

FORMER À LA LÉGISTIQUE

ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX D'UNE AUTRE PÉDAGOGIE JURIDIQUE

Colloque interdisciplinaire – janvier 2017

LaSSP (EA 4175) – Sciences Po Toulouse

Axe 1 « Gouvernements, Administrations et Politiques publiques »

Responsable scientifique : Cédric GROULIER



Appel à communications

Depuis les travaux fondateurs de Max Weber sur la bureaucratie de l'Etat moderne et son mode de domination-légitimation « rationnel-légal »¹ jusqu'aux travaux, plus récents, de socio-histoire des « sciences camérales » allemandes² ou des « sciences de gouvernement » en général³, il a été assez souligné que le savoir (bien) rédiger les normes juridiques d'un Etat interagissant en forme de droit avec la société est l'une des composantes fondamentales de l'art de gouverner⁴ et d'administrer – puisque « avant tout, dans la vie quotidienne, la domination est administration »⁵.

Or si l'inflation normative (mesurée par le nombre et la longueur des textes normatifs de toutes natures) est partout perceptible à l'aune d'un siècle, l'on constate qu'elle va de pair, depuis au moins trois décennies, avec le récit d'une dégradation de la qualité des textes juridiques, et particulièrement d'une crise de la loi⁶. Il n'est que de voir la dénonciation par les rapports du Conseil d'Etat français d'un droit devenu « bavard »⁷. Ce récit de la perte de qualité, de consistance et de cohérence sert de justification à des initiatives tant nationales qu'europeennes ou internationales, visant à promouvoir des politiques dites « d'amélioration de la qualité du droit ». Celles-ci participent d'un *Zeitgeist* qui, sur le fond d'une critique de l'immodeste Etat dirigiste-welfariste des « Trente Glorieuses », a fait l'apologie et organisé l'assumption de cet Etat voulu plus « modeste »⁸,

¹ Max Weber, *Économie et Société*, tome 1, *Les Catégories de la sociologie* [trad. fr.], Paris, Plon, coll. « Agora-Pocket », 1971 ; Max Weber, *La Domination* [trad. fr.], Paris, La Découverte, coll. « Politique et sociétés », 2013.

² Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli, Jakob Vogel (dir.), *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011.

³ Olivier Ihl, Martine Kaluszynski et Gilles Pollet (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, coll. Études Politiques, 2003.

⁴ Michel Senellart, *Les arts de gouverner. Du Régimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Le Seuil, « Des Travaux », 1998.

⁵ Max Weber, *Économie et Société*, op. cit.

⁶ Pour une référence récente sur ce thème : Pierre Albertini, *La crise de la loi. Déclin ou mutation ?* Paris, LexisNexis, Coll. Essais, 2015.

⁷ Conseil d'Etat, « De la sécurité juridique », *Rapport public 1991*, EDCE, n° 43, La Documentation française ; v. aussi « Sécurité juridique et complexité du droit », *Rapport public 2006*, EDCE, n° 57, La Documentation française. Pour l'une des rares analyses sociologiques de ce discours d'institution, voir Rachel Vanneuville, « Le discours légistique du Conseil d'Etat : mise en formes et usages politiques d'un discours critique sur le droit », in Pascal Mbongo et Olivier Renaudie (dir.), *Le Rapport public annuel du Conseil d'Etat : entre science du droit et discours institutionnel*, Paris, Éd. Cujas, 2010.

⁸ Michel Crozier, *Etat moderne, Etat modeste. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1986.

s'incarnant dans les figures jumelles de l'« Etat de droit » et de l'« Etat régulateur ». Dès lors que cet Etat « post-moderne »⁹ s'est ainsi vu rappeler à l'ordre d'être d'abord producteur de (bonnes) normes, il est bien compréhensible que codifier, simplifier, lutter contre l'inflation normative, « mieux légiférer »¹⁰, voire instaurer une bonne « gouvernance réglementaire »¹¹, aient été érigés au rang d'objectifs de politiques publiques par maints gouvernements nationaux comme par les institutions de l'Union européenne, au premier rang desquelles la Commission¹². Tout à la fois moyen du perfectionnement de l'Etat de droit protecteur des droits fondamentaux, et vecteur de compétitivité et de performance économiques accrues, le grand chantier de la légistique¹³, qui est indissociable des politiques de « réforme de l'Etat » ou de « modernisation administrative » partout à l'ordre du jour dans les pays développés¹⁴, ne semble plus devoir convaincre de sa nécessité. A l'heure de ce nouveau « souci de soi » d'un Etat occidental qui a largement renoncé à réformer la société et l'économie pour se prendre lui-même comme objet de réforme¹⁵, la légistique est désormais à la mode¹⁶.

