

233
Arrêté n°2022-233 MESRI/SG/DAJC portant adoption du
Guide de Légistique du Ministère de l'Enseignement Supérieur,
de la Recherche et de l'Innovation

Visa DCNER DJ 170
LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION


- Vu la Constitution;
- Vu la Charte de la Transition du 1^{er} mars 2022;
- Vu le décret n°2022-41/PRES du 03 mars 2022 portant nomination du Premier Ministre;
- Vu le décret n°2022-053/PRES du 05 mars 2022 portant Composition du Gouvernement;
- Vu le décret n°2022-0026/PRES-TRANS/PM/SGG-CM du 31 mars 2022 portant attributions des membres du Gouvernement;
- Vu le décret n°2021-0398/PRES/PM/MESRSI du 17 mai 2021 portant organisation du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation;
- Vu l'arrêté n°2017-144/MESRSI/SG/DAJC du 13 avril 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Affaires Juridiques et de la Coopération;

Sur proposition du Directeur des Affaires juridiques et de la Coopération;

ARRETE

Article 1: Est adopté le Guide de Légistique du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Article 2 : Le Secrétaire général du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation est chargé de l'application du présent arrêté qui sera publié au Journal Officiel du Faso.


Pr Frédéric OUARTARA
Chevalier de l'Ordre de l'Étalon
Chevalier de l'OIPA/CAME

Ouagadougou, le 26 JUIL 2022

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE
ET DE L'INNOVATION

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
ET DE LA COOPERATION



BURKINA FASO
Unité-Progress-Justice

GUIDE DE LEGISTIQUE DU MINISTERE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE
LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Q

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| SIGLES ET ABREVIATIONS..... | 3 |
| GLOSSAIRE | 4 |
| AVANT- PROPOS..... | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE I : LES PRE-REQUIS EN LEGISTIQUE | 8 |
| I- La définition du problème à résoudre..... | 8 |
| II- Le principe de la légalité administrative | 8 |
| III- La hiérarchie des normes..... | 9 |
| IV- Les Principes Généraux de Droit | 10 |
| V- L'état du droit antérieur..... | 10 |
| VI- La nature de la norme à prendre..... | 11 |
| VII- Les conditions de l'application effective de la norme..... | 11 |
| VIII- L'évaluation préalable ou l'étude d'impact | 12 |
| IX- L'inflation normative | 12 |
| CHAPITRE II: LES REGLES D'ELABORATION DES LOIS ET DES REGLEMENTS | 13 |
| I- Les principes communs à l'élaboration des lois et des règlements | 13 |
| II- Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des lois..... | 26 |
| III- Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des règlements..... | 33 |
| CHAPITRE III : LA PROCEDURE D'ELABORATION DES AVANT-PROJETS DE LOI ET DES PROJETS DE REGLEMENT AU MESRI..... | 42 |
| I- La procédure d'élaboration des avant- projets de loi..... | 42 |
| II- La procédure d'élaboration des projets de règlement..... | 44 |
| III- La gestion des lois et des règlements | 46 |
| CONCLUSION | 47 |
| TABLE DES MATIERES..... | 48 |
| BIBLIOGRAPHIE | 51 |

SIGLES ET ABREVIATIONS

| | | |
|---------|---|--|
| AN | : | Assemblée nationale |
| CM | : | Conseil des ministres |
| COTEVAL | : | Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi |
| DAJC | : | Direction des Affaires Juridiques et de la Coopération |
| DAD | : | Direction des Archives et de la Documentation |
| DCMEF | : | Direction du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers |
| DGCMEF | : | Direction Générale du Contrôle des Marchés publics et des Engagements Financiers |
| EPE | : | Etablissement Public de l'Etat |
| IESR | : | Institution d'Enseignement Supérieur et de Recherche |
| MESRI | : | Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation |
| PM | : | Pour Mémoire |
| SG | : | Secrétariat Général |
| SGG-CM | : | Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres |

GLOSSAIRE

Arrêté¹ : acte juridique exécutoire à portée générale ou individuelle émanant d'un ou de plusieurs ministres (arrêté ministériel ou interministériel) ou d'autres autorités administratives.

Circulaire² : instructions de service écrites adressées par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique.

Compétence³ : pour une autorité, aptitude légale à accomplir un acte.

Décision : acte administratif de portée interne à l'administration. Elle occupe une place à part, tant en raison de sa forme que de son cadre d'application à la frontière qui sépare les mesures d'ordre interne des actes administratifs. Elle est en fait juridiquement plus proche des premiers que des seconds.

Décret en Conseil des ministres⁴ : acte signé par le Président du Faso et par le Premier ministre après avis du Conseil des ministres ; il est contresigné par le ou les membres du Gouvernement compétents.

Décret simple⁵ : acte signé par le Président du Faso ou par le Premier ministre et contresigné par le ou les membres du Gouvernement compétents.

Droit positif⁶ : ensemble des règles juridiques en vigueur dans un Etat ou dans la communauté internationale, à un moment donné, quelle que soit leur source. C'est le droit tel qu'il existe réellement.

Légistique⁷ : art de légiférer, méthodes de confection des textes juridiques. Ensemble des règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, visant, du point de vue de la forme et du fond, à assurer la cohérence et l'efficacité de ceux-ci.

Légistique formelle : se rapporte à la communication législative qui s'attache à la structuration des normes, à leur forme et à leur rédaction.

Légistique matérielle : se rapporte au contenu de la matière à régler et à la méthode appropriée.

Loi :

1. délibération régulièrement promulguée par l'Assemblée nationale⁸.
2. règle de droit écrite, générale et impersonnelle adoptée par le Parlement dans son domaine de compétence établi par la Constitution et suivant une procédure bien définie. Elle est, dit-on, l'expression de la volonté populaire.⁹

¹Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

²Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

³Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

⁴ Art 100 de la Constitution

⁵ Art 100 de la Constitution

⁶Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

⁷ Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

⁸ Art 97 de la Constitution

⁹Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

Règlement ¹⁰: acte de portée générale et impersonnelle édicté par les autorités exécutives compétentes.

¹⁰Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz



AVANT- PROPOS

Constatant la baisse de la qualité des projets d'actes normatifs à savoir les lois et les règlements, son Excellence Monsieur le Premier Ministre à travers la circulaire n°2012-029/PM/CAB/DAPDI du 5 juin 2012, a instruit les ministres de s'entourer, lors de l'élaboration des projets de loi, de certaines garanties tant du point de vue de la forme que du fond. Il s'agit notamment, de veiller au respect strict de la séparation du domaine de la loi de celui du règlement, tout en s'assurant de l'opportunité de la prise desdits actes.

En dépit de cette interpellation, force est de constater que des projets de loi ou de règlement initiés par les structures du MESRI présentent parfois des insuffisances. Le facteur explicatif majeur est que le département ne dispose pas d'un référentiel en matière de rédaction des actes normatifs qui consacre des exigences de fond et de forme à respecter en la matière ainsi que la procédure d'élaboration, d'adoption, de publication et de gestion desdits actes. Ainsi, on constate une diversité des pratiques d'une structure du MESRI à une autre.

En outre, des insuffisances sont constatées pendant l'exploitation des textes, ce qui entrave l'efficacité de l'action administrative au niveau sectoriel. Or, la sécurité juridique, chère à l'Etat de droit, implique une production normative de qualité.

Pour répondre à ces préoccupations, le MESRI a décidé de se doter d'un guide de légistique. Il contient un ensemble de techniques, règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des actes administratifs. Son élaboration a nécessité la mise en place d'un comité technique. Il constitue la référence en matière de légistique au sein de notre département ministériel. Par conséquent, toutes les structures du ministère doivent s'en inspirer.

Le présent guide de légistique est disponible et téléchargeable sur le site Web du ministère.



Pr. Frédéric OUATTARA
Chevalier de l'Ordre de l'Étalon
Commandeur de l'OIPA/CAMES

INTRODUCTION

La légistique se définit comme étant la science juridique qui combine les meilleures règles d'élaboration des actes normatifs notamment les lois et les règlements émanant des pouvoirs publics, chacun dans sa sphère de compétence.

Si la procédure d'adoption d'une loi est définie et bien connue dans l'administration publique, il n'en va pas de même pour les textes réglementaires particulièrement les arrêtés qui relèvent de la compétence des ministres.

Au Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), il n'existe pas de document qui institue des règles de fond et de forme à respecter en matière de légistique ainsi que la procédure administrative d'élaboration y relative.

