

Faut-il se méfier de nos lois ?

La science juridique évolue au même titre que la société dont elle assure les règles ; depuis quelques temps, nous observons que nos responsables politiques sont avides de réformes avec toujours plus de nouveaux textes de lois ; parallèlement, les assujettis de droit nous donnent l'impression d'en avoir un peu peur, et s'en méfier autant des lois nouvelles que de l'action de leurs auteurs.



Les constats actuels

Les hommes politiques pensent qu'avec toujours de nouvelles lois, ils vont pouvoir améliorer la situation qui se présente à eux et aussi persuader tous les concitoyens du bien-fondé et de l'efficacité de leurs actions ; depuis peu, nous avons même une loi pour chaque évènement (Gilets jaunes, cathédrale Notre-Dame, faits divers, etc ...)

Pendant ce temps, les assujettis de droit ont tendance à avoir peur du système, peur des décisions trop spontanées, considérées parfois comme impulsives ou irréfléchies, omettant totalement certaines situations pénalisantes ou appréciées seulement en leur défaveur (voir les lois fiscales, les réformes des retraites, de la SS, les restrictions sur les aides, la remise en cause des niches fiscales, etc ...).

La rédaction des lois

Quand les professeurs de droit et leurs étudiants analysent une loi nouvelle, l'aspect formel, avec sa partie rédactionnelle, est souvent abordé. Le code civil a sur ce point souvent reçu des compliments, en qualité d'expression et de concision, mais les lois récentes ne reçoivent pas le même accueil ; elles sont souvent critiquées à plusieurs niveaux, la syntaxe, le choix des mots, les tournures de phrases ; attention, nous savons que la simple ponctuation peut rapidement modifier le sens d'une phrase. Les

erreurs sont parfois plus graves, devenant de véritables fautes, des non-sens, nécessitant des rectificatifs, des circulaires ou des réponses ministérielles, au besoin en reprenant ces imperfections par des soi-disantes « précisions » ...

Une loi fiscale, une loi de finances, sujet particulièrement sensible, devient désormais très difficile à lire, même pour les professionnels, et parfois même à comprendre ; il faut avoir en main l'ancien texte pour comprendre le nouveau, ainsi que tous ceux auxquels il est fait référence.

Un texte de mauvaise qualité provoque un encombrement judiciaire

Dès la parution d'un nouveau texte, les universitaires et puis les praticiens du droit réagissent ; ils dénoncent le manque de précision, les hypothèses non envisagées, les difficultés auxquelles on peut s'attendre ; la vie sociale est souvent plus complexe qu'un texte synthétique, voire sommaire ; celui-ci est aussitôt pris en mains par les assujettis, les contribuables, qui se trouvent confrontés aux administrations ; les réclamations pleuvent de toute part. Les recours débutent, ceux amiables puis hiérarchiques ; par la suite, ce seront les contentieux ... Un texte clair et précis - cela existe - peut régler à lui seul de nombreuses situations ; il n'est pas nécessaire qu'il génère dès sa parution en de multiples contentieux.

Le législateur prend un moment donné connaissance de la situation, mais le texte a été publié, il est exécutoire. On essaie de cerner les situations imprévues jusqu'alors, puis on émet des « rectifications », pudiquement appelées « précisions ».

La réforme de l'abus de droit prévu dans la loi de finances pour 2019 provoqua en quelques jours auprès des assemblées parlementaires quelques onze questions ministérielles dont les réponses sont parvenues bien tardivement ...

L'abus de loi face à l'abus de droit

La multiplicité des textes de loi est-elle à ce point nécessaire ?

Il existe en France 10 500 lois applicables, et puis 127 000 décrets, outre les arrêtés et les circulaires ...

Il existe en Europe 17 000 textes communautaires et puis 7 400 traités internationaux.

En parallèle et depuis toujours, « nul n'est censé ignorer la loi » dit l'adage ...

On reconnaît aujourd'hui volontiers que l'inflation législative détruit la sécurité juridique.

Nous déplorons désormais ouvertement le trop grand nombre de lois, leur complexité, l'impossibilité de toutes les connaître, de les appliquer toutes correctement ...