Ce « tournant cognitif » s'est ainsi traduit par l'édition de préconisations à l'adresse des rédacteurs des projets de textes normatifs qui, dans nos démocraties « gouvernementalisées » sont de moins en moins des parlementaires réduits à la production d'amendements, et toujours davantage les fonctionnaires ministériels¹⁷ et/ou les entourages de l'Exécutif. Ainsi la France, entre autres Etats, a-t-elle adopté un *Guide de légistique*¹⁸, comme l'Union européenne a doté ses institutions de « lignes directrices »¹⁹. Ces prescriptions se cantonnent en principe au registre de l'incitation : selon la logique déclinée à l'infini du « *benchmarking* » (ou parangonnage) et des

⁹ Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 3^e éd., 2008.

¹⁰ Ou « *Better Regulation* » selon l'initiative lancée dans le cadre de l'Union européenne.

¹¹ V. en ce sens les travaux de l'OCDE, not. les rapports : *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE. De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, 2002 ; et *Politique réglementaire et gouvernance. Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, 2012. Pour une analyse : Cédric Groulier, « La "gouvernance réglementaire" de l'OCDE : vers une globalisation légistique ? », *RDP* 2015-3, p. 763.

¹² Outre les initiatives précoces de la Commission en la matière, la présidence de Jean-Claude Juncker se distingue par la constitution d'un *cluster* (équipe de projet) dédié à l'amélioration de la réglementation, sous la responsabilité du premier vice-président Frans Timmermans, missionné pour rénover et élargir la procédure des « études d'impact » préalables à tout projet d'acte normatif de la Commission rendue obligatoire par la réforme dite Prodi-Kinnock (v. not. *Communication from the Commission on impact assessment*, COM (2002) 276 final du 5 juin 2002).

¹³ Incluant légistique formelle et matérielle (Charles-Albert Morand (dir.), *Légistique formelle et légistique matérielle*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999). Pour un éclairage historique, v. not. Jean-Pierre Duprat, « Genèse et développement de la légistique », in *La confection de la loi*, rapport du Groupe de travail présidé par Roland Drago, mars 2003, p. 11 et s. Pour des travaux récents : Jacques Chevallier, « L'apport et le statut de la légistique », in Pierre Albertini, *La qualité de la loi*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 31-51 ; Marie Prokopiak, *L'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes législatifs. Approche comparée droit français – droit de l'Union européenne*, thèse (qualifiée) Limoges, 1^{er} décembre 2015.

¹⁴ Voir, entre autres, Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011; Jean-Michel Eymeri-Douzans, Jon Pierre (dir.), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, Londres, Routledge, 2011.

¹⁵ Philippe Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du 'souci de soi de l'Etat' », *Revue française d'administration publique*, 102, 2003, p. 306-325.

¹⁶ Sur ses développements en France, voir Émilie Biland et Rachel Vanneuville, « Les mutations de la surveillance juridique des administrations : le Conseil d'Etat français et la promotion de la légistique », in Jean Crête (dir.), *Les surveillants de l'Etat démocratique*, Laval, Presses de l'université Laval, 2014, p. 109-133.

¹⁷ A ce sujet, voir les travaux d'Edward C. Page, *The civil servant as legislator: law-making in British administration Droit et Societe*, 79 (3), 2011, p. 637-655, ainsi que E. C. Page, *Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

¹⁸ Secrétariat général du gouvernement, Conseil d'Etat, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaire*, Paris, La Documentation française, 2^e éd., 2007 [en ligne] : <<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>> (consulté le 10 février 2016).

¹⁹ V. actuellement le *Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs de l'Union européenne* [en ligne] : <<http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228FRN.pdf>> (consulté le 10 février 2016).

normes et standards de qualité (ISO, AFNOR, etc.), il s'agit de favoriser l'adoption coordonnée de « bonnes pratiques » en matière de rédaction des textes. Sauf rare exception en effet, la qualité du droit ne se décrète pas²⁰ ! Des raisons théoriques et pratiques motivent un tel recours au droit souple : volonté de préserver la marge d'appréciation des rédacteurs, crainte de judiciariser à l'excès l'élaboration des normes en suscitant d'importants risques contentieux... Toutefois, l'effectivité de telles préconisations est suspendue au bon-vouloir de leurs destinataires. Plus encore d'ailleurs, elle repose sur la connaissance et la compréhension que ces derniers ont des préceptes diffusés, voire de leur adhésion aux modèles sous-jacents qui tendent à normaliser leur activité.