L'objet du présent guide est d'exposer, sans exhaustivité, les règles, principes, méthodes, conseils pratiques, recommandations qui gouvernent l'élaboration des actes normatifs au sein du MESRI et qui, par conséquent, doivent être observés.

Y sont également rassemblés, des exemples et des réponses aux préoccupations que les acteurs de la chaîne de la production normative au sein du MESRI rencontrent le plus souvent. Ils sont puisés des usages consacrés par la pratique au Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres (SGG-CM), lieu de passage obligatoire des actes normatifs notamment les projets de loi et de décret pour l'arbitrage interministériel à travers le COTEVAL et à l'Assemblée nationale.

Fruit d'un travail participatif, le présent guide traduit la volonté des autorités du MESRI d'améliorer la qualité des textes juridiques dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il comprend trois (03) chapitres. Ce sont:

I- Les prérequis en Légistique

II- Les règles d'élaboration des lois et des règlements

III- La procédure d'élaboration des avant- projets de loi et des projets de règlement au MESRI

CHAPITRE I : LES PREREQUIS EN LEGISTIQUE

Tout initiateur de projet d'acte juridique doit être doté de connaissances ou de réponses à certaines questions préalables. Ce sont notamment :

I- La définition du problème à résoudre

L'initiative de recourir à un acte juridique en tant que moyen juridique d'intervention dans l'administration publique doit être précédée d'une parfaite connaissance du problème à résoudre dans tous ses contours. Cette analyse doit mettre à contribution les autorités ministérielles. Une fois le problème à résoudre identifié, l'on s'attachera à déterminer en quoi il trouve sa source dans la législation ou la réglementation en vigueur : inadéquation de critères, difficultés d'application liées à des ambiguïtés rédactionnelles, lourdeur de procédure, complexité excessive du dispositif... Il s'agit d'apprécier les facteurs explicatifs du problème identifié.

A défaut de cette analyse, il est à craindre que la norme à élaborer se heurte aux mêmes difficultés et que l'objectif recherché par le nouveau texte ne soit pas atteint en définitive.

II- Le principe de la légalité administrative

Le principe de la légalité administrative est un principe fondamental de l'action administrative, déduit du libéralisme politique, à titre de garantie élémentaire des administrés. C'est le principe selon lequel l'administration ne peut agir qu'en conformité avec le Droit. Tous les actes juridiques des autorités administratives doivent respecter les normes existantes (Constitution, lois, décrets, arrêtés et décisions). Autrement dit, tout acte normatif émanant d'une institution administrative doit être conforme au droit positif. Ainsi, les actes administratifs, doivent être conformes aux règles de droit en vigueur (Constitution, traités ou accords internationaux, lois, décrets, arrêtés, décisions...).

III- La hiérarchie des normes

Le principe de la hiérarchie des normes et celui de la légalité administrative sont intimement liés.

La hiérarchie des normes est l'organisation des différentes règles juridiques selon laquelle les règles de valeur inférieure doivent être conformes à celles qui ont une valeur supérieure.

A titre illustratif :

- la loi doit être conforme à la Constitution ;
- le dispositif d'un décret pris en application d'une loi ne saurait être contraire à celui de ladite loi ;
- l'arrêté pris en application d'un décret doit être conforme audit décret dont il sert d'acte d'application ;
- lorsqu'une circulaire a une fonction réglementaire, elle doit être conforme à l'arrêté qui lui sert de base juridique etc.

En plus, la hiérarchie des normes postule, à l'image d'une pyramide, l'existence au sommet de la hiérarchie, d'une norme de référence à laquelle toutes les autres normes tiennent leur validité.

De manière schématique, la hiérarchie des normes se présente de manière décroissante comme suit :

- la Constitution ;
- les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ;
- la réglementation communautaire :
 - règlement,
 - directive ;
- les lois ;
- les ordonnances ;
- les Principes Généraux de Droit ;
- les décrets ;
- les arrêtés ;
- les décisions ;
- les circulaires.

La détermination de la norme juridique à rédiger délimite automatiquement le corpus des règles supérieures à respecter et qui est constitué de l'ensemble des normes de valeur supérieure.

IV- Les Principes Généraux de Droit

Principale source non écrite du droit administratif représentée par des règles de droit obligatoires pour l'Administration et dont l'existence est affirmée de manière prétorienne par le juge. Leur respect s'impose à toutes les autorités administratives, même dans les matières où le Gouvernement est investi par la Constitution d'un pouvoir réglementaire autonome non subordonné à la loi.

La notion de Principes Généraux de Droit est quelque peu difficile à cerner. Les juridictions de l'ordre administratif, notamment le Conseil d'Etat, vérifient si un texte est légal c'est-à-dire s'il respecte le principe de la légalité posé par la hiérarchie des normes.

Le juge administratif burkinabè examine le respect des Principes Généraux de Droit dégagés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Constitution. Tous les actes de l'exécutif sans distinction aucune sont soumis aux Principes Généraux de Droit. Ils ne résultent pas de textes précis. Ce sont notamment :

- le principe de l'égalité des citoyens ;
- le principe du respect des droits de la défense ;
- le principe de la liberté d'opinion;
- le principe de la non rétroactivité des actes administratifs.

V- L'état du droit antérieur

Il est indispensable de se livrer à un recensement exhaustif de l'état du droit existant. Ce travail n'est pas toujours évident même si le rédacteur tient en principe à jour régulièrement les textes dont il fait usage fréquemment. Cette tâche nécessite une recherche minutieuse des textes existants et des différentes modifications qu'ils ont subies. Il appartient au rédacteur de se tenir au courant de l'actualité textuelle pour mettre à jour son répertoire. Il lui appartient aussi de vérifier les différentes abrogations.

Le développement des bases de données juridiques peut contribuer à faciliter son travail.

VI- La nature de la norme à prendre

Si l'on peut être convaincu que la prise d'une norme juridique est nécessaire pour répondre à une préoccupation donnée, encore faut-il savoir si la norme à élaborer doit être une loi ou un règlement. Dans le cas où l'acte juridique doit être un règlement, quel rang a-t-il dans la hiérarchie des normes (décret, arrêté...) ?

La question est essentielle puisqu'elle détermine la compétence de l'auteur de l'acte. La compétence étant d'ordre public, un acte qui n'obéit pas à cette exigence peut être déclaré illégal par le juge.

Cette analyse préalable et indispensable doit être faite par le rédacteur du projet de texte juridique. Il s'attachera à revenir soumettre à l'autorité les questions qui surgissent au sujet des différentes options juridiques qui s'offrent. Il doit être à mesure de situer avec précision l'autorité sur l'option juridique qui sied. Le problème ne se pose pas si l'acte à prendre est un acte d'application prévu dans une norme qui lui est supérieure.

VII- Les conditions de l'application effective de la norme

Le choix de l'option juridique retenue doit également tenir compte des conditions de son application effective. Ces conditions se présentent sous forme d'interrogations :

- quels services seront mis à contribution pour l'application effective du texte et de quels moyens disposent-ils à cet effet ?
- s'il est prévu, le régime des sanctions est-il adapté ?
- quelle interprétation le juge pourrait faire du texte adopté ?

Ce sont autant de questions auxquelles on gagnerait à avoir les réponses dès la phase initiale du travail du légiste plutôt que d'attendre de les soulever au terme du processus d'élaboration du texte.

VIII- L'évaluation préalable ou l'étude d'impact

Elle consiste à éclairer les choix possibles, en apportant aux décideurs les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme (au cas où le texte est issu d'une réforme) pour chacune des catégories de personnes concernées comme pour les administrations elles-mêmes.

Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général qui sous-tendent l'initiative du texte et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence.

IX- L'inflation normative

L'inflation normative se manifeste par l'augmentation quantitative et le rythme accéléré de la production normative avec peu de plus-value. La conséquence est que trop de normes tuent la norme. Les citoyens ne parviennent plus à suivre le droit en vigueur. Ils sont désorientés et ont du mal à prêter attention à l'actualité juridique, toute chose qui limite l'application efficace du droit.

CHAPITRE II: LES REGLES D'ELABORATION DES LOIS ET DES REGLEMENTS

Conçus suivant la légistique matérielle ou substantielle et de la légistique formelle, les lois et les règlements constituent une part importante du Droit interne du Burkina Faso.

I- Les principes communs à l'élaboration des lois et des règlements

Les principes communs à l'élaboration des lois et des règlements prennent en compte les éléments liés au fond et ceux liés à la forme.

