État en Belgique, Ministère de la Justice en Suisse, Pays-Bas ou Canada.

²⁷ Conçues dès 1976 par la Chancellerie fédérale, actualisées en 1994 et révisées en 2001, les « directives sur la technique législative » seront complétées par un « guide de la législation » (1^{ère} éd. 1995, nouvelle édition 2013). Le guide se réfère aux principes de légistique qui avaient été dégagés dès 1904 par Eugène Huber, rédacteur du code civil suisse.

²⁸ Un traité de légistique formelle sera publié en 1982 par les services du Premier ministre.

²⁹ Un guide sera élaboré en 1999 par le ministère de la Justice.

³⁰ La *Statute Law Society* s'assignera pour objet l'étude des processus législatifs et le *Renton Report* s'attachera en 1975 à définir les voies d'une meilleure rédaction des lois.

³¹ Suite aux guides rédactionnels produits au niveau des États fédérés, un guide rédactionnel commun (*Drafting Rules*) sera édité en 2006.

³² La légistique a connu au Canada un développement tout particulier, compte tenu du contexte de bilinguisme et de dualité de systèmes juridiques (d'où le développement d'une « légistique comparée »).. Les recherches seront importantes au Québec ; un manuel d'instructions générales sera édité en 1982 sous l'égide du ministère de la Justice.

des circulaires émanent des Premiers ministres (14 juin 1983, 21 mai 1985 et surtout 30 Janvier 1997) avaient bien attiré l'attention sur les problèmes de rédaction des textes, les directives données par le SGG³³ (« circulaire rouge ») étaient restées assez sommaires ; il faudra attendre 2005 pour que soit élaboré sous l'égide du Conseil d'État et du SGG, un véritable guide de légistique, présentant « l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observées dans la préparation des textes normatifs ». La préoccupation légistique sera par ailleurs présente dès le début des années 1990 au sein de l'Union européenne, à travers le souci d'améliorer la qualité de la législation communautaire³⁴ : le livre blanc sur « la gouvernance européenne » de 2001 amorcera une dynamique nouvelle (« Légiférer à bon escient »), conduisant à l'adoption d'un guide pratique pour la rédaction de la législation communautaire et à l'adoption du programme « Mieux légiférer »³⁵, préconisant « simplicité, clarté, cohérence dans la rédaction des textes législatifs », tous objectifs de légistique formelle qu'on retrouve dans le programme visant à une « réglementation intelligente » au sein de l'Union (2010)³⁶.

2° Visant à guider les rédacteurs des textes, les guides de légistique comportent un ensemble de dispositions de nature variée : certaines, relatives à la position des textes au sein de la hiérarchie des normes et aux règles de procédure à suivre pour leur édicition, ne relèvent pas à proprement parler de la légistique ; d'autres concernent leur présentation formelle — structuration (intitulé, exposé des motifs, étude d'impact, visas, annexes...) et composition (subdivisions, articles, paragraphes, alinéas...). Les plus importantes sont des règles d'écriture : comme l'indique le guide pour la rédaction de la législation communautaire de 2003, mais ces exigences se retrouvent dans l'ensemble des guides nationaux, les actes législatifs doivent être « formulées de manière claire (facile à comprendre, sans équivoques), simple (concise, dépourvue d'éléments superflus) et précise (ne laissant pas d'indécision dans l'esprit du lecteur »³⁷ ; de là découlent un ensemble de prescriptions³⁸ concernant le langage, le choix des mots (éviter le jargon, utiliser dans toute la mesure du possible des termes courants), le temps et le mode, la ponctuation, la structuration des phrases etc.... L'exigence de clarté dans la formulation des textes donnera notamment lieu dans les pays de *Common law* (Royaume-Uni, Etats-Unis, Australie, Canada...) à des programmes ambitieux de simplification de l'écriture des lois, par l'utilisation d'une « langue populaire » (*Plain legal language*)³⁹.

L'essor des technologies de l'information et de la communication a donné à cette entreprise de simplification et de normalisation de l'écriture du droit une portée nouvelle⁴⁰ : le croisement de la légistique et de l'informatique (« légimatique ») a donné en effet naissance à des systèmes informatisés d'aide à la rédaction, contribuant à uniformiser les pratiques rédactionnelles ; parallèlement, les nouveaux outils informatiques mis en place en vue de favoriser la communication entre les différents acteurs en charge de la production des textes et d'assurer le suivi des étapes

³³ Un service de la législation et de la qualité du droit avait été créé en 1996 en son sein.

³⁴ Résolution du Conseil sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire du 8 juin 1993, accords interinstitutionnels du 20 décembre 1994 et du 22 décembre 1998.

³⁵ Accord interinstitutionnel du 31 décembre 2003.

³⁶ Voir Fabienne Péraldi-Leneuf (dir.), *La légistique dans le système de l'Union européenne : quelle nouvelle approche ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012 et Fabienne Péraldi-Leneuf, Stéphane de la Rosa (dir.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Pedone, 2013.

