
GEORGES HISPALIS*

POURQUOI TANT DE LOI(S) ?

620 PAGES ET 912 GRAMMES EN 1970; 632 pages et 1 022 grammes en 1980; 1 055 pages et 1 594 grammes en 1990; 1 663 pages et 2 780 grammes en 2000; 2 556 pages pesant 3,266 kilos en 2004. Ces chiffres sont ceux du nombre de pages (ordonnances et tables non incluses) et du poids du *Recueil des lois* publié annuellement par l'Assemblée nationale. Chacune de ces années, choisie parce qu'elle marque le début d'une décennie, peut ne pas être exactement représentative du niveau d'activité législative de la législature à laquelle elle appartient; l'évolution sur une longue période, quadruplement du volume des lois promulguées en trente-cinq ans, plus que doublement au cours des quinze dernières années, n'en est pas moins nette. 101

L'inflation législative n'est donc pas simplement un thème d'allocution pour les cérémonies républicaines de vœux de début d'année ou un sujet de discussion, fort prisé depuis peu, dans les cénacles de constitutionnalistes. C'est aussi une réalité tangible et mesurable. Le mouvement a commencé à la fin des années soixante-dix; il s'est accéléré avec l'alternance politique de 1981 et celles qui ont suivi chaque élection générale depuis lors; il s'est amplifié dans les années quatre-vingt-dix, jusqu'à sembler atteindre l'emballement dans la période la plus récente.

Dès lors, il est légitime de poser la question: pourquoi tant de lois? Ou, plus exactement, pourquoi tant de loi?

Car, si – comme chacun peut le constater – le volume des lois nouvelles est en forte augmentation, on sait moins que leur nombre diminue. Pour reprendre les mêmes années que précédemment, 74 lois ont été promulguées en 1970, 48 en 1980, 68 en 1990, 44 en 2000 (hors celles autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'une convention internationale); leur nombre n'était que de 42 en 2004.

* Georges Hispalis est un pseudonyme.

L'inflation législative n'est donc pas l'augmentation du nombre des lois nouvelles, mais celle de leur taille. Qu'on en juge. Le deuxième tome du recueil des lois de 2004, le plus gros à avoir jamais été publié, ne contient que 21 lois autres que celles autorisant la ratification ou l'approbation d'actes internationaux, promulguées en l'espace de trois mois et demi entre le 21 avril et le 13 août 2004 ; mais, parmi elles figurent plusieurs « mastodontes » législatifs, la loi sur le commerce électronique (101 pages), faisant elle-même suite à celle sur l'économie numérique (61 pages), la loi sur la bioéthique (99 pages), celles sur la santé publique (218 pages), sur le développement des responsabilités locales (231 pages), sur la réforme de l'assurance maladie (119 pages) et sur l'organisation de la sécurité civile (91 pages). Il s'agit, assurément, d'une œuvre législative considérable traduisant une volonté réformatrice comparable à celle qui a marqué la production législative des années 1981 à 1984. Mais, à lui seul, ce volume est presque aussi épais que les six fascicules qui, trente ans plus tôt, formaient les recueils des trois années 1972, 1973 et 1974, lesquels, en nombre de lois (hors ratification ou approbation de traités ou conventions) en contenaient 205, soit dix fois plus. Or, même si cette période n'a pas laissé le souvenir d'une activité législative particulièrement intense, celle-ci n'a, pourtant, pas été anodine.

Ainsi, si l'apparence est celle d'un recours sans cesse accru à la loi – dès qu'un problème se pose, on fait une loi, entend-on dire souvent – la réalité est celle de lois notablement moins nombreuses aujourd'hui qu'il y a trente ans, mais plus volumineuses, complexes, voire touffues qu'auparavant.

L'inflation législative, ainsi définie, apparaît comme un phénomène naturel et largement partagé, dont les causes visibles ou cachées sont multiples ; en endiguer les débordements suppose une prise de conscience et un consensus sur les moyens.

UN PHÉNOMÈNE NATUREL ET LARGEMENT PARTAGÉ

Même si notre pays possède, notamment en matière de procédure législative, des particularités qui poussent à l'inflation des lois, il n'est pas le seul à la connaître, ce qui donne à penser qu'il s'agit d'une tendance naturelle dans l'évolution de nos systèmes juridiques.

