

Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal

Alexandre FLÜCKIGER - Professeur à l'Université de Genève

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 21 DOSSIER : LA NORMATIVITÉ) - JANVIER 2007

« *Ce qui n'est pas clair n'est pas français;
ce qui n'est pas clair est encore anglais,
italien, grec ou latin* »⁽¹⁾.

I. Vers un crépuscule des lois ?

La loi décline-t-elle? Nombreux sont aujourd'hui les auteurs enclins à discerner sa déliquescence: un « désordre normatif », une « pathologie de la loi », une « crise de la loi », une « loi malade ». Le Conseil d'État va jusqu'à discerner dans la complexité croissante des normes une menace pour l'État de droit ⁽²⁾. La critique ne se laisse pourtant pas facilement synthétiser, car elle porte sur des points de nature aussi différente que la prolifération ou l'inflation législatives, la concurrence des actes non obligatoires, la prise de conscience d'une normativité graduelle, l'ineffectivité ou l'inefficacité de l'action législative ou encore l'inintelligibilité et l'obscurité des normes, pour n'en citer que les plus marquants.

Il importe cependant d'apporter plusieurs réserves à ces invectives. La première tient au fait que la critique a pu être considérée dans une perspective politique comme étant liée à la doctrine libérale. Le rôle de la loi, en tant qu'instrument de gestion des politiques publiques, a en effet été remis en cause au profit de diverses tentatives de déréglementation et de privatisation. La seconde réserve tient à l'évolution de la société, devenue plus technique, plus complexe, plus atomisée tout en étant de plus en plus mondialisée. Une telle société ne se laisse plus diriger de manière hiérarchique, autoritaire et unitaire par des lois dont le caractère obligatoire, général et abstrait s'accorde difficilement avec ce nouvel ordre plus réticulaire que pyramidal ⁽³⁾. La complexité de la loi ne fait que refléter la complexité du monde. Dans un tel contexte, une loi absolument claire n'aurait jamais la plasticité nécessaire pour s'adapter à son environnement et agir efficacement sur la société; la clarté a aussi ses vices: « si l'Italie avait écouté Giambattista Vico, [...] nos ancêtres du xviii^e siècle n'auraient pas cru que tout ce qui était clair était vrai; mais au contraire que "la clarté est le vice de la raison humaine plutôt que sa vertu", parce qu'une idée claire est une idée finie » ⁽⁴⁾.

Cette complexité met à rude épreuve l'idéal de clarté de la norme, si bien que l'on vient à se demander s'il n'est pas utopique de postuler aujourd'hui l'existence d'un tel principe. Cette hypothèse serait d'autant plus tentante que le vœu d'écrire des lois claires s'inscrit en contrepoint d'une tradition fort ancienne de critique, récurrente, envers la piètre qualité de la production législative ⁽⁵⁾. La problématique est renforcée par un élément plutôt paradoxal: le principe de clarté n'est lui-même pas si clair! La clarté normative ne serait-elle, dans ces conditions, tout simplement pas une chimère? Faudrait-il dès lors sourire d'un air condescendant lorsqu'un promoteur de la rédaction législative en langage courant (*plain language*) raconte avoir rêvé pouvoir s'asseoir un jour à sa table de cuisine et ouvrir un petit livre contenant l'ensemble des directives et règlements européens les plus importants clairement et simplement rédigés dans leur version non abrégée ⁽⁶⁾ ou faut-il insister plus que jamais sur l'urgence de disposer de normes claires dans le maquis de la complexité moderne?

Je défendrai dans cet article la thèse selon laquelle l'objectif de clarté est un idéal ambigu. La clarté peut en effet être comprise sous un aspect linguistique de lisibilité et de concision. Or, selon les points de vue, elle peut également être reçue sous un angle plus juridique: celui de la concrétisabilité, mettant l'accent sur la précision de l'énoncé; est clair, dans cette seconde acception, un texte qui fournit à son interprète, aussitôt et sans controverse, la solution précise dans un cas concret. J'en conclus que le principe de clarté est intrinsèquement ambigu, car les deux aspects précédents souvent s'opposent: en poursuivant l'un, le législateur risque de négliger l'autre; le texte sera clair dans un sens, mais obscur de l'autre, et vice versa.

