



Conseil d'État
Rapport public 2006

**I. BILAN D'ACTIVITE DU CONSEIL D'ÉTAT
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**



**II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES :
« SÉCURITÉ JURIDIQUE ET COMPLEXITÉ DU DROIT »**



- Présentation
- Résumé
- Synthèse des propositions
- Quelques chiffres
- Expériences étrangères
- Citations et pensées



Conférence de presse du 15 mars 2006



Conseil d'État

Rapport public 2006

Bilan d'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives

Comme chaque année, le rapport public du Conseil d'État comporte deux parties.

La première fait le bilan de l'ensemble de l'activité juridictionnelle et administrative du Conseil.

La seconde est une partie thématique, consacrée cette année à des considérations générales sur le thème « Sécurité juridique et complexité du droit ».

L'activité de la Section du contentieux montre une stabilité d'ensemble des nouvelles affaires enregistrées en 2005, en dépit du transfert aux cours administratives d'appel du contentieux des jugements des tribunaux administratifs rendus en matière de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Cette stabilité s'explique notamment par la mise en œuvre du décret du 24 juin 2003 supprimant la voie de l'appel au profit d'un recours direct en cassation pour certains litiges de faible importance. De ce seul chef, les pourvois sont passés de 1 318 en 2004 à 2 018 affaires en 2005, soit une augmentation de 53 %. Elle trouve également son origine dans la hausse d'environ 50 % des pourvois en cassation contre les décisions des juridictions spécialisées, notamment de la Commission des recours des réfugiés. Au total, si le nombre d'affaires jugées a augmenté, il ne compense pas pour autant le nombre des entrées.

Toutefois, l'objectif d'un stock inférieur à la capacité annuelle de jugement reste atteint et, conséquence logique, la durée moyenne des instances diminue, pour passer de nouveau au-dessous de la barre symbolique des 12 mois : elle est **pour 2005 de onze mois et quinze jours**. À plus long terme, on peut espérer que la mise en œuvre des télé-procédures, d'ores et déjà expérimentée avec succès en 2005 pour le contentieux fiscal et qui va être complétée par la transmission électronique des dossiers de première instance et d'appel, permettra d'améliorer encore les délais de jugement.

L'activité consultative est restée intense, tant en raison du nombre de textes examinés que de leur complexité. Les sections administratives ont eu à connaître de 1 390 textes ou demandes d'avis, soit 98 de plus qu'en 2004 et 248 de plus qu'en 2003. **Le nombre de lois, ordonnances et lois de pays s'élève à 238, contre 194 en 2004 et 131 en 2003, soit une augmentation d'environ 82 % en deux ans.** L'Assemblée générale a été saisie de 144 lois et 74 ordonnances.

L'exercice de notre rôle consultatif appelle plusieurs constatations qui, hélas, ne sont pas nouvelles. Dans nombre de cas, le Conseil continue d'être saisi en **urgence** et dispose de **délais très courts** pour statuer sur des textes longs et complexes, parfois mal préparés. **Le manque de réflexion d'ensemble sur les dispositifs existants, ainsi que sur les implications des projets de texte contraint toujours l'administration à revenir, à intervalles de plus en plus rapprochés, devant le Conseil, pour procéder à leur modification.** La question de la répartition des dispositions entre la loi et le règlement continue de se poser lors de l'examen des projets de loi. Nombre de consultations préalables obligatoires n'ont pas été faites en temps utile ou ont été purement et simplement omises.

L'activité de la Section du rapport et des études montre que si les affaires d'exécution des décisions de la juridiction administrative trouvent le plus souvent une issue heureuse par la procédure non juridictionnelle, la part des affaires qui nécessitent l'intervention de la juridiction augmente de façon sensible. Les difficultés à faire exécuter les condamnations pécuniaires restent préoccupantes.

Le Conseil d'État a organisé au mois de novembre 2005, au Conseil économique et social, une journée d'étude sur le thème des considérations générales du rapport de 2005 : « Responsabilité et socialisation du risque ».

En ce qui concerne les études, celle consacrée au régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales est en cours de publication. Les deux dernières, portant respectivement sur le droit de la communication et le droit de l'espace, sont en voie d'adoption.

L'action de coopération internationale, marquée par de nombreuses rencontres avec des juridictions suprêmes étrangères, s'est poursuivie à un rythme soutenu. L'activité de la cellule de droit communautaire augmente de façon très rapide, reflétant tant la place croissante de ce droit que sa technicité.

Les tribunaux administratifs demeurent confrontés à une hausse du contentieux. **Le nombre des recours progresse encore de plus de 5 %**, en données nettes, par rapport à l'année précédente qui avait pourtant connu un taux de progression considérable de 16 %, venant lui-même après un taux de 14 % observé en 2003. Certes, les efforts remarquables de productivité des juridictions de première instance ont permis d'atteindre un quasi-équilibre entre le nombre d'affaires nouvelles et le nombre d'affaires jugées.

De même, les cours administratives d'appel ont, pour la troisième année consécutive, jugé plus d'affaires qu'elles n'en avaient reçues et **leur délai de jugement se réduit à un an, quatre mois et sept jours**. Mais ces efforts de productivité ne peuvent être encore intensifiés, s'ils peuvent même être maintenus. **Il est donc urgent de mettre en place des procédures gracieuses de règlement de certains contentieux de masse.**

Parmi les juridictions spécialisées, la Commission des recours des réfugiés connaît pour la première fois depuis trois ans une diminution importante de demandes d'asile puisqu'elle atteint environ 25 % des recours enregistrés. Grâce au renforcement de ses moyens, le nombre de séances a connu une augmentation de 63 %, ce qui a permis une diminution considérable du stock d'affaires en instance. La Commission centrale d'aide sociale a également rétabli sa situation en jugeant un nombre d'affaires supérieur au nombre d'entrées, ce qui lui a permis de diminuer le nombre d'affaires en instance de 41 %. **En revanche, le fonctionnement des commissions départementales d'aide sociale demeure préoccupant.**



Conférence de presse du 15 mars 2006



Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : *Sécurité juridique et complexité du droit*

PRÉSENTATION

I. Le Conseil d'Etat a retenu pour thème de ses considérations générales : « *Sécurité juridique et complexité du droit* », revenant, en raison de l'aggravation du problème, sur une question déjà abordée il y a quinze ans. Il analyse les causes de la complexité croissante du droit.

