

Le Processus Législatif: Un Processus Chaotique (ou les causalités enchevêtrées du désordre normatif)*

Jean-Eric Schoettl**

Dégradation de la qualité de la loi, instabilité des normes, encombrement du Parlement: le mal est connu, les causes assez bien recensées... à défaut d'être combattues.

Mais les causes repérées sont des causes isolées. Pertinentes certes, mais pointées en ordre dispersé par la communauté des spécialistes du droit et des sciences politiques. Les chaînes causales que décrit la doctrine sont le plus souvent linéaires. Autant dessiner une toile d'araignée en traçant séparément chacun de ses fils.

Ce qui manque aux analyses, c'est d'appréhender l'interaction de facteurs multiples et de natures différentes, dont le schéma ci-dessous (annexe I) tente, sinon de rendre scientifiquement compte, du moins de suggérer l'intrication.

Cet écheveau de causes donne au processus législatif (compris au sens large: de l'élaboration à l'application) une texture que les mathématiciens qualifieraient de chaotique (annexe II). Je rappelle que, par facteur chaotique d'un processus, on entend un facteur dont une petite variation produit des effets considérables.

A) Beaucoup de causes du désordre normatif produisent des effets qui, à leur tour, rétroagissent sur ces causes en les accentuant.

* Cette note a été, pour l'essentiel, rédigée avant le début de la présente législature. Tout semblant d'allusion à la politique conduite depuis deux ans serait donc fortuite.

** Conseiller d'Etat.

Par exemple:

- La crainte gouvernementale de l'obstruction fait déclarer l'urgence qui suscite, par réaction, l'obstruction. L'une comme l'autre sont sources de malfaçons;
- Le besoin d'adapter au plus vite certaines législations aux problématiques nouvelles pousse à voter des réformes précipitées qui, à leur tour, entraînent de nouvelles inadaptations de la norme à la réalité;
- Plus banalement, la nécessité de réparer les malfaçons ou imperfections entachant telle ou telle disposition conduit à adopter, dès que l'occasion se présente, des amendements correctifs. Mais, trop vite conçus, hâtivement rédigés, charriés par des textes fleuves, ces amendements ajoutent de nouvelles scories aux législations qu'ils entendent rectifier;
- L'encombrement de l'ordre du jour parlementaire conduit à recourir aux ordonnances dont la ratification viendra tôt ou tard charger cet ordre du jour, contribuant ainsi à produire une « législation subie » comprenant en outre la réception du droit européen et international, le droit de l'outre-mer, le comblement des brèches ouvertes dans la législation par les décisions des diverses cours suprêmes (Conseil constitutionnel dans le cadre des questions préjudicielles de constitutionnalité, Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne, Cour de cassation et Conseil d'Etat), ainsi que les efforts de simplification et de codification que le Parlement n'est plus en état de prendre directement en charge;
- Les frictions entre le pouvoir législatif et ces diverses cours suprêmes provoquent des va-et-vient, parfois en forme de représailles, entre les deux pouvoirs, chacun cherchant à corriger la position de l'autre (le législateur ne se bornant pas, comme il vient d'être dit, à « réparer les pots cassés » des arrêts, mais édictant aussi des normes tendant à contrer la jurisprudence, au besoin par des dispositions interprétatives ou rétroactives; le juge censurant ou réinterprétant la nouvelle norme, en mobilisant, s'il le faut, toutes les ressources des conventions internationales);
- Les critiques adressées à la loi - surtout lorsqu'elles prennent un tour constitutionnel ou conventionnel - sur sa complétude, sur sa

conformité aux grands principes, en particulier au principe d'égalité, contribuent à l'inflation et à la complexification de la norme. A leur tour, l'inflation et la complexification du *corpus* législatif rendent celui-ci plus fragile, moins accessible et plus instable.

B) A côté de ces cercles vicieux « endogènes », existent des causes exogènes du désordre normatif.

Certaines sont de caractère juridique:

- L'activisme des instances communautaires et la méthode suivie en France pour transposer en détail les directives communautaires;
- Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat sur le partage loi/règlement aboutissant, avec les meilleures intentions du monde, à gonfler le domaine de la loi par rapport à celui du règlement. A quoi il faut ajouter le caractère en partie opératoire du grief tiré de l'incompétence négative dans la question prioritaire de constitutionnalité¹, et les jurisprudences de la Cour EDH et de la chambre criminelle de la Cour de cassation, en matière d'enquêtes pénales, au visa de l'article 8 de la Convention (voir encore récemment l'affaire de la *géolocalisation*);
- Le fait que la loi contemporaine soit le plus souvent une loi modificative et présente la technicité chirurgicale, l'hermétisme et les risques d'erreur inhérents aux énoncés modificatifs;
- La complexité propre au droit de l'outre-mer, compte tenu notamment du principe de spécialité législative et de ses corollaires (jurisprudence *Lifou*).