II. La clarté ambiguë

A. Les sources du principe de clarté de la loi

1) Les exigences jurisprudentielles

En France, le Conseil constitutionnel a reconnu un « principe de clarté de la loi » qu'il a fait découler de l'article 34 de la Constitution⁽⁷⁾. Il le distingue de l'« objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » qu'il fonde sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 dont le but est de « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi »⁽⁸⁾. La clarté et l'intelligibilité constituent selon cette jurisprudence deux notions distinctes dont le fondement et la nature diffèrent. La première est un principe lié à la compétence du législateur que la seconde dépasserait: une loi pourrait être claire tout en étant inutilement inintelligible⁽⁹⁾. Pour reprendre la terminologie que je développerai ci-dessous, la clarté correspondrait à l'aspect de la concrétisabilité de la règle alors que l'intelligibilité renverrait à la lisibilité du texte (l'accessibilité se rapportant à la possibilité de trouver physiquement le droit applicable⁽¹⁰⁾). Or tel n'est pas le cas. Le Conseil constitutionnel invoque en effet fréquemment les deux normes simultanément et a parfois déguisé sous l'angle de la violation de la clarté une méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité⁽¹¹⁾. Il leur confère en outre un contenu partiellement commun puisque « le principe de clarté de la loi [...] et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »⁽¹²⁾. La distinction entre intelligibilité et clarté doit donc être relativisée⁽¹³⁾. En outre, il n'est pas possible de déduire des décisions du Conseil que l'objectif d'intelligibilité serait limité à la lisibilité des textes. Cet objectif prohibe certes la complexité « inutile »⁽¹⁴⁾ et « excessive » de la loi au regard de l'aptitude de ses destinataires⁽¹⁵⁾, favorise la simplification du texte législatif⁽¹⁶⁾, soutient la codification, notamment à droit constant⁽¹⁷⁾ et combat la contradiction et l'inintelligibilité⁽¹⁸⁾, mais il pose simultanément une exigence de précision⁽¹⁹⁾, indice que le Conseil se réfère également à l'aspect de la concrétisabilité du texte normatif. L'exigence de clarté n'est décidément pas claire. La doctrine récente demande ainsi au Conseil constitutionnel de « clarifier » la distinction entre le principe de clarté et l'objectif d'intelligibilité⁽²⁰⁾. Cette précision est d'autant plus importante que la doctrine est partagée sur les conséquences à tirer de la violation de ceux-ci. Pour les uns, le Conseil a la compétence de censurer un texte seulement en raison de la méconnaissance du principe de clarté sans invoquer le manque d'accessibilité et d'intelligibilité⁽²¹⁾. Pour les autres, l'ignorance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi peut fonder une déclaration de non-conformité à la Constitution⁽²²⁾; les objectifs à valeur constitutionnelle permettant également selon eux de censurer une disposition législative⁽²³⁾.

En droit suisse, le principe de clarté de la loi a été reconnu par la jurisprudence essentiellement sous son aspect de concrétisabilité: la loi doit être suffisamment précise afin que le justiciable soit en mesure de connaître ses droits et ses obligations dans le cas concret. Le Tribunal fédéral suisse l'a déduit du principe de la légalité (art. 5 de la Constitution fédérale). Il exige ainsi, par exemple dans le domaine des contributions publiques, que l'objet de l'impôt soit déterminé dans la loi avec « une clarté et une précision adéquates »⁽²⁴⁾ et, plus généralement, il juge que plus l'atteinte à un droit fondamental est grave, plus la base légale doit être rédigée précisément⁽²⁵⁾. La Haute Cour a aussi établi, à l'attention des législateurs cantonaux, la « nécessité de disposer d'une législation claire, transparente et compréhensible » dans la mesure où elle a jugé que, dans un cas d'espèce, « une disposition aussi incomplète et équivoque crée un conflit potentiel avec le principe de la sécurité juridique et de la prévisibilité des actes étatiques »⁽²⁶⁾. Enfin, on retrouve sans surprise l'exigence de clarté en matière de droits populaires dans la rédaction et la présentation des initiatives populaires par exemple⁽²⁷⁾, puisque le destinataire est le peuple directement.

