

La France étouffée par la loi

Face à l'inflation des textes...

Eric Branca, le 06-06-2008



Et si, au lieu de réformer pour la vingt-quatrième fois une Constitution qui fonctionne toute seule, la France s'attaquait à l'essentiel : simplifier une législation quotidienne à laquelle personne ne comprend plus rien ?

Seule la répétition, dit-on, est vraiment pédagogique. À cette aune, il faut souhaiter que le magistral essai que viennent de signer, chez Fayard, le journaliste Philippe Sassier et l'universitaire Dominique Lansoy constitue une étape décisive dans la prise de conscience qu'à trop légiférer, c'est le désordre qu'on installe.

« Arrêtez d'em... les Français ! » s'était écrié, en 1966, le premier ministre Georges Pompidou, face à la pile de décrets que lui présentait un certain Jacques Chirac, son principal collaborateur d'alors. Et il ajoutait : « Il y a trop de lois, trop de textes, trop de règlements dans ce pays. On en crève ! Laissez-les vivre un peu et vous verrez que tout ira beaucoup mieux »

« Cesser d'em... les Français ! » : en 2000, l'apostrophe pompidolienne avait inspiré à Thierry Desjardins un essai retentissant du même titre chez Plon, prouvant qu'en quarante-quatre ans, la situation n'avait fait qu'empirer. Ce que, huit ans plus tard, Sassier et Lansoy démontrent à l'aide d'exemples plus invraisemblables encore. Comme si les gouvernements, de quelque couleur politique qu'ils soient, disposaient de tous les pouvoirs sur les citoyens, hors celui de s'opposer à l'administration, y compris quand, à force d'empiler les textes sans prendre soin de supprimer les précédents, ceux-ci s'annulent, et même se contredisent... Pour le plus grand bonheur des avocats, et le malheur des justiciables confrontés à l'engorgement des tribunaux !

Selon le médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, 30 % des litiges sociaux proviennent aujourd'hui de l'interprétation des lois ! On le comprend aisément quand on

apprend, par exemple, que de 1984 à 2004, le code du travail a augmenté de quarante pages par an, pour passer de 1 800 à 2 664. Soit 860 de plus en vingt ans ! Une inflation qui, avec les lois Aubry sur la réduction du temps de travail, a tourné au “délire textuel”...

Quand l'administration impose ses critères aux gouvernements

« Habituellement, expliquent Sassier et Lansoy, le législateur fixe les principes fondamentaux et laisse les détails aux décrets. [Les rédacteurs des lois Aubry] ont fait l'inverse. » Pis, l'inflation législative provoque directement l'inflation des effectifs de la fonction publique. Ainsi de la formation professionnelle : en 2005, les lois Raffarin sur la décentralisation ont transféré aux régions les fonds d'aides aux jeunes, mais en 2007, l'État a créé un fonds national d'insertion professionnelle des jeunes. D'où une superposition de structures propice à un empilement... de personnels !

Et ainsi de suite dans un nombre incalculable de domaines où l'administration impose ses normes au gouvernement, qui en oublie ce qu'il a lui-même décrété, en fait de simplification administrative !



Photo. Pouzet / SIPA

Pour impressionnant qu'il soit de précision, l'essai de Sassier et de Lansoy néglige cependant un aspect essentiel du problème : le législateur, c'est-à-dire le Parlement, n'est pas, et de loin, le principal responsable de cette dérive.

Certes, comme l'a expliqué, et avec quel brio, l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud, en janvier 2005, députés et sénateurs ont leur part de responsabilité dans ce qu'il nomme la « dégénérescence de la loi ».

Tout à leur ego, nombre de ministres (qui la plupart du temps sont aussi d'anciens et de futurs parlementaires) veulent laisser leur trace dans l'histoire en laissant leur nom à une loi, fut-elle de circonstance, donc accessoire.

Pour une loi Falloux sur l'école libre, une loi Ferry sur l'enseignement obligatoire, ou une loi Veil sur l'avortement, lesquelles régissent encore des pans entiers de notre vie quotidienne, combien de lois éponymes tombées dans l'oubli encombrant encore les recueils de jurisprudence, quand il ne s'agit pas de lois d'affichage (comme la parité, qui pose plus de problèmes qu'elle n'en résout, s'agissant, par exemple, des contentieux électoraux) ou encore de lois renvoyant à des lois ultérieures pour leurs modalités d'application !

Portalis, l'un des inspireurs du code civil, disait : « Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires. » Et aussi : « La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle punit ou elle récompense. »

Mais il serait injuste de faire porter sur le Parlement (qui après tout suit les avis du gouvernement qui possède l'initiative des textes et dispose de l'ordre du jour) une inflation législative qui, dans l'immense majorité des cas, n'est pas de son fait.

D'abord, parce que les députés et les sénateurs sont soumis, depuis 1971, à l'imperium de plus en plus rigoureux du Conseil constitutionnel, qui ne se contente plus de vérifier la conformité des lois à la Constitution, mais la conformité de ces mêmes lois aux "principes généraux du droit", terme commode qui justifie toutes les censures, suivant la composition politique du Conseil... Mais complique aussi à loisir la rédaction des textes, forcés de se référer à des principes parfois contradictoires appelant de nouveaux arbitrages, donnant naissance à de nouvelles lois !

