Séance du 10 mars 2025

Séminaire interne « Sobriété »

La sobriété normative

Jean-Marie CARBASSE
Académie des Sciences et Lettres de Montpellier

MOTS-CLÉS
Norme, loi, règlement, directive, simplification législative et réglementaire, codification, domaine de la loi, domaine du règlement, transposition des directives, surtransposition, inflation normative, État-Providence.

RÉSUMÉ
Les règles qui encadrent la vie des sociétés forment un réseau plus ou moins complexe selon les temps et les lieux. Plus ce réseau est complexe, plus son application est difficile : trop de norme tue la norme. La prolifération excessive des règles nuit à la fois à leur cohérence et à leur connaissance par le corps social, donc à leur applicabilité. La simplification du corpus normatif est ainsi une exigence récurrente tout au long de l'histoire. Mais cet objectif de sobriété normative, objet d'incantations régulières, est extrêmement difficile à atteindre aujourd'hui, comme si l'appareil étatique et supra-étatique ne pouvait s'empêcher de produire sans cesse de nouveaux instruments de contrôle sur toutes les dimensions de la vie publique et privée.

Pour introduire ce sujet, on peut commencer par deux adages. Le premier relève du champ historique, le second des grands principes du droit.

1. *Plurimae leges, pessima res publica* : « Un grand nombre de lois, la pire des républiques ». Cet adage a été formé à partir d'une observation de Tacite. Constatant qu'à cause des troubles qui ont marqué le dernier siècle de la République le nombre des lois s'était sensiblement accru, Tacite écrit : *Plurimae leges*, *corruptissima res publica*, « lois trop nombreuses, État très dégradé » (*Annales*, III, 27). Un État en bonne santé est économe en matière de législation ; on ne légifère pas à la légère et la sobriété vaut mieux, en matière de normes, que l'abondance.

2. Second adage : *Nul n'est censé ignorer la loi*. Ce principe est aujourd'hui un fondement essentiel de la plupart des systèmes juridiques. Il signifie que chaque individu est présumé connaître la loi et qu'il est donc responsable de ses actes. Il ne peut pas exciper de son ignorance de la règle pour faire excuser son infraction à cette règle : *Ignorantia juris neminem excusat*, « l'ignorance du droit n'est pas une excuse ». Ce principe s'applique à tous les citoyens sans exception, quel que soit leur niveau culturel : un analphabète ne peut pas exciper de son ignorance de la lecture pour justifier une infraction, quelle qu'elle soit. Ce principe, indispensable à la stabilité de la vie juridique, a néanmoins une contrepartie : c'est que la règle soit accessible et compréhensible par ceux qui lui sont assujettis. Le législateur doit donc organiser l'accessibilité des normes et s'assurer de leur compréhension par tous les citoyens. C'est la raison d'être d'une

formalité essentielle : la publication. Les lois une fois publiées, selon des modalités qui permettent à tous de les connaître, nul n'est plus *censé* les ignorer.

Au début de la République romaine, la première exigence du peuple débarrassé de la tyrannie des rois étrusques a été que les règles de la vie commune, au lieu de « rester cachées dans la sanctuaire des pontifes », soient fixées dans un écrit et publiées : c'est la fameuse Loi des Douze Tables, rédigée d'un commun accord entre les patriciens et les plébéiens, vers 450 av. J.-C. et publiée sous la forme de douze « tables » de bronze affichées sur le forum, où chaque citoyen pouvait les lire ou se les faire lire[1]… Tel est, et tel restera pendant toute la République romaine l'idéal de la bonne législation : peu de lois, des lois strictement nécessaires, et connues de tous, ou du moins connaissables par tous. Lorsqu'à la fin de la République les troubles politiques ont conduit à multiplier les lois pour répondre à des situations de crise, on y voit un symptôme des malheurs du temps ! D'où la notation de Tacite que je viens de citer.

Cet idéal d'une législation sobre traverse les siècles. Parcourons-les rapidement.

Au Moyen Âge la question ne se pose guère car le droit est essentiellement constitué de coutumes locales, chaque seigneurie ayant sa propre coutume, brève et facilement repérable. Les difficultés commencent à l'époque moderne, non seulement parce que la législation royale, qui se superpose aux coutumes, devient plus consistante, mais surtout du fait d'une jurisprudence de plus en plus créatrice, largement influencée par le droit romain tardif, et dont la complexité ne permet plus qu'elle soit facilement maîtrisée par les non-juristes.