Lors d'un trajet automobile, il devient impossible de lire tous les panneaux de signalisation et donc de les suivre à la lettre, à commencer par les limites de vitesse. Lire tous les panneaux, lire toutes les lois, et puis les appliquer, faire œuvre de citoyenneté devient matériellement impossible. Le fameux adage « Nul n'est censé ignorer la loi » devient un idéal, concrètement inaccessible.

Malgré cela, on continue d'émettre des lois, parfois une par événement. Depuis peu, un nouveau texte a le souci - peut-être le devoir ! - d'effacer ceux antérieurs en les abrogeant... Le législateur plutôt que de se remettre en cause au sujet de son « abus de loi », préfère remettre en cause l'utilisateur pour ses éventuels « abus de droit ».

L'abus de droit vient d'être modifié en accentuant ses effets ; l'objectif initial était de remettre en cause des opérations à but exclusivement fiscal ; désormais le texte visera les opérations à but essentiellement fiscal ; le terme essentiel n'étant absolument pas juridique, la disposition promet de gentilles « passes d'armes » !

La loi ne peut pas tout régler

Prenons pour exemple l'article R 111-27 du code de l'urbanisme - anciennement R111-21 - : cet article est ainsi libellé : « Le projet (de construction) peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier,

sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

Voici le texte le plus subjectif que l'on puisse connaître ; il ne porte par lui-même aucune appréciation sur la situation de fait, il délègue la prise de décision finale à l'autorité administrative compétente.

Le législateur ne remplit pas vraiment son rôle ; on aboutit à une confusion des deux pouvoirs législatif et exécutif.

Ce texte est d'ailleurs de source réglementaire ; et donc, l'Administration ne reçoit même pas les pleins pouvoirs du législateur ; elle se les accorde elle-même ...

Le juge, dans sa sagesse, se contente de contrôler les aspects matériels du texte ; il se garde de porter un jugement (sic) sur le fond auquel cas les trois pouvoirs auraient été totalement confondus. Les grands principes républicains risquent d'être bafoués, les pouvoirs se confondant entre eux.

Une bonne loi doit nous permettre de trouver une solution juridique dans le texte lui-même ; et non pas de déléguer la décision à prendre à celle d'un autre corps d'Etat (voir les décrets d'application) ; et non pas de s'en remettre à une commission ad hoc (voir la loi sur l'exportation d'œuvres d'art) ; et non pas de s'en remettre à une cartographie à établir aux bons soins de l'Administration (loi Macron sur les professions réglementées).

Ces textes ainsi faits ne protègent pas la démocratie ; ils sont même utilisables par toutes majorités ou groupes d'individus, même sans scrupule ; les commissions et puis la cartographie peuvent aussi bien provoquer des décisions ou toute blanches ou toute noires.

Pour revenir à l'article R 111-27, il faut reconnaître qu'il est difficile de dire et juger ce qui est beau de ce qui ne l'est pas ; l'esthétique est fluctuante dans le temps et dans l'espace, et aussi dans le ressenti de chacun d'entre nous.

Qu'est-ce qu'un terme dit « juridique » !

Les propositions affirmant l'existence ou la non existence de quelque chose sont dites descriptives ; parmi celles-ci, il y a les questions de vérité ou de fausseté ; ces notions sont exploitables en droit ; il s'agit de traiter un fait empirique ou analytique (jugement de fait).

Par contre, les jugements de valeur ou de goût expriment des sentiments, des émotions, des préférences de l'individu qui les énonce ; ils aboutissent à une appréciation subjective, à une évaluation, à une déclaration sur ce que l'on aime ou ce que l'on aime pas (jugement appréciatif ou évaluateur) ; ils sont alors très difficiles à appréhender sur le plan juridique.

Et donc, comment traiter en droit ce qui est essentiel (abus de droit essentiellement fiscal), ce qui est beau ou plutôt laid (protection du paysage, refus de permis de construire) ...