Certaines échappent à la responsabilité directe des pouvoirs publics : développement du droit international et communautaire, décentralisation géographique ou sectorielle, et demande de lois par des citoyens qui ne cessent d'en réclamer de nouvelles, en raison des vertus et de la force symbolique qu'ils leur prêtent.

La recherche de l'annonce médiatique par les gouvernants vient en revanche aggraver les effets de ces tendances. Elle débouche sur une complexité excessive et une instabilité chronique du droit. Le législateur se voit ainsi contraint, submergé, et parfois contourné. L'insécurité juridique inquiète les citoyens, en particulier les plus faibles, et décourage les opérateurs économiques.

II. En s'inspirant d'expériences étrangères intéressantes et de travaux parlementaires, ce rapport propose au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif quelques remèdes pour infléchir le cours des choses.

Au Gouvernement, il incombe, par le respect des disciplines de la Constitution, d'une part, et par un nouveau droit de l'élaboration des textes inscrit dans une loi organique, d'autre part, de s'astreindre à peser minutieusement les avantages et les inconvénients d'une réforme législative et, si la réforme est décidée, de préparer un projet ne transgressant pas les limites du domaine de la loi mais contenant toutes les dispositions nécessaires.

Au Parlement, il revient de revenir à un meilleur usage du droit d'amendement, d'adopter des méthodes de travail allégées pour certains projets de loi et d'apporter son concours à un contrôle plus efficace des modalités d'application de la loi.





Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : *Sécurité juridique et complexité du droit*

RÉSUMÉ

Depuis la fin du XVIII^e siècle et jusqu'à une époque récente, le droit français a représenté un modèle. De nombreux États dans le monde s'en sont inspirés. Il constituait un ensemble cohérent, intelligible, servi par une langue claire, dense et précise.

Force est de reconnaître que ces caractères se sont altérés de nos jours, en raison notamment d'une complexité croissante du droit.

I. Les causes en sont bien connues et certaines d'entre elles échappent à la seule responsabilité directe des pouvoirs publics.

A. Le caractère foisonnant du droit communautaire constitue le premier des facteurs de complexité et d'instabilité du droit, sur lesquels les pouvoirs publics nationaux n'ont pas de prise directe, dès lors du moins qu'est achevée la négociation.

L'organisation du marché intérieur, la réalisation de l'Union économique et monétaire, la mise en place de l'euro, la libre circulation des capitaux ont entraîné l'adoption de nombreuses directives. L'instauration d'une coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice a conduit à l'élaboration de conventions ou de décisions-cadres en des matières au cœur du « droit régalién » : droit civil, droit pénal, droit d'asile et police des étrangers (p. 235 à 242).

B. Le développement des conventions internationales, bilatérales ou multilatérales qui, une fois ratifiées ou approuvées, entrent en vigueur sur notre sol avec une autorité supérieure à celle des lois constitue un deuxième facteur de complexité du droit (p. 242 à 245).

C. Une autre série de causes de la complexité de notre droit relève de l'organisation de nos propres institutions, dont les réformes successives ont été inscrites dans la Constitution ou dans la loi :

- **la décentralisation** : le principe de la libre administration des collectivités territoriales résultant de l'article 72 de la Constitution a rendu nécessaire l'intervention de la loi chaque fois qu'est en cause l'encadrement de l'action de ces collectivités. Il en résulte des ajustements permanents de la législation applicable pour les différentes compétences transférées. Des ajustements qui, par-delà leur excessive fréquence, n'ont pas contribué à dessiner un paysage administratif lisible pour le citoyen (p. 249 à 254).

Le Code général des collectivités territoriales compte 4 492 articles, sur lesquels sont intervenues 3 029 modifications entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} septembre 2005, dont 2 085 pour la seule partie législative¹.

- La loi a conféré à certaines **autorités administratives indépendantes** une part de son pouvoir réglementaire. Depuis la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), première institution qualifiée par le législateur d'autorité administrative indépendante en vertu de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, celles-ci se sont multipliées pour atteindre aujourd'hui la cinquantaine.

Elles disposent parfois d'un pouvoir normatif lorsqu'elles interviennent dans un domaine technique, ou nécessitant l'association des professionnels. Elles contribuent également à définir les règles applicables à travers la doctrine qui se dégage des décisions prises dans le cadre de leur pouvoir de régulation ou de répression, comme le Conseil de la concurrence. Ces autorités présentent cependant l'avantage d'une réactivité plus rapide aux évolutions internationales et techniques, doublée en général d'une meilleure écoute des milieux professionnels.

II. C'est pourquoi il faut être d'autant plus attentif aux autres causes du caractère instable et foisonnant de notre droit et qui tiennent à nos mœurs.

Ce n'est pas nouveau. Montaigne, déjà, notait que « *nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Epicure...* » (p. 254 à 259).

A. Chez nous, **la loi a conservé une valeur symbolique très forte** qui a pu, parfois, pousser le législateur à abandonner le terrain de la règle de droit pour celui de la proclamation. En tout cas, les Français sont épris de lois et ne cessent d'en réclamer de nouvelles, comme si chaque problème nouveau nécessitait un traitement particulier, comme si un droit de principes se révélait inhabile à régler des cas que l'on croit inédits.

¹ Le rapport du Sénat n° 447 du 18 juin 2000 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales dénonçait cette complexité juridique. Il en est résulté la loi dite Fauchon qui aménage le régime de responsabilité des élus locaux, mais aucune simplification du Code général des collectivités territoriales n'a été mise en oeuvre, bien au contraire.

Cet appétit de lois nouvelles est bien servi par les gouvernants, souvent d'ailleurs attirés dans cette voie par les sirènes de la communication médiatique. Gouvernements et ministres successifs, ainsi que les membres du Parlement, se croient alors tenus de multiplier les initiatives législatives.

Certes, certains sujets méritent que tout soit tenté pour parvenir à les traiter, comme le chômage, la précarité, l'insécurité, l'entrée et le séjour des étrangers en France, domaines qui ont été marqués par de multiples interventions du législateur.