Et c'est alors qu'apparaissent les premières critiques contre les complexités et les obscurités du droit, première cause de la lenteur de la justice : la complexité des règles suscite la « malice des plaideurs », entretenue par la « cautèle des avocats », toujours prêts à invoquer quelque nullité pour prolonger indéfiniment les procédures et accroître leurs honoraires… C'est cette considération qui a conduit Louis XIV et Colbert à codifier la procédure civile (1667), la procédure pénale (1670) et le droit commercial (1673), et qui est à la base de toute entreprise de codification : là où le droit est confus, car réparti entre des sources diverses plus ou moins accessibles, le code doit rassembler les règles, les classer dans un ordre logique et les rendre accessibles non seulement aux professionnels, mais aussi aux simples usagers.

Remarquons au passage que ce souhait d'un droit simple et facile à connaître se retrouve partout en Europe, et en particulier chez les auteurs qui rêvent de sociétés idéales. Le plus connu est bien sûr Thomas More, avec son *Utopie* publiée en 1516[2], mais on peut aussi citer l'italien Campanella, auteur de *La Cité du Soleil*, en 1604 : « Leurs lois peu nombreuses, courtes et claires, sont écrites sur des tables d'airain suspendues aux portes des temples »[3]. On peut aussi évoquer Rabelais, très critique pour les hommes de loi et pour qui l'abbaye de Thélème est un pays sans loi : « Toute leur vie était employée non par lois, statuts ou règles, mais selon leur vouloir et franc arbitre… ».

Au XVIIIe siècle, dans le contexte des Lumières, les réformateurs politiques reprennent ce plaidoyer pour la clarification du droit, sa simplification et son accessibilité. Tout cela débouche sur une nouvelle vague de codifications, qui commence en Autriche, en Prusse et en Toscane dès avant 1789, et sur les tentatives de codification des assemblées révolutionnaires. L'idéal juridique des Constituants, dans la ligne des Lumières, est celui d'une sobriété normative poussée aussi loin que possible : très peu de lois, et parfaitement connues de tous. Comme l'avait enseigné Rousseau, le peuple est à la fois souverain et sujet : comme souverain, il fait la loi, comme sujet, il l'applique. De ce fait, le peuple ne peut faire que de *bonnes* lois, car « comment le Souverain voudrait-il se nuire à lui-même ? » ; et il ne peut faire que des lois *nécessaires*.

Cet irénisme législatif avait conduit à une mesure radicale : la suppression des avocats, remplacés au pénal par des « défenseurs officieux ». À quoi bon laisser auprès des justiciables des auxiliaires coûteux ? Le droit étant désormais à la portée de tous, chacun peut se défendre tout seul ! À vrai dire, comme on le sait, pendant la Révolution la machine législative a tourné à plein régime, car il fallait tout reconstruire *ex nihilo* : beaucoup de lois ont donc été adoptées. Mais en même temps, du fait de l'instabilité politique, cette législation était hétéroclite, souvent dictée par l'urgence du moment, au total peu cohérente voire contradictoire – un véritable chaos législatif que la codification à venir devait discipliner. Malheureusement, cette même instabilité entravait l'entreprise codificatrice elle-même[4] – comme on le sait, Cambacérès a échoué trois fois à faire adopter ses projets de Code civil[5].

Ainsi l'idéal des Lumières n'a été vraiment atteint que grâce à la stabilisation politique opérée par Bonaparte, stabilisation qui permet l'adoption des cinq grands codes napoléoniens, entre 1804 et 1810 : Code civil, Code pénal, Code de procédure civile, Code de commerce et Code d'instruction criminelle. Ces codes français se caractérisent par un principe très remarquable d'économie des moyens (en quoi ils se distinguent radicalement des divers codes germaniques, et en particulier du Code prussien de 1794) – économie des moyens théorisée dès 1800 par le grand juriste aixois Portalis dans son *Discours préliminaire* au projet de Code civil :

> L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les *maximes générales* du droit ; d'établir des *principes* féconds en conséquences et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière. C'est au magistrat et au jurisconsulte, pénétrés de l'esprit général des lois, à en diriger l'application[6].