³⁷ D'après le guide français de 2005, « la rédaction d'un projet de texte et du document qui l'accompagne (exposé des motifs ou rapport de présentation) doit être claire, sobre et grammaticalement correcte ».

³⁸ Voir Catherine Bergeal, *op.cit.*, chapitre 5 ;

³⁹ Karine Gilberg, *op. cit.* P. 144.

⁴⁰ Danièle Bourcier, Dominique Thomasset (dir.), *L'écriture du droit face aux technologies de l'information*, Diderot, 1996.

de l'élaboration⁴¹ contribuent à la diffusion des préceptes légistiques, en imposant un cadre de référence commun. La légistique formelle trouve par ailleurs un terrain privilégié d'application dans l'entreprise de codification, qui a connu en France un spectaculaire développement au cours des dernières décennies : même si elle est effectuée « à droit constant », la codification implique en effet un travail de remise en ordre des textes, par l'élimination des obscurités, incohérences ou contradictions qu'ils comportent ; tout en visant à faciliter l'accès au droit, elle contribue ainsi à la rationalisation de la production juridique qui est au principe de la légistique formelle.

Ce souci de rationalisation dépasse cependant la seule dimension formelle.

B) Le développement de la légistique matérielle

1° La légistique matérielle « s'intéresse au contenu de la législation » : elle « cherche à développer une démarche méthodique pour l'élaboration des actes législatifs, pour leur mise en œuvre et leur évaluation »⁴². Cette extension du domaine de la légistique trouve son point d'ancrage dans la « méthode législative » développée notamment par des chercheurs de l'Université de Genève⁴³, dont les analyses trouveront un écho au sein du ministère de la Justice⁴⁴. Se référant aux travaux de Peter Noll, qui aurait été selon lui son fondateur, Charles-Albert Morand définit, dans son article de 1988, la méthode législative comme « la partie de la science de la législation qui vise à mettre au point une démarche méthodique relative à l'élaboration des normes juridiques » : elle consiste « à décomposer les opérations conduisant à l'adoption de normes légales en plusieurs phases et à établir les préceptes méthodologiques applicables à chaque séquence correspondant au découpage analytique du processus »⁴⁵.

S'il distinguait huit étapes dans ce processus, celles-ci peuvent être synthétisées autour de deux moments essentiels⁴⁶. D'une part, la phase de définition du problème⁴⁷ : il s'agit de rassembler les données de tous ordres disponibles en vue de savoir s'il convient ou non de légiférer ; le recours à diverses méthodes d'investigation (recherche documentaire, données statistiques, enquêtes sociologiques, sondages d'opinion...) doit permettre de prendre l'exacte mesure du problème ainsi que d'évaluer les avantages et les inconvénients possibles d'une nouvelle loi. D'autre part, une phase de définition des solutions : pour légiférer à bon escient, il convient de déterminer les objectifs poursuivis et les meilleurs moyens de les atteindre ; le recours à des techniques d'aide à la décision doit contribuer à réduire la part d'incertitude et à retenir les instruments les plus appropriés. La méthode législative permettrait ainsi au légiste de replacer le processus législatif sous l'empire de la rationalité.

2° La méthode législative ne restera pas seulement d'ordre spéculatif : ses préceptes se retrouvent dans la plupart des guides de légistique précédemment cités, qui ne se cantonnent pas au seul aspect de la mise en forme et de la rédaction des textes. On les retrouve sans surprise dans le guide de légistique édité par l'Office fédéral de la Justice suisse (1995, 2001, 2007...). Estimant qu'« une réflexion doit être menée sur l'utilité de la réglementation », le guide français souligne qu'avant de rédiger un projet de texte, il convient d'examiner un ensemble de questions sur son

⁴¹ Pour la France, « système d'organisation en ligne des opérations normatives », dit Solon 1 mis en place en 1997, revu en 2007 (Solon 2), dans l'attente d'une nouvelle amélioration. Le Secrétariat général du Gouvernement a créé en 2010 d'une Extranet interministériel (Extraqual).

⁴² Luzius Mader, *op. cit.*

⁴³ Le « Centre d'étude technique et d'évaluation législative » (CETEL) de Genève. Les relations personnelles nouées par Charles-Albert Morand, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Genève, et Luzius Mader, haut fonctionnaire de l'Office fédéral de Justice, joueront un rôle important dans le développement en Suisse des études législatives.

⁴⁴ Celui-ci mettra en place en 1987 un groupe de travail « Evaluation législative » (Ageval)

⁴⁵ Préc., p. 393.

⁴⁶ En ce sens Jean-Louis Bergel, *op. cit.*, p. 278 sq. Margit Jochum, Simone Ledermann, « La démarche législative. Entre théorie et pratique », *Leges*, 2009, n° 1, pp. 87 sq.

