

Des instruments de la légistique, utiles et trop souvent ignorés : les grilles de lecture

Issu de Petites affiches - 07/11/2017 - n° 222 - page 6
ID : LPA129f4

Auteur(s):

- Edwin Matutano, docteur en droit, avocat à la Cour, enseignant à l'université Lille 2

Le présent article a pour objet, d'une part, de présenter, en légistique, la double raison d'être des grilles de lecture : modifier directement le « stock » des textes en vigueur et influencer sur le « flux » des textes futurs en adressant aux rédacteurs un signal et d'autre part, d'illustrer leurs limites, dues à leur méconnaissance trop fréquente par les rédacteurs, comme par les éditeurs juridiques. Les illustrations retenues montrent que cette méconnaissance n'épargne pas l'œuvre de codification.

Il est un sage précepte de légistique, qui réside dans l'utilisation, en tant que de besoin, de grilles de lecture, dont l'usage est double.

En premier lieu, ces grilles de lecture peuvent fournir des définitions de termes, d'expressions, qui soient propres à un texte ou à un ensemble de textes formant un tout cohérent (par exemple, les dispositions d'une loi, celles de son décret d'application et d'un arrêté pris subséquemment).

En second lieu, elles peuvent servir, dès l'entrée en vigueur du texte au sein duquel elles figurent, à donner une nouvelle acception à un mot, une expression, connus jusqu'alors pour désigner une réalité dont la dénomination a changé.

Tel est le cas des institutions administratives, car les réformes dont elles font l'objet entraînent fréquemment des substitutions. C'est ainsi que sont nés depuis le début de la présente décennie et sans remonter plus loin dans le temps, le département de Mayotte, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et les régions des Hauts-de-France, du Grand Est, d'Auvergne-Rhône-Alpes, de l'Occitanie, de la Nouvelle Aquitaine, de Bourgogne-Franche-Comté et de Normandie et que, le 1^{er} janvier 2018, conformément à l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, apparaîtra la collectivité de Corse, cependant que, aux termes de l'article 8 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, la ville de Paris verra le jour le 1^{er} janvier 2019. Ces collectivités territoriales nouvelles sont nées de fusions de collectivités territoriales existantes ou bien de la mutation de certaine en une dotée d'une forme *sui generis*, jouant le rôle de deux collectivités territoriales de droit commun.

D'autres collectivités territoriales étaient précédemment apparues par détachement d'une collectivité préexistante ; tel fut le cas des collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, détachées de la Guadeloupe, dont elles formaient, avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 et de la loi n° 2007-224 du même jour, portant toutes deux dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, des communes et tel fut aussi le cas de la métropole de Lyon détachée du département du Rhône, en application de l'article 26 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Dans tous ces cas de figure, il a fallu prévoir la continuité dans les droits et obligations des personnes morales créées à la suite d'autres, impliquant la continuité patrimoniale, celle de la détention de droits réels et la continuité à l'égard des agents employés par ces collectivités publiques, ainsi que la continuité normative.

Dans les cas d'espèce précités, le législateur y a procédé¹. Cependant, force est de constater que, très rapidement après leur édicton, ces grilles de lecture ne sont pas suivies d'effet par les auteurs de textes normatifs postérieurs et ces errements aboutissent à des contradictions, à des redondances, à des erreurs ou à des incompatibilités.

Sur le plan de la légistique, lorsque tel est le cas, la norme perd en efficacité, puisque la grille de lecture est conçue pour s'appliquer au-delà du texte qui la contient. Elle ne fait pas partie du statut nouveau proprement dit qui est édicté, elle signale les incidences, en matière de légistique, résultant de la création de nouvelles personnes morales.

Cette constatation guide les deux parties de cet article, dont la seconde prend appui sur l'exemple de la prise en considération de l'avènement de la collectivité territoriale de Martinique, mais dont les conclusions sont transposables à tous domaines et à tous termes ou expressions, voire quantités exprimées en nombres ou en taux dans des textes de loi ou réglementaires.

I – Intérêt et fonctionnalité des grilles de lecture

Sur le plan fonctionnel, les grilles de lecture obéissent à deux impératifs, lesquels n'ont pas les mêmes destinataires. Et dans chacun des cas, elles ne visent pas la même catégorie de normes : le « stock » normatif, au premier cas, le « flux » de normes nouvelles, au second. Les grilles de lecture servent ainsi de « dispositions-balais », selon l'expression bien connue des spécialistes de la légistique, tant en ce qui concerne le « stock » normatif (première fonctionnalité) qu'en ce qui a trait au « flux » (seconde fonctionnalité).

