

CHAPITRE 1

Ce que la loi organise réellement

Lorsqu'une personne pense à la loi, elle imagine généralement une série de règles indiquant ce qui est permis, interdit ou obligatoire. Cette représentation n'est pas fausse, mais elle ne décrit qu'une partie du dispositif. Un texte juridique ne se contente pas d'ordonner un comportement. Il distribue des positions. Il désigne celui qui possède un droit, celui qui supporte une obligation, l'autorité qui peut intervenir, la procédure qu'elle doit respecter et la conséquence attachée au non-respect de la règle. La loi n'organise donc pas seulement les conduites individuelles. Elle organise les relations entre les personnes, les institutions et les différents détenteurs de pouvoir.

Une décision administrative permet d'observer cette mécanique sans théorie inutile. Son contenu peut accorder une autorisation, imposer une obligation, refuser un avantage ou prononcer une sanction. Mais avant même d'examiner si le résultat paraît raisonnable, il faut déterminer qui a pris la décision, en vertu de quel texte, dans quel domaine, selon quelle procédure et avec quelle possibilité de contestation. Une décision peut sembler matériellement justifiée tout en ayant été prise par une autorité incompétente. Elle peut provenir de l'autorité compétente, mais avoir été adoptée selon une procédure irrégulière. Elle peut être régulière et pourtant reposer sur une mauvaise interprétation du droit applicable. Le contenu n'est qu'un élément parmi d'autres.

Le mot « loi » lui-même exige une précision. Dans le langage courant, il désigne l'ensemble des règles juridiques. Dans l'organisation constitutionnelle française, il possède également un sens plus strict. L'article 34 de la Constitution détermine les matières dans lesquelles intervient le législateur, notamment les droits civiques, les garanties fondamentales des libertés publiques, la nationalité, les infractions, les peines, les impôts, le régime de la propriété et les principes fondamentaux de plusieurs branches du droit. L'article 37 attribue un caractère réglementaire aux matières qui ne relèvent pas de ce domaine. Le droit applicable ne provient donc pas uniquement des lois votées par le Parlement. Il comprend aussi la Constitution, les traités applicables, les règlements, les décisions juridictionnelles et différents actes pris par les autorités compétentes.

Cette distinction ne relève pas d'un raffinement réservé aux juristes. Elle permet d'identifier l'auteur de la règle, la procédure suivie pour l'adopter, sa place dans la hiérarchie juridique et les moyens de la contester. Une circulaire administrative ne possède pas la même fonction qu'une loi. Un décret n'est pas adopté selon la même procédure qu'un texte législatif. Une décision de justice tranche un litige et interprète les normes applicables ; elle ne se confond pas avec

le texte sur lequel elle s'appuie. Employer le même mot pour toutes ces réalités donne l'impression d'un bloc unique. Le système repose au contraire sur une distribution précise des fonctions.

Le pouvoir réglementaire illustre cette organisation. Le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire, sous les réserves prévues par la Constitution. Le Parlement détermine certaines règles ou certains principes ; l'exécutif adopte ensuite les mesures nécessaires à leur mise en œuvre lorsque le texte l'exige. Une protection annoncée par la loi peut donc dépendre de dispositions d'application qui en définissent les modalités concrètes. Tant que ces modalités ne sont pas réunies, le droit proclamé peut rester partiellement inutilisable. Le droit ne fonctionne pas seulement par adoption d'un principe. Il fonctionne par chaînes d'autorisation et d'exécution.

La première fonction d'une règle juridique consiste à attribuer des droits. Cette attribution ne prend pas toujours la forme simple d'une phrase déclarant que chacun possède une liberté déterminée. Le texte peut reconnaître une faculté d'agir, protéger une situation, permettre de réclamer une prestation, autoriser la conclusion d'un contrat ou ouvrir un recours. Il précise généralement les conditions nécessaires : âge, statut, résidence, délai, intérêt à agir, existence d'un dommage ou appartenance à une catégorie définie.

