

« La loi, les sciences et le citoyen »

par Vito Marinese*

(version actualisée d'un article publié dans *Le mensuel de l'Université*, n°27, 06/2008)

Si les lois sont à ce point essentielles au bon fonctionnement de nos sociétés, n'est-il pas souhaitable de mobiliser tous les moyens disponibles pour assurer leur qualité ?

La loi est au cœur de notre système politique. Elle nous gouverne. Chacun de nous est soumis à ses arbitrages dans sa vie personnelle, familiale ou professionnelle. Elle est ce qui nous unit parce qu'elle est la règle commune. Expression de la volonté générale, elle constitue un des piliers de notre collectivité et assure la paix sociale.

Pourtant, cette loi, si essentielle au fonctionnement de notre société, est « malade » à en croire les spécialistes qui se « pressent à son chevet »¹. Instrument du changement social, elle est jugée de plus en plus impuissante à transformer la réalité. Du côté des citoyens, elle suscite au pire l'hostilité, au mieux l'indifférence²...

A partir de ce constat, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les origines de la crise et sur les remèdes appropriés. Tel est l'objet d'une discipline qui se développe peu à peu mais qui reste largement méconnue en France : la légistique³.

« Science-carrefour »⁴, cette discipline vise à favoriser et à coordonner la participation de tous ceux qui peuvent éclairer le législateur sur la société qu'il souhaite gouverner. Les scientifiques sont alors en première ligne. Dès lors que les champs d'intervention du législateur se sont étendus à tous les domaines des activités humaines⁵, dès lors qu'elle

¹ Voir notamment B. MATHIEU qui explique : « emprunter à la médecine ses concepts et son vocabulaire, vient naturellement à l'esprit de l'observateur. La loi est malade dit-on. De nombreux médecins se pressent à son chevet pour proposer les traitements susceptibles de traiter les affections dont elle souffre. », B. MATHIEU, *La loi*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 2ème éd., 2004, p.71. Dans le même sens, M. COUDERC constate : « La loi est un organisme vivant, tantôt une personne, tantôt l'un de ses organes atteint par une maladie à laquelle bientôt elle finit par s'identifier. ». M. COUDERC, « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, n°114, La loi, 2005, p.21. L'auteur fait un relevé des formules métaphoriques destinées à désigner la dégénérescence de la loi : « anémie », « sénescence », « thrombose » etc.. *Ibid.* pp.21-22.

² Cette indifférence, particulièrement marquée chez les jeunes, a conduit des associations à mener des actions dans les quartiers difficiles afin de sensibiliser le jeune public au caractère essentiel de la loi. Amar Henni explique aux jeunes « que nul n'est censé ignorer la loi et qu'elle est là pour les protéger. » Cf. « Ados ambassadeur de la loi », *Libération* du lundi 30 octobre 2005.

³ Sur la légistique, voir notamment C.-A. MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

⁴ L.Mader évoque la science de la législation en ces termes : « ne pouvant se développer que sur la base d'un dialogue intense entre plusieurs branches du savoir, celle-ci est appelée à devenir une « science-carrefour ». L. MADER, « La législation : une science en devenir », in *La science de la législation*, Travaux du centre de philosophie du droit, Paris II, 1988, p.12. Dans le même sens, voir C.-A.MORAND, « Éléments de légistique formelle et matérielle », in C.-A. MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, op. cit., p.27.

⁵ Ce constat est notamment établi par le rapport final du programme national de recherche n°6 mené en Suisse. Les auteurs constatent : « Au cours des dernières décennies, la capacité d'action de l'État a été soumise à des exigences accrues, à la suite de l'augmentation des tâches confiées à l'État social et à la diversification des valeurs. Les nouvelles politiques globales (construction des routes nationales, politique énergétique, protection de l'environnement), tout comme la complexité croissante des domaines classiques d'intervention (agriculture, logement) illustrent bien les transformations qu'a subies le

s'emploie à régler des problèmes sociétaux tels que la croissance économique, le chômage, la santé publique, la délinquance, l'environnement, la gestion des ressources naturelles..., la loi s'aventure sur des terrains bien connus par de nombreux spécialistes, experts ou scientifiques, qu'ils soient économistes, sociologues, criminologues, biologistes, géologues.

