

# Normes françaises, la course folle

## Boulets.

Un conseiller d'État a mené son enquête: la fièvre normative sévit comme jamais.

PAR NICOLAS BASTUCK

« **J**e le vis, je l'observe de là où je suis: l'inflation normative est un mal français qui n'est pas près de s'arrêter... » À la section sociale du Conseil d'État, où il siège, Christophe Eoche-Duval est aux avant-postes pour évaluer le poids des lois, décrets, arrêtés et autres circulaires qui grignotent chaque jour un peu plus nos libertés, pénalisent l'économie, vicient la qualité de l'air démocratique que nous respirons. Chaque jour, dans sa juridiction, cet ancien administrateur des affaires maritimes mesure les effets d'une production juridique que plus personne ne semble pouvoir arrêter, ni même contrôler. « *La courbe de l'inflation normative n'a plus la forme d'un col auvergnat, mais celle d'un pic himalayen* », écrit-il dans l'étude qu'il a menée « à titre personnel » sur le sujet, et dont il publiera les résultats dans la prochaine livraison de la *Revue du droit public* (Lextenso).

« Mais arrêtez donc d'emmerder les Français! Il y a trop de lois, trop de textes, trop de règlements dans ce pays! On en crève! » Le savon que le président Pompidou a passé un matin de 1966 à un jeune conseiller penaud – un certain Jacques Chirac – est resté célèbre. Depuis,

Nous avons étudié votre dossier, mais il est malheureusement incomplet.



Xavier Gorce -

tout le monde est d'accord. « *Trop de lois tuent la loi* », lançait en 1995 le même Chirac. « *Le nombre de normes est à son maximum* », prévenait à sa suite Nicolas Sarkozy, avant que François Hollande promette, en 2013, un « choc de simplification ». « *Cette maladie, nous la connaissons* », diagnostiquait Emmanuel Macron en 2017, qui voulait alors « mettre un terme à la prolifération législative ». Las, aucun n'est parvenu à arrêter cette course folle. « *Le nombre de normes s'envole à partir du premier septennat de François Mitterrand (1981-1988), sans jamais plus connaître de déflation* », observe Christophe Eoche-Duval.

Ainsi, comme dans les publicités de Balshen mettant en scène le pâtissier M. Plus, au cours des années Hollande, plus de lois, d'ordonnances et de décrets convertis en mots *Légifrance* sont produits qu'au cours de l'ère Sarkozy, qui en produisait plus qu'au cours des années Chirac. Les années Macron sont peut-être en passe de dépasser celles de ses prédécesseurs. »

Après avoir éprouvé plusieurs méthodes de calcul, ce juriste en est arrivé à la conclusion que le nombre de mots sur *Legifrance.gouv.fr* – le site du « service public de la diffusion du droit » – constituait « le moins imparfait des indices » pour mesurer cette prolifération

XAVIER GORCE POUR « LE POINT »

normative. S'appuyant sur les statistiques du secrétariat général du gouvernement (SGG), qu'il a croisées et additionnées, il est parvenu au chiffre vertigineux de 42,5 millions de mots publiés l'an dernier, soit une augmentation de 87,3 % en vingt ans – en 2002, le stock n'était « que » de 22,6 millions de mots. « *Un volume considérable qui ne permet pas de chiffrer le nombre exact de normes qui régissent nos vies* », regrette ce haut fonctionnaire. Le chiffre de 400 000 normes avancé en 2013 par Alain Lambert, coauteur d'un rapport sur l'inflation normative, lui semble toute-fois « *largement sous-estimé* ».

**Iceberg.** Il y aurait en effet « *un chiffre noir* » de la norme, que le conseiller d'État définit comme « *une règle juridique suffisamment indépendante en soi pour porter une sujétion s'appliquant de manière contraignante à une ou plusieurs personnes physiques ou morales* ». Christophe Eoche-Duval évoque un iceberg dont les lois et les décrets ne seraient que la partie émergée d'un bloc invisible formé par les normes des autorités déconcentrées de l'État, celles des arrêtés préfectoraux, des collectivités territoriales ou des conventions collectives, sans parler des lois dites « article 55 », qui transposent dans le droit positif les traités et accords internationaux approuvés par la France – 45 % des lois votées – et dont nul n'est en mesure, pas même le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de mesurer le poids normatif. Autre source d'inflation : la législation européenne et sa boulimie réglementaire. Entre 2002 et 2020, le SGG a identifié 3 538 textes relevant de la strate communautaire de l'Union européenne mais, là encore, « *il y a des trous dans la raquette* » quand la transposition des directives prend la forme d'une réforme « *au fil de l'eau* » de la législation française.