Une tendance naturelle à l'inflation

La posture consistant à tirer argument de l'accumulation législative pour s'en gausser ou se lamenter ignore la réalité selon laquelle il existe dans nos sociétés un besoin naturellement croissant de droit, donc de lois, parce que celles-ci doivent gérer des relations sans cesse plus complexes entre individus, entre institutions ou entre les premiers et les secondes. Dans une société biblique, la loi du talion et la prudence du roi Salomon pouvaient aisément tenir lieu de loi pénale; aujourd'hui, la diversité des formes de délinquance, la nécessité d'assurer l'efficacité de l'action répressive tout en sauvegardant les droits de la personne font que Code pénal et Code de procédure pénale ont, nécessairement, perdu la sveltesse de leurs débuts.

Le droit engendre le droit. Par exemple, la loi du 15 novembre 1999 instituant le Pacte civil de solidarité a inséré huit articles supplémentaires dans le Code civil. Mais, outre que cette législation nouvelle est elle-même potentiellement évolutive puisqu'elle n'a pas estimé pouvoir régler d'emblée toutes les questions qu'elle soulevait, chaque fois qu'une loi subséquente affecte les rapports de couple, en matière fiscale, de protection sociale ou de retraites, il est nécessaire de viser le PACS pour en étendre les dispositions envisagées pour les couples mariés aux personnes liées par ce contrat ou les leur adapter. Dans le domaine de l'organisation locale, la France a choisi de remédier à l'émiettement communal non par la fusion mais par la coopération intercommunale: il s'ensuit que, chaque fois qu'une loi concerne une commune ou son maire, elle doit faire référence à l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ou à son président et, le cas échéant, fixer un régime juridique tenant compte des spécificités de l'intercommunalité par rapport à l'organisation communale. On pourrait multiplier les exemples montrant que toute loi nouvelle contient le germe de lois futures, par un effet naturel de boule de neige.

D'autre part, l'inflation législative est directement fonction de la complexité de l'ordre juridique, domaine dans lequel la France se distingue, tant par son organisation administrative interne que par son appartenance à un double ordre juridique national et communautaire. Or, l'Union européenne est une source d'inflation législative d'autant plus abondante que son domaine d'intervention s'accroît; rares sont, désormais, les lois dont l'objet total ou partiel ne consiste pas à adapter une règle communautaire. Mais, cette intégration se fait souvent par juxtaposition et non par remplacement: par exemple, la loi du 19 mai

1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux traduisant, tardivement d'ailleurs, une directive européenne, a créé dans le Code civil un titre nouveau de 18 articles qui ne s'est pas substitué au régime général de la responsabilité contractuelle mais s'y est ajouté pour le cas particulier des contrats visés par la directive transposée. De même, l'obligation de transcrire une règle communautaire en droit interne est souvent l'occasion de procéder à des modifications législatives qui n'en sont pas la conséquence de droit indispensable mais apparaissent comme l'accessoire nécessaire de l'environnement juridique européen : tel est, en particulier, le cas de lois récentes modifiant le statut de services publics dans les domaines de l'énergie, des transports ou de la poste, en vue – a estimé le législateur – de leur donner une structure juridique mieux adaptée au contexte concurrentiel du droit communautaire.

104

Un phénomène largement partagé

Les motifs qui poussent à l'inflation législative n'étant pas spécifiques à la France, il est logique que le phénomène se manifeste dans plusieurs démocraties comparables à la nôtre. Toutefois, les différences dans la nature même de la loi d'un pays à l'autre imposent de considérer ces comparaisons internationales avec prudence : ainsi, si le nombre de textes à valeur législative adoptés par le Congrès américain a diminué de près de 40 % depuis 1970, il restait encore supérieur à 850 en 2004, ce seul chiffre suffisant à établir que le mot « loi » ne recouvre pas la même réalité aux États-Unis et en France.

En Allemagne, le nombre de lois adoptées annuellement oscille entre 120 et 160, sans que se dégage une tendance haussière très nette ; toutefois, tant leur longueur croissante que leur défaut de clarté et d'efficacité, ainsi que l'excès de la réglementation subséquente font l'objet de critiques, notamment universitaires. *En Belgique*, le nombre de projets de loi votés chaque année qui se situait, en moyenne, au-dessous de 100 au début des années 1980, a toujours été nettement supérieur à ce chiffre depuis 1996 avec des pics à plus de 200 en 1997, 1999 et 2003. Si les statistiques des *Pays-Bas*, de *l'Italie*, et de *l'Espagne* ne dégagent pas de tendance très nette quant à l'évolution de la production législative, la situation qui s'apparente le plus à celle de la France se rencontre au *Royaume-Uni* : de 1970 à 2003, le nombre de lois votées, au demeurant modéré, a eu tendance à décroître (de plus de 60 dans les années 1970 et 1980 à moins de 50 depuis) ; mais leur volume a presque quadruplé passant de 1 110 pages en 1970 à 2 110 en 1980, 2 390 en 1990 et 3 865 en

2000, année où le nombre de textes adoptés a, pourtant, été le plus faible.