Toutefois, l'accumulation de lois en ces domaines finit par brouiller la perception de la politique suivie. Elle fait naître, dans l'opinion une certaine perplexité, qui se transforme en scepticisme sur l'efficacité des réformes successives en même temps qu'elle rend le droit plus complexe et plus incertain.

B. Or, cette instabilité et cette incertitude ont un coût pour l'ensemble de la société.

- Le législateur, d'abord contraint, en vient à être submergé et parfois contourné (p. 262 à 272).
- Le citoyen est pour sa part égaré par un droit devenu instable, peu lisible et en partie imprévisible (p. 272 à 276).
- L'entreprise se voit mise au défi de faire des choix stratégiques d'embauche et d'investissement dans un univers juridiquement incertain.
- Ces évolutions ont aussi un effet néfaste sur notre compétitivité économique extérieure en ce qu'elles découragent nombre d'entreprises étrangères de s'implanter en France (p. 276 et 277).
- L'autorité publique enfin est désarçonnée (p. 277) : les fonctionnaires chargés de l'application du droit sur l'ensemble du territoire national, les juges et les élus locaux peinent à se repérer dans un paysage juridique en mutation permanente.

Le nombre de textes de portée générale en vigueur ne cesse, en effet, d'augmenter : avec les précautions dues au processus de codification, on peut estimer **qu'aux 9 000 lois et 120 000 décrets recensés en 2000² sont venus s'ajouter, en moyenne, 70 lois, 50 ordonnances, et 1 500 décrets par an.**

A titre d'exemple, le Code du travail comporte 2 000 pages. Le Code général des impôts compte, pour sa part, plus de 2 500 pages et regroupe 4 000 articles législatifs et réglementaires.

À cela s'ajoute la circonstance que les normes sont de plus en plus fréquemment modifiées.

Le taux d'instabilité d'un code, qui équivaut, selon une mesure établie par le Secrétariat général du Gouvernement, au nombre total d'interventions sur un code rapporté au nombre d'articles de ce code, révèle que plus de 10 % des articles d'un code changent chaque année.

² Conseil d'État, rapport public annuel 1991 et 2000. Cf. aussi les mesures des flux fournies par le Secrétariat général du Gouvernement.

Une telle évolution accroît la « fracture juridique », une partie de la population se trouve marginalisée par un droit devenu trop complexe, tandis que d'autres acteurs s'accommodent de la complexité, voire l'exploitent à leur profit.

La complexité du droit engendre donc à la fois un « coût psychologique » et un « coût démocratique ».

III. La situation qui vient d'être décrite n'est pourtant pas sans remède, si tant est que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif manifestent une volonté déterminée d'infléchir le cours des choses.

A. Au Gouvernement, il incombe de **peser minutieusement les avantages et les inconvénients d'une réforme législative** en utilisant les méthodes rendues obligatoires par certains de nos partenaires européens, **notamment l'examen préalable de la réforme par les ministres sur la base d'études d'options, pour les réformes les plus simples, ou d'études d'impact pour les textes dont les enjeux sont les plus importants, soit en raison du nombre de destinataires, soit en raison du coût de la réforme (p. 300 à 316).**

Lorsque la réforme est décidée, et qu'elle suppose l'adoption d'un nouveau texte, il lui revient de préparer un projet ne transgressant pas les limites du domaine de la loi mais contenant toutes les dispositions nécessaires afin d'éviter le recours à ses propres amendements.

Il appartient aussi au Gouvernement, au cours de la discussion du projet devant le Parlement, de remettre en usage les dispositions de la Constitution aujourd'hui méconnues, destinées à discipliner l'usage du droit d'amendement par les membres du Parlement, notamment **d'opposer plus souvent l'irrecevabilité aux amendements qui sont de nature réglementaire, ainsi que le permet l'article 41 de la Constitution, ou de refuser la discussion sur les amendements qui n'ont pas été effectivement débattus en commission comme l'y invite l'article 44 alinéa 2 de la Constitution (p. 316 à 328).**

Enfin l'accès au droit devrait être facilité par la présentation, **sur les sites publics Internet**, « Legifrance » et « Service Public », mais aussi les sites des ministères, de dossiers faisant apparaître :

- les réformes en cours d'élaboration,
- le bilan de l'application des lois votées,
- l'ensemble des circulaires et instructions prises pour l'application des textes,
- les codes ou le renvoi sur les codes applicables, avec des liens hypertextes par articles renvoyant au droit communautaire en vigueur et à la jurisprudence pertinente.

La **démarche de qualité de service de l'utilisateur**, engagée par exemple par la direction générale des impôts avec le « rescrit fiscal » et « l'interlocuteur fiscal unique », devrait être étendue à de nouveaux domaines (p. 328 à 337).

B. Au Parlement, il appartient de s'essayer à des **procédures législatives simplifiées**, sur le modèle des « leggine » italiennes, qui peuvent être adoptées en commission. Celles-ci pourraient être envisagées notamment pour les projets de loi de codification et de transposition des directives en droit interne. De même, les amendements devraient être déposés dans un délai suffisant pour que la commission compétente puisse se prononcer de façon pertinente.

Enfin l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution devrait pouvoir être opposée non seulement par le Gouvernement, mais par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par le président de la séance, après avis du président de la commission des lois (p. 316 à 322).

Une fois la loi votée, **le temps consacré au contrôle de l'application des lois devrait être pratiquement équivalent au temps consacré à l'élaboration de nouvelles législations** : à cet effet, au moins une séance par an pourrait être dévolue à ce sujet, en présence du Premier ministre, devant chacune des deux assemblées (p. 322 à 328).

En outre, au moins une séance par mois ou par trimestre pourrait être impartie à vérifier l'intervention des décrets d'application de lois votées en présence des ministres responsables, sur le modèle de ce qui a été instauré pour les transpositions de directives communautaires.

Un droit de suite du parlementaire rapporteur du projet de loi pourrait être créé devant le Sénat, et prolongé devant l'Assemblée nationale, où il est actuellement limité à six mois. Il devrait pouvoir s'exercer jusqu'à la parution de l'ensemble des décrets d'application de la loi en cause.

C. Afin de concrétiser ces ambitions et ces obligations de procédure, en particulier **le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme** (p. 313 et suivantes), il serait utile de s'interroger sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique de rang plus élevé dans la hiérarchie des normes que la circulaire.