La Cour de justice des Communautés européennes a déduit l'exigence de clarté du principe de sécurité juridique⁽²⁸⁾. Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, la prévisibilité d'une règle de droit suppose que la norme soit « énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé »⁽²⁹⁾.

2) Une exigence de légistique formelle

L'exigence de clarté de la loi est également un précepte de légistique formelle, c'est-à-dire la branche de la légistique axée autour des principes tendant à améliorer la communication et la compréhension des textes législatifs⁽³⁰⁾. Elle s'impose au législateur par le biais de directives de légistique édictées par les collectivités publiques.

En droit français, le Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires précise, dans le chapitre consacré à la rédaction

législative, que « 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 »⁽³¹⁾. En droit suisse, le Guide pour l'élaboration de la législation fédérale pose des principes analogues. Il rappelle que « le langage législatif, à la différence par exemple du langage poétique, se doit d'être le plus clair, le moins approximatif et le plus direct possible. Il possède donc les spécificités suivantes: la nécessité d'une bonne conception préalable de la matière normative; la cohérence; la clarté; la concision; le respect d'un éventuel cadre terminologique préexistant » et précise que la clarté « est la qualité principale d'un texte normatif »⁽³²⁾. En droit communautaire, l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »⁽³³⁾ précise que les trois institutions « conviennent également de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction des textes législatifs » et qu'elles « veilleront à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité »⁽³⁴⁾.

⁽³⁰⁾ Morand (Charles-Albert), *Légistique formelle et matérielle - Formal and Material Legistic*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 18 et s.; Müller (Georg), *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zurich [etc.], Schulthess, 2e éd., 2006.

B. Les deux facettes du principe de clarté

La facette linguistique de la clarté découle avant tout de l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi (*nemo legem ignorare censetur*), alors que la face juridique, sous l'étiquette de la concrétisabilité, est essentiellement dérivée du principe de prévisibilité et de sécurité du droit, ainsi que du principe de la séparation des pouvoirs et de la protection contre l'arbitraire; le pouvoir du juge s'élargissant au détriment de celui du législateur en cas de formules vagues⁽³⁵⁾. Les deux aspects de l'exigence de clarté entrent en conflit: un texte clair - au sens de lisible - est plutôt simple, alors qu'un texte clair - au sens de concrétisable - est souvent plus long et plus complexe, car plus précis et plus détaillé.

⁽³⁵⁾ La distinction relative au fondement doit en réalité être nuancée, car un texte illisible donnera un plus grand pouvoir au juge alors qu'un texte trop peu précis laissera le *quidam* dans l'ignorance de la norme.

1) La lisibilité

Un texte lisible est un texte intelligible, c'est-à-dire aisément compréhensible⁽³⁶⁾. Il est généralement simple, c'est-à-dire dénué d'archaïsmes ou de formules trop spécialisées, et doit être concis. Si le terme de lisibilité est parfois plutôt employé dans un sens typographique, je l'entends ici dans le sens d'intelligibilité.