⁴⁷ Phase que Jean-Louis Bergel nomme « phase d'étiologie et de diagnostic du besoin social ».

contenu⁴⁸. Catherine Bergeal juge aussi que la première question que doit se poser le rédacteur est de savoir si un texte est nécessaire, examen qui conduit à reprendre les éléments essentiels de la méthode législative⁴⁹ ; et il doit ensuite s'assurer de son « effectivité », ce qui exige de définir « son contenu, son champ d'application dans l'espace et dans le temps, de prévoir sa mise en œuvre et ses sanctions, de maîtriser son entrée en vigueur et son insertion dans la réglementation déjà existante ». De même, le programme « Mieux légiférer » conçu au niveau de l'Union européenne, va « bien au-delà de l'amélioration de la qualité formelle du droit de l'Union »⁵⁰ : il s'agit encore d'améliorer son contenu, en prenant en compte son impact économique, social et environnemental.

3° Le souci de rationalisation inhérent à la légistique matérielle s'est traduit en pratique dans tous les pays par une série d'inflexions dans le déroulement des processus législatifs⁵¹. Un accent nouveau est mis d'abord sur la place de préparation technique, afin d'éviter des textes mal conçus, inadaptés voire contraire aux objectifs poursuivis : l'adoption d'une loi est censée impliquer la production d'informations, la mobilisation de connaissances, en vue d'établir un diagnostic approprié et de définir les orientations souhaitables ; il s'agit de réduire, à défaut de pouvoir la supprimer, la marge d'incertitude qui s'attache à la prise de décision, en s'efforçant de faire de la loi le produit d'un « calcul objectif ». Cette ambition passe par l'amélioration de la qualité de l'information disponible : plus cette information est étendue et moindre est, à première vue, le risque d'erreur dans la formulation des problèmes et la recherche de solutions ; les progrès considérables accomplis dans les procédés de collecte et de traitement des données, grâce à l'essor des techniques d'information et de communication (bases de données, moteurs de recherche) ont ainsi permis aux rédacteurs des textes de disposer d'une information incomparablement plus étendue. Le souci de prévenir les erreurs a aussi conduit à s'efforcer d'évaluer par anticipation l'effet prévisible des textes : prolongeant les techniques de simulation, des études préalables vont s'attacher, d'une part à évaluer, d'un point de vue rétrospectif (*ex post*), les effets des lois précédentes, d'autre part, à tenter de cerner, d'un point de vue prospectif (*ex ante*), l'impact possible du nouveau dispositif ; la démarche évaluative a ainsi gagné le terrain législatif⁵², en devenant progressivement un exercice imposé et une étape nécessaire dans l'élaboration de la loi.

Parallèlement, le souci d'efficacité va conduire à élargir le cercle des acteurs impliqués dans les processus législatifs. Consultation d' « experts » ou de « sages », dont le savoir ou l'autorité sont mis au service de la production normative et qui sont chargés d'éclairer le sens des choix, notamment à travers l'élaboration de rapports. Ouverture aux représentants des groupes d'intérêt, afin de situer les zones de compromis possibles. Implication enfin des citoyens eux-mêmes dans le cadre de dispositifs variés : tenue de « conférences de consensus » ou « conférences citoyennes », par lesquelles un échantillon représentatif de la population est appelé à formuler un avis sur une question sensible ; organisation de « débats publics », précédant l'adoption de lois importantes et auxquels sont invités à participer l'ensemble des publics intéressés ; consultation directe des citoyens par la voie d'une mise en ligne de projets de textes. Enfin, la question de l'effectivité des lois est posée, conduisant à la mise au point d'outils visant à prévenir

⁴⁸ La réforme répond-elle à une obligation juridique ou à un choix d'opportunité ? Quel est le niveau de norme adéquat ? En quoi l'état actuel du droit est-il inadapté ? Quel degré de précision faut-il retenir ? Quelles sont les conditions à remplir pour assurer l'effectivité du nouveau dispositif ?

⁴⁹ Quel est le problème ? En quoi le problème est-il lié à l'absence ou à l'inadéquation des normes ? Où se situe le seuil acceptable de complexité de la règle ? Quelles sont les priorités ? Que veut-on faire ? Que peut-on espérer ?

⁵⁰ Stéphane de la Rosa, *op.cit.*, p. 50.

⁵¹ Jacques Chevallier, « La rationalisation de la production juridique », in Charles-Albert Morand, *L'État propulsif*, Publisud, 1991, pp. 32 sq.

⁵² Voir pour un bilan comparatif, « L'évaluation législative », *Cahiers de méthodologie juridique*, n° 9, PUAM, 1994, n° 4.

l'incompréhension, l'inertie ou la résistance des agents en charge de l'application ainsi qu'à obtenir l'adhésion des destinataires⁵³.

