

Panorama législatif et réglementaire du second semestre 2018 (15 juillet - 31 décembre 2018)

04/03/2019

Le gouvernement et l'assemblée issus des élections de mai et juin 2017 ont entendu mettre fin à la politique normative inflationniste des gouvernements précédents (V. les Panoramas législatifs et réglementaires, *infra* pour aller plus loin). Cette inflexion a été poursuivie dans la durée, aidée il est vrai par les événements ayant marqué l'actualité, lesquels ont contribué à ralentir l'activité législative (affaire Benalla ; gilets jaunes...). En effet, le flux législatif et réglementaire connaît un changement impressionnant en termes de volume depuis juin 2017 jusqu'à ce jour.

Quelques données quantifiées, ainsi que la sélection des principaux textes parus au *Journal officiel*, permettent d'étayer ce constat en ce qui concerne la période qui court du 15 juillet au 31 décembre 2018. Elles sont aussi l'occasion de procéder à un rappel des principaux textes adoptés ou pris durant cette période.

1. Les chiffres . Du 15 juillet au 31 décembre 2018 , 13 457 textes de toute nature ont été publiés au *Journal officiel* (soit un volume sensiblement équivalent à ceux de la même période des années 2017 et 2016). En revanche, le nombre de lois, ordonnances et décrets réglementaires – numérotés - ressort en très forte baisse en 2018 comme en 2017 au regard de la pratique observée sous la précédente mandature (respectivement 756 et 728 textes contre 1 053 sur la même période de 2016 soit une diminution de l'ordre de 30 %).

2. La Rédaction Législation LexisNexis . La sélection et le traitement qui sont réalisés sur ce flux normatif par LexisNexis permettent de donner une mesure de son impact. Sur cette même période, près de 700 textes auront été sélectionnés et intégrés dans le fonds de législation consolidée de LexisNexis (88 Codes et plus de 50 000 textes non codifiés).

Sur le second semestre de l'année 2018, ces lois et règlements auront conduit à apporter environ 10 500 modifications à ce fonds, sensiblement le même volume que lors du second semestre de 2017. Sur l'ensemble de l'année 2018, ce sont un peu plus de 18 000 modifications qui lui auront été apportées. Ce chiffre marque également une très nette baisse au regard de la pratique observée sous la précédente mandature (près de 24 000 en 2015 et plus de 30 500 modifications en 2016, la tendance ayant été prolongée jusqu'en mai 2017). La chute se révèle très significative (- 25 % par rapport à 2015 et – 40 % par rapport à 2016).

Cette évolution quantitative est remarquable. Néanmoins force est de constater que l'actuelle production législative et réglementaire représente encore trois à quatre fois le volume de celle observée avant le début des années deux mille, à compter duquel la production normative a connu un développement exponentiel.

Quoi qu'il en soit, il faut remonter au Gouvernement Fillon pour trouver un effort de maîtrise de la production normative aussi notable (19 000 modifications en 2011 du fonds de législation consolidée de LexisNexis), lequel faisait également suite à des records d'inflation normative, conséquence de la frénésie de réformes voulue par les Gouvernements Raffarin et Villepin (près de 28 500 modifications en 2005 et près de 27 200 en 2007).

Le constat effectué sur le flux normatif de la première année du Gouvernement Philippe (V. les Panoramas législatifs et réglementaires, *infra* pour aller plus loin) est bien confirmé au second semestre 2018. Néanmoins, cet effort de maîtrise du flux normatif s'accompagne toujours d'une dégradation marquée de la qualité légistique des textes législatifs et réglementaires, affectés de manière récurrente d'un accroissement de malfaçons formelles, d'une multiplication de textes à objet particulier (par ex. loi relative à la lutte contre les rodéos motorisés) ou de textes fourre-tout (loi ESSoC par ex.) ou encore d'une invasion du droit par le marketing (dont témoigne, entre autres, les « happy titles » des lois : par ex., loi dite « Elan », « loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel », « loi pour une immigration maîtrisée (...) et une *intégration réussie* »). Sur cet aspect qualitatif, la

continuité par rapport à la mandature précédente doit, hélas, être observée (V. par ex. H. Moysan, La loi en quelques maux, *infra* pour aller plus loin).

3. Les textes

3.1. Dans l'ordre législatif .

Parmi la petite trentaine de lois et la petite dizaine d'ordonnances publiées sur la période considérée, on signalera bien sûr les textes consacrés aux finances publiques : loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (L. n° 2018-1203 du 22 décembre 2018), la loi de finances pour 2019 (L. n° 2018-1317 du 28 décembre 2018) et la loi de finances rectificative pour 2018 (L. n° 2018-1104 du 10 décembre 2018).

