

Intervention lors du colloque sur le thème « Puissances de la norme » organisé le 6 décembre 2013 par Stéphane Onnée, à la Faculté de droit d'Orléans

Jean-Pierre SUEUR, Sénateur du Loiret, Président de la Commission des lois du Sénat

Merci Monsieur Stéphane ONNÉE. Je suis très heureux d'être avec vous. Cela me fait plaisir d'être dans cette université. Je n'ai pas pu participer aux travaux de ce matin, car comme je l'ai déjà expliqué, je participais à un autre colloque consacré à Charles Péguy. Vous savez que nous célébrons le centenaire de la publication d'un livre de Charles Péguy que personne ne connaît plus à Orléans et qui s'appelle « L'argent ». Dans ce livre, l'écrivain parle des hussards noirs de la République et du palais républicain qu'est l'École Normale du faubourg de Bourgogne à Orléans. J'étais donc ce matin à l'Académie française pour parler des livres de Péguy consacrés à la critique de la poésie, et notamment celle de Victor Hugo. J'étais hier à l'université de Marne-la-Vallée pour parler d'une loi en cours concernant les métropoles et la décentralisation. Cela me fait plaisir de venir parler des normes ici, car j'ai été recruté dans cette université. Il y avait deux candidats présents : l'un était un philologue classique, l'autre personne était une fervente chomskiste. Alors que je n'avais aucune chance d'être élu ici, ils se sont réconciliés en me choisissant. J'avais aussi été choisi dans deux autres universités, mais comme à cette époque mon épouse était à Poitiers, nous avons décidé de venir à Orléans. Cela a été un bon choix pour la linguistique. Vous avez un tramway plus rapidement à Orléans qu'à Tours qui est une ville amie, et dont le maire est aussi un ami.

Je suis arrivé à Orléans pour enseigner la linguistique française. La linguistique contemporaine, depuis Saussure, s'est constituée en opposition à l'idée de norme. Nous avons beaucoup parlé de la grammaire normative et de la grammaire descriptive. La langue vit. Il était considéré que la langue était un fait social qui devait être décrit pour ce qu'il est et non pas pour ce qu'il devait être. L'un de mes amis qui s'appelle Bernard CERQUIGLINI a écrit un livre fascinant qui s'appelle « L'accent du souvenir ». Ce livre d'environ 160 pages est consacré à l'accent circonflexe et explique la chose suivante : lorsque des imprimeurs hollandais, Geoffroy TORY par exemple et d'autres, ont eu l'idée de créer l'accent circonflexe, tous les puristes de l'époque se sont récriés – il y a de nombreuses citations dans le livre – et ils ont dit que cela était contraire au génie de la langue française et que cet accent crochu était une chose laide, iconoclaste, qui faisait injure à la langue, à la norme.

Lorsqu'aux XIXe et XXe siècles, certains accents circonflexes ont été supprimés, eu égard au fait que ces accents sont distribués de manière assez aléatoire – certains correspondent à une étymologie, à une évolution phonétique, d'autres pas –, les puristes se sont récriés en disant qu'il était porté atteinte à la langue française, que cette langue ne saurait être respectée sans ce fameux accent circonflexe. Lorsque Clément Marot, dans sa prison, a inventé cette règle extraordinaire qui fait que nous accordons le participe passé avec le complément d'objet direct s'il est placé devant le verbe avoir, cela est apparu comme tout à fait incongru et arbitraire. Ceux qui affirmaient que cela pouvait peut-être changer sont apparus comme de dangereux modernistes.

La première chose que je voudrais vous dire – vous l'avez sans doute déjà dit et vous le savez bien – est que la norme est relative et que toute norme ou règle change. Il y a bien entendu toujours des règles. La question de savoir comment les normes sont constituées, comment nous nous les approprions, comment nous les faisons respecter. Pourquoi la règle des trois unités – unité de temps, de lieu, de sujet – pour Racine, pour Corneille, pour Molière ?