La situation de la *Russie* est, évidemment, spécifique : de 1997 à 1990, les deux chambres de la République socialiste de Russie, dont le territoire recouvrait celui de l'actuelle Fédération de Russie, n'ont adopté que 150 lois, dont la plupart étaient concentrées sur les trois dernières années et correspondaient à la présidence de M. Gorbatchev. Depuis 1996, le nombre varie annuellement entre 150 et 225 et, phénomène particulier, est presque intégralement constitué de lois nouvelles et non de modifications de législations antérieures, ce qui traduit la mise en place d'un ordre juridique entièrement nouveau. Il en va de même en *République tchèque*, où la transition du système socialiste à l'économie de marché, la scission de la Tchécoslovaquie et la reprise de l'acquis communautaire en vue de l'adhésion à l'Union européenne se sont additionnées pour produire une forte augmentation du nombre des lois votées avec, néanmoins, une tendance à la décrue dans les années les plus récentes.

105

L'intégration du droit communautaire dans la législation nationale et les alternances politiques apparaissent donc comme des éléments moteurs de l'inflation législative, laquelle se conjugue, dans ce dernier cas, avec une forte instabilité législative. Tel est le cas de la France où des pans de la législation tels que l'immigration, la procédure de l'instruction pénale, la propriété publique ou privée des entreprises, le statut des entreprises publiques, la fiscalité des personnes ou du patrimoine ont fait l'objet d'allers et retours au fil des changements de majorité. Ce phénomène se rencontre aussi au *Québec* où, selon une étude de la revue parlementaire canadienne de 1985, entre janvier 1977 et juillet 1984, la loi sur les villes a été modifiée 37 fois, le Code civil 36 fois, la loi fiscale 31 fois et celle sur le régime de retraite des fonctionnaires à 25 reprises.

UN PHÉNOMÈNE AUX CAUSES MULTIPLES

Pour en revenir plus particulièrement à la situation française, les causes qui poussent à cette inflation législative sont nombreuses. Certaines sont visibles ; d'autres, peut-être plus puissantes, demeurent cachées.

Des causes visibles

Les dispositions déclaratives. La tendance à faire précéder la partie normative des lois de déclarations de principe dépourvues de portée juridique est, souvent, dénoncée comme une cause majeure d'inflation législative. Mais, même si des légistes scrupuleux peuvent s'agacer de voir

gravées au frontispice de nos lois des vérités premières que le bon M. Prudhomme n'eût parfois pas désavouées et dont le président du Conseil constitutionnel a dressé un savoureux florilège, il faut convenir que, quantitativement, le phénomène est de peu de poids dans l'inflation législative globale. Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins entrepris, dans sa récente décision 2005-512 DC du 21 avril sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, de censurer ce que son président avait qualifié de « neutrons législatifs ».

106 *Les rapports annexés.* Le fait d'annexer à une loi un rapport ne comportant pas un dispositif articulé et fixant des orientations générales de la politique dans le secteur considéré a toujours existé. Mais cette pratique tend à se généraliser. Outre que la loi de financement de la sécurité sociale comporte désormais, chaque année, un rapport joint à la loi elle-même (alors que le rapport économique et financier présenté par le gouvernement à l'appui de son projet de loi de finances annuel n'a jamais été intégré à la loi de finances), de nombreux textes récents comportent des rapports annexés : tel a été le cas en 2004 des lois sur la santé publique et sur la sécurité civile et, en 2005, de celle sur l'avenir de l'école ; on a même vu le cas particulier du projet de loi d'orientation sur l'énergie qui comportait un rapport annexe transféré, par voie d'amendements, dans le corps même du texte.