1. Les règles de fond

Le rédacteur d'un texte normatif doit s'efforcer de rédiger un texte intelligible et compréhensible. Il doit avoir pour principe de ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides. L'intelligibilité et la compréhensibilité s'expriment par une rédaction dont les qualités sont les suivantes :

1.1. La clarté

C'est ce qui rend l'idée transmise limpide. L'intelligibilité du texte est telle qu'elle s'impose à celui qui la reçoit. Il convient de s'assurer de la clarté du texte, de son interprétation auprès des usagers.

1.2. La cohérence

Le souci premier du légiste doit être de structurer la matière normative du texte pour qu'il soit cohérent. La cohérence s'exprime d'abord entre les phrases. Ainsi, chaque phrase doit être conçue par rapport aux autres phrases et par rapport aux concepts et notions appartenant à l'ensemble des règles de droit du corpus de la norme.

1.3. La concision

C'est tout dire mais de la façon la plus courte possible. Il ne faut introduire dans le texte que des informations à caractère normatif. Le rédacteur de la norme ne doit pas parler pour ne rien dire.

1.4. La lisibilité

C'est l'art d'utiliser les mots ou expressions en suivant des règles précises afin de transmettre une idée compréhensible à un grand nombre de destinataires. Il s'agit de rédiger la norme dans un vocabulaire qui est accessible à tous mais qui est aussi exact que précis.

1.5. Le caractère général, permanent et impersonnel

La règle de droit se définit par sa généralité, sa permanence et son caractère impersonnel. Ces trois caractéristiques exigent des formulations particulières. Ainsi, pour exprimer l'application générale de la règle, on emploiera les adjectifs et les pronoms indéfinis suivants : « Tout », « Aucun », « Nul », l'article indéfini « Un », le pronom relatif « Quiconque » ou le pronom démonstratif « Celui qui », etc.

Exemples :

- « **Aucun** étudiant n'est autorisé à»
- « **Toute** violation de l'alinéa ci-dessus est passible de..... »
- « **Quiconque** commet»
- « **Nul** ne peut se prévaloir de»

Les textes normatifs doivent être impersonnels. Par conséquent, ils doivent être rédigés sans sentiment, passion et intérêt personnel mais doivent plutôt tenir compte de l'intérêt général. Pour exprimer le caractère impersonnel de la règle de droit, l'utilisation de la construction grammaticale de la forme passive s'impose bien souvent.

Exemples :

« **Il est créé** » , « **Il est institué** »

2. Les éléments liés au fond

2.1. La construction de la norme

Elle doit être guidée par les principes suivants :

- du général au particulier ;
- de la règle de principe à l'exception ;
- du plus important au moins important ;
- de l'essentiel à l'accessoire ;
- du permanent au transitoire.

2.2. La fixation de la systématique des lois et des règlements

Il s'agit de dessiner la structuration de la norme à créer. Il n'y a pas de plan type.

Chaque acte doit être organisé de la façon la plus adaptée à son objet. Généralement, on procède selon le canevas suivant :

2.2.1. L'intitulé des lois et des règlements

Il est destiné à identifier la loi ou le règlement en renseignant sur son objet. Il doit être suffisamment évocateur et dénué de toute ambiguïté. Contrairement au dispositif, l'intitulé ne renferme pas de règle de droit et ne possède donc aucune force obligatoire. Tout acte qui est destiné à être publié dans son intégralité au Journal Officiel doit avoir un intitulé et ne peut en avoir qu'un seul.

L'intitulé a pour objet d'indiquer de manière aussi claire, précise, concise et objective que possible, l'objet essentiel du texte. Il convient donc d'éviter les mots et des jugements de valeur exprimant une ambition tels que « modernisation », « amélioration », « promotion ».

L'intitulé du texte comporte les informations suivantes selon qu'il s'agit d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté : le numéro, l'année, la mention **PRES/PM/MESRI**, **MESRI/SG/initiales** de la structure technique, la date de signature du texte, la mention des textes modifiés (s'il y a lieu) et l'objet du texte. Il doit être en harmonie avec le dispositif de l'acte et est généralement bâti sur la formulation suivante :

Exemples :

LOI N°.....-..... / AN portant
DECRET N°.....-...../portant
Arrêté n°.....-...../portant.....

NB : Dans l'hypothèse assez fréquente d'un texte modifiant un autre texte antérieur, il convient de faire apparaître dans l'intitulé du texte modificatif, la référence du texte à modifier in extenso. L'intitulé étant un des principaux identifiants, il convient d'éviter le moindre changement dans l'intitulé du texte à modifier lors de sa modification.

Exemples :

- LOI organique N°.....-2022/AN portant modification de la LOI organique N° 038-2016 / AN du 18 décembre 2016 portant statut de
- DECRET N°2022-..../PRES/PM/MESRI portant modification du DECRET N°2020- 96/PRES/PM/MESRI du 12/08/2020 portant
- Arrêté n° 2022-...../MESRI/SG/DGEsup portant modification de l'Arrêté n°2018/014 /MESRI/SG/DGEsup du 22/08/2018 portant....

Les articles d'un texte juridique se suivent de façon chronologique. Quand un projet de loi modifie un ou plusieurs articles d'une loi ou quand un projet de règlement modifie un ou plusieurs articles d'un autre règlement, il convient de suivre strictement l'ordre des articles à modifier. Le texte modificatif se résume en deux articles à savoir **l'article 1** qui énumère les articles à modifier et **l'article 2** qui fait office d'article d'exécution.

Exemple :

Article 1 : Les articles 4, 6, 12, 13, et 16 de la LOI N°... -2022/ AN du..... portant..... ou du DECRET N°2022-..... ou de l' Arrêté n°2022- du portant.....sont modifiés ou révisés ainsi qu'il suit :

Au Lieu de :

Article 4 : ancien dispositif

Lire :

Article 4 : nouveau dispositif

etc.....jusqu'à épuisement de l'ensemble des articles objet de modification ou de révision.

Article 2 : article d'exécution suivant que le texte modifié ou révisé est une loi ou un règlement.

La modification par insertion d'une ou de plusieurs dispositions complète un texte initial en créant ces dispositions additionnelles.

Exemple :

LOI N°.....-2022/AN portant..... ou DECRET N°2022-.../PRES/PM/.....portant complément de la LOI N°010/2020/AN du portantou du DECRET N°2020-024/PRES/PM/..... du portant.....

Article 1 : Il est créé un paragraphe 2 bis, les articles 7 bis et 9 bis libellés ainsi qu'il suit :

Paragraphe 2 bis : intitulé

Article 7 bis : dispositif

Article 9 bis : dispositif

Article 2 : article d'exécution suivant que le texte complété est une loi ou un règlement.

La modification peut également se faire par suppression d'un ou de plusieurs articles.

2.2.2. Les visas

Comme leur nom l'indique, ils se rapportent à ce qui peut être vu, donc en principe à des documents. Les visas n'ont aucune valeur juridique. L'absence d'un visa n'entache pas une loi ou un règlement d'irrégularité.

2.2.3. Les dispositions générales

- **Objet, but ou objectif** : Il annonce ce qui est attendu du dispositif.
L'article 1 doit être en harmonie avec l'intitulé. Le début de l'article 1 est habituellement ainsi libellé :
Article 1 : La présente loi..... ; Le présent décret / arrêté.....
- **Champ d'application** : Il s'agit soit, des matières que la loi ou le règlement régit, soit celles qui ne sont pas couvertes, soit les deux à la fois.
- **Définitions des termes techniques (s'il y a lieu) par ordre alphabétique** : elles servent à clarifier les mots ou expressions qui, dans un texte juridique, paraissent nouveaux pour les usagers ou peuvent prêter à confusion. Elles doivent être utilisées à bon escient et avec modération. Une définition est utile dans un texte juridique si elle se limite à donner à un mot ou une expression, la signification qu'il a habituellement, mais dangereuse si elle sert à donner à un terme courant, un sens ou une portée qu'il n'a pas habituellement.

2.2.4. La partie principale

Le texte de loi ou le règlement présente généralement deux (02) niveaux de structuration à savoir les **titres** à l'intérieur desquels on retrouve des **chapitres** qui peuvent comporter des **sections** et des **paragraphe**s (s'il y a lieu) et leur intitulé.

- **L'article** : Il est l'unité de base du texte de loi ou du règlement. Subdivisé en alinéas, il ne doit pas comporter plus d'une idée par phrase. Le dispositif a essentiellement un caractère normatif. Il faut éviter les énoncés qui n'ont qu'une valeur explicative ou qui ne font que constater un fait ou exprimer une intention.
Dans la pratique au Burkina Faso, on ne donne pas un intitulé à un article.