Pourquoi des vers de douze syllabes ? En même temps, la norme sert à créer. La magie de Racine est que dans cette contrainte qui nous paraît immense, il peut écrire « *le jour n'est pas plus pur que le fond de mon cœur* » (Phèdre), qui est le seul vers de la langue française qui compte douze syllabes et treize mots.

La deuxième chose que je voulais dire est qu'il m'est arrivé – car la vie est étrange – de me retrouver député du Loiret. Mes collègues n'avaient demandé que la faculté des lettres fût reconstruite, car elle siégeait dans des baraquements qui n'étaient pas de grande qualité. Je suis arrivé au Parlement. En effet, j'ai été longtemps député et je suis désormais sénateur depuis un certain temps. Je réfléchis beaucoup à la loi. Je vais d'ailleurs faire un colloque en juin 2014, auquel je vous convie, qui s'appellera « l'écriture de la loi ». La loi est une règle. Il est dit que « nul n'est censé ignorer la loi ». Or, nul ne peut connaître la loi, car elle est prolifique, immense. J'ai beaucoup réfléchi à cette question qui fait de moi un adepte du bicamérisme. La République a voulu que la loi fut écrite, non pas dans leur cabinet de travail par des juristes éminents, mais par des assemblées représentant la nation, dans le feu du débat, le tumulte du débat et la contradiction du débat. Un projet de loi arrive. Une commission est saisie qui travaille. Nous nous trouvons en séance publique, avec le rapporteur de la commission, le ministre. Après le débat général, nous passons à l'examen du premier amendement au premier article. Un député ou un sénateur se lève et présente son amendement. L'avis de la commission puis du gouvernement est demandé. Chacun peut expliquer son vote, pour, contre ou abstention. Il peut y avoir vingt, cent, trois cents, mille amendements sur un projet de loi. C'est la même chose sur une proposition de loi.

Qu'est-ce qu'un amendement ? C'est du scotch. Vous avez un texte et Monsieur SUEUR, par exemple, vous demande de remplacer trois mots par cinq mots, de supprimer trois paragraphes et d'en ajouter deux, de supprimer un membre de phrase pour en ajouter un autre, de supprimer un adverbe et d'ajouter un déterminant. Quand vous lisez le fruit de ce travail, tel qu'il ressort de manière brute du débat parlementaire, vous avez le sentiment d'un texte balaféré parce que tous les amendements ne vont évidemment pas dans le même. Bien sûr, le rapporteur et le ministre cherchent la cohérence, mais elle n'est pas là a priori. Il est donc très important qu'il y ait une seconde lecture dans la seconde assemblée et que cela revienne dans la première avant de retourner dans l'autre assemblée. Cela s'appelle la navette. Tous les gouvernements veulent réduire la navette et mettre en œuvre la procédure accélérée, contre laquelle je suis, sauf exception, sauf urgence absolue. Pourquoi ? Nous pouvons faire un colloque entier sur l'inflation législative. Pourquoi y a-t-il inflation législative ? Parce qu'il y a un détournement qui fait que nous avons fait croire à l'opinion que le fait de faire une loi réglait toujours un problème. Par exemple, lorsqu'un crime odieux qui révulse la France entière, le président de la République arrive sur le perron de l'Élysée pour annoncer une loi. Lorsque vous avez trente-huit lois pénales, cela ne règle rien. Il vaut mieux avoir du personnel pour les appliquer, avoir des magistrats, des éducateurs, des agents de prévention. Vous allez visiter la prison d'Orléans, il vous sera expliqué qu'il y a beaucoup de sorties sèches. Une personne qui a vécu à la prison se retrouve sur le trottoir, sans travail, sans logement parfois, avec un milieu familial ou affectif souvent détruit. Ce n'est pas parce que nous allons faire une loi supplémentaire que nous allons régler les choses.