A – L'utilité de grilles de lecture destinées à consolider les normes en « stock »

Dans ce premier cas de figure, la fonction des grilles de lecture est de modifier, dans tous les textes existants, les désignations des personnes morales dont le statut est changé en tenant compte de leur nouvelle dénomination. Ce qui est appréhendé, par là même, est la situation du corpus de textes en vigueur lorsque la nouvelle entité juridique apparaît. Autrement dit, il s'agit de substituer, à droit constant, dans toutes les dispositions textuelles normatives en vigueur, la dénomination nouvelle à la ou aux désignations précédemment connues et dont des textes font usage. Ainsi, les conséquences de cette fonctionnalité de la grille de lecture sont à tirer par les auteurs des consolidations de textes en vigueur et au premier chef, par les éditeurs qui y procèdent, notamment, pour le service public, Légifrance.

De par cette première fonction, les grilles de lecture ne valent que pour autant qu'elles sont répercutées sur le « stock » des textes normatifs en vigueur.

À défaut, elles sont vite dévaluées. Si le lecteur, consultant la base de données Légifrance ne peut constater par lui-même, à la lecture d'un texte antérieur à la grille de lecture, les modifications qu'elle a opérées, il ne saurait les deviner et peut les ignorer, aucun indice ne venant les lui signaler.

Par voie de conséquence, la précaution prise par le législateur lorsqu'il élabore une grille de lecture afin d'actualiser les textes en vigueur est vaine si la version consolidée de ces textes ne tient pas compte de ses dispositions.

Il est donc indispensable que Légifrance, en premier lieu, en sa qualité de service public, ainsi que ses concurrents, procèdent adéquatement à ces actualisations lors de la consolidation du « stock » de textes en vigueur, sauf à dénaturer l'exercice et l'effort des rédacteurs de grilles de lecture.

Car, ce sont bien les auteurs de consolidations qui sont destinataires de ces dernières, de sorte que les modifications soient portées dans les textes d'origine et que des expressions désuètes ne perdurent pas en dépit des changements de dénominations apportés par les textes nouveaux et de compétences qui s'ensuivent.

Cette exigence est d'autant plus poussée que le droit français est réticent à reconnaître des abrogations implicites². L'adoption d'un texte plus récent qu'un autre substituant une dénomination, une désignation à une autre précédemment en vigueur ne saurait être de portée générale, sans « grille de lecture », dont la portée consiste dans la substitution de l'ancien terme par le nouveau dans chaque texte en faisant usage.

En ce domaine, comme dans bien d'autres, le rôle de l'éditeur juridique dans l'accès à la règle de droit est donc premier et il se doit de le tenir pleinement. L'accès à un droit changeant, le travail à partir de textes consolidés, dont les multiples modifications traduisent cette variabilité, imposent de remplir cette obligation et d'utiliser, à cet effet, les ressources informatiques.

B – Prévoir l'avenir... Les grilles de lecture gérant le « flux » normatif

Par cette fonction, le texte pourvu d'une grille de lecture avertit les auteurs de textes futurs de ce qu'ils devront user des termes ou expressions désignant des catégories ou des situations qu'ils appréhenderont ou régiront. Ainsi, au cas de création par la loi d'une personne morale nouvelle, la grille de lecture signifie-t-elle que, pour l'avenir, il y a lieu de tenir compte de la création d'une personne morale nouvelle et de l'assimiler, le plus souvent à une catégorie existante en droit public (par exemple : les régions), afin de procéder à un alignement d'une situation juridique applicable à la nouvelle personne morale sur celle applicable à la catégorie expressément mentionnée, afin de lui faire suivre le régime de droit commun des personnes morales illustrant cette catégorie. Autant dire que par cette fonctionnalité, les destinataires sont, ici, les personnes et autorités chargées d'appliquer le nouveau statut et parmi ceux-ci, les rédacteurs de textes normatifs pris pour l'application de ce statut, ainsi que les rédacteurs des textes de même rang que ledit statut, mais devant tenir compte de son intervention, afin de maintenir la cohérence du droit.

Ces rédacteurs ont pour nom : « le législateur » ou « le pouvoir réglementaire » et il s'agit concrètement des fonctionnaires préparant pour le gouvernement les textes normatifs, ainsi que des parlementaires et des fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont l'intervention est fondamentale, s'agissant plus particulièrement de l'élaboration de la loi.

S'ils négligent la grille de lecture et lui substituent leurs propres définition et désignation, la portée de la grille de lecture initiale se périmet et avec elle, sa raison d'être et sa pertinence, rendant ainsi plus difficile l'établissement de la loi, ainsi que l'a démontré un auteur averti de la question³.

