

APPLICATION DES LOIS

47

Qu'importe le contenu pourvu qu'on ait l'ivresse de la loi

POINTS-CLÉS → Une circulaire en date du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois a été publiée au Journal officiel le 29 décembre 2022 → La présentation du texte débute par « *Veiller à la rapide et complète application de la loi répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique* » et se termine par « *Une vigilance particulière doit être portée au suivi de l'application des lois dans son ensemble, d'autant plus que le Sénat exerce désormais un contrôle renforcé de la mise en œuvre des mesures d'habilitation* » → Qu'en penser ?



Alain Lambert,
ancien ministre, président du
Conseil national d'évaluation
des normes

Qu'importe le contenu pourvu qu'on ait l'ivresse de la loi. Telle est la lecture pouvant être faite de la **circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois (NOR : PR-MX2237634C)**. Qu'importe aussi la longueur d'un texte pourvu qu'il soit précipitamment publié. Qu'importe encore l'élaboration de la loi pourvu qu'elle soit appliquée sans délai.

Ces trois déconcertantes conceptions du droit tirées de ladite circulaire ne peuvent que laisser les praticiens pantois. Tous, sans exception, s'inquiètent de la détérioration de notre législation. À longueur d'études, de travaux, de colloques, de déclarations des plus prestigieuses institutions, on ne compte plus les articles critiques à ce sujet. Les pathologies de la loi ont toutes été identifiées depuis longtemps. Aucune n'évoque le retard des textes d'application. Et pourtant cela semble aujourd'hui l'unique et culminant souci du Gouvernement. Comment comprendre ?

Ou plutôt, comment s'empêcher de craindre que son principal objectif ne soit devenu l'effet médiatique attendu de la loi. Pour la forme, on convoque une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique. Mais où est la démocratie quand il n'existe plus de séparation des pouvoirs, quand le principe de répartition entre le domaine de la loi et celui du règlement fixé par la Constitution est défini-

tivement ignoré, quand la préoccupation technocratique prime tout. Mais où est la sécurité juridique quand les citoyens ne sont plus protégés contre les effets négatifs du droit, quand les textes se contredisent, que leur longueur est interminable, quand les normes se multiplient en dispositions confuses ou dépourvues de contenu normatif, quand elles s'abandonnent à une complexité excessive et se livrent à l'instabilité, l'imprévisibilité voire la rétroactivité. Mais où est la responsabilité politique quand les gouvernements font un usage immodéré des textes à des fins exclusivement communicationnelles, quand ils esquivent les règles qu'ils se fixent à eux-mêmes. Quand ils inscrivent dans la Constitution l'obligation d'études d'impact et qu'ils n'ont d'autres urgences que de les négliger. La course effrénée à la quantité des textes d'application publiés jette une lumière crue sur l'abandon tragique de toute ambition rédactionnelle pour une renaissance de la qualité de la loi. Le prétexte d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens confine au comique ou pire au cynisme. Chacun sait que la part d'autonomie du Parlement sur la production normative est symbolique et totalement soumise au fait majoritaire. Chacun sait que le respect de nos concitoyens se manifeste d'abord par l'atteinte de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Chacun sait aussi que la crédibilité politique dépend moins de la rapidité des mesures réglementaires d'application que du bon sens dont nos lois devraient être porteuses. La référence à la circulaire du 7 juillet 2011 sur la qualité du droit (NOR : PRMX1118705C : JO 8 juill.) ne manque pas d'interroger puisqu'elle

est citée alors que ses recommandations sont totalement ignorées. Comment en effet passer sous silence « *qu'à la qualité de la règle de droit s'attachent des enjeux déterminants pour l'attractivité de notre système juridique et pour notre compétitivité économique* ». Comment oublier que « *chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques.* » Et comment négliger que « *son élaboration doit être l'occasion d'un réexamen du bien-fondé des règles qu'il est prévu de modifier et de la cohérence d'ensemble de la réglementation correspondante* ».

Un écrasant malentendu se creuse dangereusement entre la France du pouvoir et la France du devoir. Celle du pouvoir persiste imperturbablement à s'arc-bouter sur ses certitudes et à s'étonner qu'elles ne soient pas perçues comme des évidences. Celle du devoir n'en peut plus qu'on veuille faire son bonheur par l'opposé de ses attentes. Cette situation a longtemps fait sourire. Aujourd'hui, elle fait craindre le pire.

Portalis nous enseigne que les lois sont « *des actes de sagesse, de justice et de raison.* (...) *Qu'au lieu de changer les lois, il est presque toujours plus utile de présenter aux citoyens de nouveaux motifs de les aimer ; que l'histoire nous offre à peine la promulgation de deux ou trois bonnes lois dans l'espace de plusieurs siècles* » (*Discours préliminaire du premier projet de code civil, 1^{er} pluviôse an IX*). Les gouvernements contemporains en voudraient tous les jours. Quelle époque ! ■