Cette pratique du rapport annexe n'est pas, en elle-même, condamnable dans la mesure où elle contribue à pallier certaines imperfections de l'article 34 de la Constitution : le domaine imparti à la loi par la Constitution en matière d'éducation est très succinct et les mots « santé publique » ne figurent même pas dans l'article 34 qui, à strictement parler, ne dévoluerait à la loi dans ce secteur que les vaccinations obligatoires et les interdictions de consommer certains produits ou substances, non d'ailleurs parce qu'il s'agirait de questions de santé publique mais parce que ces dispositions édictent des obligations ou des prohibitions. Or, la représentation nationale ne saurait se désintéresser, en tant que législateur, de questions telles que l'école, la santé ou la politique énergétique et les rapports annexés aux lois d'orientation dans ces domaines tentent de résoudre cette difficulté. Mais, traiter ces rapports comme une partie intégrante de la loi, avec pour conséquence que le droit d'amendement s'exerce sur cette partie littéraire du texte dans les mêmes conditions que sur ses articles normatifs, modifie la notion même de la loi et constitue un facteur non négligeable d'inflation législative. Là aussi, la récente décision sur le texte relatif à l'avenir de l'école censurant le

rapport qui y était annexé, pour des raisons – il est vrai – plus de procédure que de fond, montre qu’il conviendra désormais de se montrer prudent dans l’usage de telles annexes.

Le régime législatif de l’outre-mer. Les lois constitutionnelles du 20 juillet 1998 relatives à la Nouvelle-Calédonie et du 28 mars 2003 sur l’organisation décentralisée de la République ont mis fin à l’ancienne notion de territoires d’outre-mer et institué des régimes législatifs différenciés pour la Nouvelle-Calédonie, les régions qui la composent, la Polynésie française et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. La rançon de ces régimes destinés à tenir compte des spécificités de chacun de ces territoires lointains a été de rendre la législation sensiblement plus complexe : désormais, chaque loi comporte une série plus ou moins longue d’articles précisant les adaptations nécessaires à son application outre-mer selon des modalités variables d’une collectivité à l’autre. Il s’ensuit une augmentation considérable du volume des lois dont on a peu conscience : par exemple, sur les 62 articles du texte de la loi relative à l’avenir de l’école avant son examen par le Conseil constitutionnel, 31 soit exactement la moitié, avaient pour objet d’en prévoir les modalités particulières d’application aux anciens territoires d’outre-mer.

107

La codification. Le vaste mouvement de codification du droit français est un puissant moteur d’inflation législative, non pas tant par l’ampleur, pourtant considérable, des codes nouveaux souvent issus d’ordonnances et n’entrant pas, de ce fait, dans la définition de l’inflation législative calculée à partir du volume des lois adoptées par le seul Parlement, mais parce que la codification aboutit à rendre toutes les lois plus complexes et de plus en plus longues. En effet, toute disposition de fond est précédée de sa formule d’insertion dans un code, formule qui elle-même s’allonge à mesure que la structure des codes se diversifie. De plus, entre les dispositions de fond, s’intercalent des articles de pure codification, cascades de références rendant la lecture du texte souvent aride. Un exemple *a contrario* est fourni par le projet de loi sur la sauvegarde des entreprises, où un seul amendement établissant un tableau de concordance entre les anciens et les nouveaux articles du livre VI du Code de commerce a permis de supprimer une soixantaine d’articles ou de paragraphes d’articles de pure codification et de simplifier la lecture d’un texte déjà suffisamment complexe.

D’une manière générale, si, entre le droit et son usager, la codification

permet d'améliorer l'accessibilité du produit fini, le code, le moins qu'on en puisse dire est qu'elle n'améliore pas la lisibilité du produit intermédiaire, la loi, et qu'elle contribue ainsi à alimenter l'inflation législative.

L'abandon de la distinction des domaines de la loi et du règlement. L'innovation majeure résultant de la distinction par la Constitution de 1958 des domaines de la loi et du règlement s'est progressivement étiolée. Il s'ensuit une augmentation du volume des lois, qui n'entraîne d'ailleurs pas une réduction corrélative de celui des règlements.

108 Une des manifestations les plus fréquentes de cette porosité entre domaines est la création par la loi de conseils ou commissions à caractère consultatif placés auprès des ministres et qui relèvent donc de la seule organisation administrative. Mais ces organes sont le lieu où, dans l'application de la loi, s'établit la concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ou la société civile; leurs représentants tiennent donc absolument à ce que la composition et les compétences de ces instances figurent expressément dans la loi et ces dispositions constituent souvent un enjeu politique du débat parlementaire. Au surplus, une fois ces organes institués, les autres articles ne manquent pas de prévoir leur intervention dans les mécanismes mis en œuvre par la loi, ce qui contribue à diffuser dans l'ensemble de la législation la référence à des instances réglementaires auxquelles est ainsi conférée une valeur législative.