Tout ministre veut faire des lois pour laisser son empreinte. Il y a cependant aussi beaucoup de lois pour beaucoup de raisons. La réalité est complexe. Je pourrais vous parler d'un article de loi que j'ai rédigé, qui a beaucoup fait parler ces derniers temps, qui est l'article 13 de la loi de programmation militaire où je me suis efforcé – je suis actuellement président de la délégation parlementaire aux renseignements – de mieux cadrer les autorisations pour

l'interception des fadettes et de la géolocalisation. Cela n'a pas empêché l'Internet Association, organisme regroupant Google, Facebook et quelques autres de déclarer que nous portions atteinte aux libertés et aux données personnelles, alors qu'eux vendent tous les jours des milliards de données relatives à la vie privée. Je dis cela pour que vous voyiez bien qu'aujourd'hui un des gros enjeux est d'édicter des normes et des règles au plan européen et mondial. Les questions se posent ainsi. Nous avons beaucoup travaillé sur le droit de propriété, sur le respect de la vie privée, sur la propriété intellectuelle et que tout cela peut être remis en cause par l'évolution du monde, des techniques. Mais c'est aussi une chance. C'est intéressant, c'est un défi formidable pour les facultés de droit et les juristes que de travailler à ces questions.

La loi est faite de cette manière. Après un moment, vous avez une commission mixte paritaire composée de sept députés et sept sénateurs, en deux colonnes dans une salle. C'est une réunion préparatoire qui ressemble un peu au troc : « je te donne cela, tu me donnes cela ». Une assemblée ne peut pas avoir raison sur tout. Des compromis sont passés puis la loi est votée. J'aime ce lent travail de fabrication de la loi, d'écriture de la loi. Mais vous voyez que pour passer du discursif, parce que nous avons voulu faire du normatif à partir du discursif, il faut beaucoup de temps. C'est un peu comme la mer qui polit les galets. Cela nous permet de faire des normes correctes. Je suis contre tout cumul de mandat, radicalement contre, car il faut bien voir que tout mot dans la loi va s'appliquer à Saint-Pierre-et Miquelon ou en Polynésie française, à Dunkerque, Strasbourg ou Perpignan. On dit que les lois changent. Cela est vrai, mais dans de nombreux domaines, elles restent longtemps telles qu'elles sont. Cette tâche de faire une norme qui s'appelle la loi est une tâche noble qui vaut la peine que nous nous y consacrons entièrement. D'autant plus qu'il nous revient de contrôler le gouvernement. La loi est une norme et vous savez qu'il y a bien des malfaçons, y compris lorsque nous travaillons beaucoup.

J'ai dû faire quelques articles sur l'amendement Accoyer. Cet amendement vise à légiférer sur le titre de psychothérapeute. C'est une bonne idée que quiconque ne puisse mettre une plaque et exercer en tant que psychothérapeute sans avoir de diplôme ou formation. Le débat a été rapté par toute une série de courants de pensée qui étaient hostiles à la psychanalyse. Cela a été terrible et a duré longtemps, si bien qu'après toutes les lectures, après la commission mixte paritaire, le Parlement a voté un texte contradictoire dans ses termes. Le décret d'application était impossible. Il a fallu presque huit ans pour refaire cette loi qui s'était chargée d'enjeux très lourds par rapport à la psychanalyse et à sa place dans la société et de son efficacité eu égard à son coût.

Se pose aussi la question des décrets. Vous connaissez par cœur l'article 34 de la Constitution qui précise ce qui relève de la loi et ce qui relève du décret. Il est vrai que dans nos lois de nombreuses parties ne sont pas de nature législative. Elles peuvent être de nature proclamatoire. Nous avons fait une loi sur la montagne. Il est assez difficile d'avoir une législation différente pour les terrains en pente et les terrains plats. Il y a beaucoup de déclaratoire dans la loi, ce qui n'est pas sans signification politique, et il y a aussi beaucoup de réglementaire.