L'amélioration attendue de la qualité du droit suppose ainsi un travail de pédagogie auprès des acteurs de la production normative, pour mettre concrètement les rédacteurs des textes normatifs en mesure de traduire en actes les recettes et préceptes du « mieux légiférer ». Or, ce n'est que depuis peu d'années que des initiatives de formation à la légistique se sont véritablement développées²¹. La Commission européenne s'est engagée depuis 1999 dans une démarche de formation à la rédaction normative à l'attention des agents de ses directions générales ; elle organise par ailleurs des séminaires sur la qualité du droit de l'Union, ouverts au personnel des institutions, aux rédacteurs des Etats membres, mais aussi aux universitaires et aux professionnels du droit. En France, même si existent depuis des décennies à l'ENA des enseignements pratiques dits naguère de « TARTJ » (techniques d'analyse et de rédaction des textes juridiques) et désormais rebaptisés, ce n'est qu'au début des années 2010 que le renforcement de la qualité légistique apparaît parmi les thèmes de formation définis au niveau interministériel au titre du droit à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat²² : timidement d'abord, comme sous-catégorie « Rédaction de textes » d'un domaine de formation transverse « Techniques juridiques »²³ ; plus franchement en 2014, puisqu'à la « rédaction de textes juridiques » est expressément associée la « légistique »²⁴ ; enfin avec un éclat certain en 2015, lorsque « Former de manière approfondie à la légistique » devient une « priorité annuelle », sortant la question de son rang secondaire²⁵.

En parallèle, les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle croissant dans la diffusion et l'effectivité des normes légistiques²⁶. Ont progressivement émergé des instruments relevant de la « légitimatic », nouvelle discipline visant à mettre les TIC au service de l'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes juridiques. Après la diffusion électronique des sources du droit, la dématérialisation des procédures d'élaboration des actes, des outils se proposent aujourd'hui d'aider au respect des standards de qualité au fur et à mesure de la saisie des textes.

²⁰ On notera cependant l'obligation constitutionnelle de soumettre à étude d'impact préalable tout projet de loi, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (v. art. 8 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution).

²¹ L'Université de Genève fut à cet égard à l'avant-garde. V. auj. la formation continue proposée par le CETEL (Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives), sous la direction d'Alexandre Flückiger et Anne Benoît : *Mieux légiférer : rédaction et méthode législatives* <<http://www.unige.ch/formcont/droit/cetel/>> (consulté le 11 mars 2016).

²² Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat, pris en application de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

²³ V. les circulaires du 19 octobre 2011 relative à l'orientation des priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat (pour 2012) NOR MFPF1121792C ; du 22 octobre 2012 (pour 2013) NOR : RDFF1235629C ; et du 13 septembre 2013 (pour 2014) NOR : RDFF1322532C (Annexe 2 de chacun de ces documents).

²⁴ Circulaire du 1^{er} octobre 2014 (pour 2015) du 1^{er} octobre 2014 (pour 2015) NOR : RDFF1423791C.

²⁵ Circulaire du 5 novembre 2015 (pour 2016) NOR : RDFF1524234C. « De même qu'il incombe à l'autorité investie du pouvoir de décision d'évaluer du mieux possible l'impact d'une nouvelle réglementation, il appartient au rédacteur, au juriste d'anticiper les difficultés que suscitera sa lecture, son interprétation, sa mise en œuvre. Dans le cadre de sa mission générale d'animation et de coordination des travaux interministériels, le secrétariat général du Gouvernement est attentif à l'amélioration de la qualité du droit et à la maîtrise de l'inflation normative. La formation aux techniques de légistique et d'évaluation préalable des normes doit dès lors être considérée comme une priorité. »

²⁶ Danièle Bourcier, Dominique Thomasset (dir.), *L'écriture du droit face aux technologies de l'information*, Paris, Diderot, 1996.

Cependant, les possibilités offertes par les TIC sont diversement exploitées dans les Etats membres²⁷ et l'Union européenne²⁸, et les pratiques sont sans doute appelées à évoluer considérablement.