Les codes napoléoniens présentent donc le droit sous une forme brève, claire, accessible sinon à tous, du moins à tous les citoyens dotés d'un minimum d'instruction. Stendhal a pu dire, à propos du style du Code civil, que c'était un modèle de la prose française, modèle de concision et de clarté ! Et à partir de là, tout au long du XIXe siècle, l'édifice législatif, centré sur les codes, est resté à peu près stable. Les lois nouvelles sont rares, elles portent sur des sujets importants, leur élaboration est à la fois prudente et attentive. En un mot, et même si le pouvoir réglementaire prend peu à peu de l'importance, on peut encore parler de « sobriété législative », et même de « sobriété normative », en y incluant les règlements. On reste donc fidèle à la sage mise en garde de Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », et l'adage *Nul n'est censé ignorer la loi* est encore globalement effectif…

Tout change avec la Première Guerre mondiale. L'État devient alors, par la force des choses, de plus en plus interventionniste, prescripteur et contrôleur. D'où une inflation normative – une « extension du domaine de la norme » – qui ne s'arrêtera plus.

Ce phénomène, qui modifie le droit non seulement en quantité, mais aussi en qualité – dans sa nature même –, présente *deux aspects* : on observe à la fois un accroissement du nombre des codes et une hypertrophie progressive de la taille de chaque code.

1. Premier constat : aux cinq codes napoléoniens s'en ajoutent d'autres, de plus en plus nombreux et de plus en plus spécialisés. Si vous allez consulter les codes actuellement en vigueur sur le site officiel « Légifrance », vous en trouverez soixante-trois, touchant à tous les domaines du droit : j'en donne la liste en note[7] …

2. Or, non seulement les codes ont proliféré, mais chacun d'entre eux ne cesse de s'épaissir, parfois jusqu'à l'obésité. Voici par exemple – c'est un exemple particulièrement saisissant – le Code général des impôts (CGI), qu'un de mes collègues a qualifié d'« *Elephant-man* juridique ». Ce code a été créé en 1950 pour essayer de rationnaliser la présentation du droit fiscal, en forte expansion depuis 1917 (création de l'IRPP), mais

matière essentiellement évolutive puisque chaque année la loi de finances apporte des nouveautés, c'est-à-dire des complications ; donc non seulement on ajoute des articles, avec des *bis*, des *ter*, etc., jusqu'à des *undecies*, *terdecies*, *tricies*…, mais aussi on subdivise les articles en alinéas et sous alinéas, etc., ce qui donne des numéros absolument kafkaïens comme cet article 199, qui comporte 30 déclinaisons, du 199 *bis* au 199 *tricies* (30e), en passant par un 199 *terdecies*, lui-même « répliqué » en art. 199 *terdecies*-0 A, puis 0A *bis*, 0A *ter*, puis 0 AA et 0 AB ! En 1981, comme le CGI était devenu totalement obèse, on en a détaché les dispositions procédurales pour en faire un code distinct, appelé *Livre des procédures fiscales*, qui fait le pain quotidien, et la prospérité, des avocats fiscalistes.

Le constat qui s'impose, en cette année 2025, c'est que la sobriété législative n'est plus à l'ordre du jour, et encore moins la sobriété normative – car la masse des normes ne comprend pas seulement les lois, mais aussi les règlements de droit interne (décrets, arrêtés et circulaires), à quoi s'ajoute la production normative de l'Union européenne : les directives, qui doivent être transposées dans le droit français par le Parlement, mais aussi les règlements qui, eux, sont d'application directe dans notre droit.

Depuis que l'on a commencé à s'inquiéter vraiment de l'inflation normative, il y a une trentaine d'années, on s'est posé la question des instruments de mesure. Dans son rapport de 2018, le Conseil d'État écrivait, avec beaucoup de sagesse : « Il en va de l'inflation normative comme de l'inflation monétaire. On ne peut espérer endiguer la dépréciation qu'elle traduit si l'on ne sait pas la quantifier. La mesure de l'inflation normative est un préalable tant à l'établissement d'un diagnostic … qu'à une lutte efficace et à l'évaluation de ses résultats. »