- **L'alinéa** : Constitue un alinéa dans un article « toute phrase, tout ensemble de phrases ou mots, commençant à la ligne, précédés ou non de guillemets, tirets, d'un point ou d'une numérotation ». La première lettre d'un alinéa est une capitale (majuscule) même si celui-ci est précédé d'un numéro d'article ou d'un chiffre d'identification.

Il est fait exception à cette règle lorsque l'alinéa débute par un tiret. Les alinéas s'achèvent par un signe de ponctuation (point, point-virgule, virgule, deux points...) conformément aux usages syntaxiques.

2.2.5. Le renvoi aux textes d'application

Le rédacteur de la norme juridique doit identifier avec soin les textes d'application nécessaires. Le choix du renvoi aux textes d'application appartient au légiste qui ne peut transcrire dans un même texte tous les détails. On peut choisir de se répéter à tous les articles devant faire appel à des textes d'application.

Le renvoi par une norme juridique supérieure à une norme juridique inférieure doit respecter la répartition des compétences. En même temps qu'il rédige la loi, le rédacteur doit déterminer quel sera le contenu des décrets d'application.

Mais, le renvoi abusif à des textes d'application est à éviter car il ne doit pas être utilisé comme un moyen pour le rédacteur en manque d'inspiration de contourner des difficultés rédactionnelles (désaccord sur ce qu'il convient d'écrire, imprécision sur ce que l'on veut faire).

2.2.6. Le vocabulaire et la grammaire

La rédaction d'un projet de loi ou de règlement doit être claire, sobre et grammaticalement correcte.

La langue officielle au Burkina Faso étant le français (article 35 de la Constitution), il est recommandé de n'employer que des termes appartenant à la langue française.

En règle générale, les verbes sont à conjuguer au présent de l'indicatif et non au futur. Le présent a valeur impérative. Le mode de rédaction est impersonnel.

Le sens d'un mot utilisé doit rester le même tout au long du texte. Il faut éviter d'abuser des adverbes et des adjectifs.

Exemple : il est inutile de dire « Il est **formellement** ou **rigoureusement** interdit de.... », « Il est interdit de » est largement suffisant.

Le recours à tout terme d'une langue autre que le français est à proscrire dès lors qu'il existe une équivalence en français.

Il faut utiliser des mots précis qui reflètent exactement l'idée à exprimer.

Exemple : Ne pas confondre « caution » qui désigne la personne qui se porte garante du paiement de la dette d'autrui et « cautionnement » qui désigne le contrat par lequel cette personne s'engage.

Certaines locutions d'utilisation courante en légistique peuvent être confondues. Il convient au légiste d'y prêter attention. Ce sont :

- « **Sans préjudice de** » est synonyme de « **indépendamment de** » et signifie que la disposition visée est sans incidence sur l'application d'une autre, les deux pouvant s'appliquer cumulativement ;
- « **Sous réserve de** » indique l'ordre de prééminence entre deux dispositions en conflit, soit qu'elles sont contenues dans des actes différents, soit qu'elles se situent dans un même acte. La disposition qui énonce la réserve produit ses effets uniquement lorsque la disposition énoncée ne trouve pas à s'appliquer ;
- « **stipulation** » ne doit pas être confondue à « **disposition** ». La première est conventionnelle, tandis que la seconde est d'autorité parce qu'édictee par le pouvoir législatif ou réglementaire.

Chaque phrase ne doit exprimer qu'une idée. Le principe doit être posé avant les exceptions.

Il est souhaitable de n'utiliser que des phrases simples (phrase de base) ou sujet + verbe + complément) et de préférer la voix active qui correspond mieux à sa structure logique.

Exemple : Un décret pris en Conseil des Ministres **fixe/ détermine/ définit** les modalités d'application de**au lieu de** « Les modalités d'application **sont fixées/ déterminées/définies** par un décret pris en Conseil des Ministres ».

Il est à proscrire aussi, la formule qui consiste à dire : « Un décret pris en Conseil des Ministres **viendra définir/préciser/ déterminer** les conditions /modalités d'application de ».

2.2.7. Les dispositions finales

Sous ce vocable, sont généralement regroupées:

- la disposition diverse :

La disposition diverse est toute disposition ne pouvant se ranger dans aucun intitulé de la subdivision du texte mais tout aussi importante pour l'application dudit texte.

- la disposition transitoire :

La disposition transitoire est utilisée pour permettre l'application dans un délai limité d'un texte appelé à sortir de l'ordonnancement juridique en raison de l'existence d'un nouveau.

- la disposition abrogatoire (s'il y a lieu) :

Il est assez rare qu'un texte normatif intervienne dans une matière entièrement vierge. Il convient de s'interroger sur les textes qu'il convient d'abroger.



L'abrogation expresse n'est pas seulement un moyen de lutte contre l'inflation des textes normatifs. Elle est souvent la condition de leur cohérence. Il existe le plus souvent des dispositions antérieures que le rédacteur doit clairement identifier, soit comme pouvant se combiner avec le nouveau, soit lui être contraires et donc susceptibles d'une abrogation expresse.

La formule qui consiste à écrire : « **Toutes dispositions antérieures sont abrogées** » est à proscrire. Elle est source d'incertitude juridique. Le rédacteur doit identifier la liste exacte des dispositions qu'il entend abroger.

- la disposition d'entrée en vigueur :

Elle fixe l'entrée en vigueur de la loi ou du règlement. Aux termes de l'article 2 al 1 de l'ordonnance n°75-023/PRES du 06 mai 1975, « Les lois et ordonnances ainsi que les actes réglementaires deviennent applicables sur le territoire de la République huit jours francs après leur publication au Journal Officiel ».

Il est toutefois admis, si telle est la volonté de l'autorité compétente, de recourir à l'exécution immédiate en précisant dans l'article d'exécution la mention « *Vu l'urgence, entre immédiatement en vigueur* ». S'en suit alors l'affichage de l'acte.

- la disposition d'exécution :

Elle varie selon qu'il s'agit d'une loi ou d'un règlement. Il arrive que l'on retrouve malencontreusement dans les projets de loi ou de décret, une référence à l'exécution immédiate de la sorte : « La présente loi entre en vigueur pour compter de sa date de promulgation ou encore le Ministre de est chargé de l'exécution du présent décret qui prend effet pour compter de sa date de signature et sera publié au Journal Officiel du Faso ». Ces formules sont à éviter.

2.3. Le rapport en Conseil des Ministres

Les avant-projets de loi ou les projets de décret sont toujours accompagnés d'un rapport en Conseil des Ministres qui éclaire le Président du Faso, le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et son contenu.

Le cas échéant, il explique les raisons qui ont conduit à la modification et le résumé des dispositions prises dans ce sens. Il précise enfin la teneur des articles essentiels du projet, les objectifs poursuivis ainsi que la description succincte des mesures à adopter.

A cet effet, un canevas type en vigueur est mis à la disposition des ministères par le Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres.

Le rapport commence par la formule :

« Rapport à son Excellence Monsieur le Président du Faso, Président du Conseil des Ministres »

« Excellence Monsieur le Président du Faso »

J'ai l'honneur de soumettre à votre très haute appréciation.....

et se termine par la formule suivante :

« Tel est l'objet de la présente loi / du présent décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation ».

« Veuillez agréer, Excellence Monsieur le Président du Faso, l'assurance de ma très haute considération ».

2.4. La publication

C'est le mode de publicité de masse utilisé normalement en matière d'actes législatifs et réglementaires et consistant à porter l'acte à la connaissance des citoyens au moyen d'une diffusion par insertion dans un recueil officiel de textes pour l'Etat, appelé au Burkina Faso, Journal Officiel du Faso.

3. Les règles de forme

Il faut rappeler qu'en droit, la forme tient le fond en l'état. En application de cet adage bien connu des juristes, un soin particulier doit être réservé à la forme qui tient notamment aux éléments suivants :

3.1. Le timbre

C'est l'indication, à la page de garde, de la dénomination du ministère (MESRI), du nom de la structure technique initiatrice du projet d'acte ainsi que la mention BURKINA FASO et la devise Unité- Progrès – Justice. La présentation du timbre varie suivant que l'acte est une loi ou un règlement.

3.2. Le souscripteur

C'est l'indication de l'autorité ou de l'institution qui prend l'acte. Elle est généralement située entre le titre et les visas en ce qui concerne les règlements.