D'autres raisons, extra juridiques, tiennent:

- à la tyrannie de l'actualité qui semble commander une réponse législative immédiate pour apaiser l'opinion ou faire tomber la tension médiatique...,
- aux concessions aux *lobbies* de toutes natures produisant des amendements *pro domo*, ainsi que des exceptions à la règle, exceptions aux exceptions etc.

¹ Voir encore récemment, pour le portage salarial, la censure prononcée par la décision n° 2014-388 DC du 11 avril 2014.

- à une culture politique nationale prompte à conférer à la loi une fonction propitiatoire ou cathartique et à utiliser le «verbe législatif» pour exprimer une vision, définir un idéal, consommer une rupture, s'inscrire dans une fresque historique ... plutôt que se borner à poser patiemment et raisonnablement les règles concrètes du vivre ensemble,
- aux énoncés qui, par maladresse ou par commodité tactique, présentent une portée incertaine ou une charge normative indéterminée (ce qui constitue une source majeure d'insécurité juridique, ainsi qu'une atteinte à la séparation des pouvoirs puisque, *in fine*, c'est le juge qui décidera du contenu de la loi),
- aux priorités politiques incontournables («*on ne peut pas ne pas...*») et à la tyrannie du politiquement correct.

Une cause de législations obscures tient paradoxalement à la simplicité des engagements politiques dont elles sont issues. Par leur radicalité même («*il n'y a qu'à*»), ces mesures, porteuses le temps d'une campagne, convaincantes le temps d'un discours, seront problématiques à mettre en œuvre quand il faudra les traduire dans un texte de loi. Elles appelleront en effet des amodiations, exonérations et compensations se traduisant par des dispositions dont la complexité défiera l'entendement et découragera toute anticipation raisonnable.

Pèse aussi sur le processus législatif la confrontation partisane, tantôt simple jeu de rôles, mais parfois aussi, dans certaines matières, affrontement passionnel, qui déconcerterait un nouveau Persan s'agissant d'un pays qui devrait être une démocratie assagie.² Cette confrontation conduit notamment à la révision radicale de pans entiers du corpus législatif en début d'alternance (1981: nationalisations; 1986: privatisations), avec le danger de « *jeter le bébé avec l'eau du bain* ».

Offre et demande politiques de loi (là même où une étude d'impact dépassionnée, lucide et sincère conclurait à l'inutilité d'une démarche législative) rythment inexorablement l'agenda officiel.

² La « scène primitive » de la République n'est-elle pas une empoignade physique (l'assaut d'une forteresse), bien plus qu'un événement fondateur, rassembleur et pacificateur (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) ?

D'où ces lois de circonstance ou d'affichage, ces textes bavards ou incantatoires d'autant plus difficiles à appliquer par l'administration et par le juge qu'ils instituent des obligations de résultat floues ou inaccessibles.

La poursuite simultanée de buts inconciliables, la tentation de courir plusieurs lièvres à la fois, celle de contenter tout le monde et son père, qui plus est dans un contexte de restrictions budgétaires, se traduisent par des lois "usine à gaz" ou par une défausse vers des décrets d'application ou vers des ordonnances dont les cahiers des charges, toujours plus sophistiqués (voire alambiqués), se révéleront, le moment venu, de véritables casse têtes (si bien qu'il faudra revoir les ambitions à la baisse et faire un usage décevant d'une habilitation qui se voulait autrement prometteuse).

C) La séquence de politique fiction (à peine imaginaire) exposée en annexe III illustre un « scénario catastrophe » (là encore au sens mathématique de la théorie des catastrophes), comme l'activité législative en connaît tant.

Acteurs et observateurs de la scène politique, praticiens du droit, nous savons tous quoi faire – au fond de nous mêmes - pour déjouer de tels pièges:

- ne pas légiférer dans la précipitation, ne pas céder à l'émotion;
- éviter d'utiliser la loi lorsque d'autres méthodes sont possibles (action des autorités décentralisées ou déconcentrées, police administrative, contrat, droit souple, règlement...);
- quitte à légiférer: proportionner le contenu des mesures à l'objectif recherché (dans le cas imaginé en annexe III, on aurait pu concentrer l'effort sur le parc social); consulter; compter sur des navettes successives pour améliorer le texte; avoir le souci permanent des conséquences, de la faisabilité et des effets collatéraux ou différés.