Un autre problème tient aux normes, à une particularité de notre pays, qui est le droit imprescriptible que peuvent s'arroger tout ministre et tout gouvernement de ne pas appliquer la loi. Pour ce faire, il suffit d'omettre de publier les décrets. Par exemple, j'ai fait voter par le Sénat et l'Assemblée nationale à l'unanimité, en 2002 je crois, un texte qui avait pour effet de permettre aux filles des femmes à qui le Distilbène avait été prescrit alors qu'il était interdit

aux États-Unis, et qui ont des grossesses difficiles, d'avoir un congé de maternité aménagé dès leur arrêt de travail. Cela est voté. J'ai reçu les félicitations de l'Association défendant les filles Distilbène. Cependant, il fallait deux décrets d'application. Et entre la date de parution de la loi et la date de parution des deux décrets, il s'est écoulé six mois et quatorze jours pendant lesquels j'ai reçu des lettres de femmes enceintes qui ne pouvaient pas bénéficier de ma loi. J'ai fini par demander à Roseline BACHELOT dans le débat sur la loi hospitalière si elle allait attendre qu'aucune de ses femmes ne puisse plus avoir de grossesse pour publier le décret. Nous nous battons là-dessus. Il ne faut pas croire que parce que nous avons voté une loi le travail est terminé. Il commence. Je trouve scandaleux qu'il faille plus d'un an pour publier un décret. Je serais même partisan qu'un ministre ne soit plus ministre s'il n'a pas publié un décret dans ce délai. Ce serait choquant aux yeux de certains, mais je vous assure que c'est un combat permanent. Tout ministre peut décider de ne pas appliquer la loi en omettant de publier les décrets. Et il a toujours des quantités de bonnes raisons. C'est une atteinte à la souveraineté des représentants de la nation. C'est une atteinte aux droits des Français qui doivent pouvoir bénéficier ou être l'objet de ce que dit la loi, car il n'y a pas que des bénéficiaires dans la loi. Les décrets, circulaires, arrêtés sont un vrai sujet.

Nos amis du Conseil d'État sont alors venus me voir pour me dire qu'ils avaient décidé de faire leur rapport annuel sur le droit souple. J'avais eu l'occasion de participer à une conversation avec Jean-Louis DEBRÉ, président du Conseil Constitutionnel, qui a failli s'étrangler en entendant cette expression de « droit souple ». Quand vous étudiez la linguistique ou la rhétorique ou la poétique, vous entendez parler des oxymores, « cette obscure clarté qui tombe des étoiles ». Le droit souple pourrait être un oxymore. Est-il possible que le droit soit souple ? Le vice-président du Conseil d'État est venu – c'est le premier ministre – et ils nous ont longuement expliqué leur travail sur le droit souple. Ils m'ont même demandé de contribuer. Entre le droit et le non-droit, il y a prolifération d'une zone grise faite de recommandations, de codes de déontologie, d'éthique, de pratiques, de bonnes pratiques. Et il y a quantité d'organismes. Je voudrais parler des autorités administratives indépendantes. Nous en comptons environ cinquante en France. Quand un problème surgit, nous créons une autorité administrative indépendante. Je vais d'ailleurs vous parler du Conseil National des Normes. Soyez rassurés, c'est quelque chose de tout à fait récurrent.

Je constate aussi que nous avons tendance à multiplier les commissions. Dans les préfetures, le secrétaire général préside des réunions. Il existe des centaines de comités, de commissions consultatives sur les sujets les plus divers et variés. Je vois bien qu'il est intéressant de parler du droit souple et de cette zone grise, mais je tiens à mettre en garde contre ce que j'appellerais « la démocratie molle », qui est une sorte de magma d'instances en tout genre qui délibèrent constamment, qui doivent être consultées et qui ne sont pas toujours proches du citoyen. Nous devons faire très attention dans la manière dont fonctionnent nos collectivités locales par exemple. Si vous demandez à un conseiller municipal ou à un adjoint d'être tout le temps en réunion, en groupe de travail, en commission, vous réservez de fait cette fonction à une partie de la population : celle qui a le temps ou la possibilité. Ce fut un grand combat démocratique que celui qui a permis d'instaurer l'indemnité parlementaire.