Un droit n'est donc jamais seulement un principe abstrait. Il possède un titulaire, un objet, un débiteur éventuel et des conditions d'exercice. Une personne peut bénéficier d'une liberté sans pouvoir exiger d'un tiers qu'il lui fournisse les moyens matériels de l'exercer. Elle peut détenir une créance imposant au contraire une obligation précise à une autre personne. Elle peut également posséder un droit opposable à une institution, à condition de saisir l'autorité compétente et de remplir les critères prévus. Dire qu'une personne « a un droit » sans préciser sa nature, son destinataire et ses conditions d'activation fournit une information incomplète.

La loi distribue également des obligations. Certaines imposent une action, comme payer une dette, déclarer une situation ou respecter une mesure de sécurité. D'autres exigent une abstention. Elles peuvent peser sur une personne privée, une entreprise, une administration ou une autorité publique. Leur contenu varie, tout comme les conséquences de leur violation. Le non-respect d'une obligation contractuelle peut conduire à une exécution forcée, à une résolution du contrat ou à une indemnisation. Une obligation administrative peut

donner lieu à une décision de retrait, à une mise en demeure ou à une sanction. Une obligation pénale relève encore d'une autre logique.

Ces mécanismes ne doivent pas être fusionnés sous le terme vague de punition. Le droit civil cherche principalement à régler des relations et à réparer certains dommages. Le droit pénal définit des infractions et des peines. Le droit administratif organise l'action des autorités publiques et le contrôle de leurs décisions. Le droit disciplinaire traite des manquements liés à une fonction, à une profession ou à une institution. Un même comportement peut être examiné dans plusieurs de ces cadres, mais chaque procédure conserve son objet, ses acteurs, ses règles de preuve et ses conséquences.

Une agression commise par un professionnel peut ainsi produire plusieurs questions distinctes. L'acte constitue-t-il une infraction pénale ? A-t-il causé un dommage ouvrant droit à réparation ? Représente-t-il un manquement professionnel susceptible de sanction disciplinaire ? L'institution qui employait l'auteur a-t-elle commis une faute dans son organisation ou sa surveillance ? Ces questions peuvent porter sur les mêmes faits sans recevoir la même réponse. Une absence de condamnation pénale n'empêche pas automatiquement toute responsabilité civile ou disciplinaire. Inversement, une sanction professionnelle ne constitue pas une condamnation pénale.

Cette pluralité n'est pas conçue pour embrouiller volontairement la personne concernée. Elle résulte de la séparation des responsabilités et des finalités. Elle crée cependant un effet pratique évident : celui qui veut agir doit identifier le cadre pertinent. Une personne peut décrire correctement ce qu'elle a subi et se tromper néanmoins sur l'institution capable d'y répondre. Elle peut demander une peine à une juridiction civile, une indemnisation à une autorité disciplinaire ou une reconnaissance morale à une procédure qui ne peut produire qu'une décision technique.

La loi distribue ensuite des pouvoirs. Certaines personnes peuvent conclure des contrats, administrer un bien, représenter un enfant, agir au nom d'une société ou prendre des décisions pour le compte d'une institution. Les autorités publiques disposent de pouvoirs plus contraignants : contrôler, autoriser, interdire, imposer une contribution, mener une enquête, poursuivre, juger ou exécuter une décision. Ces pouvoirs ne sont pas supposés exister par nature. Ils doivent être attribués par une norme et exercés dans les limites qu'elle fixe.

Cette limite constitue l'une des fonctions centrales du droit. Une autorité ne peut pas justifier son intervention par la seule utilité qu'elle

lui attribue. Elle doit pouvoir identifier la base juridique qui l'autorise à agir. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme ainsi que nul ne peut être accusé, arrêté ou détenu en dehors des cas déterminés par la loi et des formes qu'elle prescrit. La Constitution confie par ailleurs à l'autorité judiciaire la protection de la liberté individuelle dans les conditions prévues par la loi. L'encadrement juridique du pouvoir ne supprime ni les abus ni les erreurs, mais il rend l'action contestable selon des critères autres que la simple volonté de celui qui commande.

Le pouvoir juridique doit être distingué de la puissance matérielle. Une institution peut disposer des moyens physiques ou administratifs d'imposer une décision sans posséder légalement la compétence nécessaire. À l'inverse, une autorité peut être juridiquement compétente mais manquer de moyens pour rendre son action effective. Le droit attribue un pouvoir reconnu ; les ressources déterminent ensuite la capacité de l'exercer. Confondre ces deux dimensions conduit à croire que toute autorité capable d'agir est autorisée à le faire, ou qu'une compétence inscrite dans un texte garantit automatiquement son efficacité.