Rien de plus contraire à cette conception que l'amendement de circonstance, griffonné sur un coin de table.

D) Compte tenu de la diversité de ses facteurs, le désordre législatif ne relève pas d'un traitement simple et uniforme.

a) Lorsque les mentalités sont en cause, aucune médication juridique ne viendra à bout de nos maux.

Tout au plus peut-on espérer faire baisser la fièvre par des procédures de « *cooling down* » (s'astreindre aux concertations et aux auditions nécessaires, prendre le temps de l'explication, conduire une navette complète, refuser les amendements tardifs...).

Mais la source profonde des dérives est ailleurs et les modalités procédurales ne sauraient en fournir la clé essentielle.

Ce à quoi il faut travailler, c'est au rapprochement des idées (dans l'expression franche de ses convictions et dans le respect de celles de l'autre), à la restauration du légalisme, de la raison et de l'intérêt général (également consubstantiels à la tradition républicaine), à l'émergence d'une éthique de la responsabilité, à une pratique socio-politique moins conflictuelle et plus pragmatique, à une meilleure information du citoyen, à ce que la rhétorique des droits fasse toute sa place au rappel des devoirs et au réalisme.

Wishful thinking? En bonne partie, bien sûr, s'agissant de transformer les mentalités.

Objectif par définition de longue haleine, plus facile à énoncer qu'à atteindre, et non exclusif d'analgésiques de court terme, administrés par voie institutionnelle.

Objectif auquel les pouvoirs publics ne peuvent être les seuls à s'atteler, car ils ne sont pas, loin s'en faut, les uniques responsables de toute cette composante du désordre normatif qui tient au malaise rongé la démocratie contemporaine.

Comment s'étonner en effet du désordre normatif dans une société, en partie divisée contre elle-même:

- Où la vie publique ressemble, dans les paroles et parfois dans les actes, à une guerre de tranchées entre corporations, institutions et « tribus » diverses?
- Où chaque organisme représentatif, voire chaque instance officielle, se complaît dans une posture de contre-pouvoir et défend son pré carré contre les petits royaumes voisins et concurrents?
- Où, si souvent, chacun se perçoit comme lésé et revendique un statut de victime ayant à faire valoir une créance sur tous?
- Où tant d'échanges politiques, économiques et sociaux sont potentiellement perçus comme des rapports dominant/dominé, des jeux à « somme nulle », chaque acteur se trouvant enfermé dans le rôle que lui assigne une distribution manichéenne?

- Et, *last but not least*, dont les références et les perspectives d'avenir sont secouées par le grand vent de la mondialisation?

Lorsque, à ces peurs et à cette conflictualité, s'ajoute une tradition juridique portant l'empreinte de mythes millénaristes, comment s'étonner de voir utiliser la loi comme une arme fabuleuse, la lance de Saint-Georges terrassant le dragon? Comment s'émouvoir de coups de balancier législatifs, avec des périodes d'exaltation volontariste et des phases de résignation pragmatique?

Une cause, très active et très contemporaine, du désordre normatif tient au chantage croissant exercé sur les pouvoirs publics par une société civile « *toujours au bord de la crise de nerfs* », se comportant à l'égard de la collectivité publique comme l'enfant capricieux qui exploite, avec autant de vigueur que de science, le sentiment de culpabilité parental.

Tout revêtu qu'il soit de l'onction du suffrage universel, le pouvoir légitime est devenu le souffre-douleur de tous les agacements, le bouc émissaire de toutes les hantises et le suspect de toutes les vilénies, à la fois responsable et coupable de tous les malheurs du temps.

Tel Gulliver ligoté par les Lilliputiens, les pouvoirs publics légitimes se débattent pour faire la moins piteuse figure possible à l'intérieur de la mince marge de manœuvre que leur laissent les innombrables liens qui les enserrant...