De la même manière, je suis partisan de moins de réunions, de moins d'instances, de plus de responsabilités pour les instances qui ont une densité. Montesquieu a bien expliqué qu'il y avait le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire et quelquefois je m'interroge pour savoir si nous ne sommes pas passés de la séparation des pouvoirs à la confusion des pouvoirs.

J'en arrive aux normes, pour vous parler de la schizophrénie. Si vous êtes allés au congrès de l'Association des Maires de France il y a quelque temps, il y a une sorte de parole extrêmement articulée qui est la suivante : il y a trop de normes. Nous croulons sous les normes. Mais le même qui déclare cela l'après-midi, aura défendu le matin avec zèle une norme nouvelle. Si nous créons des normes, ce n'est pas pour le plaisir, mais pour assurer la sécurité, respecter la santé, l'hygiène, protéger l'environnement. À cet égard, je dirais qu'il faut bien réfléchir parce que les croisades anti-normes sont faciles, mais notre société demande plus de normes. Il y a une contradiction, un paradoxe, une schizophrénie, dont il faut essayer de sortir bien sûr.

J'ai été très frappé par cela lorsque j'ai eu l'occasion de réfléchir à la nouvelle constitution telle qu'elle a été réformée. Vous savez que dans les récentes réformes de la Constitution, un principe de précaution a été instauré. J'ai voté contre ce principe de précaution. Mon éminent collègue Robert BADINTER, pour lequel j'ai une immense admiration, a fait un discours remarquable que vous pouvez relire, sur l'absurdité à inscrire dans la Constitution un principe de précaution d'application directe, sans même dire qu'une loi organique n'explique dans quelles conditions ce principe s'applique. Nous pouvons exciper devant tous les tribunaux du principe de précaution. Si nous cherchons la précaution maximale, il est probable que la société va s'arrêter, que nous aurions dit à ce cher PASTEUR qu'inoculer le mal pour le guérir n'était peut-être pas a priori très précautionneux et qu'il y aurait des dommages collatéraux. Je crois que c'était une erreur de faire cela, même si nous pouvons en discuter.

Le Sénat a organisé des états généraux des collectivités locales à l'initiative de son président, Jean-Pierre BEL. Cela a duré deux jours au Sénat et à la Sorbonne. Il a souhaité tirer quelque chose de ces travaux. C'est pour cela que j'ai proposé avec ma collègue et amie Jacqueline GOURAULT, sénatrice du Loir-et-Cher, – avec laquelle nous bataillons actuellement pour voir les droits de Monsieur le Maire de Chambord restaurés face à un établissement public qui tend à considérer que cette commune n'a pas lieu d'exercer quelque pouvoir et surtout pas les pouvoirs que lui reconnaît la Constitution et la loi – de faire deux projets de loi. Le premier concerne les conditions d'exercice des mandats locaux. Vous savez que c'est une ritournelle chez les élus locaux qui consiste à dire qu'il n'y a pas de statut de l' élu et d'en réclamer un. Je suis contre ce discours parce qu'en 1991, j'ai fait la première loi sur le statut de l' élu créant des conditions de formation, de retraite, etc. Ce statut a beaucoup avancé. Cela peut encore s'améliorer, mais il ne faut pas croire qu'il y aura un grand soir mythique. Cette loi a été adoptée à l'unanimité par le Sénat. L'Assemblée a quant à elle bien du mal à la voter. Je pense que ce sera fait prochainement.

Nous avons rédigé un projet de loi sur les normes. Je précise que mon collègue Éric DOLIGE, président du Conseil Général du Loiret et sénateur, avait aussi rédigé un projet de loi sur les normes, mais il avait d'abord fait un rapport et avait demandé aux maires de lui lister toutes les normes absurdes. Il a établi ainsi une sorte de catalogue. Il y a eu, par exemple, un grand débat sur les handicapés, car vous savez que d'ici 2015 un certain nombre de bâtiments devront être mis aux normes, ce qui est très difficile à faire. Si nous reculons, les associations considèreront que c'est un mauvais coup à leur égard. Finalement, le texte a été retravaillé et adopté par le Sénat. Il est toujours en attente à l'Assemblée nationale, ce qui est le cas de nombreux textes.