Le renvoi à des textes réglementaires est une autre manifestation de l'amenuisement de la distinction entre loi et règlement. Quoique la mention d'un décret ne soit juridiquement nécessaire que pour prévoir la forme du décret en Conseil d'État à la place du décret simple, non seulement les renvois à de futurs décrets, voire à de simples arrêtés, se multiplient dans les textes de loi, mais le législateur, souvent méfiant à l'égard du pouvoir réglementaire, a tendance à énumérer, parfois longuement, ce que sera le contenu du futur texte d'application contribuant ainsi à gonfler le volume de ses propres lois.

Deux ou plusieurs de ces causes peuvent se rencontrer simultanément sur un même texte. La loi du 15 mars 2004 sur le port des insignes religieux dans les établissements scolaires a pour objet de dire que le port ostensible d'insignes religieux est interdit aux élèves des établissements scolaires publics, que les règlements des établissements devront prévoir une procédure de conciliation avant de punir ceux qui contreviendraient à cette règle, que la loi s'applique à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, qu'elle entrera en vigueur à la rentrée scolaire suivant sa publication et qu'elle fera l'objet d'une évaluation dans

l'année qui suit, ce qui tient en exactement 143 mots. Mais, du fait de son insertion dans le Code de l'éducation et du statut de la Nouvelle-Calédonie, la loi en comporte 317, ce qui fait que la « substantifique moelle » de ce texte ne représente que 45 % de son contenu. De même, la loi d'orientation pour l'avenir de l'école cumulait des dispositions déclaratives dans le corps même du texte, une codification abondante, un rapport annexé à la loi, tout un titre consacré à l'application outre-mer et des dispositions réglementaires ; il n'est donc pas étonnant qu'elle ait fait figure, de la part du Conseil constitutionnel, de première victime du retour à davantage de rigueur que son président avait laissé présager.

Des causes cachées

D'autres phénomènes, moins visibles mais peut-être plus déterminants, concourent puissamment à l'inflation législative.

109

La modification du contenu de la loi. Dans le droit-fil de l'amenuisement de la distinction entre loi et règlement, les lois, notamment dans le domaine du droit public et dans celui de la législation sociale, ont tendance à être de moins en moins des textes de fond édictant des droits et des obligations et davantage des lois de procédure définissant les modalités d'intervention de l'administration. Cette évolution apparaît clairement si l'on compare les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 qui, en matière de transferts de compétences, ont été la première étape de la décentralisation et celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, emblématique de l'acte II de la décentralisation. Alors que les premières portent essentiellement sur la définition des compétences transférées aux autorités locales et des pouvoirs dévolus à leurs organes, la seconde accorde une place prépondérante aux modalités administratives des nouveaux transferts et à celles dans lesquelles les collectivités territoriales exerceront leurs nouvelles compétences, généralement dans le cadre de plans ou de schémas locaux dont la procédure d'élaboration est minutieusement décrite. Cette évolution n'est, d'ailleurs, pas propre à la France : lors de son audition par le comité constitutionnel de la Chambre des Lords, en octobre 2004, Sir Geoffrey Bowman, ancien chef du service dont le rôle consiste à rédiger les projets de loi du gouvernement britannique, observait que « l'approche de la loi par les administrations centrales a évolué et [que] la plupart des projets conçus par ces dernières relèvent de la catégorie des mesures d'administration, se démarquant des projets mettant en œuvre des principes et une politique ».

Or, le fond réagit sur la forme, le style législatif étant différent de l'expression administrative. Quiconque a travaillé avec Jean Foyer et a gardé le souvenir de sa fine écriture ciselant un article de loi pour trouver la formulation précise disant le maximum de choses avec le minimum de mots sait ce qu'est le beau style législatif, dont le Code civil demeure le modèle; dans le domaine du droit public, l'expérience acquise au sein de la magistrature administrative a sans doute contribué à l'exigence élevée de perfection formelle de la loi de législateurs tels que Michel Aurillac, Alain Richard ou Michel Sapin, pour ne citer que des personnes qui ne sont plus aujourd'hui parlementaires. Le style administratif est différent: il ne vise pas à la concision mais à l'exhaustivité et s'efforce de n'accorder aucune part à l'interprétation; là où la loi consent à laisser une place à la jurisprudence, le style administratif ne fait grâce d'aucun détail et n'hésite pas à accumuler références et renvois. Il contribue ainsi très largement à l'inflation législative.