Les emballements compassionnels du processus législatif expliquent:

- Les textes de circonstance³ dont l'intérêt sera vite dépassé, mais dont les effets viendront longtemps interférer, de façon confuse, avec ceux du reste de la législation,
- Les lois prescrivant, au nom de principes si nobles qu'ils inhibent tout scepticisme, des obligations qui se révéleront infaisables: accessibilité totale aux handicapés des établissements recevant le public, transports et voirie (dont l'échéance, faute de miracle, devra être reportée); droit au logement opposable (qui ne fera pas construire un logement supplémentaire); parité stricte entre

³ Selon le mot de notre regretté Guy Carcassonne: « *tout sujet du Journal télévisé de 20h est potentiellement un texte de loi* ».

femmes et hommes dans toutes les fonctions de responsabilité et organismes publics et privés (sans égard pour la faisabilité de cette exigence, lorsque par exemple plusieurs instances participent à la composition d'un collège, que celui-ci comprend des membres de droit et que les viviers ne sont pas paritaires); instauration de la règle selon laquelle le silence de l'administration sur une demande vaut acceptation (inversion qui, pour ne pas provoquer de catastrophe, devra être assortie de multiples exceptions, inévitablement assorties d'exceptions aux exceptions) etc...

- Les atermoiements, demi-mesures et approximations juridiques en tous genres destinés à calmer un jeu qu'elles ne font qu'alimenter, à force de « réceptivité » du législateur.

Dans ces propos politiquement incorrects, à rebours de la critique habituelle de dirigeants « *coupés des gens* », « *retranchés sous les ors des palais nationaux* », on ne manquera pas de déceler la morgue du technocrate porté à confondre populisme et légitime prise en compte de la « demande sociale ».

Mais, d'abord, les deux critiques ne sont pas contradictoires: on peut être loin des gens (culturellement, sociologiquement...), ne pas vouloir, savoir ou pouvoir prendre à bras le corps leurs exaspérations, tout en pensant (à tort) rester en contact avec eux en faisant montre d'une constante et brouillonne empathie. On serait moins coupés d'eux si on comprenait que l'attente fondamentale est en réalité celle d'un *leadership* ferme, franc et cohérent.

Ensuite, et pour revenir à notre sujet, une trop grande sensibilité à l'opinion produit des effets équivalents à ceux d'un référendum permanent, procédé qui « *fait tourner en rond* » la règle de droit.

Ce phénomène du processus décisionnel qui « *tourne en rond* » nous est connu par l'expérience des sondages d'opinion, de la gouvernance d'instances querelleuses, de la gestion des copropriétés, de la démocratie directe et des référendums d'initiative populaire, comme par l'étude des procédures de formation des choix collectifs (depuis Condorcet et son fameux paradoxe jusqu'à la théorie moderne des jeux et le théorème d'Arrow).

b) Le traitement du désordre normatif relève pourtant aussi, en partie, de la « *tuyauterie institutionnelle* ». Celle-ci, si elle ne guérit pas les causes, peut atténuer les symptômes.

A cet égard, il y a les bons et les mauvais remèdes.

Les mauvais remèdes consistent à verrouiller les soupapes de sécurité au nom des grands principes.

Ainsi, en France, renoncer à la législation déléguée (article 38 de la Constitution) pour transposer le droit communautaire, adapter le droit outre-mer, codifier ou simplifier ferait, toutes choses égales d'ailleurs, sauter le couvercle de la marmite.

Renoncer à la session unique, aux sessions extraordinaires ou aux séances nocturnes casserait le baromètre tout en faisant monter la pression dans la chaudière.

Il faut s'y faire: même en éliminant la législation superflue, nos sociétés modernes ont besoin de beaucoup légiférer. Méfions-nous des docteurs qui ne traitent que le symptôme et laissent progresser le mal.

Un bon (quoique insuffisant) remède est l'existence d'un organe consultatif indépendant et professionnel, capable d'apporter à la production du flux, comme à la consolidation du stock, la valeur ajoutée de la correction formelle, de la lisibilité, de l'accessibilité, de la cohérence (élimination des ambiguïtés et redondances), de la complétude, de la proportionnalité, de la bonne insertion dans l'ordonnancement juridique (respect des engagements internationaux, respect de la hiérarchie des normes, codification...) et de l'entrée en vigueur harmonieuse dans l'espace et dans le temps.

En France, l'intervention du Conseil d'Etat à titre consultatif est prévue pour les projets de loi par l'article 39 de la Constitution. Sa saisine n'est obligatoire pour les décrets que lorsque la loi l'a ainsi prévu.

Il faut croire que le passage devant lui ne rebute pas les pouvoirs publics, puisque les lois sont remplies de renvois au décret en Conseil d'Etat et que, depuis quatre ans, une dizaine de propositions de loi importantes lui ont été volontairement soumises par l'une ou l'autre assemblée.