Toutes ces inflexions montrent que, conformément aux préceptes de la légistique matérielle, une attention croissante est portée au processus d'élaboration et d'application des lois : ne bénéficiant plus d'une légitimité de principe, celles-ci sont tenues d'apporter la démonstration concrète de leur bien-fondé par la rigueur de leurs méthodes d'élaboration et la pertinence de leurs effets. Si elles témoignent d'une prise de conscience nouvelle, ces inflexions restaient cependant de portée incertaine, en l'absence de tout cadre contraignant.

Tant dans son volet formel que dans son volet matériel, la légistique n'est au départ qu'un simple catalogue de préceptes dépourvus de force contraignante. Cependant la formalisation de ces principes dans des guides officiels ne peut manquer de leur donner une portée nouvelle ; servant de guide au travail législatif, ils tendent irrésistiblement à passer dans l'orbite du droit.

II / UNE JURIDICISATION PROGRESSIVE

Inscrits dans le droit positif, les préceptes légistiques subissent une véritable transmutation : alors qu'ils étaient conçus comme de simples conseils ou recommandations, sous-tendus par une rationalité managériale, ils acquièrent force obligatoire, en étant dotés de la portée normative attachée aux énoncés juridiques ; changeant de statut épistémologique, la légistique devient dès lors indissociable de la dogmatique juridique. Cette mutation était sans doute inévitable : dès l'instant où le bien-fondé des préceptes légistiques était reconnu, il aurait été paradoxal qu'ils restent cantonnés dans l'informel⁵⁴. Le processus de juridicisation modifie cependant en profondeur la construction précédente : alors que des chercheurs et des hauts fonctionnaires avaient joué un rôle essentiel dans la formulation des préceptes légistiques, la juridicisation implique l'intervention d'autres acteurs, politiques et juges ; corrélativement, la formulation de ces préceptes ne peut que s'en trouver infléchie. Si elle a touché les deux volets de la légistique, les étapes⁵⁵ et le degré de la juridicisation ont varié selon les contextes nationaux.

A) La qualité de la loi

1° L'attribution aux préceptes de légistique formelle d'une valeur juridique contraignante ne relevait pas de l'évidence. Sans doute, la conception anglo-saxonne de la *Rule of law* impliquait-elle que la législation présente un certain nombre de qualités intrinsèques (généralité, publicité, non-rétroactivité, clarté, cohérence, stabilité et, en tout premier lieu, prévisibilité), au nom de la protection des libertés individuelles⁵⁶ ; mais la théorie classique de l'État de droit excluait ce type d'interrogation⁵⁷ et le légicentrisme à la française postulait au contraire la perfection de l'œuvre du législateur. Il a donc fallu que la théorie de l'État de droit connaisse un profond infléchissement pour que la question de la qualité de la loi soit posée sur le terrain juridique : de celle-ci dépendrait en effet la sécurité juridique, qui est désormais considérée comme une exigence fondamentale de l'État de droit⁵⁸. La loi est ainsi tenue de constituer pour les destinataires

⁵³ Karine Gilberg, op. cit., pp. 56_1 sq. Jacques Chevallier, « Prévenir l'échec », *Revue française d'administration publique*, n° 87, juillet-sept 1998, pp. 388-391.

⁵⁴ Comme le relève Catherine Bergeal (op.cit., p. 11), « les directives réitérées des pouvoirs publics pour l'amélioration de la qualité des normes législatives et réglementaires n'ont pas eu d'effet très sensible » : « seules des mesures contraignantes peuvent être efficaces »

⁵⁵ Elle est passée en France par l'étape intermédiaire de circulaires.

⁵⁶ Dicey, *Introduction of the Study of the Law of the Constitution*, 1885.

⁵⁷ Luc Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rue of Law*, Dalloz, 2002.

⁵⁸ Dès le 1^{er} juillet 1953, la Cour de Karlsruhe érigeait la sécurité juridique au rang de « principe constitutionnel », en tant qu'élément constitutif essentiel de l'État de droit. Le Conseil constitutionnel a adhéré plus récemment à cette perspective (28 décembre 1995, 9 avril 1996), suivi par le Conseil d'État (24 mars 2006, *Société KPMG*) ; et la

un cadre clair, précis et doté d'une stabilité au moins relative ; il conviendrait donc de veiller à la formulation des textes afin d'éliminer les éléments de complexité, d'obscurité, voire les contradictions qu'ils recèlent⁵⁹.