« *Tout se passe comme si l'on avait supprimé le pèse-personne dans le cabi-*

**197 jours**  
(week-ends compris)

C'est le temps qu'il faudrait pour lire les lois en vigueur, à raison de douze heures de lecture quotidienne.

**2,48 m**  
C'est la hauteur que l'on obtient si l'on empile les 77 Codes en vigueur.



Un Français mesure en moyenne 1,76 m



net du médecin, histoire de ne pas vexer les tendances à l'obésité du patient», ironise l'auteur. Les effets d'un tel surpoids sont pourtant documentés : insécurité juridique, perte de compétitivité, défiance du citoyen vis-à-vis de la loi... « *Ily a un problème de quantité, mais aussi de qualité de la norme – les textes sont bavards et de plus en plus mal écrits* », regrette Emmanuelle Mignon, ex-conseillère d'État, avocate associée chez August & Debouzy. « *À la fin, on ne connaît plus la règle, et on en est réduit à l'interpréter. C'est très inconfortable pour les entreprises* », témoigne celle qui fut la directrice de cabinet de Nicolas Sarkozy. « *Les rédacteurs juridiques s'emberlificotent dans des textes toujours plus longs et plus complexes* », confirme Christophe Eoche-Duval. En 2002, la loi de financement de la Sécurité sociale comportait 74 648 mots, contre 257 148 en 2020 !

Les lois enflent aussi au fil du processus législatif. « *Entrée* » à l'Assemblée nationale avec 106 articles (27 566 mots), la loi Macron a été promulguée en 2015 avec 308 articles (un peu plus de 91 000 mots). On ne sait plus faire court. Ni simple. Jadis, un article renvoyait à une règle de droit. Quand Portalis, l'un des rédacteurs du Code civil, prescrit à l'article 671 (toujours

en vigueur) à un propriétaire de planter ses arbres à « une distance de deux mètres de la ligne séparative des deux héritages pour les plantations dont la hauteur dépasse deux mètres », il s'en tient à une règle précise. « *Les temps ont changé. Un seul article peut aujourd'hui constituer une véritable auberge espagnole et renfermer deux, dix ou vingt normes distinctes* », se désole le conseiller d'État. C'est pourquoi le nombre de mots, comme celui des textes ou des articles, échoue à évaluer précisément l'ampleur du mal.

Christophe Eoche-Duval avance tout de même quelques exemples édifiants. Alors qu'il comptait 818 pages en 1956, le Code du travail Dalloz en renfermait 3 889 en 2022 (+ 375 %) ! En empilant les 77 Codes en vigueur, on parvient à une hauteur de 2,48 mètres. Il faudrait à un bon lecteur, à raison de douze heures de lecture quotidienne, cent quatre-vingt-dix-sept jours pour parcourir la somme des lois en vigueur. Le Natinf, base utilisée par les magistrats et la police judiciaire, contient 15 400 infractions pénales – dont plus de 120 nouvelles depuis 2017. Nul n'est censé ignorer la loi, mais à l'impossible sommes-nous tenus ?

**Zèle.** La question du poids des normes est d'autant plus cruciale qu'à l'inverse d'autres pays – comme l'Italie – la France et son armée de 3 millions de fonctionnaires appliquent les textes avec zèle. Stock considérable et efficacité maximale forment un couple redoutable. Au risque de voir la loi, expression de la volonté générale, se transformer en manifestation d'une servitude générale.

Dans l'une de ses chroniques restées fameuses (« Bilan d'un demi-siècle de vie juridique », recueillie Dalloz), le doyen Georges Ripert dénonçait déjà, en 1950, le « *débordement législatif* » et une « *incessante légifération* », y voyant le risque d'un « *absolutisme étatique* ». Un visionnaire, assurément ■