Le Conseil constitutionnel accorde assez d'importance à l'intervention du Conseil d'Etat en matière de projets de loi pour censurer (en 2003) un projet de loi dont le contenu avait été modifié au lendemain de la délibération du Conseil d'Etat sur un point significatif non évoqué devant celui-ci.

Est également de nature à tempérer le désordre normatif, à la source gouvernementale de celui-ci, l'existence d'un organe apolitique

permanent, directement placé auprès du chef du Gouvernement, et exerçant, avec la souplesse, la disponibilité et l'autorité intellectuelle nécessaires, des fonctions de coordination interministérielle, d'expertise technique, d'assistance juridique et de filtrage. Tel est en France le rôle du Secrétariat général du Gouvernement, petite équipe dont on ne dira jamais assez le dévouement et la compétence. Le SGG a su éviter bien des dérapages au processus normatif, même si, parfois, il est comme le château de sable de la raison face au flot inexorable des emballements politiques.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue apporter toute une série de garanties nouvelles en faveur de la qualité du travail législatif:⁴

- nécessité d'une étude d'impact accompagnant tout projet de loi et dont l'absence ou l'insuffisance peut justifier un refus d'inscription à l'ordre du jour par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie;
- possibilité, pour le président de chaque assemblée, de faire examiner une proposition de loi d'initiative parlementaire par le Conseil d'Etat;
- possibilité, pour les Conférences des présidents agissant conjointement, de refuser l'examen d'un texte en urgence;
- délai minimal pour examiner un texte en première lecture;
- faculté, pour le règlement de chaque assemblée de contrer les amendements inspirés par une volonté d'obstruction.

L'avantage de ces innovations est de faire porter les efforts sur la « clarté et la sincérité du débat parlementaire » (qualifiées d'exigences constitutionnelles par le Conseil constitutionnel), alors que le Parlement, s'il n'est pas la source exclusive des dysfonctionnements législatifs, porte sa part de responsabilité dans ceux-ci.

E) La notion d'étude d'impact a trouvé en France une traduction constitutionnelle et législative, mais son contrôle par la Conférence des présidents et par le Conseil constitutionnel laissera à désirer tant

⁴ On regrettera cependant que la modification de l'article 42 (discussion sur le texte adopté par la commission) ne permette plus au débat en séance publique de se dérouler sur la base du projet de loi lorsque celui-ci est fidèle à l'avis du Conseil d'Etat...

qu'il ne sera pas effectif... c'est-à-dire tant qu'il ne se sera pas traduit par un refus d'inscription ou par une censure.

Des enseignements peuvent déjà être tirés de l'expérience: l'étude d'impact est une bonne aide à la décision lorsque le choix n'est pas hypothéqué par des promesses de campagne ou des *priori* idéologiques. Autrement, elle n'est qu'habillage. L'étude d'impact doit être un outil de décision *ex ante* et non une justification *ex post*. L'étude d'impact complète, exacte et éclairante est une utopie. Mais il n'est pas interdit de se rapprocher de cet idéal.

Notons que, lorsque sincérité et lucidité sont possibles, la recherche objective et dépassionnée des incidences directes et indirectes de nouvelles règles devrait s'appliquer aussi, *a fortiori* même, aux normes supra législatives.

Ainsi la ratification d'une convention internationale en matière de droits fondamentaux, celle d'un traité européen ou l'insertion de nouveaux principes dans la Constitution injectent tôt ou tard dans l'ordonnancement juridique un surcroît de complexité et créent de nouvelles zones d'inflammation contentieuse (il suffit de penser à la Charte de l'Environnement).

Imperceptible sur le moment, le « coût social net » de telles innovations, toujours présentées comme des progrès, jamais objectivement justifiées, peut être très lourd.

Rien ne sera possible tant que, aux plus hauts niveaux de l'Etat, on ne se sera pas converti à l'éthique de la responsabilité⁵ et qu'on en restera aux protestations d'intention.

A cet égard, on ne peut qu'être frappé, en examinant les études d'impact, par leur discrétion sur les conséquences effectives de ceux des choix (généralement les plus déterminants) qui entendent marquer une identité politique ou traduire un engagement.

Ces choix sont placés hors discussion, hors prévision, hors simulation, donc intangibles. « *C'est politique* » expose-t-on. Cela relève d'un monde autre que celui de la recherche empirique et raisonnable du bien commun: un monde symbolique que la raison ne peut comprendre.

