

Conclusion du Colloque

Jean-Pierre SUEUR

Sénateur
Président de la Commission des lois

En ce jour, je partage à mon tour les mots qui ont été dits à l'égard de notre ami Guy Carcassonne, parce que Guy était un homme qui avait profondément l'intelligence et la sensibilité du Parlement. Nous sommes tristes d'avoir appris son décès. J'ajouterai que les rocardiens¹ sont particulièrement tristes, car il faisait partie de cette étrange tribu.

J'aime la loi et j'aime le Parlement. Dans un pays que l'on dit extrêmement pessimiste, cela me réjouit de voir que quatre étudiants de Sciences Po Paris ont pris l'initiative de nous réunir autour du thème de la qualité de la loi. Je me demande souvent, combien dans une année d'école, de collège et d'université, combien on passe d'heures à donner les moyens aux jeunes de prendre des initiatives... Remarquez, ils peuvent aussi les prendre seuls, et c'est le cas en l'espèce. Donc, j'aime la loi, et j'aime l'acte législatif.

I. Qu'est-ce que le Parlement ?

Ce qui est paradoxal, c'est que la loi est une norme, mais que la République a voulu que cette norme fût écrite dans le feu du débat. Une assemblée parlementaire est une instance qui est totalement discursive, et dont le rôle est de produire un texte qui est totalement normatif. C'est étrange. On aurait pu décider par exemple que des sages, ou des professeurs de droit, ou des juristes, auraient pour tâche d'écrire des lois qui seraient alors, du moins je le suppose, d'une belle qualité. Mais ce n'est pas le cas. Ce n'est pas ce qu'a voulu la République.

¹ Les « rocardiens » se réclament de la pensée de Michel Rocard, homme politique du Parti socialiste français, ancien Premier ministre (1988-1991).

Un projet de loi arrive. On le soumet à une commission qui nomme un rapporteur. Et on commence à faire des amendements. Par exemple, pour ce qui est de la loi sur la décentralisation² (premier volet), qui nous est arrivée récemment, nous avons commencé par adopter 150 amendements en commission des Lois au Sénat. Puis, au total, 870 amendements ont été déposés, que nous avons examinés en commission, puis en séance publique.

II. Qu'est-ce qu'un amendement ?

Un amendement, c'est, en quelque sorte, un morceau de « scotch ». C'est une rature, ou plutôt une variante. Avec un amendement, je vais remplacer dans un texte trois alinéas par cinq autres, supprimer la quatrième phrase, ajouter deux mots à la cinquième, et ainsi de suite. Toutes les variations – ou plutôt toutes les corrections – sont possibles. Et cela n'est pas fait par une seule personne, mais par des dizaines voire des centaines de parlementaires qui appartiennent à des groupes politiques différents. Donc, la loi s'écrit ainsi, mais, dans un premier temps du moins, elle devient un objet un peu complexe, un peu râpeux et parfois contradictoire. J'ai écrit un texte sur l'amendement dit « Accoyer » qui, après quatre lectures et une commission mixte paritaire, est devenu un article de loi. Cependant cet article est devenu contradictoire dans ses termes. C'est-à-dire que l'alinéa 4 disait finalement le contraire de ce que disait l'alinéa 5. Cela arrive, car l'écriture de la loi n'est pas une science exacte et que le normatif porte les marques du discursif qui lui a donné naissance. Ces marques sont les « buttes témoins » du processus discursif qui est à l'origine de toute loi.

III. Accroître la qualité de la loi dès son élaboration

Pour moi, la première chose à faire si l'on veut accroître la qualité de la loi, ce serait de rendre vraiment exceptionnel le recours à la procédure accélérée³. S'il n'y a qu'une lecture dans chaque assemblée, on n'a pas le temps de faire ce travail, qui est un travail passionnant, qui consiste à par-

² Projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique présenté en Conseil des ministres à la fin 2013.

³ Sur le fondement de l'article 45, al. 2 de la Constitution, le Gouvernement peut engager la procédure accélérée sur un texte afin de supprimer les délais communs entre la

tir d'un débat fait de contradictions, d'un processus d'ajouts et de collages successifs, de « polir » et de « repolir » le texte, comme la mer, peu à peu, polit le galet. Nous devons inlassablement affiner, écrire, et réécrire. Certains disent que ce processus prend trop de temps. Ce n'est pas vrai. Car, pour moi, c'est très intéressant d'entendre le matin, l'après-midi, le soir, la nuit, dans cette lumière un peu jaunâtre qui caractérise les hémicycles parlementaires, ce que chacun a à dire. Chacun contribue, ce faisant, à cette élaboration collective où chaque mot compte. Je pense donc que pour améliorer la qualité de la loi, il faut tout simplement que les parlementaires, qui peuvent être en nombre moins grand d'ailleurs, se consacrent totalement à cette tâche. Cela ne veut pas dire qu'ils ne peuvent pas exercer d'autres fonctions avant ou après. Mais, je vois mal comment l'on peut faire de bonnes lois si l'on ne passe pas beaucoup de temps à être vraiment législateur.