Ces règles pourraient figurer dans une **loi organique**, prise sur le fondement d'un alinéa ajouté à l'article 39 de la Constitution en vue d'organiser la procédure d'élaboration et de dépôt des projets de loi devant le Parlement. La prochaine réforme constitutionnelle annoncée par le Président de la République pour l'inscription dans la Constitution de l'abolition de la peine de mort pourrait offrir l'occasion de cette modification.

La même loi organique pourrait également prévoir, sur le fondement des articles 41, 45 et 48 de la Constitution, quelques dispositions relatives à la procédure législative : organisation d'une procédure simplifiée d'adoption des textes pour les projets de loi de transposition et les projets de loi portant codification, ajustement des procédures relatives au droit d'amendement et au suivi de l'application des lois.

En conclusion, les exigences de sécurité juridique rendent nécessaire l'élimination des dérives qui disqualifient la loi et le législateur, et menacent la cohésion sociale.

Pour atteindre cet objectif, il ne suffit pas de porter un diagnostic sur le mal ; encore faut-il imaginer des remèdes à sa mesure.

Tel n'a pas été le cas, jusqu'à présent, en France, au contraire de plusieurs pays étrangers.

Il n'est d'autre solution, dans cette perspective, que de mettre en place des dispositifs propres à faire efficacement contrepoids aux facilités et aux tentations, et de faire en sorte qu'ils ne tombent pas promptement en désuétude.

Aussi bien, si une partie des stratégies proposées appelle essentiellement des efforts d'organisation, une autre ne peut-elle entrer dans les mœurs, et infléchir celles-ci qu'au prix de l'énoncé solennel, par la voie constitutionnelle si nécessaire, de disciplines qui resteront, sinon, vœux pieux et lettre morte.

Des pays où le droit écrit dispose d'un moindre crédit qu'en France s'en sont à l'évidence avisés, et n'ont pas hésité à édicter, malgré tout, un droit écrit de l'élaboration du droit, destiné à éviter que l'intempérance normative ne débouche sur l'insignifiance des normes.

On ne saurait, par conséquent, tenir pour dérisoire que, pour arracher les lois au désordre, en faire moins, et de meilleures, il faille encore écrire une loi. Surtout pas dans une société où la loi revêt une portée symbolique. Y renoncer reviendrait à s'abandonner à des fatalités dont on a assez dit les conséquences perverses pour mesurer l'urgence de les conjurer.

Il est très probable, à cet égard, que les préoccupations des citoyens, celles des entrepreneurs, des partenaires sociaux, des juges, des élus locaux, et des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi sur tout le territoire national rejoignent les considérations aujourd'hui exprimées par le Conseil d'État.

Une fois de plus le Conseil d'État revient sur sa recommandation de 1991 : « légiférons moins, légiférons mieux ».



Conférence de presse du 15 mars 2006



Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES :
Sécurité juridique et complexité du droit

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. Un nouveau droit de l'élaboration des textes : une loi organique ?

Cette loi organique pourrait comporter quelques règles simples sur le modèle retenu par certains de nos partenaires européens (Royaume-Uni, Suède, Espagne, etc.)

1. Des études d'impact ou des études d'options

- Des **études d'impact**, ou des **études d'options** pour les textes les plus simples, devraient être obligatoires, lors de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet d'ordonnance.
- Elles devraient être signées par le Ministre en charge du projet de loi et accompagner le projet de texte lors de son dépôt au Parlement.
- La même obligation pourrait être prévue pour les propositions de texte communautaire (règlements ou directives).

2. Des procédures législatives simplifiées

- Organiser une procédure simplifiée d'adoption des textes pour les **projets de loi de transposition et les projets de loi portant codification** : ces lois pourraient être adoptées en commission et ne seraient inscrites à l'ordre du jour de la séance plénière que pour ordre sans qu'elles donnent lieu à débat, sauf demande expresse d'un groupe parlementaire.

3. Des délais de dépôt des amendements

- Tout amendement portant disposition nouvelle, sous la réserve des sous-amendements, qu'il émane du Gouvernement ou du Parlement, devrait être déposé dans un **délai** permettant à la commission compétente un examen effectif, soit au minimum **48 heures avant la séance plénière**.

4. L'irrecevabilité des amendements intervenant dans le domaine réglementaire

- Elle pourrait être opposée par le président de l'Assemblée nationale ou par le président de séance après avis du président de la commission des lois.

II. Un accès plus sûr au droit

1. Par les nouvelles technologies

- Mettre en place une information sur les réformes en cours de préparation, leur calendrier et les modalités d'application des textes sur les sites Internet « Légifrance » et « Service public », ainsi que sur les sites des principaux ministères en charge.
- Perfectionner la codification en recourant à la technique des liens contextuels, de telle sorte que les articles les plus pertinents ou les plus fréquemment utilisés des codes puissent renvoyer aux contenus des normes internationales et communautaires, ainsi qu'aux éléments de jurisprudence y afférents.

2. Le rescrit et l'interlocuteur unique

- Instituer la pratique du **rescrit** notamment dans les secteurs du droit qui intéressent plus particulièrement les citoyens et les petites et moyennes entreprises.
- Instaurer pour les mêmes catégories « l'interlocuteur administratif unique » sur le modèle de l'interlocuteur fiscal unique, à l'exemple de ce que vient de faire le Gouvernement britannique avec l'Agence « Small business services ».

3. Renforcer le rôle du Parlement sur l'application des politiques normatives

Il serait opportun d'instituer :

- au moins une séance par an en présence du Premier ministre, devant chacune des deux assemblées, sur l'application des lois votées au cours des législatures précédentes ;
- une réunion par trimestre ou par mois consacrée à l'application des lois, sur le modèle de ce qui est réalisé pour la transpositions des directives ;
- un « droit de suite » du parlementaire rapporteur du projet de loi porté de six mois à un an ou davantage afin d'assurer le suivi des décrets d'application ;

- un rapport au Parlement sur la mise en application de toute loi promulguée dans les six mois qui suivent son application de l'article 67³ de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

III. Le respect des procédures prévues par la Constitution

Le Gouvernement (cf article 21 de la Constitution⁴)

- Les axes des grandes réformes devraient être décidés en réunions de ministres uniquement, et comporter systématiquement l'étude d'une option alternative à la réglementation. La rédaction des textes nécessaires ne devraient intervenir qu'au cours d'une seconde étape.
- Le Gouvernement devrait plus systématiquement opposer l'**irrecevabilité** aux amendements parlementaires intervenant dans le domaine réglementaire, comme l'y invite l'article 41 de la Constitution⁵, et aux amendements qui n'ont pas été préalablement débattus en commission, ainsi que le prévoit l'article 44, al. 2 de la Constitution⁶.

