

Présentation de la problématique de la qualité de la loi

Ivanne TRIPPENBACH et Philippe BRUN

Coorganisateur du colloque
Membres du Comité de réflexion sur la qualité de la loi
Étudiants à l'Institut d'études politiques de Paris

Pour la doctrine comme pour les praticiens du droit, la qualité de la loi apparaît comme une question familière. Elle suscite une réflexion ancienne, réactualisée en 1991 et en 2006 par les rapports publics du Conseil d'État¹. À cet égard, le sujet pourrait sembler épuisé.

Nous avons eu une conviction différente : non seulement la question de la qualité législative a connu un regain d'actualité qui a renouvelé les termes du débat, mais la complexité de ce phénomène n'a peut-être pas encore été appréhendée.

Au plan théorique d'abord, quelques précautions s'imposent. Le constat d'une « crise » de la loi en France, bien qu'assez largement reconnu, renvoie à des problématiques très différentes : inflation législative, inadaptation aux réalités locales, inapplicabilité des textes, perte de clarté ou de portée normative... Ensuite, la complexité normative traduit non seulement la technicisation des sujets appréhendés par le droit et la complexification des politiques publiques qui en découle mais, également, l'extension du champ d'intervention législative du fait de la juridicisation de la société. Enfin, liée aux exigences démocratiques qui imposent le débat et la confrontation des intérêts, la question d'une loi dite « de qualité » est aussi complexe qu'équivoque.

¹ Rapports publics *De la sécurité juridique*, 1991, et *Sécurité juridique et complexité du droit*, 2006.

D'un point de vue empirique, le concept de « qualité » de la loi renvoie à l'écart entre les objectifs recherchés et les résultats obtenus. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, posé par le Conseil constitutionnel², comme celui de sa clarté, est loin d'être atteint. La loi échappe aux citoyens alors qu'ils en sont les principaux destinataires, le risque étant de voir émerger des « *laissés-pour-compte de l'Etat de droit* »³. La complexité des normes est quant à elle présentée comme une maladie de la démocratie : elle s'incarne en France dans plus de 10 000 lois et pas moins de 120 000 décrets et arrêtés. Dès lors, il semble impensable d'ignorer le sujet de la « qualité de la loi », mentionnée par les Sages dans une récente décision portant sur la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe⁴.

En outre, les solutions privilégiées jusqu'à présent se sont avérées impuissantes à résoudre les difficultés posées par la dégradation de la qualité législative. Quelle réponse, en effet, les politiques ont-elles apporté aux deux cents lois n'ayant reçu aucune application réglementaire en France depuis 1981 ? Aux 57 % de petits entrepreneurs se déclarant écrasés par les normes⁵ ? Aux constats inquiets d'élus locaux, qui déplorent le coût des réglementations estimé chaque année entre 5 à 10 milliards d'euros ? A l'instabilité du Code général des impôts, modifié annuellement à hauteur de 20 % de son contenu ? Au coût des normes estimé à 2 % du PIB⁶, constituant ainsi un poids non négligeable pour la compétitivité nationale ?

Les tentatives pour remédier à la « maladie de la norme » n'ont pourtant pas manqué. Avant 2013, quatre lois ont été consacrées à la simplification du droit⁷. Ces lois s'étaient données pour objectif de réécrire ou

² Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*.

³ Conseil d'État, rapport public de 1991.

⁴ Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*.

⁵ Enquête de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 2011.

⁶ Étude de l'OCDE sur la qualité de la réglementation, 2009.

⁷ *Loi no 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit* (30 articles) ; *Loi no 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* (140 articles) ; *Loi no 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* (200 articles) ; *Loi no 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives* (134 articles).

d'abroger des dispositions législatives considérées comme obsolètes⁸. Cependant, ces lois de simplification ont paradoxalement... complexifié le droit. Le travail de simplification mérite que soit menée une grande réforme cohérente, planifiée, par codes et par sujets. Le président de la République a annoncé en avril 2013 un « choc de simplification » par voie d'ordonnances, concernant de nombreux domaines de l'action publique : les projets de construction⁹, les relations entre l'administration et les citoyens, ou encore les collectivités territoriales, afin de répondre aux conclusions du rapport de la Mission contre l'inflation normative dans les collectivités remis en mars 2013¹⁰. Pour coordonner ce grand chantier, le Premier ministre a nommé une directrice chargée de la simplification¹¹ auprès du Secrétariat général du gouvernement. La lutte contre la complexité normative semble mise à l'agenda politique.