A contre-courant du cloisonnement actuel des disciplines scientifiques, la légistique préconise de mobiliser autour de cet objet d'intérêt commun, toutes les ressources scientifiques disponibles : Sciences naturelles, sciences physique, mathématique, économie, sociologie, linguistique, psychologie, anthropologie, philosophie etc. Il s'agit en outre de réconcilier le monde de la recherche et celui de la politique... en ouvrant l'espace public de discussion et de débat aux experts dans leur diversité. Cette perspective rejoint la conception antique de la démocratie qui lie idéalement le pouvoir au savoir. Cette démocratie ne se résume pas à une procédure de dévolution du pouvoir dans le cadre d'élections, mais constitue un processus de recherche de la bonne décision, la loi idéale⁶

Cette discipline prône ainsi une rationalisation du processus d'élaboration des lois et propose dans cette perspective une véritable méthodologie (cf. le schéma du processus itératif). En amont, il s'agit d'associer, autour de l'auteur de la loi, toutes les disciplines pertinentes pour cerner au mieux le domaine sur lequel une loi se prépare : quelle est la réalité du problème que la loi souhaite traiter ? Quels objectifs peut-elle poursuivre ? Quels moyens seraient adéquats pour les atteindre ? En aval, il s'agit pour les scientifiques des différentes disciplines concernées de procéder à l'évaluation rigoureuse des effets de la loi : quel a été son impact ? La loi a-t-elle produit les effets recherchés ? Chaque loi donne ainsi lieu à une expérimentation dans ce laboratoire grandeur nature : la société.

Les inconvénients d'une telle participation de la science à l'élaboration de la loi sont bien connus⁷ : est-il souhaitable de voir la politique déposséder par les experts ? Que reste t-il de la démocratie dans un système où la prise de décision politique est confisquée par les savants ? Les dérives potentielles sont également bien connues, qu'elles relèvent de l'histoire (celle du XX^{ème} siècle suffit à constater que tout et n'importe quoi peut être fait

processus de décision. », *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, éd. Réalités sociales, Trad. J.-D. DELLEY, Avant-propos, p.9

⁶ « Et si l'on se mettait à rêver ! Le législateur n'aurait ni fougades, ni saccades. Il ne connaîtrait ni tergiversations, ni résignation. La loi serait toujours utile, adaptée et efficace. Le législateur n'agirait ni à la légère, ni à l'aveuglette. Il se soucierait de l'opportunité et de la qualité des mesures qu'il édicte. Puis, il en analyserait les effets et pallierait leurs insuffisances. Il ne légiférerait pas sans « études d'impact », sans évaluation rétrospective du droit existant et sans appréciation prospective de celui qu'il prépare. Dans le doute, il procéderait par expérimentations. Pour étayer ses décisions, il recourrait à des experts et s'appuierait sur leurs expertises. Ce législateur éclairé sculpterait des lois parfaites... ». J.-L. BERGEL, Préface, in C.-A. MORAND (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, PUAM, 1993, p.9.

⁷ « Mais ce droit aseptisé et constamment révisé n'y perdrait-il pas son âme ? La sécurité juridique ne serait-elle pas menacée par trop d'instabilité ? La loi ne serait-elle pas déshumanisée, trop scientifique pour épouser l'infinité des comportements individuels et l'imprévisibilité des évolutions sociales ? Cette rationalisation de la confection de la loi ne méconnaîtrait-elle l'irrationalité des faits ? S'accommoderait-elle des exigences des valeurs morales et sociales que doit rechercher ou protéger tout système juridique ? Sa technocratie n'é luderait-elle pas toute démocratie ? Les lois sont des règles. Ce ne sont pas des expériences. Un Parlement n'est pas un laboratoire. La règle de droit n'est pas une équation. ». J.-L. BERGEL, Préface, in C.-A. MORAND (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses universitaires d'Aix Marseille, PUAM, 1993, p.9.

au nom de la science) ou de la science-fiction (*Le meilleur des mondes* ou *Bienvenu à Gattaca* offrent des visions tout à fait pertinentes des dérives d'une société par trop rationalisée).

Ces inconvénients et ces dérives peuvent toutefois être évités si l'on cantonne l'expertise scientifique à sa fonction naturelle. La science a comme fonction de faire émerger le doute, d'éclairer le politique mais nullement de lui imposer des choix. Le choix relève par nature de la politique lorsque sur des questions fondamentales les scientifiques sont rarement unanimes. Dans le cadre de l'élaboration des lois, le rôle des scientifiques se borne à faire en sorte que le choix du législateur soit un choix éclairé. Dans ce cadre, la légistique a vocation à assurer l'expression pluraliste des opinions scientifiques.

En outre, il convient de remarquer que l'expertise n'a pas attendu la légistique pour faire irruption dans la sphère politique. Les législateurs contemporains, en France et dans le monde, marquent une propension naturelle à ne consulter des experts que de certaines disciplines oubliant ainsi que la connaissance de la société se construit de manière diffuse, par ramification des sciences sociales et donc dans le cadre de l'interdisciplinarité. Anthropologie⁸ et philosophie⁹ sont à cet égard largement oubliées par les législateurs contemporains. Dans ce cadre, la légistique a donc vocation à favoriser le plus large déploiement de l'éventail des sciences mobilisées par le législateur.