L'exigence de lisibilité possède une tradition fort ancienne. Les lois doivent être comprises de tous, comme on en trouve la référence en droit romain: « *Leges sacratissimae [...] intellegi ab omnibus debent* »⁽³⁷⁾. En France, le code civil de 1804 a servi de repère et a permis très tôt de mesurer l'écart par rapport à la production normative ultérieure. Henri Capitant le déplorait en 1917 déjà: « Écrits dans une langue simple, précise, ponctués avec soin, divisés en alinéas courts et peu nombreux, ses articles [code civil] sont faciles à lire et à comprendre, même pour des personnes non versées dans la science du droit. Clarté, précision, concision, mesure, ce sont là les qualités qui le distinguent, et en font un modèle qui n'a jamais été surpassé. [...] Malheureusement ces belles qualités de notre code sont en train de disparaître, et cela par la faute du législateur moderne »⁽³⁸⁾.

En Suisse, le code civil de 1907 a très tôt été loué pour ses qualités rédactionnelles. Raymond Saleilles écrivait en 1904 que, « pour retrouver l'analogie de certaines formules du code civil français, il faut en arriver à l'avant-projet de code civil suisse, cette œuvre admirable de M. le professeur Huber »⁽³⁹⁾. La tradition de rédaction législative dans un langage aisément lisible a perduré en Suisse. Les bases de la rédaction législative en langage courant ont été formulées, il y a plus d'un siècle, par le père du code civil suisse qui estimait que ce texte devait être une « législation populaire » rédigée non pas à l'attention des juges mais de tous les citoyens⁽⁴⁰⁾. Les institutions de démocratie semi-directe (droit de référendum législatif en particulier) incitent à rédiger les lois dans un style simple et compréhensible puisque le peuple peut être appelé à se prononcer en votation populaire sur chacune d'entre elles.

Afin de rendre le code civil suisse intelligible, Eugène Huber a préconisé différents principes de lisibilité qu'il a mis en pratique⁽⁴¹⁾. Ses premiers préceptes visent à produire un texte concis: chaque article doit comporter trois alinéas au maximum; les alinéas doivent être rédigés en une seule phrase; les phrases doivent être brèves et les subdivisions rares. Le rédacteur ne doit pas craindre de reprendre les mêmes termes pour désigner les mêmes notions, et éviter d'utiliser des synonymes, même s'il en résulte une certaine monotonie. L'exigence de lisibilité ne concerne pas le texte pris dans son ensemble seulement, mais doit s'appliquer à chaque article pris isolément. Ce qui nécessite d'éviter autant que possible les renvois; en cas de nécessité, le renvoi doit s'effectuer

par une phrase reflétant le contenu, et non par une indication du numéro d'article. Une structure clairement conçue améliore en outre l'intelligibilité du texte. Ces principes ont été repris dans les directives de technique législative actuellement en vigueur en droit suisse et s'imposent aux rédacteurs de textes normatifs fédéraux⁽⁴²⁾. En réalité, la technicité de certaines matières a pour conséquence qu'aujourd'hui les textes de loi ne peuvent plus être rédigés à l'attention du grand public, mais de leurs destinataires spécifiques.

L'intelligibilité du texte de loi peut être atteinte en recourant à des expressions simples. Le siècle des Lumières avait auparavant déjà popularisé cette exigence. Montesquieu, notamment, estimait que les lois devaient être simples afin que chaque citoyen puisse les comprendre facilement⁽⁴³⁾. Depuis lors toutefois, les lois ne se sont pas simplifiées, malgré des demandes inlassablement répétées. Le législateur est sommé de régir un nombre croissant de domaines toujours plus complexes. Mais est-il vraiment crédible de vouloir simplifier le droit aujourd'hui, comme le législateur français l'a par exemple proposé⁽⁴⁴⁾, ou ne serait-ce qu'une illusion démagogique, dissimulant provisoirement la complexité avant de la déplacer? La réponse institutionnelle ne peut être que nuancée. Ainsi, pour le Conseil constitutionnel, la loi peut être complexe mais ne violera pas la Constitution si elle est précise; des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier une loi complexe⁽⁴⁵⁾.