Pauvres Lumières!

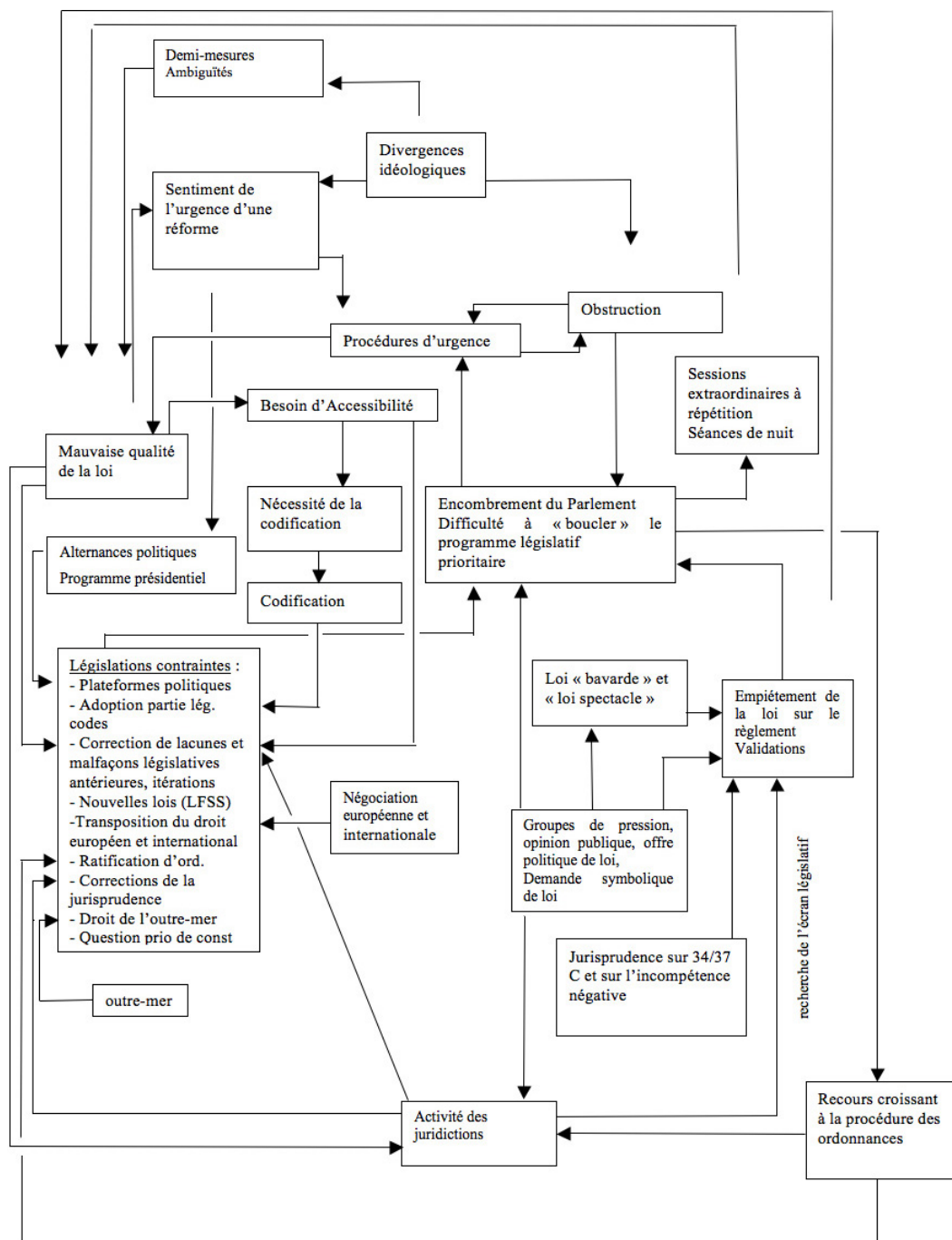
⁵ « Important les effets de tes actes plutôt que leurs motifs. Ce sont les effets de tes actes, plutôt que leurs motifs, qu'il faut confronter à tes valeurs ».