La procédure législative. Notre procédure parlementaire se caractérise – et c'est probablement une spécificité française – par un usage très étendu du droit d'amendement. En 2004, l'Assemblée a été saisie de 25 181 amendements déclarés recevables; si l'on retire de ce total les 4 876 amendements présentés à l'occasion de l'examen en deuxième lecture du projet de loi sur les responsabilités locales, sur lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité d'entrée de jeu, et les 825 amendements non soutenus par leur auteur, un peu moins de 19 500 amendements ont été soumis au vote; si l'on considère par ailleurs que, sur les 1 058 heures de débats législatifs (lois de finances incluses), environ les deux tiers ont été consacrés à l'examen des articles et amendements, il en ressort que l'Assemblée a examiné, en moyenne, 27 amendements à l'heure, sur lesquels elle en a adopté 4 186. En proportion, ces adoptions ne représentent que 16,6 % des amendements recevables, contre 51,8 % en 1970, 42,2 % en 1980 et 87,7 % en 2000 (l'opposition de l'époque ayant très peu fait usage de son droit d'amendement); mais, en nombre et sans remonter jusqu'aux années les plus lointaines, ceci équivaut à un presque doublement par rapport à 1990 et à une augmentation de moitié par comparaison à l'année 2000.

Bien entendu et indépendamment même de toute utilisation à des fins d'obstruction ou de ralentissement des débats, l'accroissement du nombre d'amendements déposés et adoptés est, pour l'essentiel, une conséquence de la tendance du gouvernement à présenter des textes sans cesse plus volumineux. Il en est aussi, pour partie, indépendant: ainsi,

le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale actuellement en discussion comportait initialement sept articles, dont deux de codification et un relatif à l'entrée en vigueur, soit quatre articles de fond; il a fait l'objet de 330 amendements, dont 135 sur le seul article premier. Quoi qu'il en soit de la responsabilité des uns ou des autres, aucune assemblée ne peut fonctionner de façon satisfaisante en examinant 15 000 amendements par an. Quel que soit le respect scrupuleux porté au droit constitutionnel d'amendement, lorsque, chaque mois où elle siège, une assemblée discute au moins un texte sur lequel sont présentés entre 500 et 1 000 amendements, quand il n'est pas rare qu'un seul article fasse l'objet de plus d'une centaine d'amendements déposés, il faut convenir que s'est produit dans l'exercice de ce droit un dérèglement qui contribue puissamment à l'inflation législative.

111

ENDIGUER LES DÉBORDEMENTS
SUPPOSE UNE PRISE DE CONSCIENCE
ET UN CONSENSUS SUR LES MOYENS

Si l'évolution du droit ne va pas sans une dose raisonnable d'inflation législative, le risque est dans l'excès. Et, de même que le vice-président du Conseil d'État fit scandale, il y a quelques années, en parlant de lois bavardes, n'y a-t-il pas lieu de s'alarmer aujourd'hui face à des lois comme frappées d'obésité ?

Une nécessaire prise de conscience

Un tel phénomène ne peut prospérer que si les principaux acteurs du processus législatif y trouvent – ou pensent y trouver – avantage. En apparence, tout va bien. Les parlementaires sont globalement satisfaits, même s'ils dénoncent les conditions de travail que le rythme législatif leur impose; beaucoup voient dans cette profusion des lois la juste réaction à un parlementarisme rationalisé soupçonné d'avoir exagérément réduit la place des assemblées. Les débats, parfois fastidieux en raison de leur longueur, sont, aussi, souvent vifs et intéressants, animés par des députés connaisseurs avertis du sujet traité en raison de leur expérience professionnelle ou locale; la majorité met en œuvre son programme politique et chaque ministre peut espérer attacher son nom à une loi qui fera date; l'opposition joue son rôle de contestation vis-à-vis de l'opinion, quitte parfois à noyer la discussion sous des flots d'amendements. Les corps intermédiaires, partenaires sociaux, monde

associatif, syndicats ou organisations professionnelles, toujours prompts à demander qu'un statut particulier reconnaisse leurs spécificités et à alimenter les parlementaires en propositions d'amendements, poussent à la roue de l'inflation.