La concision du propos est une exigence cardinale en matière de lisibilité. Il s'agit de « tout dire, brièvement » pour reprendre la formule du père du code civil helvétique⁽⁴⁶⁾. Les détails appellent les détails tant pour Portalis⁽⁴⁷⁾ que pour Montesquieu⁽⁴⁸⁾. D'autres auteurs ont mis en garde contre les attentes exagérées placées dans une législation trop simple et trop brève qui serait conçue comme un livre de chevet populaire. Au début du xvii^e siècle déjà, Francis Bacon avait montré les dangers d'une brièveté excessive. La loi ne doit pas, selon le philosophe anglais, ressembler à la règle des architectes de Lesbos; cette règle de plomb, flexible en tous les sens, utilisée pour mesurer les surfaces planes aussi bien que les courbes: « Il ne faut pas pour cela tomber dans une brièveté trop concise ou affectée, pour donner aux lois un certain air de majesté et un ton plus impératif, surtout de notre temps, de peur qu'elles ne ressemblent à la règle des architectes de Lesbos. Ce qu'il faut affecter c'est seulement le style moyen, en choisissant des expressions générales et bien déterminées, lesquelles, sans spécifier minutieusement tous les cas qu'elles comprennent, ne laissent pas d'exclure visiblement tous ceux qu'elles ne comprennent pas »⁽⁴⁹⁾.

Ce débat relatif au degré de concision met en évidence le second pôle du principe de clarté: celui de la concrétisabilité du texte normatif. Trop simple, trop concise, une loi ne permet en effet plus à son lecteur de prévoir son application à un cas concret. Le simplifié ne rend pas forcément plus intelligible.

2) La concrétisabilité

Un texte normatif est clair, dans le second sens du principe, lorsqu'il est aisément concrétisable par le juge qui doit statuer dans un cas d'espèce. Un tel texte est plus précis et plus détaillé qu'un texte peu concrétisable. Son application dans un cas d'espèce devrait en principe être plus sûre et plus prévisible. Cette exigence de précision est justifiée par le principe de sécurité et de prévisibilité du droit, ainsi que par celui de la protection contre l'arbitraire et la séparation des pouvoirs, en limitant la marge de manœuvre du juge. Ces arguments juridiques, que l'on retrouve en droit positif, étaient déjà avancés depuis le xvii^e siècle par Francis Bacon, Jeremy Bentham, Catherine II de Russie ou Frédéric II de Prusse - pour se limiter aux auteurs les plus illustres⁽⁵⁰⁾.

Dans bon nombre de cas cependant, un texte peu clair, au sens de difficilement concrétisable, c'est-à-dire flou, vague, imprécis ou indéterminé, est en réalité inévitable et parfois même désirable. Aristote a montré voici 2500 ans que la loi était intrinsèquement insuffisante à régler tous les cas d'espèce en raison de la généralité même de celle-ci. La « nature des choses » l'empêche; il y a des cas d'espèce pour lesquels il est impossible de poser une loi⁽⁵¹⁾.

Imaginer qu'il serait possible de rédiger une loi si clairement qu'elle ôterait toute incertitude est un vœu tout aussi candide que celui d'imaginer qu'il serait possible aujourd'hui de rédiger des lois si simplement que quiconque pourrait les comprendre. Qu'il puisse exister un sens clair de la norme est en réalité une illusion. Selon la théorie classique de l'interprétation juridique, il n'y aurait pas lieu d'interpréter lorsque la lettre est claire (*claris non fit interpretatio*). Cette affirmation, défendue par le positivisme juridique, est critiquable⁽⁵²⁾. Il s'agit en réalité d'une question de degré: les règles dites « claires » n'échappent pas à l'interprétation; leur application dans le cas concret ne donne simplement plus lieu à controverse, en tous les cas pour une période donnée⁽⁵³⁾. L'opinion classique trouve probablement sa source dans la confusion trop fréquente, en droit continental du moins, entre le texte de norme et la norme. Le droit ne se résume pas au texte de loi; le texte de norme n'est pas la norme, mais constitue un élément parmi d'autres - certes important - qui sert au juge de matériau pour produire la norme chaque fois qu'il doit concrétiser le texte dans un cas

spécifique⁽⁵⁴⁾.

