

## Préface

Aucune société ne peut vivre sans règles. La règle commune, c'est ce qui permet de vivre ensemble, c'est ce qui distingue une société civilisée, ou organisée, de l'anarchie. Ce que j'appelle la *règle*, c'est un ensemble de dispositions normatives qui s'imposent à tous, et dont la non-observation est sanctionnée, d'une manière ou d'une autre. Ces dispositions peuvent être écrites ou non écrites, relever de la coutume reconnue par le corps social, ou de la loi votée par les représentants d'une nation, ou encore du pouvoir exécutif, sous forme de décrets, règlements, arrêtés, circulaires, etc. Sans que nul ne conteste la nécessité de ce *bloc normatif*, il se trouve qu'en France la *norme* est aussi l'objet de nombre de contestations.

À vrai dire, ce qui est contesté, ce n'est pas la norme en elle-même, ce n'est pas son existence, c'est l'abondance, la multiplicité, la prolifération des normes. Il n'est que d'assister à une réunion d'élus locaux, à une assemblée départementale ou nationale des maires, pour constater l'évidence de cette contestation. Ce qui démontre déjà qu'il y a, en effet, une *puissance des normes*, pour reprendre le titre du présent ouvrage et du colloque dont il rassemble les communications. Il y a non seulement une puissance, mais une omnipotence et une omniprésence des normes.

Lorsque le Sénat organisa en 2012 des « États généraux de la démocratie locale », on constata que les deux préoccupations qui étaient énoncées en priorité par les élus venus de toute la France étaient, d'abord, l'abondance des normes et, en second lieu, les conditions matérielles d'exercice des mandats locaux. Jacqueline Gourault, sénatrice de Loir-et-Cher et moi-même fûmes chargés de traduire ces préoccupations en textes de loi – ce que nous fîmes.

C'est en vertu de l'une de nos propositions de loi qu'une instance – le Conseil national des normes relatives aux collectivités locales – fut mise en place. La loi oblige désormais le pouvoir exécutif à lui soumettre au préalable – « en amont » - tout projet de texte de loi, de décret, de règlement ayant un impact sur les normes applicables aux collectivités locales. Le Conseil national peut renvoyer le texte, demander une nouvelle rédaction. Son avis sera transmis, s'agissant des lois, aux parlementaires. Je suis persuadé qu'ils en tiendront le plus grand compte.

On peut donc améliorer concrètement les choses par rapport à la frénésie normative. Mais l'examen approfondi de ces sujets – c'est l'objet du présent ouvrage et du colloque qui en est à l'origine – nous conduit à une réflexion plus ample. Car s'il y a des réactions devant la surabondance des normes, il y a aussi, parallèlement, une forte *demande* de normes. En effet, aucune norme n'est *gratuite*. Aucune n'est *a priori* arbitraire. Aucune n'apparaît, lorsqu'on la propose, comme *superflue*. Si bien que nous sommes quelque peu schizophréniques. J'ai ainsi noté que le même parlementaire qui a fait le matin un fort discours contre l'abondance des normes peut l'après-midi, le lendemain ou la semaine suivante, demander, voire exiger, l'édiction de normes supplémentaires pour d'impérieuses raisons tenant à la santé publique, à la sécurité des personnes ou au respect de l'environnement.

Notre société demande davantage de protection. Et donc davantage de normes. Nous avons inscrit le principe de précaution dans la Constitution sans assortir son application de dispositions qui eussent justifié, en l'espèce, une loi organique – ce que Robert Badinter a, dès l'origine, contesté. C'est ainsi que la demande de précaution et de protection généralisée entraîne l'édiction de normes nombreuses – dont on conteste simultanément l'existence et le nombre ! Des responsables agricoles m'ont ainsi expliqué que l'ensemble des normes protectrices existantes limitaient fortement les actes susceptibles d'être accomplis par un apprenti dans le domaine de l'agriculture : ainsi ne pourrait-il pas monter sur une échelle lors des moissons...

On voit bien qu'il faut trouver un équilibre entre le *trop peu* de normes, engendrant risques et dangers, et le *trop plein* engendrant rigidités excessives et paralysie. Charles Péguy écrivait qu'« *un fatras vivant vaut mieux qu'un ordre mort* ». La recherche de cet équilibre suppose des instances de régulation et d'arbitrage. Le conseil national précité peut en être une. Plus largement, c'est évidemment le rôle du législateur qui se doit de voter les *lois nécessaires* à l'exclusion de toutes les autres ou de proportionner voire de limiter – puis de contrôler – l'action normative du pouvoir exécutif. Si bien que la question des normes est évidemment indissociable de celle de la démocratie.

Le Sénat a organisé le 12 juin 2014 un colloque – dont les Actes sont publiés – consacré à « L'Écriture de la loi », c'est-à-dire aux processus par lesquels la loi – en tant que *norme* – est préparée, élaborée, et finalement *écrite*. La loi n'est pas écrite par les juristes, même s'ils y contribuent par leurs œuvres, fréquemment prises en compte. Elle est écrite par les représentants de la Nation. Et cette écriture est d'abord *débat*. Elle est d'abord faite de contradictions et de controverses, d'amendement nombreux et – même si l'on s'en tient à ceux qui sont adoptés – stylistiquement hétérogènes. Et il faut, peu à peu, que ce processus éminemment *discursif* aboutisse à l'établissement d'un texte de loi, qui sera entièrement *normatif*. Ce qui, pour moi, suppose du temps et des navettes, à rebours de la procédure accélérée, chère aux gouvernements, et dont je désapprouve la quasi généralisation, du moins en certaines périodes et pour certains textes. Il faut du temps pour faire de bonnes lois. Le temps de la loi est long. Le temps de l'exécutif est court.

La loi est une norme. Mais elle est aussi une œuvre humaine, œuvre politique. Et il n'est pas rare qu'elle garde en son sein les marques, les stigmates, les *buttes témoin* du processus discursif qui lui a donné naissance.

Cela vaut pour toute norme.

On se représente la norme comme un texte lisse, homogène, prescriptif, procédant d'une totale cohérence interne. Cette représentation est d'ailleurs induite par les marqueurs linguistiques qui lui sont propres : le présent de l'indicatif prédomine ; les articles définis l'emportent sur les indéfinis ; tous les déictiques sont exclus. Mais, au-delà de cet ordonnancement, toute norme est fruit de volontés, de majorités, d'expertises, de débats, de controverses, de recherches et d'approximations successives.

Y a-t-il trop de normes ? Ou pas assez ? Comment les élabore-t-on ? Comment les change-t-on ? Quelles sont leurs effets et leurs contre-effets ? Quel doit être le champ, quels doivent être les champs des normes ? Qu'est-ce qui dans la vie individuelle et sociale ne doit pas – et même ne doit absolument pas – relever de normes ?

Ce sont autant de questions qui, avec quelques autres, sont traités par les communications qu'on lira ci-après, et qui, dans leur diversité, renvoient toutes à des réflexions sur le fonctionnement de nos sociétés, de nos pouvoirs publics et de nos démocraties.

Je remercie Stéphane Onnée d'avoir suscité et organisé le riche colloque dont les Actes sont ici restitués.

Jean-Pierre Sueur  
Président de la Commission des Lois du Sénat