Or force est de constater que les grilles de lecture, aussi soigneusement rédigées soient-elles, sont souvent ignorées dans leur double fonctionnalité. D'une part, les textes en vigueur ne sont pas toilettés aux fins de l'insertion des désignations nouvelles commandée par l'apparition de personnes morales et d'autre part, les textes adoptés postérieurement à l'énoncé de ces grilles de lecture les ignorent et leur font perdre leur utilité et leur autorité.

II – Des méconnaissances de multiple nature

Afin de mieux identifier ces méconnaissances, nous avons choisi la démonstration à travers un modèle exemplaire de grille de lecture, fourni par l'article 16 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, de l'intervention de laquelle de trop nombreux textes normatifs n'ont pas tenu compte.

A – Des textes en vigueur hors-champ de dispositions-balais

À titre d'exemple, l'article L. 441-1 du Code du tourisme consultable sur Légifrance, continue de mentionner les « conseils généraux » de la Guyane et de la Martinique, en dépit des dispositions des 2° des I et II de l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011 qui précisent que pour l'application des dispositions législatives autres que celles modifiées par ladite loi du 27 juillet 2011, les références à ces deux conseils généraux sont remplacées par celles, respectivement de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique.

Dans ce même ordre d'idées, la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, toujours en vigueur, ni dans sa titulature, non plus que dans son dispositif, consultable sur le site Légifrance ne tient compte de ces remplacements.

L'on peut également mentionner, dans un domaine très différent, l'article 2 de la loi n° 73-550 du 28 juin 1973 relative au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, qui rend applicable « dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion » l'article 641 du Code civil en ce qui concerne les eaux pluviales.

Ces exemples, loin d'être exhaustifs, tendent à démontrer que l'intervention d'une grille de lecture, aussi large dans sa rédaction qu'élevée dans la hiérarchie des normes, ne suffit pas à rendre accessibles aux lecteurs ses incidences pourtant indispensables à la prise en considération des évolutions statutaires relatives aux institutions publiques.

B – L'ignorance des grilles de lecture par des textes qui leur sont postérieurs

Il s'agit de la question des « flux » normatifs précédemment évoqués.

En premier lieu, nous nous intéresserons à un exemple récent et emblématique, tiré d'une codification par ailleurs exemplaire et qui appréhende, par son champ d'intervention, l'essentiel de la procédure administrative non contentieuse, en ce qu'il est à l'origine par sa rédaction erronée, de doutes et d'erreurs conséquents, avant que de mentionner des exemples de redondance extraits de textes législatifs.

1 – Le Code des relations entre le public et l'administration et les règles de l'entrée en vigueur des actes unilatéraux de la collectivité territoriale de Martinique : une erreur née de la méconnaissance d'une grille de lecture

L'avènement par l'ordonnance n° 2015-341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du Code des relations entre le public et l'administration a été salué par la doctrine et il est certain que ce code constitue, par son existence même, un progrès méritoire.

Toutefois, nous nous contenterons de souligner ce qui peut apparaître comme une omission ou une erreur du codificateur, à propos des dispositions relatives à l'entrée en vigueur des actes unilatéraux de l'administration et qui a une relation directe avec notre sujet.

De quoi s'agit-il ?

Ce code a pris soin de définir son champ d'application en son article L. 100-3 dont le 1° fait figurer les « collectivités territoriales » parmi les administrations concernées par ses dispositions dans leur ensemble.

Néanmoins, la lecture combinée des dispositions du chapitre II du titre II de son livre II, relatives aux règles spéciales applicables à l'entrée en vigueur des actes administratifs des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et des dispositions du chapitre III du titre I^{er} de son livre V consacrées à l'application dans les départements et régions d'outre-mer, dans le département

de Mayotte et dans les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique réserve une surprise, puisque les rédacteurs paraissent avoir omis l'existence de la collectivité territoriale de Martinique.

En effet, d'une part, les dispositions du titre I^{er} du livre V du Code ont été regroupées avec celles relatives aux autres collectivités territoriales ultramarines (celles régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie) dans un même livre consacré à « l'outre-mer », alors que ces collectivités territoriales sont régies par le principe de l'identité législative de la manière la plus complète qui soit et assurément, les dispositions qui méritaient une grille de lecture en ce qui les concernent auraient pu être plus judicieusement mentionnées au sein du chapitre II du titre II du livre II du code.