Annexe I

Le désordre normatif: un écheveau de causes entrelacées

Le graphique ci-dessus se lit comme suit:

- Chaque case représente un fait (encombrement du Parlement, existence de lois bavardes...), un état d'esprit (besoin d'accessibilité, sentiment de l'urgence d'une réforme, demande de loi...) ou un groupe de faits ou d'états d'esprit.
- Les flèches figurent les influences. Chacune flèche part d'une case « cause » et aboutit à une case « conséquence ».
- Une même case peut être l'origine de plusieurs flèches (elle est alors la source de plusieurs phénomènes) ou l'aboutissement de plusieurs flèches (elle est alors conditionnée par plusieurs facteurs).
- Le plus souvent, une flèche exprime une cause parmi d'autres. Lorsqu'une case regroupe plusieurs éléments (par exemple le bloc « législation contrainte » à gauche du graphique), on s'est efforcé de faire aboutir les flèches pertinentes à l'intérieur même du bloc (par exemple la flèche partant de la case « activités des juridictions » pointe sur la ligne « corrections de la jurisprudence »).
- Une case à laquelle n'aboutit aucune flèche peut être regardée comme une cause autonome (elle influence les autres cases sans être influencée par elles).



Encombrement du Parlement et qualité de la législation:
 de quelques cercles vicieux...

Annexe II

L'écriture de la loi: un processus riche en facteurs chaotiques

Le terme « chaotique » est ici pris au sens mathématique: se dit d'un phénomène hautement imprévisible dans la mesure où la plus petite variation d'un des facteurs influant sur son déroulement peut avoir sur celui-ci des effets considérables.

Les facteurs chaotiques du processus législatif sont présents à tous les stades de celui-ci

1) Facteurs chaotiques au stade de l'élaboration des textes

Facteurs chaotiques liés au fait générateur:

- Cas de « législation forcée » d'origine exogène: décisions de justice (CJUE, CEDH, QPC, arrêts des cours suprêmes), législation européenne (transposition de directives), accords internationaux appelant l'intervention du législateur national,
- Concessions aux groupes de pression, mouvements sociaux etc.,
- Engagements de campagne qu'il faut honorer coûte que coûte,
- Dysfonctionnements interministériels, initiatives imprévues des parlementaires...
- Projets de loi sans étude d'impact digne de ce nom, insuffisamment expertisés, n'ayant pas donné lieu aux consultations nécessaires ou trop rapidement soumis au CE.

Facteurs chaotiques liés au fond:

- Mesure inefficace au regard de l'objectif visé, par suite d'une erreur de diagnostic ou d'une ignorance volontaire ou involontaire des ressorts des problèmes que l'on entend traiter,
- Mesure ayant l'effet direct escompté, mais produisant aussi des effets collatéraux, pervers ou à moyen long terme, annulant le bénéfice de leurs effets directs et immédiats,

- Mesure seulement efficace dans une situation qui sera dépassée lorsque la loi entrera en vigueur ou du fait même de cette entrée en vigueur (par exemple: rétraction de l'assiette d'une imposition dont on augmente le taux),
- Mesure apparemment ou/et politiquement bien ciblée, mais s'avérant en réalité contreproductive au regard de l'objectif visé,
- Mesures poursuivant des objectifs logiquement, économiquement, juridiquement ou budgétairement irréalistes ou inaccessibles.

Facteurs chaotiques

liés à la forme:

- Sur-réaction à l'évènement ou rédaction hâtive (amendement) se traduisant par des malfaçons,
- Enoncés incertains quant à leur portée et à leur intensité normative. Celles-ci seront aléatoirement fixées après coup par d'autres que le législateur: administrations, groupes de pression et, in fine, juridictions. Le pouvoir législatif se sera donc dépouillé au profit d'autres pouvoirs, non élus,
- Mauvaise insertion dans l'ordonnancement juridique (notamment par défaut de coordination avec les dispositions existantes, erreurs de renvoi, non consolidation des codes...), privant la mesure de tout ou partie de sa portée ou lui donnant une portée non désirée

2) Facteurs chaotiques liés au vote de la loi

- Incidents, viscosités ou frottements de la procédure parlementaire
- Amendements insuffisamment réfléchis, favorisés par l'urgence et le volume du texte,
- Nombre insuffisant de navettes,
- Concessions et tractations aboutissant à l'adoption en bloc de dispositions qui auraient mérité une discussion détaillée.

3) Facteurs chaotiques liés à l'intervention des instances juridictionnelles

- Contrôle de constitutionnalité *a priori* (DC) et *a posteriori* (QPC), avec ses censures et ses réserves d'interprétation,
- Contrôle de conventionalité par les cours suprêmes nationales et les cours supranationales au regard du droit de l'Union européenne, de la CEDH et des traités: dispositions écartées, condamnées ou interprétées sous réserve,
- Interprétations jurisprudentielles neutralisant, exagérant ou faussant l'intention première du législateur.