La compétence est le mécanisme qui répartit ces pouvoirs. Elle détermine quelle autorité peut intervenir selon la matière, le territoire, la personne concernée et parfois la période considérée. Elle évite qu'une seule institution puisse répondre à toutes les questions selon sa propre appréciation. Une juridiction civile ne dispose pas des mêmes attributions qu'une juridiction pénale. Un tribunal administratif n'examine pas les mêmes litiges qu'un tribunal judiciaire. Une autorité locale ne possède pas les mêmes pouvoirs qu'une autorité nationale.

Cette répartition protège contre la concentration du pouvoir, mais elle impose au demandeur de trouver le bon interlocuteur. La limite de compétence qui empêche une institution d'agir arbitrairement peut devenir, pour la personne qui cherche une réponse, une succession de refus juridiquement fondés. Chaque autorité peut avoir raison de déclarer qu'elle ne peut pas intervenir. Le problème initial demeure pourtant entier. Le système protège alors correctement ses frontières internes sans nécessairement protéger celui qui se trouve à l'extérieur de chacune d'elles.

Le droit détermine aussi qui peut saisir l'autorité compétente. Le fait d'être intéressé par une question ou moralement affecté par une situation ne suffit pas toujours pour agir en justice. En matière civile, le Code de procédure civile ouvre l'action à ceux qui possèdent un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, tout en

permettant à la loi de réserver certaines actions à des personnes spécialement qualifiées. Une prétention formée par ou contre une personne dépourvue du droit d'agir est irrecevable. Le tribunal peut donc refuser d'examiner le fond d'une demande non parce qu'il estime que l'injustice dénoncée n'existe pas, mais parce que celui qui l'a saisie n'est pas juridiquement autorisé à porter cette demande.

Cette règle peut sembler brutale lorsqu'une affaire soulève un problème évident. Elle évite pourtant que n'importe qui puisse engager une procédure au nom d'une autre personne, mobiliser les tribunaux pour défendre un intérêt purement abstrait ou imposer à quelqu'un une action qu'il ne souhaite pas conduire. Le droit d'agir constitue à la fois une porte et une limite. Il protège l'autonomie des personnes et l'organisation des juridictions, tout en excluant certaines interventions qui pourraient sembler socialement utiles.

La procédure organise le passage entre la règle générale et la décision individuelle. Elle précise comment une demande est présentée, à qui elle est adressée, quels documents doivent être fournis, comment l'autre partie peut répondre, qui examine les éléments et dans quel délai un recours peut être formé. Elle n'est pas un emballage placé autour du droit véritable. Elle constitue l'un des moyens par lesquels le droit limite le pouvoir de décision.

Une procédure contradictoire, par exemple, empêche en principe qu'une partie obtienne une décision sur la base d'éléments que l'autre ne pourrait pas connaître ou discuter. Une obligation de motivation contraint l'autorité à exposer les raisons de son choix. Un délai de recours permet de contester une décision, mais il fixe aussi le moment à partir duquel celle-ci ne pourra plus être remise en cause par cette voie. Chaque garantie possède ainsi une double fonction : elle ouvre une possibilité et en délimite l'usage.

La forme juridique n'est donc pas nécessairement du formalisme vide. Exiger une signature, une motivation, une notification ou le respect d'un délai peut permettre d'identifier l'auteur d'une décision, de comprendre son fondement et de préparer une contestation. Ces exigences deviennent néanmoins des obstacles lorsque leur complexité dépasse la capacité raisonnable d'une personne à les comprendre ou lorsqu'une erreur mineure entraîne une conséquence disproportionnée.

La date d'entrée en vigueur d'un texte fournit un exemple simple de l'importance de ces mécanismes. En France, les lois et les actes administratifs publiés au Journal officiel entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Certaines

dispositions peuvent toutefois nécessiter des mesures d'application, ce qui reporte leur mise en œuvre. Une règle peut donc avoir été adoptée et publiée sans produire immédiatement l'ensemble de ses effets. Pour déterminer ce qui était applicable à une situation, il ne suffit pas de trouver un texte. Il faut vérifier sa version, sa date d'entrée en vigueur et les éventuelles dispositions transitoires.