D'autre part, la lecture combinée des dispositions des deux livres aboutit au résultat suivant : le chapitre II du titre II du livre II définit donc les règles relatives à l'entrée en vigueur des actes unilatéraux spécialement applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Dans cette optique, il comporte quatre sections, respectivement consacrées aux actes des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, ainsi que des « autres organismes et structure de coopération locale ». Aucune d'elles ne mentionne les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, lesquelles, depuis le 1^{er} janvier 2016 et en vertu des dispositions de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et de la loi n° 2011-884 du même jour, sont, en Guyane et en Martinique, des collectivités territoriales assurant les missions des départements et des régions selon le droit commun.

Or la consultation des dispositions du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code ne laisse pas de surprendre. Ce chapitre contient les dispositions spécifiques à la Guadeloupe, à La Réunion, à la Guyane, à la Martinique et à Mayotte en matière d'entrée en vigueur des actes unilatéraux.

Il contient deux articles : l'article L. 513-1 et l'article L. 513-2. L'article L. 513-1 est relatif à la collectivité territoriale de Guyane et précise : « L'entrée en vigueur et la publication des délibérations de l'assemblée et de la commission permanente de Guyane ainsi que des actes du président de l'assemblée sont régies, outre par les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II, par les dispositions des articles L. 7131-1 et L. 7131-2 du Code général des collectivités territoriales ». L'article L. 513-2 régit le département de Mayotte en précisant que : « L'entrée en vigueur et la publication des délibérations du conseil général de Mayotte et de la commission permanente ainsi que des actes du président du conseil général sont régies, outre par les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II du présent code, par les dispositions du chapitre VII du titre III du livre IV de la quatrième partie du Code général des collectivités territoriales ».

Ainsi la situation de l'entrée en vigueur des actes de la collectivité territoriale de Martinique est ignorée.

Car de deux choses l'une : soit celle-ci relève du droit commun et elle est régie par les dispositions du chapitre II du titre II du livre II du code, soit, elle relève bel et bien des « dispositions relatives à l'outre-mer » qui font l'objet du livre V de ce même code. Et en ce cas, se pose la question de savoir pourquoi les dispositions idoines de ce livre V ne s'intéressent qu'à la collectivité territoriale de Guyane et au département de Mayotte.

Pourtant le Code général des collectivités territoriales contient des dispositions relatives au régime juridique des actes de la collectivité territoriale de Martinique (celles de son article L. 7231-1) analogues à celles de l'article L. 7131-1 dudit code applicables au régime juridique des actes de la collectivité territoriale de Guyane. Il était donc loisible au codificateur de 2015 de prévoir, s'il le jugeait indispensable, une disposition pour la collectivité territoriale de Martinique semblable à celle usitée pour la collectivité territoriale de Guyane.

Sa non-intervention est donc constitutive d'une omission, appartenant elle-même à la catégorie plus vaste des malfaçons dont sont affectés les textes normatifs.

En tout état de cause, le codificateur disposait d'une grille de lecture, qui, en droit, lui permettait d'éviter une telle omission, avec les contresens et les risques d'interprétation *a contrario* fâcheux qui s'ensuivent.

L'article 16 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique prévoit opportunément, pour l'une et l'autre des deux collectivités territoriales nouvellement instituées en lieu et place des anciens départements et régions d'outre-mer, une grille de lecture. Et le 1° du I de cet article prévoit : « Pour l'application en Guyane des dispositions législatives autres que celles modifiées par la présente loi : La référence au département, au département d'outre-mer, à la région ou à la région d'outre-mer est remplacée par la référence à la collectivité territoriale de Guyane », cependant que le 1° du II de ce même article dispose : « Pour l'application en Martinique des dispositions législatives autres que celles modifiées par la présente loi : la référence au département, au département d'outre-mer, à la région ou à la région d'outre-mer est remplacée par la référence à la collectivité territoriale de Martinique ».

En conséquence, la bévue du codificateur aurait pu être évitée. L'existence de la grille de lecture est précisément là pour écarter ce genre de malfaçons. L'ordonnance du 23 octobre 2015 précitée n'avait nul besoin de comporter des dispositions spécifiques relatives à l'entrée en vigueur des actes unilatéraux de ces deux collectivités territoriales. La seule et bonne application de l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011 évitait de devoir prendre des dispositions spéciales redondantes, avec le risque d'interprétation *a contrario* entre les deux collectivités territoriales, de Guyane et de Martinique qui ne manque pas de surgir du fait tenant à ce que seule la situation de la première de ces collectivités territoriales ait été prise en compte.