La formation à la légistique constitue donc un champ assez récent de la formation des agents publics, que ce colloque se donne pour premier objectif de mieux cerner. Pratique nouvelle, elle pose maintes questions auxquelles nous souhaitons apporter des éclairages pratiques et théoriques : qui est formé à la légistique ? Qui sont les formateurs ? Où dispense-t-on ces formations ? Quels en sont les contenus, les outils, les difficultés ? Que nous apprend la comparaison des différentes expériences nationales en la matière ? Etc. Une attention particulière pourrait être portée à la manière dont l'effort de formation se déploie respectivement aux niveaux européen, national, et local.

Au-delà d'un nécessaire état des lieux, essentiel pour mieux comprendre les pratiques actuelles en matière de production des textes juridiques, il faudra encore s'interroger sur la signification et les conséquences du développement de ce type de démarche. Tel est le second objectif du colloque. La question se pose d'abord à l'égard de l'enseignement du droit lui-même – domaine de recherches encore fort peu étudié en France, à la remarquable exception du projet ANR « Elidroit : la formation au droit des élites du privé et du public depuis 1958. Quels savoirs juridiques pour quels modes de gouvernement ? » de Liora Israël (CMH- ENS Jourdan) et Rachel Vanneuville (Triangle Lyon), qui a débouché sur plusieurs publications. L'on peut ainsi se demander dans quelle mesure former à la légistique et enseigner le droit se distinguent. Où les situer respectivement dans le registre de la pédagogie juridique ? Existe-t-il une distinction telle que l'on puisse former à l'art d'écrire le droit des personnes n'ayant jamais fréquenté au préalable les bancs d'une faculté de droit ? Puisqu'il semble que tel soit bien le cas – par exemple en France depuis plus d'un demi-siècle que l'ENA fabrique des hauts fonctionnaires rarement maîtres en droit²⁹ –, ne s'oriente-t-on pas vers une dissociation croissante entre les savoirs d'une part et les compétences et savoir-faire de l'autre (débat récurrent en GRH publique « *knowledge vs skills & competencies* »), d'où la promotion d'une vision purement instrumentale de la normativité juridique ? En retour, dans quelle mesure et comment l'enseignement « académique » du droit intègre-t-il aujourd'hui la demande sociale d'amélioration de la qualité du droit ? La légistique a-t-elle déjà trouvé une place, et laquelle, dans les études juridiques suivies dans les Facultés de droit ? Participe-t-elle au contraire de la promotion d'un contre-modèle, plus ou moins inspiré des *law schools* américaines, dont semble s'inspirer l'Ecole de droit créée à Sciences Po Paris (autour de Christophe Jamin, Jean-Bernard Auby, etc.) ? A terme, la légistique pourrait-elle trouver place parmi les épreuves de certains concours d'accès à la fonction publique ?

Enfin, il nous semble opportun de mettre la formation à la légistique en perspective de l'idée même de qualité du droit, telle qu'elle est incarnée par les politiques menées aux niveaux national, européen et international. Sous ses atours praticiens de « science appliquée³⁰ », la légistique est en effet – comme toute « technique » est « politique » au sens où elle est un « dispositif de savoir-pouvoir » normalisateur³¹ – le bras armé d'une politique : la « *Better regulation* » et la « gouvernance réglementaire ». Cette politique apparemment « dépolitisée » (comme l'assumption concomitante du l'e-administration et du numérique), ne peut-elle pas

²⁷ Par exemple en France, depuis 2007, avec le Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives (S.O.L.O.N.).

²⁸ V. l'outil informatique LegisWrite, depuis 1996.

²⁹ Jean-Michel Eymeri-Douzans, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001 ; Émilie Biland et Rachel Vanneuville, « Government lawyers and the training of senior civil servants : maintaining law at the heart of the French state », *International journal of the legal profession*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 29-54.

³⁰ Jacques Chevallier, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in Alain Delcamp *et al.*, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 15.

³¹ Cf. les réflexions quasi-prophétiques d'un Jacques Ellul dans *La Technique ou l'Enjeu du siècle*, Paris, 1954, Armand Colin, comme d'un Michel Foucault dans *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

s'analyser comme le produit de ce « tournant néo-libéral »³² des années 1980 et de l'assumption de « l'esprit gestionnaire »³³, ce « nouvel esprit du capitalisme »³⁴ qui finit, à coup de rationalité économique et managériale, par remonter jusqu'au cœur de l'Etat de droit pour transformer la manière de penser le droit et surtout le sens donné à sa « qualité » ? Former à la légistique ne consiste-t-il pas, dès lors, à diffuser, sous couvert de « bonnes pratiques », des modèles de « bon gouvernement » néo-managérial – de façon analogue à l'acculturation des administrations françaises qu'a représenté la mise en œuvre de la LOLF dans les dix dernières années ? N'est-ce pas du reste une condition de l'effectivité de préceptes et recettes qui, pour l'heure, demeurent dans le registre de l'incitation ?