La jurisprudence a reconnu que l'imprécision et le flou étaient parfois inévitables. Examiner cette pratique judiciaire revient alors à sonder l'étendue de cette « nature des choses » aristotélicienne qui empêche que la règle connaisse par avance tous les cas de figure imaginables. La Cour européenne des droits de l'homme a développé à cet égard une casuistique exemplaire. Fort pragmatiquement, elle reconnaît « l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois » et rappelle qu'une telle précision ne serait pas nécessairement souhaitable⁽⁵⁵⁾. Elle donne raison sur ce point à Francis Bacon qui mettait en garde trois siècles plus tôt contre l'illusion de certitude que confère l'excès de précision: « Il est temps de parler de cette obscurité des lois qui résulte de leur mauvaise expression. Le bavardage et la prolixité, qui sont passés en usage dans l'expression des lois, ne nous plaisent guère. Et loin que ce style diffus atteigne le but auquel il vise, au contraire, il lui tourne le dos; car en prenant peine à spécifier et à exprimer chaque cas particulier en termes propres et convenables, on se flatte en vain de donner ainsi aux lois plus de certitude; on ne fait au contraire par cela même qu'enfanter une infinité de disputes de mots; et, grâce à ce fracas de mots, une interprétation conforme à l'esprit de la loi, le meilleur et le plus sain de tous les guides, n'en marche que plus difficilement »⁽⁵⁶⁾.

Enfin, des considérations politiques ne sont parfois pas non plus absentes lorsque des dispositions ambiguës - voire carrément des différences de traduction⁽⁵⁷⁾ - sont adoptées pour arracher un accord entre les protagonistes. La rédaction floue contribue dans ce cas à la résolution diplomatique de conflits d'intérêts par trop divergents. Le Conseil d'État a relevé en 1992 que l'une des caractéristiques du droit communautaire était précisément son caractère de droit « diplomatique »: « là où les juristes cherchent la précision, les diplomates pratiquent le non-dit et ne fuient pas l'ambiguïté. Il arrive donc, plus souvent qu'on ne croit, qu'ils ne se mettent d'accord sur un mot que parce qu'il n'a pas la même signification pour tout le monde. [...] De même encouragent-ils des techniques de rédaction qui permettront de laisser subsister ici et là d'intéressantes - et prometteuses - contradictions »⁽⁵⁸⁾.

Conclusion

L'idée de lois claires, tout à la fois lisibles et précises, est un idéal; idéal chaque fois revendiqué mais jamais atteint. Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique.

Aucune solution définitive ne peut être apportée à cette problématique. Les deux faces de la clarté sont condamnées à s'opposer. Afin d'éviter d'être charrié de Charybde en Scylla, le législateur n'a d'autre moyen que d'opter pour une voie médiane et de pondérer ces deux objectifs. La clarté naît donc de l'équilibre entre ses deux facettes, et non pas de la poursuite naïve et aveuglante d'une lisibilité ou d'une précision qui seraient chacune poussée à l'extrême. Francis Bacon était déjà parvenu à cette conclusion il y a plus de trois siècles, concisément et précisément: « L'obscurité dans l'expression des lois vient ou de ce qu'elles sont trop verbeuses, trop bavardes, ou au contraire de leur excessive brièveté »⁽⁵⁹⁾.

(1) Rivarol (Antoine de), *De l'universalité de la langue française: discours qui a remporté le prix de l'Académie de Berlin*, Berlin et Paris, Bailly et Dessenne, 1784, p. 49.

(2) Conseil d'État, Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, p. 233 et s.