2° La juridicisation des préceptes de la légistique formelle sera l'oeuvre des juges, en tout premier lieu constitutionnels. La voie a été ouverte par la Cour de Karlsruhe, qui construira sur ce terrain une jurisprudence particulièrement développée : les lois devraient être rédigées avec suffisamment de certitude, clarté et précision pour que les citoyens soient en mesure d'évaluer les implications des normes et prévoir les conséquences de leurs actes. Les autres juridictions constitutionnelles lui emboîteront le pas, notamment le Conseil constitutionnel français au cours des années 2000⁶⁰ : la combinaison du « principe » de « clarté de la loi », découlant de l'article 34 de la Constitution (12 janvier 2002)⁶¹, et de « l'objectif de valeur constitutionnelle » d'« accessibilité et intelligibilité », découlant de la Déclaration de 1789, imposerait au législateur « d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution et contre le risque d'arbitraire »⁶², ce qui le conduira — mais la décision restera isolée — à annuler certaines dispositions présentant une « complexité excessive » (29 décembre 2005) ou « manifestement dépourvues de toute portée normative » (21 avril 2005, 28 février 2012)⁶³. En étendant son contrôle sur les conditions dans lesquelles la loi est formulée, le juge constitutionnel se pose en superviseur de la qualité de la production législative⁶⁴. Corrélativement, le Conseil constitutionnel apportera sa caution à l'entreprise de simplification et de codification, fût-elle réalisée par voie d'ordonnances⁶⁵, au nom du même objectif d'accessibilité et d'intelligibilité. La Cour de Justice de l'Union européenne adopte la même démarche : dès 1985⁶⁶, elle affirmait que « le principe de sécurité juridique », considéré comme un principe général du droit communautaire, « exige qu'une réglementation imposant des obligations à des sujets de droit soit claire et précise », cette exigence rédactionnelle s'appliquant, non seulement à la législation européenne, mais encore aux législations nationales dès l'instant où elles interviennent dans des domaines couverts par le droit communautaire.

Si la juridicisation de la légistique formelle est ainsi l'oeuvre des juges, garants de l'enveloppe formelle de la loi, elle est, au niveau de la légistique matérielle, relative au processus législatif, le produit d'initiatives conjuguées.

B) La pertinence de la loi

1° Le juge constitutionnel peut concevoir le contrôle qu'il exerce sur la qualité de la loi de manière extensive, en englobant des préceptes relevant de la légistique matérielle : la Cour de

sécurité juridique a été rangée par la Cour de Justice de l'Union européenne au nombre des principes généraux du droit européen.

⁵⁹ Pour le Conseil d'État (rapport 2006), « l'intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés, ainsi que leur cohérence ».

⁶⁰ On peut cependant trouver dès les années 1980 certaines décisions dans lesquelles le Conseil examine la clarté des textes (19-20 juin 1981).

⁶¹ Mais la décision restera isolée le Conseil ne se référant plus par la suite (26 juillet 2006) explicitement au principe de « clarté de la loi ».

⁶² 12 janvier 2003, 21 avril 2005, 12 mai 2011 ou encore 15 mars 2012.

⁶³ La décision du 21 avril 2005 avait été annoncée par celle du 29 juillet 2004 dans laquelle le Conseil soulignait que « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ».

⁶⁴ Véronique Champeil-Desplas, « Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative », in *L'architecture du droit, Mélanges Troper*, Economica 2006, pp. 267 sq ; Bertrand Mathieu, « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges Gicquel*, Montchrestien, 2008, pp. 355 sq.

⁶⁵ Huit lois successives à partir des années 2000, de celle au 2 juillet 2003 à celles du 12 novembre 2013 et 2 janvier 2014 habiliteront le Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances.

⁶⁶ CJCE, 30 janvier 1985, *Commission c/Royaume de Danemark*.

Karlsruhe a ainsi imposé depuis longtemps (arrêt *Kalkar*, 1978) au législateur le respect de certains des principes de la méthode législative ? en n'hésitant pas à sanctionner la mauvaise utilisation de ces principes⁶⁷ ; même lorsqu'elle ne va pas jusque là, la juridiction constitutionnelle peut, en assurant le respect de certaines règles de fond, comme en Suisse, poursuivre le même objectif⁶⁸. Cependant, la juridicisation des préceptes de légistique matérielle résulte plus généralement de l'initiative des autorités politiques.

2° Le principe selon lequel il convient de « légiférer à bon escient », en s'interrogeant en tout premier lieu sur l'opportunité de l'adoption de règles nouvelles, s'est traduit par la formalisation des procédures d'évaluation *ex ante* de l'impact possible de ces règles. Le mouvement est, on le sait, parti des Etats-Unis : dès la fin des années 1970 prévaut l'idée que le maintien et l'édiction de toute réglementation (non des lois) devait être subordonnés à une analyse coûts/bénéfices, conduisant à la création sous la présidence Reagan d'un organe de supervision au sein de l'OMB, avant que le Congrès n'adopte en 1996 une loi instituant un contrôle sur l'ensemble de la réglementation. La démarche sera reprise et étendue à la législation par la plupart des pays occidentaux (Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Italie...) ⁶⁹, ainsi qu'à l'Union européenne, dans le cadre du programme « Mieux légiférer », l'exercice étant confié, soit aux administrations centrales, soit, comme au Royaume-Uni, en Allemagne ou au sein de l'Union européenne⁷⁰, à une instance indépendante. La France s'engagera plus tardivement dans cette voie : l'étude d'impact sera introduire à titre expérimental pour tout projet de loi ou de décret en Conseil d'État par la circulaire du 21 novembre 1995, pérennisée par celle du 26 janvier 1998, la procédure ayant été allégée en 2003 (circulaires des 26 août et 30 septembre). Conformément au souhait formulé par le Conseil d'Etat en 2006, l'étude d'impact est désormais, suite à la révision constitutionnelle de 2008, explicitement prévue par la loi organique du 15 avril 2009 (art.8) et intégrée au processus législatif⁷¹ ; et un dispositif nouveau de contrôle de sa qualité, via le Conseil constitutionnel est mis en place. Dans le cadre de la politique de « modernisation de l'action publique », il a par ailleurs été prévu de la généraliser à l'ensemble des textes réglementaires et à ceux transposant le droit communautaire⁷².