3.3. Les capitales

L'utilisation des capitales (majuscules) dans les textes juridiques est conforme aux usages : On les retrouve en début d'article, des alinéas ne commençant pas par un tiret et des noms propres. Ils sont en tête du premier mot désignant un organe ou une institution.

Exemples : La Cour des comptes ; l'Assemblée nationale.

Les capitales sont également utilisées dans les intitulés des subdivisions des textes, sigles et tableaux.

Exemples : DISPOSITIONS GENERALES, EPESCT,

3.4. Les sigles et abréviations

Quoique prohibés, on retrouve les sigles et les abréviations dans les textes juridiques. Il convient alors de les présenter sans signe de ponctuation après les avoir développés.

Exemple : Organisation des Nations Unies (ONU)

Les abréviations sont proscrites dans les textes juridiques. Dans le corps des textes, il est préférable, pour limiter les risques d'erreur, de composer en toutes lettres, les unités de mesure.

Exemple : 100 mètres carrés

3.5. Les parenthèses, les notes de bas de page et la pagination

Dans les textes normatifs, il faut absolument éviter les mots entre parenthèses de même que les notes de bas de page. Ces mentions n'ont aucune valeur normative.

La pagination de la loi ou du règlement commence à la page de garde. Elle est chronologique. Le saut de page n'est pas autorisé en légistique.

3.6. Les sommes et les nombres

En règle générale, les sommes sont composées dans leur totalité en chiffres. Toutefois, pour les sommes à composer à partir du million, on exprimera en chiffres, sans ponctuation, les quantités multiples du million ou du milliard.

Exemple : 1 234 555 francs CFA, ou 6 800 000 000 de francs CFA.

Les nombres précédant des unités de mesure ou évaluant sont composés en chiffres.

Exemple : 125 tonnes, 18000 étudiants

Pour les nombres qui ne constituent pas des sommes, qui ne précèdent pas des unités de mesure ou qui n'évaluent pas (durée, âge, quantité), il convient de recourir aux lettres.

Exemple : vingt et un mois, vingt - trois ans, vingt - deux étudiants.

Par contre, l'usage des chiffres reste obligatoire dans les tableaux.

Les dates et les horaires sont composés à l'aide de chiffres.

Exemple : 28 juin 2020 ; 10h 30 mn.

3.7. La ponctuation

La publication des textes à ponctuation défectueuse suscite des incertitudes sur le sens à donner à leurs dispositions et est source de contentieux. La présence ou l'absence d'une virgule ou d'un point peut modifier fondamentalement le sens d'une disposition.

Exemple : Rachid dit : « Ma sœur est partie pour Belle ville » est différent de : « Rachid, dit ma sœur, est parti pour Belle ville ».

3.8. La datation

Les lois et les règlements doivent être obligatoirement datés. A chaque acte est affecté une et une seule date. La date est un élément essentiel à l'identification des textes juridiques. Elle figure généralement à la fin du dispositif.

3.9. Le traitement informatique

Pour faciliter la lisibilité des textes normatifs, il est nécessaire de respecter les consignes suivantes : police Arial Narrow 13 ; interligne 1,5 ; espacement paragraphe 6.

II- Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des lois

1. Le domaine de la loi

Le domaine de la loi est défini principalement à l'**article 101 de la Constitution** qui énumère en substance les matières dans lesquelles la loi fixe les règles et celles pour lesquelles elle détermine les principes fondamentaux.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que cet article n'est pas le seul bien qu'il soit le plus important à déterminer le domaine de compétence de la loi.

Les matières dans lesquelles la loi fixe les règles sont :

- la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ;
- les sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ;
- l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions, le statut des magistrats, des officiers ministériels et auxiliaires de justice;
- l'assiette, le taux et le recouvrement des impositions de toutes natures;
- le régime d'émission de la monnaie,
- le régime électoral de l'Assemblée nationale et les assemblées locales ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriétés d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- l'état de siège et l'état d'urgence ;
- les circonscriptions électorales ;
- le nombre de sièges et leur répartition ;
- le mode de scrutin ;
- les conditions d'élection et de remplacement par de nouvelles élections en cas de vacance de siège, ainsi que le régime des inéligibilités et des incompatibilités;
- le statut des députés et le montant de leurs indemnités.

Les matières pour lesquelles la loi détermine les principes fondamentaux sont :

- la protection et la promotion de l'Environnement ;
- l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans et programmes nationaux de développement ;
- la protection de la liberté de presse et l'accès à l'information ;
- l'organisation générale de l'Administration, le statut général de la Fonction publique, l'organisation de la Défense nationale ;
- l'Enseignement et la Recherche scientifique ;
- l'intégration des valeurs culturelles nationales ;
- le régime de la propriété ; des droits réels et les obligations civiles et commerciales ;
- le droit du travail, le droit syndical et les institutions sociales ;
- l'aliénation et la gestion du domaine de l'Etat ;
- le régime pénitentiaire ;
- la mutualité et l'épargne ;
- l'organisation de la production ;
- le régime des transports et des communications ;
- la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

2. La hiérarchie des lois

Les lois sont hiérarchisées comme suit :

- loi constitutionnelle¹¹ : loi de révision de la Constitution adoptée selon la procédure prévue par cette dernière ;
- loi organique¹² : délibération de l'Assemblée nationale ayant pour objet l'organisation ou le fonctionnement des institutions. Elle est votée à la

¹¹Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

¹² Art 97 de la Constitution



majorité absolue et promulguée après déclaration de sa conformité avec la Constitution par le Conseil constitutionnel ;

- loi ordinaire¹³ : acte adopté par le Parlement selon la procédure législative de droit commun établie par la Constitution. S'oppose donc aux lois adoptées selon une procédure spéciale et disposant d'une autorité supérieure (loi constitutionnelle, loi organique) ;
- loi des finances¹⁴ : loi qui détermine, pour chaque année, les ressources et les charges de l'Etat ;
- loi d'habilitation¹⁵ : ce sont des lois à travers lesquelles l'Assemblée nationale permet au Gouvernement de prendre une ordonnance. Acte signé par le Président du Faso, après délibération du Conseil des ministres, dans les domaines réservés à la loi et dans les cas prévus aux articles 103, 107, et 119 de la Constitution. Elle entre en vigueur dès sa publication ;

Aux termes de l'article 97 al 3 de la Constitution, l'initiative de la loi appartient concurremment aux députés (proposition de loi) et au Gouvernement (projet de loi).

Le peuple souverain exerce également l'initiative des lois par voie de pétition relative à une proposition rédigée et signée par au moins 15000 citoyens ayant le droit de voter (article 98 al 1) de la Constitution.

Les projets et les propositions de loi présentent toutefois des similitudes tant en ce qui concerne leur présentation que leur contenu. Avant de commencer leur rédaction, il convient de lire attentivement la Constitution pour déterminer avec certitude le domaine dudit projet.

3. Le timbre et l'intitulé

Le timbre se résume à la superposition de mentions de : « **BURKINA FASO** », « **Unité- Progrès – Justice** » et « **ASSEMBLEE NATIONALE** » en haut à

¹³Lexique des termes juridiques, 25^e édition 2017-2018, Dalloz

¹⁴ Art 102 de la Constitution

¹⁵ Art 99 de la Constitution



gauche de la page de garde. En haut à droite de la page de garde figure les mentions : « IVème REPUBLIQUE » et « VIIIème LEGISLATURE » de façon superposée. L'intitulé figure au milieu de la page de garde.

Exemple :

| | |
|---------------------------------------|----------------------|
| BURKINA FASO | IV ème REPUBLIQUE |
| Unité- Progrès – Justice | VIII ème LEGISLATURE |
| ASSEMBLEE NATIONALE | |
| Avant-projet de loi N°.... portant... | |

4. La numérotation

Au Burkina Faso, la numérotation de la loi est du ressort de l'Assemblée nationale. Elle est chronologique et par année. Le numéro de la loi précède l'année d'adoption.

5. Les visas

Dans la pratique française, les lois n'ont pas de visas. Par contre, dans la pratique au Burkina Faso, les projets et les propositions de loi comportent des visas. On se contente de viser seulement la Constitution et la résolution portant validation du mandat en cours des députés. La formule retenue par l'Assemblée Nationale est la suivante :

| |
|--|
| L'ASSEMBLEE NATIONALE ; |
| Vu la Constitution ; |
| Vu la résolution n°.....duportant validation du mandat des députés. |

Il importe de noter que les visas de la loi n'ont aucune valeur juridique.