Qui s'inquiète? Quelques juristes, universitaires ou membres de la haute fonction publique, les magistrats qui peinent à appliquer une législation souvent changeante et sans cesse plus volumineuse, en tout quelques centaines, au plus quelques milliers, de personnes. Mais aussi des responsables politiques, de diverses tendances, mesurent les inconvénients d'un gonflement des débats dont ils craignent qu'il ne finisse par menacer la maîtrise de l'ordre du jour par le gouvernement et, par voie de conséquence, sa capacité à conduire sa politique. On peut se demander si la sensation de lourdeur que les débats dégagent parfois ne conduit pas certains élus à se détourner de l'hémicycle pour concentrer leur action sur l'échelon local.

Aussi, l'état d'esprit est-il peut-être en train de changer. Les plaintes de professionnels du droit et de responsables économiques qui se disent à demi ensevelis sous l'avalanche normative, se font entendre avec insistance. L'administration, soumise à des procédures de concertation de plus en plus lourdes dans l'élaboration des textes réglementaires, a du mal à suivre la cadence; sans doute faut-il y voir une des causes des délais souvent excessifs de parution des décrets d'application. Mais, surtout, si une loi est souvent le préalable nécessaire à la solution d'un problème social, elle n'y suffit évidemment pas et le désappointement de ceux pour qui la loi tarde à produire ses effets est parfois à la hauteur des espoirs que son adoption avait suscités.

Les inconvénients de cette situation commencent à être perçus par ceux à qui incombe la responsabilité du bon fonctionnement du processus législatif: ce n'est pas un hasard si trois des plus hauts personnages de l'État s'adressant au premier d'entre eux, les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel, ont fait de la lutte contre l'inflation législative un thème de leur allocution de vœux au président de la République du début de 2005. Il n'est donc pas interdit de penser que, lorsque cette prise de conscience deviendra majoritaire, le balancier repartira naturellement dans l'autre sens. Peut-être n'est-il pas loin de le faire.

Des solutions qui supposent un consensus

Lutter contre cette inflation ne signifie évidemment pas cesser toute production législative, mais simplement tenter d'en endiguer les débors-

dements en recentrant la discussion de la loi et son contenu sur ce qui en constitue l'essentiel. Le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, a proposé des solutions en ce sens.

Revenir à une meilleure séparation des domaines de la loi et du règlement. L'article 41 de la Constitution comporte une procédure de protection du domaine réglementaire qui a échoué en raison de son inapplicabilité de fait. L'irrecevabilité tirée de l'article 41, invoquée par le seul gouvernement, est en premier ressort appréciée par le président de l'Assemblée ou du Sénat, dont c'est une prérogative personnelle qui ne peut pas être exercée par un vice-président : si le président ne préside pas lui-même, il faut suspendre pour le consulter ; si, une fois consulté, il ne partage pas le sentiment du gouvernement, l'affaire est portée devant le Conseil constitutionnel qui dispose d'une semaine pour statuer, pendant laquelle le débat est interrompu. Face aux aléas d'une telle procédure, il est plus simple pour le gouvernement de demander à sa majorité de repousser l'amendement, sur le fond, sans recourir à l'article 41. Mais, celui-ci n'étant plus invoqué, la distinction des domaines législatif et réglementaire s'est progressivement estompée.

113

Le président de l'Assemblée nationale a donc déposé, le 5 octobre 2004, une proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer l'autorité de la loi, qui réviserait l'article 41 sur le modèle de l'article 40, dont la mise en œuvre à l'Assemblée nationale comporte un filtre *a priori* de toutes les initiatives potentiellement coûteuses sur intervention du président de la commission des finances : une compétence analogue serait donnée à celui de la commission des lois en matière de contrôle du caractère législatif des initiatives. Toutefois, il faut convenir que la distinction des domaines de la loi et du règlement soulève une difficulté que ne pose pas l'article 40 qui, par définition, ne s'applique pas au gouvernement ; or, des dispositions réglementaires figurant souvent dans les projets de loi dès l'origine, on imagine mal de priver députés et sénateurs du droit de modifier un texte dont ils sont saisis au motif que, celui-ci étant réglementaire, leurs amendements le seraient nécessairement aussi. La mise en œuvre de cette réforme impliquerait donc une vigilance draconienne du Conseil d'État pour pourchasser toute disposition réglementaire dans les projets de loi ; il pourra y trouver une incitation dans la décision du Conseil constitutionnel du 21 avril 2005 attribuant un caractère réglementaire à certaines dispositions de la loi dont il était saisi pour examen de constitutionnalité, ce qui a pour effet d'habiliter par anticipation le gouvernement à procéder à leur déclassement.