La temporalité juridique ne sert pas seulement à dater les textes. Elle organise la stabilité du système. Une personne doit pouvoir savoir quelle règle s'applique à ses actes. Une administration doit pouvoir déterminer à partir de quel moment elle peut mettre en œuvre une nouvelle procédure. Une juridiction doit distinguer la norme applicable au moment des faits de celle qui existe lorsqu'elle rend sa décision. Cette précision produit une sécurité nécessaire. Elle crée également une difficulté pour le lecteur qui consulte aujourd'hui une règle exacte mais inapplicable à une affaire plus ancienne.

Les délais de procédure remplissent la même double fonction. Ils empêchent qu'une situation puisse être contestée indéfiniment, protègent la conservation des preuves et permettent aux décisions d'acquiescer une certaine stabilité. Mais leur expiration peut fermer une voie de recours sans que le fond de la demande ait été examiné. Selon la matière et le mécanisme concerné, il peut s'agir de prescription, de forclusion, d'irrecevabilité ou de déchéance. Ces termes ne sont pas interchangeables, même s'ils produisent tous, pour la personne concernée, l'impression qu'un droit vient de disparaître à cause d'une date.

La conséquence d'une irrégularité dépend elle aussi du système prévu. Toute erreur ne provoque pas automatiquement l'annulation de la procédure ou de la décision. Le droit peut exiger que l'irrégularité ait causé un préjudice, qu'elle soit soulevée à un moment précis ou qu'elle concerne une formalité considérée comme essentielle. Cette sélection vise à éviter qu'une erreur sans effet réel détruise l'ensemble d'un processus. Elle oblige néanmoins celui qui conteste à démontrer non seulement qu'une règle n'a pas été respectée, mais parfois que cette violation a modifié sa situation.

Le droit organise enfin les conséquences. Il ne se contente pas de dire qu'un comportement est interdit ou qu'une obligation existe. Il détermine ce qui peut être demandé lorsque la règle n'est pas respectée. La conséquence peut consister en une réparation, une exécution forcée, une annulation, une restitution, une interdiction, une sanction administrative, une mesure disciplinaire ou une peine. Elle peut viser à remettre la personne dans la situation où elle aurait dû se

trouver, à compenser un dommage, à prévenir une répétition ou à punir l'auteur.

Ces finalités ne coïncident pas toujours. Une peine peut sanctionner un comportement sans réparer complètement la victime. Une indemnisation peut compenser une perte sans reconnaître une culpabilité pénale. L'annulation d'une décision administrative peut supprimer un acte irrégulier sans résoudre immédiatement toutes ses conséquences. Une mesure disciplinaire peut protéger une profession sans répondre à l'ensemble du dommage subi par une personne.

La loi distribue donc non seulement des droits et des obligations, mais également des formes de réponse. Elle décide quelles conséquences sont juridiquement disponibles et quelle autorité peut les prononcer. Une victime peut demander une mesure que la juridiction saisie n'a pas le pouvoir d'accorder. Un juge peut reconnaître l'existence d'un problème tout en étant limité par l'objet du recours. L'institution n'examine pas nécessairement tout ce qui est arrivé. Elle examine ce que la procédure l'autorise à trancher.

Cette transformation du réel en catégories juridiques constitue l'une des opérations les moins visibles du système. Une personne arrive avec une histoire continue. Le droit la découpe en faits, dates, actes, qualifications, responsabilités et demandes. Certains éléments deviennent juridiquement pertinents. D'autres restent en dehors du litige parce qu'ils ne correspondent pas à la question posée ou ne peuvent produire la conséquence recherchée.

Ce découpage n'est pas une trahison automatique de la réalité. Aucun tribunal ne pourrait travailler sur une histoire sans limites, comprenant chaque émotion, chaque contexte et chaque conséquence indirecte. La décision exige un objet déterminé. Mais ce qui permet de juger produit aussi une réduction. La justice institutionnelle ne traite jamais la totalité d'une situation humaine. Elle traite une version juridiquement organisée de cette situation.