6. La formule introductive du dispositif de la loi

Cette formule a un caractère constitutionnel. Elle réfère à la source du pouvoir législatif. Elle est ainsi énoncée au Burkina Faso :

L'Assemblée nationale a délibéré en sa séance du.....et adopté la loi dont la teneur suit :

Après l'énoncé de la formule ci-dessus, le dispositif proprement dit du texte de loi commence.

7. La disposition d'exécution

La loi n'a pas de formule d'exécution. Le dernier article de la loi est ainsi libellé. « **La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat** ».

Dans la pratique, il arrive que cette formule soit combinée avec la formule abrogatoire s'il y a lieu.

La date du vote de la loi est précédée par la formule : «*Ainsi fait et délibéré en séance publique à Ouagadougou le*» en bas à l'extrême droite de la page des signatures.

8. L'exposé des motifs

Les projets et les propositions de loi sont toujours accompagnés d'un exposé des motifs destiné à éclairer la représentation nationale sur le sens et la portée des dispositions qui lui sont soumises. Il indique les raisons pour lesquelles le projet ou la proposition de loi est soumis à l'Assemblée nationale, l'esprit qui a prévalu, les objectifs qu'il se fixe et les modifications qu'il apporte au droit existant.

Dans le cas d'un projet de loi, l'exposé des motifs engage le ministre car, il constitue une prise en charge politique du texte qu'il va d'abord présenter au Conseil des ministres et qu'il va ensuite défendre à l'Assemblée nationale. Il est donc souhaitable que l'exposé des motifs soit rédigé par un membre du cabinet du ministre concerné.



En général, l'exposé des motifs qui accompagne les projets de loi soumis à l'Assemblée nationale a pour objet de le faire comprendre par ceux chargés d'adopter les lois. Ainsi, l'exposé des motifs présente habituellement d'abord le contexte international, ensuite, le contexte national et enfin l'état de la législation et le texte qu'il accompagne.

Le contexte international permet habituellement de situer le projet de loi et montrer qu'il s'inscrit dans une dynamique générale. A ce sujet, il est loisible au rédacteur de l'exposé des motifs de prendre des exemples pour convaincre. Le contexte international peut comporter plusieurs volets à savoir social, économique ou politique. Le rédacteur doit veiller à ne pas trop s'écarter de la matière dans laquelle s'inscrit le projet de loi.

Au plan national, il peut être fait un état des lieux pour démontrer l'opportunité d'adopter le projet de loi.

Le point sur l'état du droit en vigueur permet de faire ressortir les textes législatifs et réglementaires existant mais surtout de montrer en quoi le nouveau texte constitue une innovation d'un point de vue juridique dans le domaine considéré.

Enfin, l'exposé des motifs procède à une présentation de la structuration du projet de loi.

9. La promulgation de la loi

La loi votée par l'Assemblée nationale est transmise par son Président au Chef de l'Etat aux fins de promulgation. La promulgation est l'acte par lequel le Président du Faso atteste de l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer la loi et de la faire observer. Elle achève la procédure législative.

Le Président du Faso promulgue la loi dans les vingt et un jours qui suivent la transmission du texte de loi définitivement adopté. La promulgation peut cependant être retardée par l'exercice, par le Président du Faso, de son droit de demander une deuxième relecture. Une telle demande ne peut être refusée.

Après la promulgation, personne ne peut obtenir l'annulation de la loi. Seule, une autre loi peut l'abroger.

III- Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des règlements

Le domaine du règlement est défini à l'article 108 de la Constitution en ces termes : « Les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Dans la pratique, la délimitation de la frontière entre la loi et le règlement demeure malgré tout difficile à établir.

1. Le décret

La hiérarchie des décrets peut être résumée comme suit :

- le décret simple : il est pris dans un domaine qui ne relève pas du domaine de la loi ;
- le décret d'application : il est pris en vertu d'une loi. C'est l'acte d'application de la loi.

1.1. Le timbre et l'intitulé

Le timbre se résume à la mention « **BURKINA FASO** » et la devise « **Unité- Progrès – Justice** » en haut à gauche de la page de garde. L'intitulé figure en haut à droite de la page de garde.

1.2. La numérotation

Elle relève du SGG-CM. A l'inverse de la loi, l'année d'adoption du décret précède son numéro.

1.3. Le souscripteur

La formule suivante est retenue :

| |
|---|
| LE PRESIDENT DU FASO PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES, |
|---|

1.4. Les visas

L'ordre de présentation des visas procède en règle générale d'un classement hiérarchique de ceux-ci combiné avec l'ordre chronologique. Ainsi, on fait mention en premier lieu des visas dits de souveraineté nationale ou de droit qui sont: la Constitution, la nomination du Premier ministre, la composition ou remaniement du Gouvernement, les attributions des membres du Gouvernement. En second lieu, on vise les lois organiques, les conventions internationales régulièrement ratifiées et publiées, les lois ordinaires, les ordonnances et enfin les décrets ainsi que leurs modificatifs qui constituent la base légale du projet en cours.

En respect de la hiérarchie des normes, un acte ne peut viser un autre de portée inférieure mais seulement des actes de niveau supérieur ou de même niveau.

Un texte visé est assorti de son intitulé complet tel qu'il figure dans le Journal Officiel du Faso. On ne vise pas un texte que le projet de texte en cours d'élaboration va abroger entièrement. Par contre, on vise toujours un texte que le projet modifie, complète ou abroge partiellement.

Bien que n'ayant aucune valeur juridique, la page des visas présente un intérêt en ce qu'elle a pour objet de :

- justifier la compétence du Gouvernement pour la prise de l'acte ;
- mettre en évidence les dispositions législatives et réglementaires dont il est fait application et qui constituent la base légale ;
- attester du respect d'une procédure s'il y a lieu.



1.5. La mention « Rapport en Conseil des ministres »

Elle fait suite aux visas et se résume à la formule suivante au MESRI:

« Sur rapport du Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ;

Le Conseil des ministres entendu en sa séance du »

Contrairement à la loi, le dispositif du décret n'a pas de formule introductive.

La mention « **DECRETE** » annonce le dispositif du décret.

1.6. L'article d'exécution

Il énumère les membres du Gouvernement chargés de l'exécution du décret. Il est recommandé que cette énumération tienne compte de l'ordre protocolaire établi par le décret portant composition ou remaniement du Gouvernement.

1.7. La signature et le contreseing

Au Burkina Faso, la plupart des décrets sont pris en Conseil des ministres après délibération. Ils sont signés par le Président du Faso, le Premier Ministre et les ministres compétents chargés de leur exécution. Il est donc conseillé de limiter le contreseing aux seuls ministres qui auront la charge de prendre des mesures juridiques nécessaires pour que le décret reçoive application effective.

2. L'arrêté

L'arrêté ministériel est l'acte le plus important et le plus courant que puisse prendre seul, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche dans son domaine de compétence.

Le domaine de compétence du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est défini dans le décret en vigueur portant attributions des membres du Gouvernement.

2.1. Le timbre et l'intitulé

Le timbre de l'arrêté simple fait mention de la dénomination du ministère, du Secrétariat Général et de la dénomination de la structure technique initiatrice du projet d'arrêté. L'intitulé figure à droite du timbre, en bas de la mention « **BURKINA FASO** » et de la devise « **Unité- Progrès - Justice** ».

Exemple 1:

| | |
|--|--|
| MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION ===== | BURKINA FASO <i>Unité - Progrès - Justice</i> |
| SECRETARIAT GENERAL ===== | |
| DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ou NOM de l'IESR | |

Exemple 2 :

| | |
|--|--|
| MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION ===== | BURKINA FASO <i>Unité - Progrès - Justice</i> |
| CABINET | |

Au MESRI, les références des arrêtés sont apposées par le Secrétariat général.

Lorsque l'arrêté est interministériel, le timbre ne fait mention ni du SG, ni de structures techniques.

Exemple :

| | |
|---|--|
| MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION ----- MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PROSPECTIVE | BURKINA FASO <i>Unité-Progrès-Justice</i> |
|---|--|

2.2. Le souscripteur

C'est la mention qui se situe entre l'intitulé de l'arrêté et les visas et qui identifie le ou les ministre (s) signataire (s). Suivant que l'arrêté est simple ou interministériel, elle se présente ainsi :

| |
|---|
| LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION, |
| <u>ARRÊTE</u> |
| ou alors : |
| LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENTS SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION |
| ET |
| LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PROSPECTIVE |
| <u>ARRÊTENT</u> |

Dans le cas de l'arrêté interministériel, le ministre qui a pris l'initiative du texte est cité en premier lieu, sa signature sera la première à droite après le dispositif. Les autres signatures sont donc portées à gauche de la sienne. L'arrêté requiert avant signature, le visa préalable d'une autorité autre que le signataire, le visa financier notamment. Ce visa suspensif doit être porté entre

le titre et la formule d'appel. Le texte ne peut être signé si ce visa est refusé. Il ne s'agit donc pas d'un visa de référence, mais d'un visa de contrôle.