Entre temps, nous avons rédigé avec Jacqueline GOURAULT un projet de loi et même ensuite un projet de loi organique, pour créer ce que nous avons appelé Haut Conseil dans un premier temps – mais cela était trop pompeux – et qui est devenu Conseil National. La loi a

été votée par le Sénat puis l'Assemblée. Cette loi s'appelle « *loi portant de création d'un Conseil National chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales* ». Nous nous sommes dit que, tirant profit des travaux réalisés par Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD notamment, la bonne solution était de créer un organisme – vous me direz, « un de plus », mais cela nous a paru absolument nécessaire – qui serait saisi en amont de tout projet de loi et de décret ou de texte réglementaire qui aurait pour conséquence de changer les normes pour les collectivités locales. L'idée est de prendre les problèmes en amont plutôt que de protester une fois les textes adoptés. Cela a été adopté et le Conseil va se mettre en place début 2014. Il sera composé de deux députés, deux sénateurs, quatre conseillers régionaux, quatre conseillers généraux, cinq membres de l'EPCI¹, dix conseillers municipaux et l'Assemblée a ajouté qu'il fallait qu'il y ait cinq membres d'exécutif parmi ces conseillers municipaux. C'est la même chose pour les EPCI des régions et départements. Il faudra enfin neuf représentants de l'État. Cela veut dire que l'État est présent, alors qu'il serait normal de l'exclure et il a une responsabilité évidente, mais la majorité est constituée de représentants des collectivités locales. Le président est un représentant des collectivités locales élu au sein de l'organisme. Ce Conseil est obligatoirement consulté par le gouvernement en amont sur l'impact technique et financier pour les collectivités locales et leurs établissements publics de tous les projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes.

Nous avons prévu qu'il puisse aussi être consulté dans les 72 heures sur les amendements présentés par le gouvernement, mais l'Assemblée a supprimé cela et je pense qu'elle n'a pas forcément eu tort. Il émet un avis sur les projets de texte de l'Union Européenne ayant un impact sur les normes applicables aux collectivités locales. Sont exclues de son champ les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.

Le président d'une assemblée parlementaire peut également soumettre au Conseil National des propositions de loi qui émanent de parlementaires, sauf si l'auteur s'y oppose. Le Conseil est saisi de tout projet de loi. Ce qui est important, c'est qu'il dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de loi pour formuler son avis et si l'avis est défavorable sur tout ou partie du projet, le gouvernement doit lui présenter un projet modifié. La prérogative du Conseil National s'arrête là, il ne peut pas faire d'injonction au gouvernement, ce qui serait inconstitutionnel. Le Conseil peut se saisir du stock des normes et faire toute proposition. Je fais court, je ne vais pas vous lire toute la loi. Il existe un sujet particulier lié au sport. Quand l'excellente fédération de basket décide de changer les tableaux d'affichage des résultats, cela a pour conséquence que dans toutes les communes disposant d'un terrain de basket et veulent que celui-ci soit homologué pour les compétitions, cela devient une dépense obligatoire. Or, est-ce absolument nécessaire ? Voilà les questions que nous souhaitons poser en toute transparence puisque la saisine du conseil aura un caractère public.