Telles sont quelques-unes des pistes que le colloque propose d'explorer, dans le sillage et en élargissant les débats suscités par le colloque qui s'était tenu en 2010, à la Faculté de droit de l'Université Toulouse 1 Capitole, sur le thème de *La pédagogie au service du droit*.

Organisé par Cédric Groulier et les collègues de l'Axe 1 « Gouvernements, Administrations et Politiques publiques » (responsable : Jean-Michel Eymeri-Douzans) du Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP) – Sciences Po Toulouse, le présent colloque s'inscrit dans une approche pluridisciplinaire. Sont donc bienvenues les propositions de communication de jeunes chercheurs et de collègues de toutes les disciplines intéressées – droit, science politique, sociologie, histoire, économie, linguistique, etc. – et *a fortiori* les propositions en soi interdisciplinaires. Les approches comparées sont particulièrement attendues. Les propositions pourront adopter une démarche théorique, consister en des monographies ou études de cas, voire être des retours d'expérience.

Le colloque se tiendra à Toulouse, en janvier 2017.

MODALITÉS DE SOUMISSION/SÉLECTION DES PROPOSITIONS DE COMMUNICATION

Les propositions de communication prendront la forme d'un court texte (de deux pages au maximum), comportant un titre, un exposé de la problématique, le positionnement disciplinaire et l'ancrage empirique (le cas échéant), assorti du nom, de l'affiliation institutionnelle et des coordonnées de l'auteur-e.

Après avoir été rendues anonymes, elles feront l'objet d'un examen par le conseil scientifique qui rendra ses décisions début octobre 2016.

Les propositions devront être adressées au plus tard le 3 juin 2016, par voie électronique à l'adresse suivante :

formeralalegistique@gmx.fr

³² Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; voir aussi sur ce « basculement de paradigme de l'action publique, Peter A. Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, pp. 275-296.

³³ Albert Ogiens, *L'Esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS, 1995.

³⁴ Luc Boltanski, Eve Chiapello, *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Antoine BAILLEUX, professeur de droit, Université Saint-Louis Bruxelles

François BRUNET, professeur de droit public, Université François-Rabelais de Tours, LERAP EA 2108

Jacques CHEVALLIER, professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas Paris II, CERSA-CNRS

Cécile CRESPY, professeure de science politique, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Delphine ESPAGNO, maître de conférences en droit public, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, professeur de science politique, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Cédric GROULIER, maître de conférences en droit public, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Valérie LARROSA, maître de conférences en droit public, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Wanda MASTOR, professeure de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC EA 4211

Jérémie NOLLET, maître de conférences en science politique, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Laure ORTIZ, professeure de droit public, Sciences Po Toulouse, LaSSP

Fabienne PÉRALDI-LENEUF, professeure de droit public, Université Paris Sud, IEDP EA 2715

Daniela PIANA, professeure de sociologie, Départ. de sc. politiques et sociales, Univ. de Bologne

Philippe RAIMBAULT, professeur de droit public, directeur de Sciences Po Toulouse, LaSSP

Rachel VANNEUVILLE, politiste, chargée de recherche CNRS, UMR 5206 (Triangle), Univ. de Lyon ENS

COMITÉ D'ORGANISATION

Cédric GROULIER, responsable scientifique du colloque

Julien WEISBEIN, directeur du LaSSP

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, directeur de l'Axe 1 du LaSSP

Sophie RÉGNIER, chargée de gestion et d'aide au pilotage, LaSSP

Marie PROKOPIAK, docteure en droit public, OMII EA 3177, Université de Limoges

Rémi BARRUÉ-BELOU, docteur en droit public, IDETCOM EA 785, Université Toulouse 1 Capitole

Arnaud DURANTHON, docteur en droit public, IMH EA 4657, Université Toulouse 1 Capitole

CONTACTS ET INFORMATIONS

LaSSP (Laboratoire des Sciences Sociales du Politique) : <http://lassp.sciencespo-toulouse.fr/>

Cédric GROULIER : cedric.groulier@sciencespo-toulouse.fr