

Quelle valeur accorder aux engagements politiques puis juridiques se déclarant applicables seulement à échéance dans l'avenir

*« La loi ne doit pas contenir d'expression vagues »
Charles de Montesquieu dans l'Esprit des Loix*

Nous souhaitons parler ici de diverses **dispositions soit réglementaires soit législatives à effet futur** qui, sous certains aspects, nous paraissent fragiles sur le plan juridique.

Voici quelques **exemples de ces mesures** :

- La loi climat et résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF dans les dix prochaines années (2021-2031).
- La Conférence des Nations Unies sur les Changements Climatiques fait mention dans sa déclaration finale du « début de la fin » de l'ère des combustibles fossiles, avec la fin du charbon dans les réseaux de chaleur d'ici 2023 et ou encore la fin de la vente de véhicules neufs à énergie fossile en 2040. En 2018, le ministre de la Transition écologique François de Rugy promettait une réduction de 40 % de la consommation d'énergie fossile en 2030.
- L'article L. 541-15-10 du code de l'environnement qui, depuis l'adoption de la loi Climat et résilience d'août 2021, prévoit que soient interdits à partir de janvier 2025 les emballages constitués pour tout ou partie de PS, non recyclables et dans l'incapacité d'intégrer une filière de recyclage.
- Interdiction des substances chimiques PFAS d'ici 2026 et 2030 ; la proposition de loi, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, est le 30 mai 2024 adoptée par le Sénat mais avec des modifications ...
- En juin 2022, le Parlement européen a voté en faveur de l'interdiction des voitures thermiques en 2035, diesel et essence compris (interdiction de vente de véhicules neufs). En France, la loi Mobilités prévoyait « la fin de la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles d'ici à 2040 ».
- L'Union européenne souhaite atteindre son objectif de neutralité carbone en 2050.
- En janvier 2022, le gouvernement français a publié un décret qui interdit l'installation de chaudières au fioul neuves à partir du 1er juillet 2022 ; puis reportée en 2028, mais apparemment sans texte ; également en 2028, l'interdiction de louer ce qu'on a malheureusement appelé des « passoires thermiques »

Il s'agit en général d'imposer des interdictions à certaines technologies ou à l'usage de certains produits ; nous sommes surtout en matière environnementale. Toutes ces dispositions prévoient de s'appliquer pour l'avenir ; elles sont très souvent prises à l'initiative du pouvoir exécutif, sous forme d'abord de déclarations gouvernementales, suivies soit d'un décret, soit d'un projet de loi voté par le Parlement.

Le principe de la loi est que celle-ci a un effet immédiat, non rétroactif, et qu'elle ne dispose que pour l'avenir ... mais peut-elle prévoir de ne s'appliquer pour l'avenir qu'à partir d'une certaine date, « au cours de l'avenir » ? La justification donnée habituellement à l'effet immédiat de la loi est de vouloir assurer le progrès du droit et l'unité de la législation ; ici, il y aurait un objectif complémentaire, celui de laisser un temps d'adaptation à la société tout en dirigeant son évolution pendant le temps imparti ! Autre principe de la loi : celle-ci doit être « normative », c'est-à-dire édicter des règles applicables ; ce point est un gage de son efficacité.

Alors, sommes-nous ici dans des conditions idéales et parfaites de l'élaboration de la loi ? au risque de voir celle-ci peu efficace pour insuffisance normative ?



Thémis, déesse de la Justice, se présente au pouvoir régnant - vers 1774 -
 Gravure de Jean Baptiste Bourguignon d'Anville (1697-1782) à partir d'un dessin de Louis Alexandre Giraud

L'exigence de normativité de la loi :

Depuis 1982 , le Conseil Constitutionnel prenait l'habitude de relever l'existence de dispositions dépourvues « de tout effet juridique » de « contenu » , d' « effet » de « caractère » normatif, ou encore de « portée » ou de « valeur » normative. Avant 2005, il s'était déjà penché sur la question de la normativité des dispositions législatives ou figurant en annexe des lois. Toutefois, jusqu'alors, il n'avait jamais censuré de telles mesures . Dès la fin des années 1990, il énonçait une série de principes et d'objectifs complémentaires - **clarté , intelligibilité et accessibilité , non complexité excessive de la loi** - ce qui nécessitait une amélioration de la rédaction législative .

Par ailleurs, un rapport du Conseil d'Etat dans un rapport détonnant de 1991, a fustigé la "dégradation de la norme" et la multiplication de dispositions dépourvues "de tout contenu normatif, en fait l'élaboration d'un « droit mou, droit flou, droit à l'état gazeux » ...