Une telle réforme supposerait aussi une révision de l'article 34 de la Constitution, afin d'adapter, dans le sens de l'allongement, la liste des matières législatives à l'évolution des domaines d'intervention de l'action publique intervenue depuis l'avènement de la V^e République.

Mieux maîtriser le volume des discussions. Dans le but de recentrer le débat public sur l'essentiel, il a parfois été proposé de le débarrasser de ses aspects techniques et d'en transférer la discussion et le vote au sein des commissions. Outre qu'elle supposerait aussi une révision constitutionnelle, cette solution paraît difficile à mettre en œuvre car il n'existe aucun moyen juridique permettant de distinguer ce qui serait technique ou accessoire de ce qui revêtirait un caractère politique et essentiel. On voit donc mal selon quelle procédure ce choix serait fait ou à quelle autorité il pourrait être confié.

C'est pourquoi le président de l'Assemblée nationale a proposé de s'en remettre au seul critère objectif incontestable, celui du temps. Tel est le sens de sa proposition consistant à organiser les débats législatifs selon la formule du « crédit-temps » : la Conférence des présidents fixerait la durée globale de chaque discussion et la répartirait entre les groupes politiques, lesquels pourraient consacrer librement le temps qui leur est imparti à la discussion générale ou à celle des motions de procédures, aux inscriptions sur les articles ou à la défense de leurs propres amendements et aux interventions pour ou contre ceux des autres groupes. Chaque groupe resterait libre de déposer autant d'amendements qu'il l'entend mais, lorsque son temps serait épuisé, ses éventuels amendements restants seraient mis aux voix sans débat. Ainsi, chacun serait spontanément porté à concentrer ses interventions sur ce qui lui paraît essentiel, ce qui contribuerait à réduire l'inflation législative en conduisant à davantage de parcimonie dans le dépôt d'amendements.

Mais, qu'il s'agisse de réviser les articles 34 et 41 de la Constitution ou de mieux gérer le déroulement des débats, il est clair que toute action réformatrice suppose l'accord de tous, gouvernement, majorité et opposition, lui-même consécutif à une prise de conscience des inconvénients d'une inflation excessive.

La complexité croissante du droit est certes inévitable, car elle est le reflet de celle des rapports sociaux, accentuée, dans le cas de la France, par son appartenance à l'ordre juridique européen. Mais le rôle des pouvoirs publics, et singulièrement du législateur, n'en est pas moins de

résister à cette évolution afin, non de la vaincre, mais d'en limiter les effets à ce qui ne peut être évité.

Faute de cela et face à une législation sans cesse plus touffue, souvent changeante et à l'application parfois incertaine, nous risquerions de voir s'enfler un thème nouveau et jusqu'à présent discret, celui des interrogations sur la qualité de la loi. Or, mesure-t-on ce que cette seule question a d'iconoclaste ? La loi, produit de la souveraineté nationale, expression de la volonté générale, est nécessairement bonne, du seul fait qu'elle est la loi. S'interroger sur sa qualité, comme on le ferait de n'importe quel produit marchand, c'est introduire le doute sur son fondement même. Décidément, tout était déjà dans Montesquieu pour qui « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

R É S U M É

Le volume des lois nouvelles a doublé en France au cours des quinze dernières années, alors que leur nombre diminuait. Cette inflation, mesurée à partir de la taille moyenne des lois, est un phénomène naturel traduisant la complexité croissante des rapports sociaux qu'elles régissent et qui se rencontre aussi, notamment, en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni. Dispositions déclaratives, rapports annexes, régime législatif de l'outre-mer, codification et amenuisement de la distinction des domaines de la loi et du règlement y concourent ; mais, pour être moins visibles, la modification du contenu des lois vers des textes davantage de procédure que de fond et un certain dérèglement dans l'exercice du droit d'amendement n'en sont pas moins les plus puissants moteurs de cette inflation aux causes multiples. En contenir les débordements suppose une prise de conscience des inconvénients de cette situation par les acteurs du processus d'élaboration de la loi et un consensus sur les moyens techniques permettant de recentrer le débat législatif sur l'essentiel.