IV. La piste de l'étude d'impact

On a essayé de trouver des moyens pour améliorer la qualité de la loi, comme l'étude d'impact. Je suis quant à moi très opposé à l'étude d'impact. Je lis les études d'impact, et je souffre pour celles et ceux qui doivent les écrire. L'étude d'impact repose en effet sur un *a priori*, un présupposé, en vertu duquel il y aurait deux sortes de discours. Il y aurait, d'un côté, un discours politique que serait le projet de loi et il y aurait, d'un autre côté, un discours expert, scientifique, technique, qui expliquerait l'impact supposé d'un projet de loi. Or, ce n'est jamais comme cela que les choses se passent. C'est un artefact. Imaginez une loi sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Bon courage à ceux qui réaliseront l'étude d'impact « objective ». L'étude d'impact prend forcément position. Et le débat parlementaire commencera nécessairement par la contestation par une partie des parlementaires de l'étude d'impact. Ainsi, plutôt que de faire des études d'impact, la solution est pour moi d'accroître les pouvoirs d'expertise indépendante de l'exécutif d'une part, et du législatif d'autre part. C'est ce que fait d'ailleurs l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

présentation du texte et sa discussion en séance publique. Dans ce cas, une seule lecture par chaque assemblée a lieu sur le texte.

V. Comment faire de bonnes lois ?

En respectant profondément le mandat qui nous a été confié, et en respectant le plus possible la dignité de l'acte politique. Prenons un exemple simple : les lois qui ont créé la dotation globale de fonctionnement⁴ (DGF). Lisez les toutes. J'ai pensé un jour à écrire une histoire générale de la DGF mais je ne l'ai pas fait par crainte de ne pas trouver beaucoup de lecteurs ! Il y a eu beaucoup de lois sur la dotation globale de fonctionnement. Au départ, la DGF était simple. En effet, elle reposait sur quelques critères comme la taille de la commune ou de la collectivité, le potentiel fiscal et l'effort fiscal, autrement dit des facteurs censés montrer la richesse ou la pauvreté relative. Cela aboutissait à quelque chose d'assez juste. Mais toutes les associations d'élus que je connais bien et que je respecte infiniment, sont venues avec beaucoup de bonnes idées visant à prendre en compte leur spécificité. On s'est retrouvé avec 70 critères et cela est donc devenu illisible. Mon ami Daniel Hoeffel⁵ est arrivé et a cristallisé le système en créant une dotation forfaitaire. Mais en cristallisant le système, il a figé quelque chose qui était illisible, incompréhensible et injuste. Je peux démontrer que la part de péréquation est inférieure à 10 % de la masse. Une vraie péréquation est relativement facile à faire car elle ne doit reposer que sur un nombre limité de facteurs, mais elle nécessite beaucoup de courage politique.

VI. L'élaboration d'une loi de bonne qualité nécessite du courage politique

C'est très souvent que l'élaboration d'une loi de bonne qualité demande du courage politique. J'ai entendu dire qu'il allait y avoir un « choc de simplification » et j'en suis heureux. J'ai d'ailleurs apporté ma contribution avec Jacqueline Gourault⁶ à cette question des normes qui est une question schizophrénique, puisque beaucoup de parlementaires pensent qu'il faut réduire les normes, et que ce sont très souvent les mêmes qui proposent des normes nouvelles – pour d'excellentes raisons d'ailleurs !

⁴ La « DGF » désigne des concours financiers de l'État au budget des collectivités territoriales.

⁵ Daniel Hoeffel est un homme politique français, ancien sénateur du Bas-Rhin, région d'Alsace.

⁶ Jacqueline Gourault est sénatrice du Loir-et-Cher.

Mais, c'est utopique d'imaginer que pourrait exister un processus de simplification ou une commission de simplification, qui, telle une sorte de balayeuse, passeraient dans le corpus législatif et simplifieraient le dispositif. Non, il y a de la politique. Quand nous recevons un projet de loi comme celui sur la décentralisation, le débat sur ce texte est un débat politique et le débat sur la complexité de ce texte est forcément politique. Si l'on part de l'idée selon laquelle il y a une confusion des pouvoirs, c'est-à-dire que tous les niveaux de collectivités doivent pouvoir faire un peu tout, on va forcément créer un organe pour réguler le système. Il donnera un avis sur un schéma pour chaque compétence. Chaque collectivité sera ensuite chargée d'approuver. Mais si l'on entre dans cette logique, c'est parce ce que l'on n'a pas choisi d'arbitrer politiquement un certain nombre de choses et de dire notamment, pour ce qui est des collectivités locales, qui fait quoi.

Je voudrais vraiment insister sur le fait qu'il y a toujours finalement des choix à faire et, si l'on veut de bonnes lois, de belles lois, il faut y passer du temps, et il faut avoir le courage de faire des choix politiques.

VII. N'oublions pas, enfin, que la loi est une question de langage

La loi, c'est aussi une question de langage. Les mots changent, et la loi peut changer le sens d'un mot. Certains se sont insurgés en disant que cela n'était pas possible. Et pourtant c'est vrai. Écrire la loi, c'est mettre toute son énergie pour écrire juste, et pour écrire juste ensemble en sachant que l'on est toujours dans des contradictions et qu'il faut, petit à petit, à partir de ces contradictions, de ces diatribes, de ces débats, écrire un texte positif, dont la caractéristique est qu'il s'appliquera à tous les Français, et pendant longtemps. Les parlementaires qui ont fait la loi de 1901⁷ ignoraient à l'époque que cette loi s'appliquerait aujourd'hui à plus de 1 100 000 associations en France.

Il est donc important d'aimer les mots, de réfléchir aux mots justes, et de prendre le temps qu'il faut pour écrire la loi qui nous est commune, qui est notre bien commun. Cela me fait toujours penser à ce qu'écrivait Mon-

⁷ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative à la liberté d'association est l'une des grandes lois républicaines françaises.

tesquieu, et aussi à ce que Mallarmé nous assignait pour tâche lorsqu'il disait qu'il nous revenait de: «*Donner un sens plus pur aux mots de la tribu*».