Le Parlement (cf. articles 34/37, 39, 41 et 44 de la Constitution)

- Mieux respecter le partage entre la loi et le règlement tel qu'il a été organisé par les articles 34 et 37 de la Constitution : la loi ne doit déterminer que les règles générales et les principes fondamentaux, et les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.
- Permettre un examen effectif et pertinent par la commission compétente des amendements déposés par le Gouvernement et les parlementaires ce qui exclut les amendements de dernière minute ou déposés la veille (sous la réserve des sous-amendements).



Conférence de presse du 15 mars 2006

³ **Article 67** : « À l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi.

Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en oeuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. »

⁴ **Article 21 de la Constitution** : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation et pour un ordre du jour déterminé. »

⁵ **Article 41 de la Constitution** : « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation donnée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

⁶ **Article 44 alinéa 2 de la Constitution** : « Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. »



Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : *Sécurité juridique et complexité du droit*

QUELQUES CHIFFRES

9 000 lois et 120 000 décrets recensés en 2000⁷. Sont venus s'y ajouter depuis, en moyenne, 70 lois, 50 ordonnances, et 1 500 décrets par an.

59 codes.

- **Le Code du travail** totalisant plus de 2 000 pages.
- **Le Code général des impôts** totalisant plus de 2 500 pages et 4 000 articles législatifs et réglementaires.

Des normes de plus en plus fréquemment modifiées.

Plus de 10 % des articles d'un code sont modifiés chaque année⁸.

- Compte tenu de la constance de certains codes, comme le Code civil, cela se traduit par un **taux nettement supérieur pour d'autres**, notamment le Code du travail, le Code de la santé publique, le Code de la sécurité sociale, le Code général des impôts, le Code monétaire et financier ou encore le Code général des collectivités territoriales.
- **Le Code général des collectivités territoriales** compte 4 492 articles, sur lesquels sont intervenues 3 029 modifications entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} septembre 2005, dont 2 085 pour la seule partie législative⁹.
- **Pour la seule année 2004, 120 textes sont venus modifier la partie législative du Code général des collectivités territoriales**, dont quatre lois organiques de

⁷ Conseil d'État, Rapports publics annuels 1991 et 2000. Cf. aussi les mesures des flux fournies par le Secrétariat général du Gouvernement.

⁸ Selon une étude du Secrétariat général du Gouvernement : « Statistiques sur l'activité législative et réglementaire », 1^{er} mai 2005.

⁹ Le Rapport du Sénat n° 447 du 18 juin 2000 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales dénonçait cette complexité juridique. Il en est résulté la loi dite Fauchon qui protège les élus locaux sur le régime de la responsabilité, mais rien n'a été réalisé concernant la complexité du Code général des collectivités territoriales, bien au contraire.

plus de 200 articles chacune, 19 dispositions de lois de finances, 77 lois, 19 ordonnances et un décret autonome. Ceci représente 2 276 interventions sur des articles législatifs, soit 709 articles créés, 195 articles supprimés, 899 articles modifiés, et 113 articles re-numérotés.

À peu près constants en nombre si on raisonne hors projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux (50 lois en 2005, 40 lois en 2004, 54 lois en 2003), **les projets de loi se caractérisent par une longueur et une complexité accrues.**

Par exemple, parmi les lois adoptées au cours de la période allant du 21 avril au 13 août 2004, publiées au Recueil des lois de l'Assemblée nationale, plusieurs dépassent les 100 pages¹⁰ :

- la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (218 pages avec 158 articles et un rapport annexé),
- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (231 pages et 203 articles),
- la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie (119 pages soit 76 articles),
- la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (101 pages avec 58 articles),
- la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique (99 pages soit 40 articles),
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (99 pages avec 103 articles et un rapport annexé).

D'une longueur moyenne de 15 000 pages par an au cours des années 1980, **le Journal officiel comporte plus de 23 000 pages annuelles** au cours des dernières années.

Le Recueil des lois de l'Assemblée nationale est passé de 433 pages en 1973 à 1 067 pages en 1983, 1 274 pages en 1993, 2 400 pages en 2003 et 3 721 pages en 2004¹¹.

La multiplication des amendements parlementaires contribue aussi à l'allongement des textes : le total des amendements présentés à l'Assemblée nationale et au Sénat est passé de 16 039 en 1990 à 37 471 pour la session 2003-2004, triplant pour la seule Assemblée nationale de 9 910 à 27 073 au cours de cette même période.

- À titre d'exemple, le texte qui était à l'origine de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux comportait initialement 76 articles ; il en compte 240 lors de son adoption définitive.
- Le chiffre de 100 000 amendements est évoqué pour l'Assemblée nationale s'agissant de cette législature (2002-2007).

¹⁰ Georges Hispalis, « Pourquoi tant de lois », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005, p. 109.

¹¹ Selon une étude du Secrétariat général du Gouvernement réalisée en 2005.

Viennent s'y ajouter les ordonnances. Depuis le début de l'année 2002, plus de 150 ordonnances ont été adoptées :

- 85 en 2005 à rapporter aux 50 lois adoptées (hors projets de loi de ratification),
- 53 en 2004 à comparer aux 40 lois votées (idem),
- et 18 en 2003 contre 56 lois (idem).

QUELQUES EXEMPLES

La sécurité a été à l'origine d'une dizaine de lois au cours des cinq dernières années¹² :

- la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale,
- la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne,
- la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure,
- la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice,
- la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure,
- la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière,
- la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité,
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile,
- la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles.

La maîtrise des flux migratoires se voit implicitement associée à l'objectif sécuritaire.

70 réformes de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, désormais reprise dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CEDESA) de novembre 2004, entré en vigueur le 1^{er} mars 2005.