Cette organisation favorise ceux qui savent traduire leur expérience dans les catégories attendues. L'avocat ne se contente pas de raconter plus clairement les faits. Il identifie la qualification pertinente, sélectionne les éléments utiles, choisit la procédure et formule une demande que l'autorité saisie peut réellement examiner. Celui qui ne dispose pas de cette compétence peut présenter un récit sincère, détaillé et pourtant juridiquement inutilisable.

La loi ne décide pas seulement ce qui est interdit. Elle décide sous quelle forme l'interdiction pourra être invoquée. Elle ne reconnaît pas seulement un droit. Elle détermine qui peut le réclamer. Elle ne crée

pas seulement une institution. Elle délimite sa compétence. Elle ne promet pas seulement une sanction. Elle organise la preuve, la décision, le recours et l'exécution nécessaires pour y parvenir.

Cette architecture ne permet pas de conclure que le droit serait une simple technique de domination. Les limites imposées aux autorités, les droits de la défense, les exigences de compétence et les procédures de recours protègent contre des formes très concrètes d'arbitraire. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen présente la loi comme l'expression de la volonté générale et affirme qu'elle doit être la même pour tous, qu'elle protège ou qu'elle punisse. Elle lie également l'existence d'une Constitution à la garantie des droits et à la séparation des pouvoirs. Le droit français ne présente donc pas la loi comme une volonté sans limite, mais comme un pouvoir encadré par des droits et une organisation institutionnelle.

Il serait toutefois naïf de considérer que cette architecture devient neutre dès lors qu'elle est générale. Une règle peut être identique pour tous et peser plus lourdement sur certaines personnes. Une procédure peut protéger équitablement les parties en théorie, tout en étant plus facilement utilisable par celle qui possède les ressources nécessaires. Une compétence clairement définie peut empêcher un abus de pouvoir et laisser simultanément une personne sans interlocuteur effectif.

L'analyse juridique doit donc commencer avant le jugement moral. Lorsqu'une décision paraît injuste, il faut identifier la règle appliquée, l'autorité qui l'a utilisée, la compétence qui lui a été attribuée, la procédure suivie et les conséquences qu'elle pouvait légalement prononcer. Cette méthode ne sert pas à excuser le résultat. Elle permet de localiser le mécanisme qui l'a produit.

Le pouvoir juridique devient visible lorsque l'on cesse de regarder uniquement l'interdiction finale. Il se trouve dans la capacité de définir les catégories, d'imposer une procédure, de fixer les délais, de sélectionner les preuves recevables et de déterminer quelle autorité aura le dernier mot. Celui qui organise ces éléments ne décide pas toujours directement de l'issue d'une affaire. Il détermine le terrain sur lequel cette issue deviendra possible.

La loi est donc moins une liste d'ordres qu'une carte de circulation du pouvoir. Elle attribue des droits, mais elle fixe les conditions de leur usage. Elle impose des obligations, mais elle choisit les conséquences de leur violation. Elle accorde des compétences, mais elle construit aussi les frontières permettant à chaque institution de limiter sa responsabilité.

Comprendre cette fonction évite deux erreurs. La première consiste à traiter la loi comme une déclaration morale qui suffirait à rendre le monde conforme à ses principes. La seconde consiste à la réduire à une façade sans effet, placée devant des rapports de force entièrement libres. Le droit produit des contraintes réelles, distribue des protections et limite certaines puissances. Il organise aussi les voies par lesquelles ces protections peuvent être ralenties, restreintes ou rendues inaccessibles.

La question n'est donc pas seulement de savoir ce que le texte interdit. Il faut déterminer qui peut agir, devant quelle autorité, dans quel délai, avec quelles preuves et pour obtenir quelle conséquence. C'est à cet endroit que la loi cesse d'être une formule générale et devient un dispositif.

Le chapitre suivant devra alors distinguer ce que le langage public confond constamment : le droit, la procédure, la légalité, la légitimité et la justice. Ces notions peuvent se rencontrer. Elles ne se remplacent pas. C'est précisément dans l'espace qui les sépare que se construit une grande partie de la justice à deux vitesses.