La question se pose de la publicité des avis rendus par ce Conseil National. Dans la première loi, nous avons fait une erreur, si bien que nous avons fait une proposition de loi organique, car je suis contre les études d'impacts. Les études d'impacts procèdent d'une littérature grise qui est une chose assez abominable. C'est une grande idée qu'avait eu Monsieur Renaud DENOIX DE SAINT MARC quand il était vice-président du Conseil d'État et qu'il nous avait conviés à une réunion en disant comme disait Péguy à propos de 1789, « la lumière électrique est arrivée », j'ai trouvé et il y aura pour tout projet de loi une étude d'impacts. Très

¹ EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale

franchement, je vous invite à lire ses œuvres. Nous voyons que cela a été un véritable pensum dans les ministères que de faire cette étude d'impacts. L'idée était celle d'un discours neutre sur l'impact d'un projet de loi. Or, cela n'existe pas. Imaginez une loi sur les OGM. Après tout, nous en mangeons tous, tous les jours, pourquoi persistons-nous dans des interdictions ? Je n'entre pas dans ce débat. Je suis prudent. S'il y a une étude d'impacts et un débat parlementaire, le premier qui prend la parole fait que cette étude d'impacts est partisane. Elle n'est pas objective. Il est impossible qu'elle le soit. Je suis donc pour développer les moyens d'expertise du gouvernement et du Parlement de manière indépendante.

Je reviens à la question de la publication des avis du Conseil National des Normes. Comme l'étude d'impacts est arrivée par une loi organique, une loi organique a été faite pour dire que de la même manière les avis du Conseil National des Normes seraient annexés à tous projets de loi. C'est-à-dire que quand il y aura un projet de loi, tous les parlementaires auront en même temps que la loi, dans le même document, l'avis qui dira « eu égard aux coûts et aux contraintes que cela va entraîner, il n'est pas raisonnable d'imposer cette norme ». Ne soyons pas simplistes. Je pense qu'il sera mieux de travailler comme cela. Nous avons proposé un processus en amont qui est totalement transparent. La saisine et l'avis sont publics. Aucun parlementaire ne pourra ignorer l'avis en raison de la loi organique. Mais je ne suis pas sûr que cela suffise à régler la question d'une société complexe dans laquelle nous devons arbitrer constamment entre le risque et la précaution. Si la précaution est maximale, cela a des conséquences. Un choix doit être fait, qui est peut-être l'essence de la politique ou l'une des raisons pour lesquelles le travail politique est quelque chose d'utile et d'intéressant.

Toujours est-il que les normes ne sont pas des ennemies, elles sont protectrices. Je crois que les lois sont une liberté. J'ai dû faire quelque chose d'étrange. J'ai été le rapporteur de la loi organique visant à appliquer l'article 11 nouveau de la Constitution depuis la modification de 2008. C'est un travail extraordinaire parce que dans cette Constitution – j'ai voté contre – nous avons ajouté le référendum d'initiative partagée. Quand le président de la République est allé il y a trois mois au Conseil Constitutionnel, il a dit « et d'ailleurs une loi sera votée très prochainement avant la fin de l'année pour que le référendum d'initiative populaire puisse être effectif ». Je vous annonce qu'il est effectif depuis hier. Et de surcroît, le Conseil Constitutionnel a dit que notre loi organique était parfaitement conforme à la Constitution.

Que dit l'article 11 de la Constitution ? Il dit qu'il peut y avoir un référendum. Pourquoi cette question de la loi organique sur l'article 11 est-elle revenue devant l'Assemblée et le Sénat à deux reprises ? Il y avait une loi sur le mariage pour les gens de même sexe et une certaine personne parlait du référendum qui, en l'espèce, ne peut pas s'appliquer à ce sujet-là. C'était une manière de faire resurgir le référendum. Nos constituants ont alors fait quelque chose de fabuleux. Il est tout d'abord dit qu'il faut une proposition de loi singulière, signée par un cinquième des parlementaires. C'est la seule proposition de loi qui peut être signée par des députés et des sénateurs. Il faut ensuite que le Conseil Constitutionnel la valide puis que quatre millions cinq cent mille signatures d'électeurs soient récoltées. Puis il faut que pendant six mois le Parlement n'examine pas le sujet. Comme il y a six groupes parlementaires dans chaque assemblée et que chacun a un temps réservé, il suffit qu'un groupe parlementaire inscrive le sujet pour que les quatre millions cinq cent mille signatures n'aient aucun effet. Si la proposition de loi a été signée par un cinquième des parlementaires, si quatre millions cinq cent mille Français ont donné leur aval, si pendant six mois le sujet n'a pas été examiné ou inscrit à l'ordre du jour, alors le président de la République organise le référendum. Cela veut dire que cela n'aura pratiquement jamais lieu. J'ai fait cela avec la plus grande honnêteté. Ils ont écrit dans cette loi cette chose qui a mis en émoi les gens du Conseil Constitutionnel. Le