Les actuels débats sur l'introduction de quotas, sur la limitation du regroupement familial et sur la réforme des mariages mixtes confirment cette instabilité : la 71^e modification est en cours. Elle s'inscrira alors dans ce nouveau Code.

Le plein emploi

Au cours du seul été 2005, trois lois portant sur l'économie :

- la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 relative à la confiance et à la modernisation de l'économie,
- la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises,
- la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

¹² Guy Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005, p. 41.

Ces longs textes, composés de **426 529 signes à eux trois, soit environ 190 pages de format A4**, viennent répondre directement à une inquiétude des citoyens, dans un contexte économique de croissance ralentie et de taux de chômage soutenu.

De nouveaux contrats de travail spéciaux aidés ou dérogatoires sont constamment créés.

Aux contrats « *initiative-emploi* », « *emploi-solidarité* », « *local d'orientation* », « *vendanges* », « *de retour à l'emploi* », « *d'accès à l'emploi* », « *emploi consolidé* », « *de conversion* », « *de professionnalisation* » ou encore « *d'insertion* », « *revenu minimum d'activité* » se sont ajoutés, au cours de l'année 2005, les contrats « *d'accompagnement dans l'emploi* », « *d'avenir* », « *d'insertion dans la vie sociale* », « *de mission à l'exportation* » et de « *volontariat de solidarité internationale* ».

Le dernier-né est le contrat de travail « *nouvelles embauches* » résultant d'une ordonnance du 2 août 2005¹³. Il sera bientôt suivi du « *contrat de transition professionnelle* », destiné à aider les salariés licenciés à retrouver un nouvel emploi. Proposé par le ministre en charge de la cohésion sociale, cofinancé par les ASSEDIC et l'État, il sera soumis à une expérimentation préalable, et viendra s'ajouter à la vingtaine de dispositifs de contrats de travail aidés d'ores et déjà en vigueur. Enfin, un nouveau « *contrat première embauche* » est à ce jour en discussion au Parlement.

Les conditions d'insertion de ces nouveaux dispositifs dans le corpus juridique préexistant ne sont, en outre, pas toujours très cohérentes : ainsi l'ordonnance relative aux contrats « *nouvelles embauches* » n'a-t-elle pas été insérée dans le Code du travail.

La lutte contre la précarité justifie de façon récurrente l'élaboration de nouveaux instruments normatifs, dont la loi de cohésion sociale constitue l'un des derniers exemples.

Le 2 novembre 2005, le Conseil d'État a examiné un nouveau projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement pour l'emploi.

Il est déjà suivi du nouveau projet de loi sur l'égalité des chances, présenté le 5 janvier 2006 en Assemblée générale, et actuellement en cours d'examen au Parlement.

Ces textes récents ont été précédés, sur le même sujet, :

- de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en 1998,
- de la loi de modernisation sociale en 2002,
- de la loi portant relance de la négociation collective en matière de licenciement économique en 2003,
- de la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en 2004.

¹³ E. Dockès, « le stroboscope législatif », revue *Droit social*, n° 9/10, septembre-octobre 2005, p. 835.

Le droit communautaire

Entre 2000 et 2004, seules 85 directives ont nécessité l'intervention du législateur, **soit 17 % des directives transposées en droit interne**¹⁴.

Par comparaison, 105 directives, soit 21 %, ont été transposées par décret, et 327, soit 64 %, l'ont été par arrêté ministériel.

Charge moyenne annuelle pour le législateur : **sur la période 2000-2004, 17 lois de transposition par an.**

L'impératif de transposition du droit communautaire est donc à l'origine de plus du tiers des lois, une fois mises à part les lois autorisant la ratification d'un traité.

Depuis 2001, recours aux ordonnances pour la transposition législative des directives : ainsi la loi d'habilitation n° 2001-1 du 3 janvier 2001¹⁵ a-t-elle donné la possibilité de transposer selon cette procédure près de 60 directives.

Plus récemment, la loi n° 2004-837 du 18 mars 2004 habilite le Gouvernement à transposer 23 directives par ordonnances.

En 2003, il a été recouru pour la première fois à un projet de loi « portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire » (DDAC) qui a permis de transposer 18 directives en un seul texte de loi.

Un projet de loi de même nature a été examiné par le Parlement à l'automne 2005.

L'APPLICATION DES LOIS (année parlementaire 2004-2005, données statistiques¹⁶)

A- Application des lois

Nombre de lois votées au 1^{er} décembre 2005 : **48 textes** (hors lois portant approbation de traités et de conventions). Le total de l'année 2005 s'élève à 50.

Taux d'application des lois : **les 48 textes** de loi votés se répartissent entre **15 lois d'application directe**, ne prévoyant l'intervention d'aucune mesure de suivi réglementaire, et **33 lois prévoyant des mesures réglementaires d'application**. Ces 33 lois regroupent :

- **17 lois non applicables** (aucun texte réglementaire n'étant paru), contre 15 en 2003-2004 : elles **représentent 35,4 % du total des lois votées** ;
- **13 lois partiellement applicables** (une partie seulement des textes réglementaires étant parue), comme en 2003-2004 : elles **représentent 27,1 % du total des lois votées** ;
- **3 lois applicables** (tous les textes réglementaires étant parus), également comme en 2003-2004, **qui représentent 6,3 % du total des lois votées**.

¹⁴ Source : Service juridique du Secrétariat général des affaires européennes.

¹⁵ Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

¹⁶ Source : Sénat, Rapport annuel de contrôle de l'application des lois (2005-2006), 1^{er} décembre 2005

B- Publication des mesures réglementaires

En 2004-2005, **les 33 lois** n'étant pas d'application directe ont appelé **670 mesures d'application**, ce qui représente une **moyenne de 20 mesures par loi**.

Sur ces 670 dispositions, **seules 110 sont entrées en application**, ce qui porte à **16 % le taux d'application moyen** constaté sur la période.

➤ Il est à noter qu'aucune des 53 mesures d'application prévues dans la **loi n° 2005-882 du 2 août 2005** en faveur des petites et moyennes entreprises, votée en urgence n'a, à la date du rapport cité (décembre 2005), été prise.

Par ailleurs, 40 dispositions d'ordre réglementaire non explicitement prévues par le législateur ont été prises : elles représentent **27 % des 150 textes réglementaires (prévus et non prévus) publiés en 2004-2005**.