Mais comment quantifier la croissance du droit ? Bien sûr on peut constater, comme je viens de le faire, la multiplication des codes, mais ce n'est là qu'une approche grossière ; car il y a des codes plus ou moins gros, de quelques dizaines d'articles à plusieurs milliers. Une approche plus fine consiste à compter le nombre de pages du *Journal Officiel*. Ainsi, en 2004 le *Journal officiel* comptait 33 997 pages ; on est passé à 71 297 en 2022, soit plus du double, en moins de vingt ans. Un peu plus précis serait le décompte du nombre d'articles ; le code de l'environnement est ainsi passé de 1 006 articles en 2002 à 6 898 articles en 2023, soit une croissance de 689 % ; le code de commerce, de 1 917 à 7 008 articles entre les mêmes dates (+ 685 %) ; le code de la consommation, de 632 à 2 015 articles (+ 333 %), etc. Mais ce décompte reste imprécis en raison de la longueur très variable des articles : certains articles du Code civil de 1804 encore en vigueur tiennent en une ou deux lignes, d'autres, on vient de le voir pour le CGI, couvrent plusieurs pages.

Le critère le plus précis, proposé il y a quelques années par le juriste Christophe Éoche-Duval[8], est *le nombre de mots* publiés chaque année dans la base Légifrance, site officiel des publications normatives de l'État. Selon cet auteur, le bilan s'élève, au 25 janvier 2024, à 46 495 144 « mots Légifrance » ! – soit une augmentation de 104 % depuis 2002, ce qui confirme à peu de choses près l'évaluation plus sommaire faite à partir du décompte des pages du JO. Si l'on écarte le CGI, trop spécifique, le champion de l'obésité est le *Code de la construction et de l'habitation* qui est passé depuis 2002, de 297 170 mots à 678 881. La tendance est similaire pour le *Code du travail* ou le *Code de l'urbanisme*, le *Code de l'entrée et du séjour des étrangers*, etc. qui multiplient les exigences, les contraintes, les empêchements, et bien sûr les sanctions...

Voilà pour le phénomène. Il faut maintenant essayer de l'expliquer.

On se doute, s'agissant d'un phénomène de ce type, qu'il n'y a pas d'explication univoque. Si le droit prolifère, s'il devient plus complexe, c'est bien sûr d'abord parce

que le monde est plus complexe. L'accélération des progrès techniques pose des problèmes nouveaux, et nécessite un minimum d'encadrement, en particulier dans le domaine environnemental, énergétique, agricole, industriel, sanitaire – dans tous les domaines de la vie sociale où l'État-Providence s'estime fondé à intervenir, c'est-à-dire, tout simplement, partout.

À vrai dire, on aurait tort d'accuser systématiquement l'État et son appareil (sa « technostructure ») de cette extension continuelle. Très souvent en effet la production de normes est une réponse à une attente, voire une exigence, du corps social qui demande à l'État de le protéger et de le garantir contre tel ou tel risque – quitte à s'insurger ensuite contre le poids des normes lorsque la protection et la garantie paraissent moins nécessaires ... Parfois, la nouvelle règle répond à une urgence. C'est le cas en particulier de textes adoptés en réaction à des actes criminels, donc des textes de droit pénal. Face à un drame qui « fait la Une », la pente naturelle est de répondre à l'émotion par une nouvelle loi, sans se poser la question de savoir si le droit existant ne serait pas suffisant. Comme le disait naguère Guy Carcassonne, professeur de droit constitutionnel et homme politique, « tout sujet du [journal de] *Vingt heures* est virtuellement une loi » !

Pour capter les suffrages, les prétendants députés promettent à leurs électeurs de « leur faire voter telle ou telle loi » – comme on promettait jadis, sous la IIIe République, aux électeurs d'un village de « leur faire avoir un bureau de tabac ». La loi a totalement perdu ce caractère de gravité et presque de sacralité qu'il revêtait pendant la République romaine ou chez les penseurs des Lumières : c'est devenu une « production » parmi bien d'autres, on pourrait presque dire un objet de consommation courante, promis à une inéluctable et souvent très rapide péremption. Et si la loi est un produit jetable, on devine ce qu'il en est des normes de rang inférieur !

À ces causes générales de prolifération des normes s'ajoutent des causes particulières. En voici quelques-unes. D'abord la dérive du travail parlementaire. Dans une communication présentée au Conseil des ministres du 21 juillet 2023 sur « les statistiques de la norme et l'inflation normative », Élisabeth Borne, premier ministre, déplorait que les discussions législatives soient démesurément allongées par le fait que chaque groupe parlementaire veut apporter sa pierre à la « fabrique » de la loi en déposant de plus en plus en plus d'amendements : « La tendance à l'augmentation du nombre d'articles entre le dépôt du projet de loi au Parlement et sa promulgation se confirme : ce nombre a plus que doublé [en 20 ans] »[9].