(3) Chevallier (Jacques), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ/MSH, coll. « Droit et société/Série politique », 2003, p. 89 et s.; Ost (François) et Kerchove (Michel van de), *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002; Morand (Charles-Albert), *Le droit néomoderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999.

(4) Hazard (Paul), *La pensée européenne au xviii^e siècle: De Montesquieu à Lessing*, Paris, Fayard, 2^e éd., 1979, p. 29-30.

(5) Voir Mertens (Bernd), *Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen*, Tübingen, 2004, p. 354 et s. et 380 et s.

(6) Cutts (Martin), *Clarity in EU legislation*, Conférence donnée le 28 janvier 2000 (<http://europa.eu.int/comm/translation/en/ftfog/cutts.htm> [21.07.2006]).

(7) Cons. const., n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.

(8) Cons. Const., n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

(9) Montalivet (Pierre de), *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2006, p. 290. Voir cependant Luchaire (François), « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle », RFD const., 2005_1_64, p. 680.

(10) Montalivet (Pierre de), *ibid.*, p. 285.

(11) Montalivet (Pierre de), *ibid.*, p. 290 (citant Cons. const., n° 2000-435 DC, 7 déc. 2000, cons. 52-53).

(12) Cons. const., n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

- (13) Montalivet (Pierre de), *ibid.*, p. 290.
- (14) Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 5.
- (15) Cons. const., n° 2005-530 DC, 29 déc. 2005, cons. 77.
- (16) Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 5; n° 2004-506 DC, 2 déc. 2004, cons. 5.
- (17) Cons. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 5; n° 99-421 DC, 16 déc. 1999, cons. 13; n° 2004-506 DC, 2 déc. 2004, cons. 5.
- (18) Cons. const., n° 2001-447 DC, 18 juill. 2001, cons. 27.
- (19) Cons. const., n° 2000-437 DC, 19 déc. 2000, cons. 3.
- (20) Montalivet (Pierre de), « La "juridicisation" de la légistique », in Drago (Roland) (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 127.
- (21) Luchaire (François), 2005 (note 9), p. 680.
- (22) Montalivet (Pierre de), *op. cit.*, p. 345 (citant Cons. const., n° 2003-475 DC, 24 juill. 2003, cons. 26).
- (23) Montalivet (Pierre de), *op. cit.*, p. 346. Contra: Luchaire, *préc.*, p. 678 et 680.
- (24) Tribunal fédéral, arrêt du 6 janv. 2004, 2A.542/2002, cons. 3.4.1.
- (25) Arrêts du Tribunal fédéral (ATF), 129 I 161, cons. 2.2, p. 163. Voir ég. art. 36, al. 1 de la Constitution fédérale.
- (26) ATF 125 II 440, cons. 3c (traduit au Journal des Tribunaux 2000.I753).
- (27) ATF 123 I 63, 73, c. 4e et 77, c. 6c où le Tribunal fédéral a critiqué une initiative populaire cantonale dont l'enchevêtrement de propositions tendant à réformer de multiples domaines de l'activité étatique démontrait que l'initiative n'avait pas été présentée avec la clarté nécessaire et qu'elle était critiquable à cet égard.
- (28) CJCE, arrêt du 9 juill. 1981, *Administration des douanes c/ Société anonyme Gondrand Frères et Société anonyme Garancini*, 169/80, § 17.
- (29) CEDH, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 26 avr. 1979, A/30, § 49.
- (30) Secrétariat général du gouvernement et Conseil d'État, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Paris, juin 2005 (mis à jour au 6 mars 2006), fiche 3.3.1, p. 189.
- (31) Office fédéral de la justice, *Guide de législation: guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, Berne, 2002, p. 365 et 367.
- (32) Du 16 déc. 2003_, JO_ C 321 du 31 déc. 2003.
- (33) Ch. 2 et 25 de l'accord « Mieux légiférer ».
- (34) Lasserre-Kiesow (Valérie), « La compréhensibilité des lois à l'aube du xxe siècle », D. 2002, *chron.*, p. 1158-1159.
- (35) *Corpus iuris civilis*, 1.14.9.
- (36) Capitant (Henri), « Comment on fait les lois aujourd'hui », *Revue politique et parlementaire*, 1917, vol. 91, p. 305.
- (37) Salleiles (Raymond), « Le code civil et la méthode historique », *Le Code civil 1804-1904: livre du centenaire*, Paris, 1904, t. 1er, p. 95 et s., 103.
- (38) Huber (Eugène), *Code civil suisse: exposé des motifs*, Berne, 1901, p. 10 et s.
- (39) Huber (Eugène), *ibid.*, p. 12 et s.
- (40) *Guide de législation 2002* (note 32), p. 345 et ss.
- (41) Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Genève, 1758, livre XXIX, chapitre XVI.
- (42) Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit; Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.
- (43) Cons. const., no 2005-530 DC, cons. 80 (intérêts en l'espèce non reconnus); Montalivet, 2006 (note 9), p. 287.
- (44) Huber (Eugène), 1901, *ibid.*, p. 17.
- (45) Portalis, *Écrits et discours juridiques et politiques*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1988, p. 26.
- (46) Montesquieu, *op. cit.*, livre XXIX, chapitre XVI.
- (47) Bacon (Francis), *Œuvres de Bacon: De la dignité et de l'accroissement des sciences [1623]*, trad. par Riaux (M.-F.), Paris, Charpentier, 1843, livre 8, p. 435, aphorisme no 67.
- (48) Réf. cit. in Mertens (Bernd), *op. cit.*, p. 359 et s.
- (49) Aristote, *Éthique à Nicomaque*, v. 14. Voir Papaux (Alain), *Essai philosophique sur la qualification juridique: de la subsomption à l'abduction: l'exemple du droit international privé*, Bruxelles, Paris et Zurich, Bruylant/LGDJ/Schulthess Médias juridiques, 2003, p. 215.
- (50) Voir en doctrine helvétique Papaux (Alain), 2003 (note 51), notamment p. 102 et s. et 216; Moor (Pierre), *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, PUF, 2005, p. 169; Amstutz (Marc) et Niggli (Marcel Alexander), « Recht und Wittgenstein III: Vom Gesetzeswortlaut und seiner Rolle in der rechtswissenschaftlichen Methodenlehre », Berne, Jusletter (www.weblaw.ch/jusletter), 24 juill. 2006.
- (51) Pour Moor (Pierre), « un texte est clair lorsque son sens ne réclame aucun autre texte pour être admis par n'importe quel