Mais ce travail de simplification ne concerne que partiellement le problème de la dégradation législative : il ne s'attache pas à la loi dans sa dimension qualitative. Pour agir durablement sur la qualité de la loi, il convient de s'intéresser plus précisément aux sources de son élaboration.

C'est dire combien la « qualité de la loi » est un sujet actuel sur lequel il reste beaucoup à dire, justifiant l'organisation d'un colloque sur ce thème en 2013. Pour appréhender cette question dans ses diverses dimensions, il est apparu pertinent de donner la parole à des acteurs représentant divers horizons. Parlementaires, conseillers d'Etat, élus locaux, professeurs des universités, juges et avocats, mais également entrepreneurs, lobbyistes et économistes ont été réunis à cet effet, le 27 mai 2013, à l'Assemblée nationale.

Les intervenants sollicités ont analysé le rapport équivoque entre complexité et sécurité juridique (Christian Vigouroux), le lien entre critique de la loi et crise du régime parlementaire ou bien encore des valeurs

⁸ Les dispositions législatives considérées comme obsolètes pouvaient être signalées par l'internaute à travers un site internet dédié : en ligne <<http://simplifionslloi.assemblee-nationale.fr>>.

⁹ *Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.*

¹⁰ Jean-Claude BOULARD et Alain LAMBERT, *Mission de lutte contre l'inflation normative*, mars 2013.

¹¹ Célia VEROT, conseillère d'État, nommée directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification par décret du 25 janvier 2013.

inhérentes au concept de norme (Jean-Pierre Sueur). Par ailleurs, la loi de plus en plus « co-écrite » conserve les traces des volontés et des intérêts qui l'ont modelée. Ainsi, la qualité de la loi n'est pas sans dépendre des groupes d'intérêts (Pascal Tallon) ou de la pénétration du dialogue social dans le processus de production normative (Jean-Emmanuel Ray). Bien après son élaboration, c'est lors de son application que la loi révèle ses défauts. Les difficultés rencontrées par les praticiens du droit dans la défense des justiciables (Jean-Christophe Ménard), l'inadaptation de la norme aux réalités locales, ou encore le coût économique de l'inflation législative (Céline Kauffmann) en sont les principales manifestations. Dans cet entrelacs de facteurs et de symptômes, alchimie de notre vie démocratique, le législateur conserve un rôle central. L'une des réponses fondamentales au problème de la dégradation de la loi réside probablement dans une organisation plus efficiente du travail parlementaire et dans la valorisation de la légistique (Éric Thiers). En France, le rythme législatif intensif prive en effet les membres du Parlement du temps nécessaire à une réflexion approfondie sur les textes. À titre d'exemple, le président de la commission des Lois, dans une lettre du 20 juin 2013 au président de l'Assemblée nationale, a alerté sur les conséquences d'un agenda législatif trop dense pour la santé des parlementaires... et la « qualité de la loi ».

Pourquoi ce rythme? Peut-être attendons-nous beaucoup, en France, de la loi. Expression de la volonté générale et formulation de l'intérêt commun, la loi est devenue un instrument clé du pouvoir politique. Afin d'éviter qu'elle ne devienne - à l'insu de ses auteurs - source d'inégalité, se poser la question de sa qualité semble être aujourd'hui une impérieuse nécessité.

À cette occasion, l'argument culturel peut même être renouvelé. En 1784, Antoine de Rivarol se risquait à écrire que « *ce qui n'est pas clair n'est pas français; ce qui n'est pas clair est encore anglais, italien, grec ou latin* ». Plus de deux siècles ont achevé de rendre la remarque hasardeuse; tâchons ainsi, dans les actes qui suivent, de formuler une nouvelle invitation à la clarté, en Français.