➤ De la même façon, la **loi n° 2005-380 du 23 avril 2005** d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école n'a été suivie d'aucune de ses 10 mesures explicitement prévues, mais de 11 textes d'application non prévus (2 décrets en Conseil d'Etat, 8 décrets simples, 1 arrêté), reprenant des dispositions de l'annexe, votée par le Parlement, mais déclarée non conforme à la Constitution, pour des raisons de forme, par le Conseil constitutionnel. On notera que le site Légifrance répertorie ces textes d'application non prévus en les rattachant directement à des articles de la loi.

Le délai de publication des 543 mesures d'application (prévues et non prévues) prises, au cours de l'année parlementaire 2004-2005, **sur les lois votées antérieurement à l'année parlementaire** s'établi à **1 an, 9 mois et 16 jours**.

En termes de « stock », depuis juin 1981, on dénombre :

➤ **34 lois non applicables**, la plus ancienne remontant à 1997 ;

➤ **188 lois partiellement applicables**, la plus ancienne remontant à 1984 (loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).



Conférence de presse du 15 mars 2006



Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : *Sécurité juridique et complexité du droit*

EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Plusieurs expériences étrangères réussies d'amélioration de la qualité du travail législatif et réglementaire ouvrent cependant de réelles perspectives d'action dans ce domaine.

I. Le Canada a lancé, en 1995, une réforme fondamentale de ses méthodes de travail gouvernementales sous l'impulsion de son Premier ministre, M. Jean Chrétien (p. 306).

La mise en oeuvre du programme de réduction des déficits publics et de modernisation de l'activité de l'État, intitulé « La Relève », s'appuie notamment sur une règle fondamentale : toute décision de principe sur la réforme est prise en comité interministériel, composé uniquement de ministres, au regard d'une évaluation administrative et financière elle-même interministérielle.

II. En 1997, **le Royaume-Uni**, lors de l'arrivée au pouvoir du Premier ministre travailliste M. Tony Blair, s'est engagé dans une démarche comparable (p. 306-307).

L'évaluation de la décision de principe sur la forme la plus appropriée d'action publique et la rédaction des textes sont centralisées auprès du Premier ministre.

Qu'il s'agisse des textes nationaux ou des propositions de directive communautaire, les Britanniques procèdent à des études d'impact.

Toute soumission de proposition de texte communautaire au Parlement britannique est accompagnée de l'évaluation partielle ou intégrale.

Ces évaluations se fondent en partie sur les consultations préalables avec des contraintes précises de délai, de durée et de restitution des résultats, fixées par un texte du Premier ministre. Pour tout projet de texte, cette consultation ne peut être inférieure à douze semaines. L'administration est en outre tenue d'expliquer comment elle modifie sa proposition en fonction des avis recueillis.

Les résultats de la consultation sont examinés par le Parlement lors de l'examen des projets de loi, ainsi que l'a décidé en octobre 2004 la Commission spéciale de la Chambre des Lords chargée de réfléchir à l'amélioration de la procédure législative.

Les réformes du Gouvernement peuvent être suivies « en ligne » par les citoyens britanniques sur les sites « Policy hub » et « Strategy unit ».

III. Aux États-Unis, les deux principales initiatives d'amélioration de la qualité de la réglementation sont prises par le Président lui-même, **Ronald Reagan** en 1981 et **Bill Clinton** en 1993 (p. 310-311).

En 1981, l'équipe spéciale du Président sur la simplification de la réglementation, présidée par le Vice-président des États-Unis définit, avec les ministres, un programme d'allègement de la réglementation, ainsi que les éléments devant figurer dans les études d'impact préalables à toute réforme, rendues obligatoires par un décret du Président.

Dès le début de sa présidence, en 1993, **Bill Clinton** renforce ces mécanismes, en lançant l'« Examen national de la performance ». Chaque département ministériel **présente** au Congrès **un plan stratégique** retraçant notamment la mission assignée, les buts et objectifs de long terme, les moyens déployés pour les atteindre, et les principales difficultés de gestion rencontrées.

Deux ans plus tard, en 1995, un décret du Président des États-Unis impose aux ministres de procéder à un examen approfondi de l'ensemble des réglementations en vue de supprimer 16 000 des 140 000 pages que comportait alors le Code des réglementations fédérales, soit plus de 10 % de son contenu. En complément, la loi sur les responsabilités extrabudgétaires confère **aux études d'impact** une portée accrue.

IV. En Allemagne, la procédure d'élaboration des textes est caractérisée par des consultations informelles très en amont et par l'échange d'un volume d'informations considérable avec les milieux intéressés, les universitaires, les groupes d'intérêt constitués, les Länder et les autorités locales.

En outre, aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, l'évaluation des effets de la législation relève de la protection des droits fondamentaux de la personne.

V. L'Espagne a engagé une réforme fondamentale de ses méthodes de travail gouvernementales, inscrite dans **la loi n° 50-1997 du 27 novembre 1997 relative au Gouvernement**, « ley del Gobierno », notamment ses articles 22.2 et 24.1b (p. 312).

En application de ce texte, **tous les projets de loi et de règlement doivent être accompagnés d'une analyse sur la nécessité et l'opportunité de la mesure**, complétée par une présentation économique contenant une estimation des coûts et les évaluations complémentaires jugées indispensables. Les citoyens et les entreprises dont les intérêts seront affectés par la réglementation en préparation doivent être obligatoirement consultés.

En conclusion, sans doute la transposition d'expériences étrangères appelle-t-elle toujours d'importants efforts d'adaptation. On peut néanmoins considérer comme des éléments clefs des démarches qui viennent d'être décrites et de leur réussite :

- le niveau des autorités impliquées dans le lancement de ces démarches et, en période de croisière, dans leur suivi ;
- la place, dans la hiérarchie des normes, des actes juridiques pris pour mettre à la charge des autorités publiques des obligations contraignantes.

Il n'est pas exclu que les déconvenues rencontrées en France aient pour origine le caractère insuffisamment contraignant des règles édictées.