Autre cause de complexité et d'inflation normative : l'Union Européenne, qui ajoute une « surcouche » à la production normative interne. Dans certains secteurs – surtout dans le domaine du droit économique, environnemental et de la consommation – le droit de l'Union européenne (directives et règlements) entre pour une part importante dans l'accroissement du stock normatif global. Part d'autant plus importante que le législateur français, pour montrer qu'il est un bon élève, va parfois au-delà des exigences du maître : c'est le phénomène dit de « surtransposition des directives ». Par exemple, en matière de gestion des déchets, la France a étendu les contraintes au-delà de ce que le droit européen avait prévu ; de même pour les normes sur la qualité de l'air : les seuils sont plus exigeants en France que ceux préconisés par Bruxelles. On comprend que ces écarts, qui faussent la concurrence à l'intérieur même de l'UE, puissent exaspérer nos industriels et nos paysans !

Il faudrait aussi parler des normes qui se contredisent. Dans l'une de ses dernières réunions, l'Association des maires de France dénonce ainsi un certain nombre d'injonctions contradictoires comme celles qui résultent, au moins pour certaines communes, de la combinaison entre la loi *Climat et résilience* du 22 août 2021, qui introduit le principe du « zéro artificialisation nette », et la loi *SRU* du 13 décembre 2000,

qui oblige les communes à construire un certain pourcentage de logements sociaux, sous peine de sanctions !

Comme le disait déjà le Conseil d'État dans son rapport de 2016, « la production normative s'autoalimente : toute nouvelle action suppose d'adopter de nouvelles normes pour modifier les précédentes ; la nouvelle norme appellera ensuite des *normes d'application* et leur interprétation par le juge suscitera souvent, en réaction, de nouvelles normes ». Et le Conseil ajoutait : « cette production massive de normes génère une instabilité qui tend a être dénoncée comme l'un des principaux maux affectant le droit… La situation des acteurs est d'autant plus affectée que la modification est soudaine et importante et qu'elle s'applique à une situation en cours ou, *a fortiori*, qu'elle est rétroactive » – ce qui est particulièrement fréquent en droit fiscal.

En septembre 2023, le Conseil d'État a publié une intéressante étude intitulée : *L'usager, du premier au dernier kilomètre*. À partir d'une métaphore imaginée par les spécialistes du management privé, on compare un parcours institutionnel à une course à pied pour tenter d'en évaluer les difficultés successives. Parmi les difficultés qui entravent l'action publique, le Conseil relève, une fois de plus, la pléthore inextricable des règles : « L'inflation normative tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe voire contradictoire, pour ne pas dire dans certain cas franchement incompréhensible ce qui, à l'évidence, nuit à l'effectivité du *dernier kilomètre*, tant pour les agents publics, que pour les usagers, qu'ils soient personnes physiques ou morales. » À titre d'exemple, les rédacteurs décrivent sur cinq pages[10] l'avalanche de textes de toutes natures qu'il faut « mobiliser » pour mettre en place un abribus, depuis les normes relatives à l'implantation de l'édicule jusqu'à celles qui encadrent le travail des chauffeurs de bus, considérés comme les utilisateurs ultimes de l'abribus : code du travail, code des transports, textes européens limitant les temps de conduite, les pauses, temps de repos … Cette affolante multiplication de normes protectrices, et en même temps incapacitantes, doit évidemment beaucoup au fameux « principe de précaution » inscrit dans la Charte de l'environnement adoptée en juin 2004 par les deux assemblées (art. 5) et intégrée à la Constitution le 1er mars 2005 à l'initiative de Jacques Chirac.

Pour rédiger ce précieux rapport sur « le dernier kilomètre », le Conseil d'État a mené son enquête dans toute la France et recueilli de très nombreux avis. On peut résumer l'opinion à peu près unanime des acteurs locaux par cette formule lapidaire de M. Michaël Delafosse, maire de Montpellier : « La France des procédures tue la France des projets » (18 avril 2023).

Voilà pour le diagnostic. Existe-t-il des remèdes ? Ce sera notre dernier point.