2.3. Les visas

L'arrêté étant un acte réglementaire, les visas obéissent aux mêmes règles que celles du décret.

2.4. L'article d'application

Suivant que l'arrêté est simple ou interministériel, le (s) Secrétaire (s) général (aux) du (des) ministère (s) est (sont) chargé (s) de son application.

Lorsque l'initiative de l'arrêté ministériel provient du responsable d'une structure du MESRI, il en est fait mention entre les visas et la formule décisive comme suit :

Exemple :

« Sur proposition du Directeur général de l'enseignement supérieur »

Cette formule est facultative.

3. La décision

3.1. La présentation

La décision présente beaucoup de similitudes avec l'arrêté du point de vue de sa structuration. Elle comporte les mentions suivantes :

- le timbre du MESRI ;
- la devise du Burkina Faso ;
- l'intitulé de la décision en haut à droite.

Exemple:

DECISION n° 2022-...../MESRI/SG/DRHaccordant un congé annuel aux agents de la Direction générale de l'enseignement supérieur au titre de l'année 2022.

3.2. Le souscripteur

Il désigne l'autorité signataire.

Exemple :

**LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA
RECHERCHE ET DE L'INNOVATION,**

3.3. Les visas

Ils sont généralement en nombre réduit. Ils sont parfois suivis de « Considérant » lorsque sont pris en considération non pas des éléments de droit mais des éléments de fait ou de circonstance.

Exemple :

Vu.....

Vu.....

Considérant l'urgence / les nécessités de service ;

Ce serait donc une formulation incorrecte que d'écrire : « Vu l'urgence, Vu l'ordre public, Vu les nécessités de service », qui sont des notions abstraites. Cette règle vaut également pour l'arrêté.

3.4. La formule décisive

Elle se résume à la mention « **DECIDE** ».

3.5. Le dispositif

La décision se caractérise par la sobriété de son dispositif contrairement à l'arrêté ou le décret qui peuvent comporter plusieurs subdivisions et un nombre élevé d'articles.

3.6. La formule exécutoire

Le dernier article de la décision a un caractère plus formaliste. Il désigne le fonctionnaire responsable de son application et prévoit les modalités de sa

diffusion. Ces modalités peuvent être indiquées de manière vague ou de façon plus précise.

Exemple :

La Directrice du centre national de l'orientation scolaire et professionnelle et des bourses est chargée de l'application de la présente décision qui sera publiée....

3.7. Le lieu et la date

La décision comporte nécessairement le lieu de son élaboration, la date ainsi que la signature et le nom de l'autorité signataire. Au MESRI, les décisions sont signées soit du Ministre, soit du Secrétaire général du MESRI par délégation de signature du ministre.

3.8. La liste des ampliatiions

Elle se situe à gauche en face du nom de l'autorité signataire avec l'énumération des ampliataires ainsi que le nombre d'exemplaire destiné à chacun.

Dans les EPE, la prise des décisions relève de la compétence des premiers responsables.

4. Le cas particulier des circulaires

4.1. Le domaine

Il y a matière à circulaire dans les cas suivants :

- commentaires des lois et règlements ou interprétation du droit positif;
- rappel ou description d'une procédure administrative;
- rappel des dispositions d'une norme en désuétude mais non expressément abrogée ;
- détermination des normes de fonctionnement interne des services (conseils, recommandations, directives d'organisation et de fonctionnement...).

Les circulaires sont signées soit du Ministre, soit du Secrétaire général du MESRI par délégation de signature du ministre. Elle peut être soumise à la publication au Journal Officiel du Faso dans les deux (02) premiers cas ci-dessus cités.

4.2. La présentation

Contrairement à la décision, la présentation de la circulaire se différencie des actes règlementaires classiques notamment le décret ou l'arrêté. La circulaire comporte les indications suivantes :

4.2.1. Le timbre du ministère

Il se résume à la dénomination du ministère en haut à gauche et de la mention « Cabinet » ou « Secrétariat Général ».

4.2.2. La référence

Elle se trouve en bas du timbre.

4.2.3. La devise

Elle se trouve en haut à droite suivie du lieu et de la date.

4.2.4. La désignation de l'autorité signataire et les destinataires

Exemple :

| |
|--|
| <p>CIRCULAIRE</p> <p>A</p> <p>Tout Président d'Université</p> <ul style="list-style-type: none">▪ l'objet suivi du contenu ;▪ le nom de l'autorité signataire et sa signature en bas à droite. |
|--|

CHAPITRE III : LA PROCEDURE D'ELABORATION DES AVANT- PROJETS DE LOI ET DES PROJETS DE REGLEMENT AU MESRI

La procédure d'élaboration diffère selon qu'il s'agit d'un avant-projet de loi ou d'un projet de règlement. Cependant, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, la procédure implique des acteurs du MESRI qui interviennent à chaque étape de celle-ci.

Ces acteurs sont : le Cabinet du ministre, le Secrétariat général, les structures centrales, rattachées, déconcentrées ou de mission et les milieux socio-professionnels de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

I- La procédure d'élaboration des avant-projets de loi

L'adoption des lois par l'Assemblée nationale passe par des avant-projets de loi provenant des départements ministériels. L'avant-projet de loi adopté au sein du MESRI est l'aboutissement de la procédure ci-après :

1. Les concertations internes

C'est une étape facultative mais importante du fait qu'elle permet d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés en vue de l'appropriation des projets de textes.

Il s'agit de recueillir l'avis de l'ensemble des structures du ministère y compris les partenaires sociaux et les ordres professionnels. La future loi doit refléter les préoccupations du ministère et non celle de la structure qui en est l'auteur. Chaque responsable de structure doit être techniquement compétent pour défendre le dossier s'il est requis pour représenter le ministère à une rencontre de concertation. Il doit en outre jouir de la prérogative pour engager le ministère dans le domaine de compétence de celui-ci. Cette étape est également valable si le MESRI est consulté par un autre ministère.



2. Les concertations externes

Le MESRI doit prendre attache avec les autres ministères impliqués afin de recueillir leurs observations au cas où il est tête de file de l'élaboration d'une loi. Sont aussi impérativement associées à cette concertation dite horizontale, les structures suivantes :

- le SGG – CM;
- la DGCMEF;
- le Ministère en charge de la justice si le projet de loi contient des dispositions pénales.

Il est indispensable de consulter également la société civile lors de l'élaboration des avant-projets de loi.

3. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un avant-projet de loi

| Etapes | Acteurs | Tâches | Délai | Support |
|--------|--|---|-------|-----------------------|
| 1 | Structure technique initiatrice de l'avant-projet de loi | Elaboration de l'avant-projet de loi | PM | physique et numérique |
| | | Transmission de l'avant-projet de loi au SG | PM | |
| 2 | SG | Réception et traitement de l'avant-projet de loi | PM | |
| | | Transmission au Cabinet du dossier de l'avant-projet de loi | PM | |
| 3 | Cabinet | Réception et transmission du dossier de l'avant-projet de loi au SGG-CM en 40 exemplaires | PM | physique et numérique |

La procédure d'adoption de la loi par l'AN se poursuit après le dépôt du dossier en 40 exemplaires au SGG- CM.

II- La procédure d'élaboration des projets de règlement

Tout comme l'avant-projet de loi, l'élaboration d'un projet de règlement au sein du MESRI requiert des concertations internes et externes.

1. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet de décret

| Etapes | Acteurs | Tâches | Délai | Support |
|--------|---|--|-------|-----------------------|
| 1 | Structure technique initiatrice du projet de décret | Elaboration du projet de décret | PM | physique et numérique |
| | | Transmission du projet de décret au SG | PM | |
| 2 | SG | Réception et traitement du projet de décret | PM | |
| | | Transmission au Cabinet du dossier du projet de décret | PM | |
| 3 | Cabinet | Réception et transmission du dossier du projet de décret au SGG-CM | PM | physique et numérique |

2. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet d'arrêté

| Etapes | Acteurs | Tâches | Délai | Support |
|--------|--|---|-------|-----------------------|
| 1 | Structure technique initiatrice du projet d'arrêté | Elaboration du projet d'arrêté | PM | physique et numérique |
| | | Transmission du projet d'arrêté au SG | PM | |
| 2 | SG | Réception et traitement du projet d'arrêté | PM | |
| | | Transmission au Cabinet du dossier du projet d'arrêté | PM | |
| 3 | Cabinet | Réception, traitement et signature du projet d'arrêté | PM | physique et numérique |

3. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet d'arrêté interministériel

| Étapes | Acteurs | Tâches | Délai | Support |
|--------|--|---|-------|-----------------------------|
| 1 | Structure technique initiatrice du projet d'arrêté interministériel | Elaboration du projet d'arrêté interministériel | PM | physique et numérique |
| | | Transmission du projet d'arrêté interministériel au SG | PM | |
| 2 | SG | Réception et traitement du projet d'arrêté interministériel | PM | |
| | | Transmission au Cabinet du dossier du projet d'arrêté interministériel | PM | |
| 3 | Cabinet | Réception, traitement, signature et transmission du projet d'arrêté interministériel aux ministres concernés pour signature | PM | physique et numérique |

4. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet de décision

| Étapes | Acteurs | Tâches | Délai | Support |
|--------|---|---|-------|-----------------------------|
| 1 | Structure technique initiatrice du projet de décision | Elaboration du projet de décision | PM | physique et numérique |
| | | Transmission du projet de décision au SG | PM | |
| 2 | SG | Réception, traitement et signature du projet de décision | PM | |

III- La gestion des lois et des règlements

Les lois et les règlements adoptés dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche ont une force exécutoire. Ils sont opposables aux usagers du service public relevant du domaine du MESRI. Par conséquent, ils doivent être publiés.

En outre, ils doivent faire l'objet d'archivage et de conservation à la DAD à des fins d'exploitation.



CONCLUSION

Les lois tout comme les règlements sont des textes juridiques fondamentaux dans le droit interne du BURKINA FASO. Leur initiative et leur élaboration appartiennent aux pouvoirs publics. Ils traduisent la souveraineté de notre pays à édicter ses propres normes pour régir le fonctionnement de l'Administration dont la mission traditionnelle est d'assurer un service public de qualité.

L'édition de telles normes obéit à des règles qu'il est impératif de respecter. Sans être exhaustif, le présent guide a rassemblé lesdites règles aussi bien dans la forme que dans le fond, mais aussi les bonnes pratiques ainsi que les meilleurs usages en matière de légistique. Il contribuera sans doute à améliorer la qualité de la production normative au sein du MESRI.

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE..... | 2 |
| SIGLES ET ABREVIATIONS..... | 3 |
| GLOSSAIRE..... | 4 |
| AVANT- PROPOS..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| CHAPITRE I : LES PREREQUIS EN LEGISTIQUE..... | 8 |
| I- La définition du problème à résoudre..... | 8 |
| II- Le principe de la légalité administrative..... | 8 |
| III- La hiérarchie des normes..... | 9 |
| IV- Les Principes Généraux de Droit..... | 10 |
| V- L'état du droit antérieur..... | 10 |
| VI- La nature de la norme à prendre..... | 11 |
| VII- Les conditions de l'application effective de la norme..... | 11 |
| VIII- L'évaluation préalable ou l'étude d'impact..... | 12 |
| IX- L'inflation normative..... | 12 |
| CHAPITRE II:LES REGLES D'ELABORATION DES LOIS ET DESREGLEMENTS..... | 13 |
| I- Les principes communs à l'élaboration des lois et des règlements..... | 13 |
| 1. Les règles de fond..... | 13 |
| 1.1. La clarté..... | 13 |
| 1.2. La cohérence..... | 13 |
| 1.3. La concision..... | 13 |
| 1.4. La lisibilité..... | 14 |
| 1.5. Le caractère général, permanent et impersonnel..... | 14 |
| 2. Les éléments liés au fond..... | 15 |
| 2.1. La construction de la norme..... | 15 |
| 2.2. La fixation de la systématique des lois et des règlements..... | 15 |
| 2.3. Le rapport en Conseil des Ministres..... | 23 |
| 2.4. La publication..... | 23 |
| 3. Les règles de forme..... | 24 |
| 3.1. Le timbre..... | 24 |
| 3.2. Le souscripteur..... | 24 |
| 3.3. Les capitales..... | 24 |
| 3.4. Les sigles et abréviations..... | 25 |
| 3.5. Les parenthèses, les notes de bas de page et la pagination..... | 25 |
| 3.6. Les sommes et les nombres..... | 25 |
| 3.7. La ponctuation..... | 26 |
| 3.8. La datation..... | 26 |
| 3.9. Le traitement informatique..... | 26 |

| | | |
|---|---|-----------|
| II- | Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des lois..... | 26 |
| 1. | Le domaine de la loi..... | 26 |
| 2. | La hiérarchie des lois..... | 28 |
| 3. | Le timbre et l'intitulé..... | 29 |
| 4. | La numérotation..... | 30 |
| 5. | Les visas..... | 30 |
| 6. | La formule introductive du dispositif de la loi..... | 31 |
| 7. | La disposition d'exécution..... | 31 |
| 8. | L'exposé des motifs..... | 31 |
| 9. | La promulgation de la loi..... | 32 |
| III- | Les éléments spécifiques liés à l'élaboration des règlements..... | 33 |
| 1. | Le décret..... | 33 |
| 1.1. | Le timbre et l'intitulé..... | 33 |
| 1.2. | La numérotation..... | 33 |
| 1.3. | Le souscripteur..... | 34 |
| 1.4. | Les visas..... | 34 |
| 1.5. | La mention « Rapport en Conseil des ministres»..... | 35 |
| 1.6. | L'article d'exécution..... | 35 |
| 1.7. | La signature et le contreseing..... | 35 |
| 2. | L'arrêté..... | 35 |
| 2.1. | Le timbre et l'intitulé..... | 36 |
| 2.2. | Le souscripteur..... | 37 |
| 2.3. | Les visas..... | 38 |
| 2.4. | L'article d'application..... | 38 |
| 3. | La décision..... | 38 |
| 3.1. | La présentation..... | 38 |
| 3.2. | Le souscripteur..... | 39 |
| 3.3. | Les visas..... | 39 |
| 3.4. | La formule décisoire..... | 39 |
| 3.5. | Le dispositif..... | 39 |
| 3.6. | La formule exécutoire..... | 39 |
| 3.7. | Le lieu et la date..... | 40 |
| 3.8. | La liste des ampliatiions..... | 40 |
| 4. | Le cas particulier des circulaires..... | 40 |
| 4.1. | Le domaine..... | 40 |
| 4.2. | La présentation..... | 41 |
| CHAPITRE III :LA PROCEDURE D'ELABORATION DES AVANT-PROJETSDE LOI ET DES PROJETS DE REGLEMENT AU MESRI..... | | 42 |
| I- | La procédure d'élaboration des avant- projets de loi..... | 42 |

| | |
|---|----|
| 1. Les concertations internes | 42 |
| 2. Les concertations externes | 43 |
| 3. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un avant-projet de loi 43 | |
| II- La procédure d'élaboration des projets de règlement | 44 |
| 1. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet de décret... 44 | |
| 2. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet d'arrêté..... 44 | |
| 3. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet d'arrêté interministériel | 45 |
| 4. Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration d'un projet de décision 45 | |
| III- La gestion des lois et des règlements | 46 |
| CONCLUSION | 47 |
| TABLE DES MATIERES..... | 48 |
| BIBLIOGRAPHIE | 51 |



BIBLIOGRAPHIE

1- Ouvrages

Jean GICQUEL et **André Hauriou**, Droit constitutionnel et institutions politiques

Montchrestien 1985, 8^{ème} édition ;

C. BERGEAL, Savoir rédiger un texte normatif

Berger- Levrault, 2^{ème} édition

GERARD CORNU, Linguistique juridique, Paris, Montchrestien, 2005 ;

Nicolas BOILEAU, La linguistique ou l'art de rédiger le droit dans le courrier juridique ;

Jean CARBONNIER, Droit et passion du droit sous la IV république, Paris, collection Jean essai, Flammarion ;

2- Autres sources

Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 ;

Règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso ;

Règlement du COTEVAL

Circulaires du Premier Ministère

Lexique des termes juridiques, 25^è édition 2017-2018, Dalloz