L'évaluation *ex post* de l'effet des textes bénéficie d'assises juridiques moins solides. Parfois explicitement prévue par la Constitution (article 170 de la Constitution suisse du 18 avril 1999), elle peut être d'application générale et assortie de conséquences directes : instituées pour une durée déterminée, les *Sunset laws* apparues aux Etats-Unis dans un certain nombre d'États fédérés, étaient ainsi censées tomber automatiquement à l'expiration de ce délai, sauf prorogation expresse après évaluation ; à défaut, la pratique dépendra des « clauses d'évaluation », de plus en plus fréquentes, inscrites dans les textes, mais sans pour autant en conditionner la survie, ou encore passera par des structures ad hoc mises en place dans certains domaines (par exemple en matière scientifique et technologique). L'évaluation acquiert en revanche une portée juridique effective avec le recours à l'expérimentation : la loi expérimentale⁷³ implique qu'avant d'être définitivement adoptée, le texte soit mis à l'épreuve, testé sur le réel, soit pour une durée limitée, soit sur un échantillon de la population ; et son contenu sera réajusté en fonction des effets cons-

⁶⁷ Obligation d'établir les faits qui sont à la base de la législation, obligation d'apprécier les données et les alternatives, obligation d'évaluations prospectives, obligation d'observer les résultats et d'apporter des corrections.

⁶⁸ Charles-Albert Morand, préc.

⁶⁹ L'OCDE élaborera en 2008 un guide pour la mise en œuvre de l'étude d'impact. Voir pour un bilan comparatif, « Etudes d'impact et production normative, *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014.

⁷⁰ Après la mise en place de comités et d'unités spécialisés en charge du suivi des études d'impact, un Comité d'analyses d'impact a été institué en novembre 2006 (Stéphane de la Rosa, préc.).

⁷¹ Elle doit définir les objectifs poursuivis, les options possibles « en dehors de l'intervention de règles nouvelles » et exposer les motifs du recours à une nouvelle législation : il s'agit de soumettre « chaque projet de norme nouvelle » à un « examen de nécessité et de proportionnalité » (circulaire du 7 juillet 2011).

⁷² CI-MAP du 18 décembre 2012.

⁷³ Charles-Albert Morand (dir.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, PUAM, 1993.

tatés. Ainsi conçue, l'expérimentation s'inscrit pleinement dans la démarche légistique, qui implique souplesse et flexibilité. Les obstacles juridiques qui entravaient son développement en France ont été levés par la réforme constitutionnelle de 2003, le nouvel article 37-1 prévoyant que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental » : cette technique légistique par excellence dispose ainsi désormais d'un ancrage constitutionnel.

3° Si le décloisonnement des processus législatifs en vue d'améliorer la contenu des textes reste généralement à la discrétion du pouvoir politique, il peut être érigé dans un certain nombre d'hypothèses en obligation juridique. Institutionnalisé dans le cadre des conseils économiques et sociaux qui existent désormais dans tous les pays, et au niveau européen aussi⁷⁴, le dialogue social passe encore par des voies plus informelles : le principe d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux a ainsi été posé en France pour tout projet de loi portant sur les relations de travail, l'emploi et la formation professionnelle⁷⁵ ; et au niveau européen les organisations professionnelles sont étroitement associées à l'élaboration des politiques communes. La reconnaissance d'un droit d'initiative citoyenne pousse l'idée de décloisonnement plus loin : la formule, qui existe depuis longtemps en Suisse en matière constitutionnelle mais qui a été étendue en 2003 au domaine législatif, tend à se diffuser au niveau national⁷⁶ et aussi au niveau européen depuis la Traité de Lisbonne⁷⁷ ; même strictement encadrée, elle témoigne d'un souci de mieux prendre en compte les attentes sociales.

Si elle confère aux préceptes légistiques une dimension nouvelle, cette juridicisation n'a qu'une portée relative.

III / UNE PORTÉE RELATIVE

Bénéficiant de la force prescriptive dont sont dotés les guides élaborés au sommet de l'État, mais aussi de la puissance normative attachée aux énoncés juridiques, les préceptes légistiques exercent bel et bien une influence sur la mise en forme de la loi et sur ses conditions d'élaboration. Néanmoins, leur portée ne saurait être surestimée : la rationalisation des processus législatifs reste imparfaite, compte tenu des limites de la juridicisation et de la prégnance de la rationalité politique.