Conseil Constitutionnel contrôle les quatre millions cinq cent mille signatures. Imaginez Monsieur DEBRÉ et les huit autres, sans compter nos anciens présidents de la République, compter dans un coin. L'Assemblée, venant au secours du Conseil Constitutionnel, a dit que le contrôle était fait par une commission. Le Sénat s'est élevé en affirmant que cela était contraire à la Constitution. Mais c'est le Conseil Constitutionnel qui le demande ! Le Conseil ne peut pas être contre la Constitution et ainsi de suite.

Enfin, et je vais finir là-dessus, la loi est norme et aussi politique. Ce qui est intéressant dans la loi – et c'est pour cela que je vais faire ce colloque d'écriture de la loi – est de retrouver la généalogie de la loi et sa géologie. Aucune norme n'est un texte lisse. La loi porte les stigmates de son élaboration, des buts témoins, des choses incroyables, mais c'est la vie.

Dernier exemple. Vous savez que nous avons fait une loi sur la transparence de la vie politique en raison du mauvais comportement d'une personne que je ne citerai pas, mais que chacun connaît. Nous avons longuement parlé de la publication du patrimoine des députés et des sénateurs. Pour les membres du gouvernement, leur patrimoine est publié au Journal Officiel. Le débat parlementaire a été très compliqué dans les deux assemblées. La commission mixte paritaire a échoué. Quand la commission échoue, une nouvelle lecture est faite dans chaque assemblée. Puis le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale d'émettre le dernier avis. Le Sénat, après la Commission mixte paritaire, a finalement choisi d'écrire que les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs seraient publiées au Journal Officiel. L'Assemblée nationale a été radicalement contre en raison de questions dont je pourrais parler, mais ce n'est peut-être pas utile et a dit trouver ce système extraordinaire. Ils avaient voté dans un premier temps le fait que tout citoyen pouvait aller consulter la déclaration de patrimoine de son sénateur ou de son député à la préfecture. Mais si cela était publié, il y avait quarante mille euros d'amende et un an de prison. Nous avons fini par leur demander de supprimer l'année de prison pour que cela soit moins ridicule. Je me suis battu tant que j'ai pu contre les moulins. La loi que je respecte, car c'est la loi de la République qui a été votée par l'Assemblée nationale alors que ce qu'avait voté le Sénat est beaucoup plus raisonnable. La raison en est que dans quatre ou cinq mois, nous aurons l'application. La norme est le fruit de rapports de force, de considération de toutes sortes en l'espèce. La loi de la République française fait que le jour où cela se mettra en œuvre, vous pourrez aller à la préfecture du Loiret et quarante millions de Français pourront aller consulter des documents qui, s'ils sont diffusés, font encourir par quarante mille euros d'amende. Par conséquent, le matin où cela ouvrira, certaines déclarations paraîtront dans le Journal de Genève ou dans le Soir à Bruxelles et de proche en proche, cela paraîtra partout. Il est impossible aujourd'hui de sanctionner la diffusion de ce qui est universellement consultable. La loi est le fruit de tout cela. La loi est un champ de bataille et en porte les marques.

Quand je regarde la statue de Portalis qui se trouve au Sénat, et quand nous réussissons à faire de la belle prose juridique – loi de 82 : « *les communes, les départements, les régions s'administrent librement par des conseils élus* » –, nous ressentons un véritable bonheur. Entre le champ de bataille et la beauté cristalline, la pureté de la norme que chacun comprend, il y a ce champ de la politique, de la citoyenneté et de la démocratie et je vous remercie d'avoir bien voulu éclairer tout cela.