2 – Des redondances dues à l'ignorance de grilles de lecture pourtant explicites

La grille de lecture prévue par l'article 16 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 a été très tôt ignorée puisque dans l'intervalle

séparant l'adoption de la loi et son entrée en vigueur, des textes législatifs sont intervenus en paraissant ignorer son existence. Ces textes, dont la survenance a alors composé leur propre grille de lecture, redondante, évidemment, avec celle prévue initialement.

C'est ainsi que l'article 87 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt contient une disposition au sein du 7° de son I, dont la portée interroge, car elle constitue, en toute hypothèse une redondance et possiblement, recèle une erreur, les deux malfaçons ayant pu être évitées si le législateur avait pris soin de tenir compte, par souci de cohérence, de l'intervention de la grille de lecture de l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011.

La disposition en cause tend à insérer dans le chapitre I^{er} du titre VIII du livre I^{er} du Code rural et de la pêche maritime une section 6 ainsi libellée : « Dispositions spécifiques à la Martinique et à la Guyane ».

Et elle crée à cet effet dans ce code un article L. 181-26 ainsi rédigé : « Pour l'application en Guyane et en Martinique de l'article L. 111-2-1, les mots : "du conseil régional" sont remplacés, respectivement, par les mots : "de l'Assemblée de Guyane" et "du conseil exécutif de Martinique" ».

Tout d'abord, la disposition relative à la Guyane est redondante par rapport à la disposition du 2° du I de l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011 et à ce titre, elle ne méritait pas d'être rédigée.

Ensuite, la disposition propre à la Martinique interroge. En effet, elle assimile, en l'espèce, le conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique au conseil régional de droit commun.

Afin d'être complet, il faut indiquer que le 4° du III du même article 87 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 suit la même rédaction en insérant un article L. 371-5-1 dans le Code rural et de la pêche maritime.

Ce faisant, l'imprécision et la confusion du législateur de 2014 sont telles qu'il est permis de se demander s'il a réellement voulu désigner le conseil exécutif comme correspondant du conseil régional ou bien si, se méprenant, il ne voulait viser l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de Martinique, c'est-à-dire, l'assemblée de Martinique, ce qui eût été plus logique. A-t-il voulu, en Martinique et par dérogation au droit commun, désigner le conseil exécutif ou bien a-t-il commis une erreur ? La redondance opérée pour la Guyane ouvre la voie à un tel questionnement.

De l'examen des travaux préparatoires, il résulte que ces dispositions contradictoires sont issues du projet de loi déposé par le gouvernement, en son article 36, eu égard à la numérotation originelle et l'étude d'impact ne renseigne pas sur sa raison d'être, non plus que les débats dans les deux chambres.

Dans le même code, l'on relève également que les dispositions des articles L. 841-2 et L. 841-3 créent une grille de lecture, propre au livre VIII de ce code et relative aux autorités des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, ce qui est parfaitement superfétatoire au regard des dispositions de l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011.

L'on peut également citer l'article 7 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer qui livre sa propre grille de lecture, non compatible avec celle énoncée par l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011, puisque, développant ce qu'il faut comprendre, au sens de cet article, en lieu et place du mot « département » pour la Guyane et la Martinique, il se contente de citer ces deux territoires, pris dans leur sens purement géographique, sans se donner la peine de se référer aux expressions de « collectivité territoriale de Guyane » et de « collectivité territoriale de Martinique », qui servent dorénavant à désigner la personne morale de droit public qui a remplacé les deux anciens départements d'outre-mer en cause.

Au surplus, cet article 7, dont les dispositions se sont insérées dans le Code de la sécurité sociale ne concorde pas avec une autre grille de lecture *ad hoc* adoptée par l'article 1^{er} de la même loi, dont les dispositions ont modifié le Code de commerce.

En conclusion, la mission du légiste consiste à accomplir son travail à partir d'un corpus normatif à jour ; s'il ne l'est ou s'il le néglige, il rend plus complexe sa tâche et rend lui-même plus ardue la lecture du droit. Les grilles de lecture sont là pour obvier au risque de péremption d'expressions ou de désignations et autres dénominations. Elles doivent en conséquence, être prises en considération par tous les praticiens : les éditeurs juridiques, qui doivent rechercher les textes susceptibles d'être affectés par leur portée et les rédacteurs de textes qui ne peuvent déroger ou excepter incessamment aux grilles de lecture, sous peine de rendre incompréhensible l'état du droit. Et ainsi, elles mettent en lumière la complexité de l'élaboration de la norme et l'imbrication de ses différents protagonistes.

Notes de bas de page

1 - Excepté la [L. n° 2010-1487, 7 déc. 2010](#), relative au département de Mayotte qui n'a pas posé de grille de lecture générale.