C'est ainsi qu'en 1993, les lois Pasqua sur l'entrée et le séjour des étrangers en France ont été pratiquement vidées de leur contenu, non en vertu de la Constitution mais au motif qu'elles contredisaient la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, réclamant que les étrangers en situation régulière devaient être traités comme des nationaux. Ce qui faisait dire alors à l'essayiste Jean-Claude Barreau, dans une tribune du Monde restée célèbre : « Le Conseil constitutionnel est devenu "pouvoir législatif" puisqu'il a le dernier mot en matière de loi, et "pouvoir exécutif" puisqu'il peut empêcher le gouvernement légitime de gouverner... Les votes des électeurs, ceux de la représentation nationale, sont ainsi censurés par des oligarques. Le "despotisme éclairé" est revenu. »

Chargé de défendre la doctrine gaullienne devant le comité consultatif constitutionnel de 1958, l'ancien garde des Sceaux Jean Foyer abondait alors dans son sens : « Il n'a jamais été question de conférer au Conseil constitutionnel le pouvoir de juger de la validité de la loi par rapport à des principes abstraits. Il avait pour seule mission de contenir le Parlement dans les limites que la Constitution avait définies. Il était juge de la compétence parlementaire et de la régularité de la procédure législative. Il ne l'était pas du contenu de la loi. »

Il l'est d'autant moins aujourd'hui que s'ajoute à son impossibilité de faire la loi comme il le veut une contrainte encore plus forte qui explique, pour l'essentiel, l'actuelle inflation législative : l'obligation, imposée par les traités européens auxquels a souscrit la France, de transposer directement dans son droit les directives et les règlements issus non seulement de la Commission européenne, mais aussi et surtout de la Cour de justice des Communautés européennes.

Résultat : 80 % de la législation économique issue du Parlement est automatiquement décalquée des textes européens. Les élus ne sont là que pour entériner des textes qu'ont élaborés pour eux des instances non élues !

La preuve : sur les 25 000 lois "utiles" du corpus juridique français, environ 17 000 sont purement et simplement des textes communautaires, repris sans le moindre amendement...

À l'origine de cette volonté de puissance des institutions européennes que Philippe Séguin comparait, dès avant le traité de Maastricht, à une "machine infernale" : la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg qui, depuis l'arrêt Simmenthal de 1978, enjoint « le juge national [à] appliquer les dispositions du droit communautaire, en laissant au besoin inappliquée la législation nationale ».

Et ce n'est pas fini : dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, le

gouvernement accélère la transposition des normes communautaires encore inappliquées. Une transposition que le gouvernement (dixit la ministre de la Solidarité, Valérie Létard, devant le Sénat le 9 avril dernier) souhaite « au mot à mot », afin d'éviter que la France ne se mette en "infraction" avec l'Europe.

Dernier exemple en date : la transformation en loi de la directive 2004/113/CE mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

Dans son esprit, cette directive qui dispose que toute femme s'estimant victime d'une inégalité de traitement pourra saisir la justice pour "discrimination" est contraire à la loi française car elle assimile les deux notions distinctes de "discrimination sexuelle" et "d'inégalité de traitement" (concept invocable en dehors de toute considération sexuelle).

En outre, le texte européen inverse la charge de la preuve : ce ne sera plus à la plaignante de prouver qu'elle a été victime d'une discrimination, mais à l'institution visée (administration, employeur privé) d'apporter la preuve du contraire !

Au nom du groupe centriste, la sénatrice Muguette Dini a bien fait observer qu'il s'agissait là d'une dérive ouvrant la voie au communautarisme (si toute discrimination est une inégalité de traitement, toute inégalité de traitement n'est pas nécessairement une discrimination fondée sur l'identité sexuelle, raciale, confessionnelle ou religieuse), le gouvernement n'a rien voulu entendre. La directive européenne a donc été transposée, "au mot près", dans le droit français... sans que la loi française soit abrogée.

Coexistent désormais deux textes concurrents, qui ne manqueront pas d'alourdir la liste des contentieux ultérieurs : « Des individus placés dans des situations semblables pourront se voir appliquer un jugement différent selon que l'une ou l'autre définition sera invoquée par l'avocat et retenue par les magistrats ! », résume Mme Dini.

Plus préoccupant encore : le texte européen définit la discrimination comme le fait de traiter une personne « de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait ». L'emploi du conditionnel, a remarqué la sénatrice, « est inquiétant, car il ouvre la porte à des condamnations fondées sur des hypothèses invérifiables : comment prouver qu'il y a discrimination si des éléments de comparaison objectifs n'existent pas ? »

Cette fois, comme les autres fois, le Parlement, émanation du "peuple souverain", n'a pas eu le dernier mot. Peut-on encore l'appeler, sans rire, le législateur ?

Avec l'aimable autorisation du journal Valeurs Actuelles