Néanmoins, ces perspectives ne doivent pas occulter la principale difficulté d'une telle entreprise : la qualité de la loi reste fonction de l'investissement politique des citoyens. S'informent-ils sur les lois en cours d'élaboration ou même sur celles qui sont actuellement en vigueur ? Exercent-ils leur jugement critique sur les politiques menées par leurs représentants ? La démocratie est directement dépendante de l'instruction des citoyens, ou, pour reprendre la formule de R. Debray, « le suffrage universel serait illégitime s'il était imbécile »¹⁰. Ce n'est donc pas seulement la science, mais sa cousine l'éducation, qui doit parallèlement se développer ! L'élévation du niveau d'éducation des citoyens est supposé provoquer des effets positifs au regard du développement démocratique : « le but de l'instruction n'est pas de faire admirer aux hommes une législation toute faite, mais de les rendre capables de l'apprécier et de la corriger (...) Il faut qu'en aimant les lois on sache les juger »¹¹. Dans le cadre de notre démocratie, les citoyens, de plus en plus instruits et informés, devraient, en toute logique, être mieux à même de porter un regard critique sur les décisions prises au nom de l'intérêt général. Là encore, cet idéal liant la démocratie et le savoir reste largement fonction d'un autre facteur : celui du système éducatif. La qualité de la loi est alors liée à la qualité du service

⁸ « Quel est l'homme auquel notre droit contemporain s'adresse ? ». Jan M. BROEKMAN, *Droit et anthropologie*, LGDJ, La pensée juridique moderne, Paris, 1993, p.11. Voir également, E. LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, LGDJ, Droit et société, Paris, 1999 et N. ROULAND, *L'anthropologie juridique*, PUF, Que sais-je ?, 1995.

⁹ A. Viandier remarque à cet égard : « quant à la philosophie, elle est fâcheusement absente des calculs du législateur moderne ; il faut y voir l'une des causes du déclin de la loi. L'œuvre législative qui n'est pas irradiée par une réflexion sur l'idée de justice n'est que l'instrument d'une politique, la réponse à une préoccupation fugace, vite caduque », A. VIANDIER, *Recherche de légistique comparée*, op. cit., p.28.

¹⁰ R. DEBRAY, *L'État séducteur. Les révolutions médiologiques du pouvoir*, Gallimard, 1993, p.82. Dans ce cadre, « les maîtres d'école devaient donc être non seulement des dispensateurs de savoir mais des « instruments d'éducation politique » ou des « sous-officiers de la démocratie ». *Ibid.* p.86.

¹¹ CONDORCET, *Œuvres complètes*, Publiées par Arago chez Didot, Paris, 1847-1849. Voir spécialement le *Premier mémoire sur l'instruction publique*, *ibid.* pp.211-213. Sur le sujet, voir également B. BACZO, *Une éducation pour la démocratie. Textes et projet de l'époque révolutionnaire*, Garnier, Paris, 1982.

public de l'éducation. A cet égard, et dans une perspective démocratique, la qualité de l'éducation peut s'évaluer à l'aune des objectifs qu'elle poursuit : s'agit-il de former des individus à exercer des fonctions déterminées au regard des nécessités du marché du travail, ou bien s'agit-il de former des esprits critiques capables de se forger une opinion sur des sujets très divers. Encore une fois, qu'il s'agisse de la science ou de l'éducation, l'interdisciplinarité apparaît comme une clef essentielle du devenir de la loi et donc de notre civilisation.

Conclusion : L'occasion ratée de la révision constitutionnelle de 2008

La révision constitutionnelle de 2008 offrait une occasion d'avancer sur le terrain de l'élaboration des lois. Les études d'impact désormais imposées pour les projets de loi auraient pu conduire à un tel progrès si le législateur organique n'avait pas confié au Gouvernement le soin de les rédiger. Dès lors, l'élaboration de ces documents relève davantage de l'exercice d'autojustification que de l'évaluation *ex ante* rigoureuse. Occasion manquée donc, puisque c'est évidemment dans ce cadre que la collaboration des savants et des politiques pourrait s'épanouir. Cette perspective n'est pas éloignée de l'« Académie du Futur » imaginée par Pierre Rosanvallon¹² et conduirait à intégrer cette dernière au processus législatif. Aux savants issus des différentes sciences sociales d'élaborer les études d'impact, aux politiques d'en débattre et de trancher... en connaissance.

* Vito Marinese est docteur en droit à l'Université Paris X Nanterre.

¹² Pierre ROSANVALLON, « Le souci du long terme », in *Pour changer de civilisation*, Odile Jacob, 2011, pp.349 et s.