4) Facteurs chaotiques liés à l'intervention de l'administration

- Délais variables dans lesquels interviennent les décrets d'application, compte tenu des difficultés inégales d'exécution, des ressources ministérielles disponibles, de l'exposition des administrations aux groupes d'influence etc..
- Fidélité variable des décrets d'application à l'intention première du législateur,
- Utilisation variable par le décret d'application de la marge de manœuvre laissée par le législateur,
- Pratiques administratives fluctuantes en matière d'application, de contrôle et de sanctions des règles législatives,
- Moyens inégaux affectés à la mise en œuvre de la volonté du législateur,
- Résistances du corps social.

5) Facteurs chaotiques liés au recours aux ordonnances

- Importance qualitative et quantitative de la législation déléguée s'imposant *de facto* au Parlement au stade de la ratification et dépossédant donc la Représentation nationale de ses prérogatives législatives;

- Mauvais «réglage» ou complexité excessive des dispositifs d'habilitation, empêchant les ordonnances de produire l'effet escompté;
- Retards et incomplétude des ordonnances ;
- Déboires contentieux aux diverses étapes de la procédure.

6) Facteurs chaotiques liés à l'appropriation de la règle législative par la société civile

- Arrangements entre acteurs économiques et sociaux quant à la place, valeur et portée accordées à la règle législative;
- Connaissance, intelligibilité, accessibilité et facilité d'utilisation de la règle législative par le public, les professions juridiques et les intermédiaires socio-professionnels;
- Disponibilité effective variable des voies de recours;
- Existence d'acteurs politiques, sociaux, associatifs, professionnels susceptibles de promouvoir, ou au contraire de freiner ou de paralyser, l'application effective de la règle législative.

Annexe III

Exemple fictif de « scénario catastrophe » législatif

- L'émotion provoquée par un accident mortel survenu dans un ascenseur mal entretenu d'une cité défavorisée incite un député à déposer un amendement à une loi sur l'urbanisme qui se trouve être en discussion au Parlement. Obligation est faite aux propriétaires de mettre les immeubles d'habitation existants en conformité avec les normes les plus récentes.
- Un délai de deux ans est fixé. Au-delà, des sanctions pénales sont prévues qui s'ajouteront aux réparations civiles de droit commun. Pour aller plus vite - et conformément à un réflexe égalitariste inhérent à notre génie national - l'obligation est uniforme. Surtout, on ne cherche pas à savoir ce qui serait déjà possible en l'état de la législation: l'important est que le Parlement lui-même ait montré son souci de répondre à l'émotion publique. L'amendement, adopté à l'unanimité, ne sera plus remis en cause dans la suite du débat parlementaire.
- Le délai s'écoulant, et après le temps d'inertie habituel, on s'aperçoit que la loi ne pourra être respectée. Apparaissent en effet des goulots d'étranglement: pas assez d'entreprises pour réaliser les travaux; pas assez de personnels spécialisés. Trop coûteux. La totalité du parc, tant s'en faut, ne pourra être mise en conformité en temps utile. On tente d'assouplir les contraintes au niveau réglementaire, mais les groupes militants crient au sabotage. Finalement, le législateur lui-même repousse piteusement les délais (avec effet rétroactif, compte tenu de l'expiration du délai, ce qui provoque des contentieux adventices).
- La confrontation d'une demande captive à une offre limitée fait en outre monter les prix. Ce sont les propriétaires des beaux quartiers et non ceux des quartiers défavorisés qui peuvent payer. Les principaux bénéficiaires de la mesure sont les patrimoines immobiliers cotés; les principales victimes les organismes d'habitation à loyers modérés et le logement social...
- Il faut donc apporter des compensations, ce qui oblige à obtenir l'aval de l'Union européenne et à monter un mécanisme d'aides

budgétaires onéreux, après une laborieuse concertation avec les collectivités territoriales et autres acteurs concernés.

- Ces difficultés, retards et reports se retournent d'autant plus sévèrement contre les pouvoirs publics qu'un nouvel accident survient dans un immeuble à loyers modérés de dix étages... Une proposition de loi est déposée qui tend à l'application immédiate de normes renforcées et dénonce, dans son exposé des motifs, le sabotage dont a été l'objet, par indifférence, voire pour des motifs plus inavouables encore, l'initiative législative antérieure. Les médias lui font un écho retentissant et tout recommence.