Une partie de la doctrine française était favorable à ces initiatives. Le 5 octobre 2004, le Président de l'Assemblée Nationale dépose une proposition de loi constitutionnelle ayant pour objet de rappeler la portée « par nature » normative des lois . Plusieurs Premiers ministres ont, par circulaire, insisté sur la nécessité de soigner la rédaction des projets de lois.

On comprend aisément les difficultés rencontrées par ceux, particuliers ou professionnels qui, au quotidien, doivent appliquer des lois peu claires dont ils perçoivent mal la signification ou l'utilité

C'est le 21 avril 2005 que le Conseil constitutionnel déclare pour la première fois (décision 512 DC) contraire à la Constitution une disposition législative de la « Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école » qu'il juge « manifestement dépourvue de toute portée normative » - dans son article 7 qui entendait définir les missions de l'école - . Il se fonde sur un considérant de principe énoncé quelques mois auparavant, selon lequel il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme

et du citoyen de 1789 (« La loi est l'expression de la volonté générale ») ainsi que de « l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi » que, « sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution », « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ».

Dans le même temps, le Président du Conseil constitutionnel, fustigeant les lois bavardes et incantatoires, émettait, lors de son discours de vœux pour l'année 2005, un avertissement clair : « Le Conseil constitutionnel est (...) prêt à censurer désormais les neutrons législatifs ». La traque annoncée s'inscrit plus vastement dans une campagne de vigilance accrue sur la qualité de la production législative.

Egalement, M. Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, a stigmatisé en 2005 la « dégénérescence de la loi en instrument de politique-spectacle » : « La loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde » a-t-il tonné. « La loi ne doit pas être un rite incantatoire. Elle est faite pour fixer des obligations et ouvrir des droits ». Il réduisait les dispositions non normatives à des dispositions « d'affichage » et avait prévenu que le Conseil était prêt désormais à les censurer .

Le contrôle du Conseil Constitutionnel :

Les décisions du Conseil constitutionnel font alors office de bâton de gendarme qui aiderait à mieux faire entendre des suppliques maintes fois répétées. Pourtant, l'exigence de normativité, comme d'ailleurs toutes celles relatives à la qualité de la loi, reste sans définition véritable ; nous n'en connaissons que les quelques exemples de dispositions considérées comme non normatives .

I - L'exigence de normativité de la loi devient un motif récurrent des recours pour inconstitutionnalité d'un projet de loi : voir notamment la décision 2023-848 DC, 09 mars 2023, cons. 55, 56, JORF n°0060 du 11 mars 2023, texte n° 2.

II - Autre cas : une décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, considérant 9 - concernant la loi de modernisation sociale : le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ...

Voir également l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, avec une décision 2018-765 DC, 12 juin 2018, cons. 5, 8, 9, 10, 11, JORF n°0141 du 21 juin 2018 texte n° 2.

III - Voir la décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 - concernant la loi pour contrôler l'immigration, pour améliorer l'intégration : ici, certains **objectifs de la loi** sont **non contraignants**.

Mais attention, le juge ne donne de réponse que sur ce qu'on lui demande. La première saisine pour inconstitutionnalité d'une disposition non normative remonte à 2005. Le cas de ces lois à retardement n'a à notre connaissance jamais été exposée clairement au juge constitutionnel ? Il serait temps, nous semble-t-il, de lui demander ce qu'il en pense

Des cas particuliers :

I - Les lois de programme ou de programmation contiennent des dispositions normatives, mais pas seulement ; Il s'agit là de dissocier l'énoncé de la norme que l'on veut signifier.

Par ailleurs, certaines lois peuvent être selon leur contenu assimilées à une loi de programme de caractère économique et social ou environnemental. Or, de telles lois doivent être soumises, en vertu de l'article 70 de la Constitution, au Conseil économique, social et environnemental - (2023-848 DC, 09 mars 2023, cons. 8, 9, JORF n°0060 du 11 mars 2023, texte n° 2)

D'autres lois requièrent des **procédures particulières** qu'il y a tout lieu de respecter ; le juge bien évidemment ne se contente pas du libellé de la loi, il en vérifie le contenu de façon à requalifier ce qui peut être considéré comme une assimilation ; nous avons là le cas des **lois organiques**, et celui des **lois de transposition et de loi d'adaptation à un règlement européen** ...

II - Une difficulté particulière rencontrée par le juge ;

Il résulte du droit positif et du principe de la séparation des pouvoirs que la jurisprudence ne doit qu'appliquer le droit, et ne pas être elle-même une source du droit.

Cependant, les juges possèdent un large pouvoir d'interprétation de la loi - et même, en vertu de l'article 4 du code civil français, ont-ils un certain pouvoir prétorien : "Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice". En effet, cet article 4 oblige, sous réserve des dispositions de l'article 5, le juge à créer du droit si nécessaire.

Cet article datant de 1804 serait donc un texte d'exception (un texte trublion !!) peut être en lien avec les circonstances de l'époque, et donc peut-être aujourd'hui obsolète ???