Les effets parfois néfastes de la loi

Le législateur très naturellement se soucie de l'évolution de notre société ; il tend à la protéger pour qu'elle puisse se développer plus harmonieusement tant dans sa globalité que individuellement. Malheureusement, le résultat n'est pas toujours celui escompté ; la théorie et la pratique présentent parfois un certain écart ; et puis le législateur travaille rarement avec une période d'essai et /ou une sorte d'étude d'impact, chère aux écologistes ; les aspects positifs d'une loi répondent souvent aux besoins du plus grand nombre mais peuvent contrarier sérieusement la situation des autres ; par ailleurs, les lois à incidence économique produisent des effets qui sont parfois, dès leur application, neutralisés par des contre-effets.

Certains secteurs sont dits sensibles et vouloir légiférer peut provoquer des clans, les pour et les contre, donc des oppositions majeures entre les concitoyens ce qui est franchement regrettable : nous assistons à cela concernant les énergies - éoliennes, nucléaire ... - ou la bioéthique ...

La loi quand elle est mal acceptée, peut aussi provoquer soit des marches arrières de la part du législateur, correspondant au final à une perte de crédibilité, soit des grèves avec une paralysie totale de la société, le passage en force étant semble-t-il à éviter ...

La loi peut encore provoquer des procès, par exemple concernant les servitudes publiques sans indemnisation ou pour un montant ridicule ; les servitudes pédestres du littoral ont été positives dans le résultat mais néfastes dans les procédures avec un taux important de contentieux.

Les stations-services situées en ville ont été frappées par une distance minimale de sécurité avec les habitations ; un délai avait été accordé pour la mise en conformité, mais quand rien n'y fait, il faut forcer la fermeture ; les stations, pour cette raison mais aussi par la concurrence des grandes surfaces, sont passées de 47500 en 1975 à 11000 en 2017 ; avec toutes ces injonctions il y eut des drames ; le législateur n'est-il pas garant des chances de réussite pour chacun ! ...

Outre les stations-services, il y eut également les abattoirs ...

La loi sur l'accessibilité est déjà ancienne ; les délais de mise en conformité sont passés ; les effets de la loi sont très importants et exigent parfois de gros efforts financiers ; la cause est louable mais les effets ne sont pas négligeables ; aujourd'hui, il faut bien avouer que les bureaux situés dans les étages sans ascenseur ne peuvent plus se louer ...

De telles situations et de tels exemples peuvent se répéter ; ils sont nombreux et soulèvent dans chaque cas des difficultés dans le principe ou dans les mises en œuvre ...

La séparation des pouvoirs

Le grand principe de la séparation des pouvoirs, émanant des réformes de la Révolution Française, a pour but d'assurer l'indépendance des Corps d'Etat, en vue d'un certain équilibre entre eux et puis d'une meilleure démocratie pour les concitoyens.

Mais pourquoi le législateur accepte-t-il la multiplication des décrets d'application, pourquoi le juge civil fait-il dépendre sa décision d'une autorisation administrative (Cour de Cassation arrêt du 1^{er} juin 2011 - pourvoi n°06-17851) ? Laisser à l'Administration le soin d'établir une cartographie en vue de l'application ou non d'une loi, c'est lui laisser quasiment tout pouvoir !

Le pendule législatif

Le manque de sérénité vient également de l'alternance gouvernementale droite-gauche puis gauche-droite ...

Certains thèmes de la société sont tellement tendus que les partis politiques soit de droite soit de gauche se déchirent et argumentent clairement de la façon suivante : « Quand nous arriverons au pouvoir, c'est-à-dire aux prochaines élections, nous émettrons une loi en sens inverse ... » Les français ont ainsi le sentiment d'être « ballotés » par le pouvoir politique avec la rédaction des lois comme des « instruments du malheur » ...

Conclusion

Certains sont amenés à penser que nous ne sommes plus soumis « aux lois » mais désormais « aux législateurs » ; et donc, nous ne sommes plus soumis à des textes élaborés au fil des siècles mais plutôt aux caprices versatiles des majorités gouvernementales qui légifèrent à tout va.

Et malgré tout, il faut bien reconnaître que légiférer n'est pas toujours chose facile ; alors, que faire pour éviter la méfiance des assujettis ! La perfection et le dialogue sont nécessaires ... comme partout ailleurs ... ici plus que jamais ...

YDF