Conférence de presse du 15 mars 2006



Conseil d'État

Rapport public 2006

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES : *Sécurité juridique et complexité du droit*

CITATIONS ET PENSÉES

« Nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Qu'ont gagné nos législateurs à choisir cent mille espèces et faits particuliers et à y attacher cent mille lois ? Ce nombre n'a aucune proportion avec l'infinie diversité des actions humaines. La multiplication de nos inventions n'arrivera pas à la variation des exemples. Il y a peu de relation de nos actions, qui sont en perpétuelle mutation, avec les lois fixes et immobiles. Les plus désirables, ce sont les plus rares, simples et générales [...] »

Montaigne, *Essais*, Livre III, chapitre 13 (1580-1588)

« La multitude des lois fournit souvent des excuses aux vices en sorte qu'un État est bien mieux réglé lorsque n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées. »

René Descartes, *Discours de la méthode* (1637)

« Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit. »

Lacordaire, 45^e conférence de Notre-Dame

« Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. »

Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1758)

« La loi permet, ordonne ou interdit. »

Portalis, *Discours préliminaire du Code civil* (1804)

« Il faut être sobre de nouveautés en matière de législation. »

Portalis, *Discours préliminaire du Code civil* (1804)

« Trop de lois tuent la loi. L'une des conquêtes de la République est la publicité de la loi. [...] Aujourd'hui, l'inflation législative est paralysante. »

Jacques Chirac,
Président de la République
Discours au Parlement, 19 mai 1995.

« La loi doit être normative et précise. Elle doit être lisible et compréhensible par l'ensemble de nos concitoyens. »

Jacques Chirac,
Président de la République,
Présentation des vœux au Conseil constitutionnel (3 janvier 2006)

« La société individualiste contemporaine qui, à certains égards marque le triomphe de notre régime de libertés a volontiers tendance à préférer « la loi pour chacun » ou « la loi pour les autres » à « la loi pour tous » ».

Christian Poncelet
Président du Sénat
Actes du Colloque « Vive la loi » organisé le 25 mai 2004 à l'initiative et sous la présidence du Président du Sénat en partenariat avec le Centre d'Etudes constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II

« D'une manière plus générale, il me semble que, compte tenu de la force irrésistible de la demande de loi, la solution n'est pas de légiférer moins – peine perdue -, mais de légiférer mieux – au besoin en rénovant nos méthodes de travail législatif ».

Christian Poncelet
Président du Sénat
Même colloque

« Nous assistons à une inflation législative. Les lois sont de plus en plus compliquées, détaillées. Le Recueil des lois publié à la fin de chaque session comptait 360 pages en 1963, il en totalisait 2 350 en 2003. »

Jean-Louis Debré,
Président de l'Assemblée nationale (30 juillet 2004)

« La loi doit se limiter à édicter des normes. »

Jean-Louis Debré,
Président de l'Assemblée nationale (*Le Figaro*, 16 janvier 2006)

« Il faut éviter que, globalement, l'ensemble de nos procédures freine la création d'activités. Cela implique un élan nouveau pour que notre territoire soit plus attractif et que la matière fiscale ou réglementaire ne soit pas systématiquement une occasion de découragement. »

Jean-Pierre Raffarin,
Premier ministre,
Déclaration devant le Parlement (3 juillet 2002)

« La loi devrait être solennelle, brève et permanente. Elle est aujourd'hui bavarde, précaire et banalisée. »

Renaud Denoix de Saint Marc,
Vice-Président du Conseil d'État
Journal du Dimanche (21 janvier 2001)

« L'accumulation de lois [...] finit par brouiller la perception de la politique suivie par le gouvernement et faire naître, dans l'opinion, perplexité et même scepticisme sur l'efficacité des réformes successives en même temps qu'elle rend le droit plus complexe et plus incertain. »

« Au gouvernement, il incombe de peser minutieusement les avantages et les inconvénients d'une réforme législative et, si la réforme est décidée, de préparer un projet ne transgressant pas les limites du domaine de la loi mais contenant toutes les dispositions nécessaires afin d'éviter le recours à ses propres amendements. »

Renaud Denoix de Saint Marc,
Vice-Président du Conseil d'État,
Vœux au Président de la République (6 janvier 2006)

« Tout a été dit et écrit que la surproduction de règles de fond comme de procédure, l'inflation des interdictions et des sanctions pénales ou administratives, l'instabilité de la règle de droit, puisqu'on en arrive à ce que la réforme soit elle-même réformée avant que d'être appliquée. La loi perd ainsi de sa force et le législateur de son crédit. L'incertitude sur le contenu de la loi applicable n'incite pas à en respecter les règles. »

Renaud Denoix de Saint Marc,
Vice-Président du Conseil d'État,
Vœux au Président de la République (5 janvier 2001).

« Pour respecter la loi, il faut la connaître. Pour la connaître, il faut qu'elle soit claire et stable. Or, et ce constat est préoccupant, nombre de nos lois ne sont ni claires ni stables. La France légifère trop et mal. »

Renaud Denoix de Saint Marc,
Vice-Président du Conseil d'État,
Éditorial du Rapport public 2006 du Conseil d'État.

« Au poste d'observation qui est le nôtre, nous constatons une dégradation de la qualité de la loi. [...] La loi qui tâtonne, hésite, bafouille, revient à bref intervalle sur le même sujet dans un sens ou dans l'autre. »

Pierre Mazeaud,
Président du Conseil constitutionnel
Vœux au Chef de l'État (3 janvier 2005)

« La griserie de l'annonce l'emporte bien souvent sur les contraintes austères de l'arbitrage et de la prévision. »

Pierre Mazeaud,
Président du Conseil constitutionnel,
Vœux au Chef de l'État (3 janvier 2006)

« Aujourd'hui, la loi semble avoir vocation à tout faire. [...] Nous n'avons cessé de voir se multiplier les lois de circonstance, seulement faites pour favoriser des intérêts particuliers ou répondre à des événements. »

Jean-Denis Bredin,

Académie française

Devant la Cour de cassation (17 janvier 2005)

« Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite. »

« La multiplication des normes, leurs raffinements byzantins, l'impossibilité où l'on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs, engendrent un sentiment d'angoisse diffuse ; le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace : "quel supplice", s'exclamait déjà l'un des personnages de Kafka, "que d'être gouverné par des lois qu'on ne connaît pas !" »

Conseil d'État,

Considérations générales : « De la sécurité juridique »

Rapport public 1991

(Rapporteur : Françoise Chandernagor).



Conférence de presse du 15 mars 2006