Concernant la loi normative, les travaux universitaires sont nombreux, avec notamment :

- Véronique Champeil-Desplats, professeur agrégé de droit public à l'Université Paris-Nanterre :
« N'est pas normatif qui peut - L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel » - https://hal.parisnanterre.fr/hal-01665003/file/06-08_Norm.CC_r_dac..pdf
« Les clairs-obscur de la clarté juridique », actes du colloque La clarté juridique, Paris, Bruylant .
« Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative », Mélanges en l'Honneur de Michel Troper, Paris, Economica .
- Bertrand Mathieu - Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I :
« La normativité de la loi : une exigence démocratique »
- Dimitri Löhrer allocataire à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour :
« L'exigence de normativité de la loi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel »
- François Brunet :
« La normativité en droit »



Gravure de 1793 - Musée du Louvre

d'après le tableau « Allégories de la Justice, de la Volupté, et de la Force » de Luca Cambiaso (1527-1585),

Concernant le différé dans les effets de la loi, des incertitudes peuvent très bien survenir lors de son élaboration et subsister lors de son application, le moment venu :

- Incertitudes sur la manière et aussi le temps mis par la société pour évoluer ; de nouveaux reports doivent parfois être accordés pour laisser un temps supplémentaire d'adaptation (la loi Handicap - La loi d'interdiction des chaudières au fioul) ; mais peut-être pourrait-on en conclure que la décision prise à l'origine manquait-elle de réalisme ? Peut-être était-elle en partie utopique ?
- Sur l'impact économique et financier ; il manque forcément une évaluation de la politique publique, une étude d'impact ...
- Sur les sanctions applicables au moment de la prise d'effet du dispositif pour les cas d'inexécution : possibilités de voir les sanctions prévues, inadaptées ou disproportionnées ou inutiles ...
- Sur la coordination des lois nationales avec celles européennes ; il faut, dans le respect de la hiérarchie, une cohérence entre les dispositifs mais également entre les dates de prises d'effet ; or, il y eut parfois semble-t-il des discordances entre elles.
- Sur l'application des lois nationales face à la mondialisation avec ses principes de libre circulation ; en réalité, l'application de la loi dans le temps dont nous voulons parler, se complexifie avec l'application dans l'espace ... L'interdiction de fabriquer dans l'espace européen des moteurs thermiques est une chose mais que fait-on des libertés d'importations ...

Ces différents aléas ou incertitudes nous paraissent incompatibles au stade de l'élaboration puis de l'application de la loi, une disposition contraignante qui justement ne devrait s'appliquer qu'avec des certitudes ...

Que faut-il donc penser de ces lois à retardement ?

Concrètement, où nous situons-nous réellement, dans ce « grand écart » entre la loi parfaite c'est-à-dire normative, celle applicable immédiatement, et la simple déclaration d'intention ou de volonté ; entre les deux, il y a l'engagement moral, un acte par lequel on promet, c'est-à-dire on s'engage pour l'avenir à la réalisation d'un événement ; mais attention, celui-ci, pour être significatif, doit être bilatéral ; ici, l'engagement est unilatéral, la société serait en principe partie prenante, mais en vérité, très souvent, on lui force la main ...

Ces lois reportées, ces engagements pour l'avenir sont de plus en plus nombreux ; par conséquent, il faut s'en inquiéter.

En réalité, cette manière de faire est le résultat d'une stratégie politique, celle de tenter de décider quelque chose, de calmer son électorat, de reporter à plus tard ce qu'il est difficile voire impossible de décider et de financer dès à présent ? Un aspect est sous-jacent, celui économique et financier ; on en arrive même à déclarer des affectations budgétaires sur cinq ou dix années, alors même que l'on ne maîtrise qu'à peine la première ... et qu'à la dernière, l'on ne sera plus en fonction depuis bien longtemps ...

L'enjeu est certes essentiellement politique mais une appréciation juridique est nécessaire ; cette question particulière des dispositions législatives à retardement doit être exposée devant le juge, même si un tel recours, portant par exemple sur une loi environnementale pourrait paraître impopulaire ...

Conclusion :

Les dispositions sans contenu normatif n'ont leur place que dans les exposés des motifs ou les débats mais pas dans le dispositif de la loi nous rappelait (avec sagesse) la circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement .

Et donc, nous souhaiterions que les juristes se penchent un peu plus sur la validité de ces dispositions qui se disent auprès du grand public pour l'avenir impérieuses, alors qu'elles ne le sont peut-être pas sur le strict plan du droit ...

*Pour Léon Gambetta,
« L'avenir n'est interdit à personne »*



La Loi, la Justice, la Vérité par Paul Gervais (1859-1944)
salle des illustres du Capitole - Toulouse - 1905