Tous les présidents de la République depuis Georges Pompidou se sont déclarés « préoccupés » par l'excès des normes et ont appelé à la sobriété : « Arrêtez d'emm… les Français ! », aurait lancé le président cantalien à l'adresse des technocrates. Le 3 juillet 2017, devant le Parlement réuni en Congrès, M. Macron déclarait ceci :

> Sachons mettre un terme à la prolifération législative. Cette maladie nous la connaissons, elle a été tant et tant nommée et je crains moi-même dans une vie antérieure d'y avoir participé. Elle affaiblit la loi qui perd dans l'accumulation des textes une part de sa vigueur et certainement de son sens [11].

Et pourtant la « prolifération », toutes normes confondues, a augmenté de 15 % sous son premier quinquennat, de 2017 à 2022. Il est vrai qu'il a fallu faire face à l'épidémie de Covid, mais à tout moment on peut trouver de bonnes raisons de légiférer et de règlementer ! C'est pourquoi l'impératif de simplification, sinon de sobriété, est récurrent. En 2016, le Conseil d'État relevait que près de 130 *textes de simplification* avaient été adoptés en dix ans ; mais que le succès n'avait pas été au rendez-vous …

Il est sans doute plus facile d'agir sur la « prolifération » règlementaire. En 2017, le Premier ministre Édouard Philippe a publié une circulaire exigeant que « toute nouvelle norme soit compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, [par] la simplification d'au moins deux normes existantes ». Une autre circulaire du 5 juin 2019, relative à la « transformation des administrations centrales », posait un principe radical : « à défaut de publication sur l'un des supports légalement prévus dans un délai de quatre mois à compter de leur signature, les circulaires sont réputées abrogées. » Pour le coup, cette décision s'est avérée efficace puisqu'on est passé de 27 837 circulaires en vigueur en 2018 à 10 069 en 2023 ! Si l'on considère les seules circulaires mises en ligne sur *Légifrance*, on constate une baisse spectaculaire de 92 % entre 2018 et 2022 ; on peut donc dire qu'à ce niveau inférieur de la réglementation, la décrue semble fortement engagée. Encore faudrait-il distinguer, car il y a circulaires et circulaires ; il y a les courtes et les longues ! Lors du colloque sur la *Simplification des normes* organisé par l'Association des maires de France, le 14 octobre 2022, un maire a cité une circulaire électronique sur la réglementation thermique des bâtiments scolaires, publiée en 2022, qui comporte 1800 pages ![12]

Pas plus tard que la semaine dernière[13], le ministère des Finances a remis la simplification en avant. Ce mardi 4 mars 2025, trois ministres ont promis aux acteurs économiques qu'ils avaient réunis à Bercy de « passer de la concertation à l'acte ». Une N*ième* « loi de simplification de la vie économique » préparée par le gouvernement Barnier et votée *in extremis* au Sénat avant la censure doit donc être examinée à l'Assemblée nationale à partir du 24 mars. Il est question de supprimer 200 formulaires CERFA sur 1 800. Il est aussi question de créer un « observatoire de la surtransposition » pour tenter de freiner le zèle européiste de nos technocrates nationaux… Texte ambitieux !

Mais ne soyons pas naïfs : la mécanique normativiste est comme une locomotive lancée à toute vitesse sur des rails dont nul ne connaît le point d'arrivée ; et les incantations de nos responsables, leurs éloges répétés de la sobriété normative ne sont le plus souvent que des incantations vaines. En effet, même si de timides victoires ont été remportées, le moins qu'on puisse dire est que nous sommes encore très loin de cette « sobriété » des normes que tout le monde appelle de ses vœux, tout en réclamant, à tous moments et sur tous les sujets, la rassurante intervention publique. Demande d'autant plus forte que l'État, depuis la disparition, ou du moins la dévaluation, de la plupart des corps intermédiaires – familles, corporations, Églises… –, est la seule puissance tutélaire qui tienne encore debout ; lui seul « se dresse, selon le mot de Tocqueville, au milieu de l'abaissement général ». C'est donc, par la force des choses, le recours universel. L'appel mécanique à l'État protecteur – « matrie » enveloppante et rassurante – existe partout, mais cette attitude est plus particulièrement marquée en France. Tocqueville en a étudié les origines dans *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), après en avoir observé les prémices dans la société américaine. Rappelons-nous ce magnifique final de *La démocratie en Amérique* (1835), plus actuel que jamais :