A) *Les limites de la juridicisation*

Le degré de juridicisation des préceptes légistiques est différent, on l'a vu, selon qu'ils concernent les aspects formels ou matériels de la loi.

1° En imposant au législateur de veiller à la clarté et à l'intelligibilité de la loi, le juge, constitutionnel ou européen, a doté ces préceptes, qui figuraient déjà dans les guides de légistique, d'une assise juridique solide ; plusieurs instances interviendront en amont du travail législatif pour assurer le respect de ces exigences formelles, dont dépend désormais la correction juridique des lois. En France, le Conseil d'État, associé à l'élaboration des projets de loi, et éventuellement depuis 2008 à celle des propositions de loi, et le Secrétariat général du Gouvernement, autour duquel gravite toute la phase de préparation⁷⁸, co-auteurs du guide de légistique, veilleront, non seulement à la régularité juridique des textes, mais encore à leur qualité rédactionnelle. Le résultat

⁷⁴ Claire Guichet, *Le Comité économique et social européen : une organisation capable de s'imposer dans la gouvernance européenne*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2013.

⁷⁵ Lois du 31 janvier 2007 et du 21 juin 2008.

⁷⁶ En France, une « initiative partagée » a été instituée par la révision constitutionnelle de 2008, concrétisée après bien des difficultés par la loi organique du 6 décembre 2013.

⁷⁷ Le dispositif relatif à l' « initiative citoyenne européenne » (ICE) est entré en application le 1^{er} avril 2012.

⁷⁸ Jean Maïa, « La légistique ou l'art de rédiger le droit », in *Courrier*2008, préc.

tat n'est cependant pas à la hauteur des espérances : la qualité des lois est jugée toujours aussi médiocre, voire plus mauvaise encore, compte tenu de l'inflation législative. Au-delà de la contrainte du jeu parlementaire, les conditions d'élaboration des projets ne favorisent pas en France cette qualité : à la différence d'autres pays, où leur rédaction incombe à de juristes spécialisés⁷⁹, elle relève des services opérationnels qui sont censés disposés en leur sein des compétences nécessaires⁸⁰ ; or, non seulement la formation juridique des agents est légère, mais encore ils sont « censés maîtriser un art qu'ils n'ont jamais appris »⁸¹, celui de la légistique. Les rédacteurs en viennent ainsi souvent à « rédiger des textes difficiles à concevoir ou sur la portée desquels ils sont peu informés, avec des instruments dont ils n'ont pas une complète maîtrise et dans un temps peu compatible avec les questions juridiques à traiter »⁸². Le renforcement au cours des dernières années des services juridiques des ministères, via la création de « directions des affaires juridiques » ou de « missions juridiques », souvent placées sous l'autorité d'un membre du Conseil d'État, n'a pas sensiblement modifié les choses.

La juridicisation des préceptes de la légistique formelle ne signifie pas au demeurant que le flou qui les entoure ait été dissipé. L'exigence de clarté recouvre ainsi des significations potentiellement contradictions : entendu comme synonyme de lisibilité, elle impliquera simplicité et concision des énoncés ; mais si l'on estime que cette simplicité est incompatible avec la complexité toujours plus grande de la réalité sociale et que les textes doivent permettre de résoudre les situations concrètes, la clarté supposera au contraire des règles précises et détaillées⁸³. Dans tous les cas, l'idéal de clarté rencontre très vite ses limites, ce qui explique que le Conseil constitutionnel n'y fasse plus explicitement référence : les énoncés juridiques sont, par essence, « à teneur indéfinie » et comportent une pluralité de significations possibles, laissant une large place à l'interprétation ; l'absence de clarté des textes ne saurait être considérée comme un signe de malfaçon, mais au contraire comme l'une de leurs propriétés constitutives⁸⁴. Aussi l'entreprise de simplification comporte-t-elle une bonne part d'illusion, tandis que la codification peut, paradoxalement, contribuer à accroître l'inintelligibilité de la loi⁸⁵.

2° Concernant les préceptes de légistique matérielle, déjà présents à l'occasion de la préparation des projets de loi⁸⁶, leur prise en compte dans le cadre de la formule des études d'impact reste aléatoire. On constate ainsi qu'en France les analyses sont « de qualité inégale », « parfois trop empreints de subjectivité », « trop peu quantifiés » et sans qu'un contrôle sérieux soit exercé sur leur contenu⁸⁷ : d'ores et déjà finalisées politiquement, et de ce fait proches de l'exposé des motifs, elles ne répondent pas aux canons de la méthode législative ; des constats identiques ont été effectués ailleurs.

⁷⁹ La mission de rédaction des projets de loi relève au Royaume-Uni d'une équipe de juristes placés sous l'autorité du Premier ministre, au sein du *Parliamentary Counsel*. En Allemagne, un corps de fonctionnaires-juristes est présent à tous les stades de l'élaboration de la loi.