lecteur comme applicable au cas concret » (op. cit., p. 170).

(54) Müller (Friedrich), *Discours de la méthode juridique*, Paris, PUF, 1996, p. 168 et 348 et s.; Papaux (Alain) (note 51), p. 126 et s. et 348 et s.; Moor (Pierre), op. cit., p. 64 et 165 et s.

(55) CEDH, *Barthold c/ Allemagne*, 25 mars 1985, A/90, § 47; R. c/ Royaume-Uni, 8 juill. 1988, A/121, § 67.

(56) Bacon (Francis), op. cit., aphorisme no 66.

(57) Flückiger (Alexandre), « Le multilinguisme de l'Union européenne: un défi pour la qualité de la législation », in: Gémar (Jean-Claude) et Kasirer (Nicholas), dir., *Jurilinguistique-Jurilinguistics: entre langue et droit - Between Law and Language*, Bruxelles et Montréal, Bruylant/Thémis, 2005, p. 339 et s., 346.

(58) Conseil d'État, *Rapport public 1992*, Paris, Études et Documents, no 44 (tel que cité in Gallas [Tito], « La rédaction législative multilingue dans l'Union européenne: bilan et perspective », *LeGes - Législation & Évaluation* 3 [2001], p. 115 et s. [117 et s.]).

(59) Bacon (Francis), op. cit., aphorisme, n° 65.