> Je veux imaginer sous quels traits nouveaux le despotisme pourrait se produire dans le monde : je vois une foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs dont ils emplissent leur âme. Chacun d'eux, retiré à l'écart, est comme étranger à la destinée de tous les autres : ses enfants et amis forment pour lui toute l'espèce humaine. Au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. Il ressemblerait à la puissance paternelle si comme elle il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ; mais il ne cherche au contraire qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance : il

> aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir. Il travaille volontiers à leur bonheur ; mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre […] Il veille à leur sécurité, dirige leur industrie, règle leur héritage… Que ne peut-il leur ôter entièrement le trouble de penser et la peine de vivre ! [14]

Chateaubriand lui fait écho, à la fin des *Mémoires d'Outre-Tombe* : « Les Français vont indistinctement au pouvoir ; ils n'aiment point la liberté ; l'égalité seule est leur idole ». Dans un tel contexte mental, comment s'étonner que la Norme prolifère ?

---

1 Pour plus de détails, v. J.-M. Carbasse, *Manuel d'introduction historique au droit*, 10e éd., PUF, 2014, § 17-19 et 23.

2 Éd. GF Flammarion, 1897, p. 129

3 Voyages aux pays de nulle part, R. Laffont, 1990, p. 265.

4 À l'exception, en 1791, d'un petit code pénal très imparfait (J.-M. Carbasse, *Histoire du Droit pénal et de la justice criminelle*, 3e éd., PUF, 2014, § 223 et s.).

5 V. notre contribution au *Bulletin de l'ASLM* de 2024 : « Cambacérès, un juriste montpelliérain », p. 475-481.

6 Fenet, Recueil des travaux préparatoires du Code civil…, I, 1827, p. 470.

7 En voici la liste : code de l'action sociale et des familles, code de l'artisanat, code des assurances, code de l'aviation civile, code du cinéma et de l'image animée, code de la commande publique, code des communes, plus un code distinct pour les communes de la nouvelle Calédonie, code de la consommation, code de la construction et de l'habitat, code de la défense, code électoral, code de déontologie des architectes, code disciplinaire de la marine marchande, code du domaine de l'État, à quoi s'ajoute un code distinct pour le domaine de l'État à Mayotte, code des douanes, code des douanes de Mayotte, code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, code de l'Éducation, code de justice militaire, code de la justice pénale des mineurs, code de l'énergie, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, code de l'environnement, code de l'expropriation, code de la famille et de l'aide sociale, code forestier, code général de la fonction publique, code général de la propriété des personnes publiques, code général des collectivités territoriales, code général des impôts, complété par quatre « codes annexes » (!), code des impositions sur les biens et les services, code des instruments monétaires et des médailles, code des juridictions financières, code de justice administrative, code de la Légion d'Honneur (et autres décorations), Livre des procédures fiscales, code minier, code monétaire et financier, code de la mutualité, code de l'organisation judiciaire, code du patrimoine, code pénitentiaire, codes des pensions civiles et militaires, code des pensions de retraite de la marine marchande, code des ports maritimes, code des postes et télécommunications ; des procédures civiles d'exécution ; de la propriété intellectuelle ; de la recherche ; code de la route ; code rural ancien ; code rural et de la pêche maritime ; code de la santé publique ; code du tourisme ; code des transports ; code du travail ; code du travail maritime ; code de l'urbanisme ; code de la voirie routière ; et pour finir : un code entier consacré aux « relations entre le public et l'administration » !

8 Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *L'inflation normative* paru en avril 2024 chez Plon. Sur le bandeau rouge de l'éditeur on lit : « Quand la France crève de trop de lois ! »

9 Selon Madame E. Borne, l'accroissement du volume des lois dû aux amendements parlementaires était de était de 78 % en 2002, pour passer à 162 % en 2022.

10 P. 126 à 131 de son Étude annuelle, publiée le 6 septembre 2023 (L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique).

11 Cité par Le Monde du 8 août 2022.

12 Rapport *Dernier kilomètre*, p. 131, note 435 : citation de D. Lisnard, maire de Cannes.

13 Cette conférence a été présentée le 10 mars 2025.

14 *Œuvres complètes*, Gallimard, 1951, I, 2, p. 324.