⁸⁰ Jacques Chevallier, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et Société*, n° 79, 2011, pp. 623 sq.

⁸¹ Catherine Bergeal, préc.

⁸² Jean-Marie Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs » in *Juger l'administration, Administrer la Justice, Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 238.

⁸³ Alexandre Fluckiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, pp. 74 sq.

⁸⁴ Véronique Champeil-Desplats, préc., 2006.

⁸⁵ Catherine Bergeal, *op. cit.*, p. 39.

⁸⁶ Saisi pour avis, le Conseil d'État n'hésite pas à porter une appréciation sur l'opportunité du texte, en examinant l'intérêt du projet, les justifications avancées, son adéquation au problème posé.

⁸⁷ Rapport annuel sur l'application des lois, Sénat, *Doc. Parlem.* N° 623, 17 juin 2014 pp. 92 sq. Le 26 juin 2014, la conférence des présidents du Sénat a bien saisi le Conseil constitutionnel sur projet de loi relatif aux régions, au motif de l'insuffisance de l'étude d'impact ; mais la démarche n'a pas abouti.

Ces limites de la juridicisation sont indissociables de la rationalité politique qui continue à gouverner les processus législatifs.

B) Le poids de la rationalité politique

1° La rationalité politique tend déjà à peser sur l'application des préceptes de légistique formelle. L'absence de clarté dans la rédaction des lois n'est pas le fait du hasard : toute loi se présente comme une « œuvre collective »⁸⁸, à laquelle contribuent des acteurs multiples, porteurs de logique différentes et souvent contradictoires ; son adoption résulte de compromis, qui impliquent un certain flou dans la définition des objectifs visés et sont opérés au détriment de la qualité des normes. D'ores et déjà perceptible pour l'élaboration des lois nationales, compte tenu des vicissitudes du débat parlementaire et des pressions des lobbies, le constat est évident pour les textes européens, qui résultent d'une difficile conciliation d'intérêts multiples.

2° La légistique matérielle est davantage encore confrontée à la prégnance de la rationalité politique. Celle-ci se traduit d'abord par le fait que les politiques restent en général libres de recourir à tel ou tel des procédés qui en relèvent, en fonction de la nature des enjeux et du contexte politique : c'est ainsi que les pratiques d'évaluation *ex post* et plus encore d'expérimentation restent, au moins en France, dépourvues de portée contraignante ; et lorsque, comme en matière d'évaluation *ex ante*, l'exercice est obligatoire, il reste avant tout conçu, non pas comme un état des lieux à finalité scientifique, mais comme un vecteur de légitimation des choix effectués par les gouvernants.

Si elles contribuent à réduire la marge d'incertitude, information et expertise ne la suppriment pas : transitant par une série de canaux, notamment administratifs, l'information fait l'objet de mécanismes de sélection et filtrage ; l'expertise reste placée en situation d'étroite dépendance par rapport au commanditaire politique. L'ouverture aux acteurs sociaux n'est pas davantage une garantie de pertinence : les dispositifs de consultation, et plus encore de concertation et de négociation, donnent aux groupes d'intérêt puissants la possibilité de peser sur le contenu des textes, en faisant prévaloir leurs vues ; quant à la faculté donnée aux citoyens de faire entendre leur voix, par l'aménagement d'espaces de débat, elle est payée d'une relégation de ces espaces en marge des processus décisionnels. Les méthodes d'évaluation ne contribuent, pour leur part, à améliorer la pertinence des textes que si le contenu de ceux-ci est infléchi en fonction des effets enregistrés ; or la dimension cognitive de l'évaluation tend souvent, notamment en France, à être privilégiée au détriment de la dimension opérationnelle. Enfin, si avec l'expérimentation le texte mis à l'épreuve doit être éventuellement réajusté en fonction de l'évaluation, la pratique conduit à nuancer cette vision : utilisées avant tout comme ressource ou argument dans le débat politique, les conclusions de l'évaluation ne pèsent en général qu'à la marge dans les arbitrages définitifs et sont parfois purement et simplement ignorées.

Autour de l'étude de la législation s'est donc constituée, par le jeu d'échanges entre chercheurs et fonctionnaires, une discipline nouvelle, dont l'ambition est de rationaliser les processus législatifs : formalisées dans des guides pratiques puis traduites en termes de normes juridiques, les préceptes de légistique ont connu une spectaculaire diffusion, en contribuant à modifier le regard porté sur la loi. Ainsi conçue, la légistique doit cependant être située à sa juste place : d'une part, elle s'inscrit dans un mouvement plus général de réévaluation de la technique législative ; d'autre part, l'effort de rationalisation qu'elle poursuit ne saurait aboutir à faire de la production législative l'expression d'un processus purement « rationnel ».

⁸⁸ Catherine Bergeal, *op. cit.*, p. 327.