On mentionnera également les textes suivants intervenus dans l'ordre législatif depuis l'été :

- Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires ;
- Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique ;
- Loi n° 2018-698 du 3 août 2018 relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire ;
- Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination ;
- Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;
- Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ;
- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (et décret n° 2018-729 du 21 août 2018 ; décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 ; décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 ; décret n° 2018-1217 du 24 décembre 2018 et décret n° 2018-1227 du 24 décembre 2018) ;
- Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;
- Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (et décret n° 2018-1142 du 12 décembre 2018 et décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018) ;
- Loi n° 2018-892 du 17 octobre 2018 relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes ;
- Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (et décret n° 2018-1267 du 26 décembre 2018) ;
- Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ;
- Ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation ;
- Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ;
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

- Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant Code de la commande publique (et décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 l'ayant déjà modifié) ;
- Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel ;
- Ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires ;
- Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;
- Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;
- Ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018 modifiant les missions et les obligations incombant à différents acteurs en matière de fonctionnement du système gazier et définissant les règles relatives au délestage de la consommation de gaz naturel ;
- Ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage ;
- Loi organique n° 2018-1201 et loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information ;
- Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ;
- Loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger.

3.2. Dans l'ordre réglementaire, on mentionnera également les textes suivants, en raison de leur importance ou de leur intérêt spécifique pour les professions juridiques :

- Décret n° 2018-612 du 16 juillet 2018 relatif à la prise en charge des dommages en cas de retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance ;
- Arrêté du 18 juillet 2018 portant approbation des règles professionnelles établies par le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires ;
- Décret n° 2018-644 du 20 juillet 2018 relatif au dispositif de lutte contre le défaut d'assurance de responsabilité civile automobile ;
- Décision du 20 juillet 2018 déterminant les modalités d'application de la formation continue des avocats ;
- Décret n° 2018-659 du 25 juillet 2018 relatif à la formation professionnelle dans le notariat ;
- Décret n° 2018-664 du 27 juillet 2018 relatif à la formation des juges des tribunaux de commerce ;
- Arrêtés du 27 juillet 2018 relatifs au régime de communication et d'échanges d'information par voie électronique dans le cadre des marchés publics ;
- Arrêté du 27 juillet 2018 relatif aux données essentielles dans la commande publique ;
- Décret n° 2018-687 du 1^{er} août 2018 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles ;

- Décret n° 2018-689 du 1^{er} août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne ;
- Décret n° 2018-756 du 28 août 2018 relatif à l'obligation de souscrire par voie électronique les déclarations établies pour déclarer les prélèvements et retenues à la source ;
- Décret n° 2018-767 du 31 août 2018 et arrêté de même date relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ;
- - Décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018 et décret n° 2018-772 du 4 septembre 2018 relatifs au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale ;
- Arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit ;
- Décret n° 2018-795 du 17 septembre 2018 relatif à la sécurité routière ;
- Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations ;
- Décret n° 2018-821 du 27 septembre 2018 portant mise en conformité des textes réglementaires avec l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative aux définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale ;
- Décret n° 2018-872 du 9 octobre 2018 portant organisation et fonctionnement de la chambre nationale des commissaires de justice et des commissions de rapprochement des instances locales représentatives des professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ;
- Décret n° 2018-920 du 26 octobre 2018 relatif au comité social et économique et au financement mutualisé des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés ;
- Décret n° 2018-931 du 29 octobre 2018 relatif aux conciliateurs de justice ;
- Décret n° 2018-944 du 31 octobre 2018 et arrêté de même date relatifs aux prises de position formelles de l'administration concernant les contributions indirectes ainsi que d'autres taxes recouvrées selon les dispositions du Code des douanes ;
- Décrets n° 2018-969 et n° 2018-970 du 8 novembre 2018 et décret n° 2018-1775 du 18 décembre 2018 et Décret n° 2018-1353 du 28 décembre 2018 relatifs à la saisie administrative à tiers détenteur et au contentieux du recouvrement des créances publiques ;
- Décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ;
- Décrets n° 2018-1004 et n° 2018-1008 du 19 novembre 2018 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette ;
- Décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable ;
- Arrêté du 3 décembre 2018 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, pour la profession de notaire ;

- Décret n° 2018-1081 du 4 décembre 2018 relatif à la protection fonctionnelle des magistrats de l'ordre judiciaire et des juges des tribunaux de commerce ;
- Décret n° 2018-1130 du 11 décembre 2018 relatif à la validation du visa de long séjour valant titre de séjour ;
- Arrêtés du 19 décembre 2018 relatifs à certaines formalités concernant nomination et tirage au sort dans le notariat ;
- Décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018 , décret n° 2018-1262 du 26 décembre 2018 , décret n° 2018-1256 du 27 décembre 2018 et décrets n° 2018-1329, n° 2018-1330 à n° 2018-1333, n° 2018-1335 à n° 2018-1339, n° 2018-1341 à n° 2018-1346 du 28 décembre 2018 et arrêté de même date relatifs à la formation professionnelle ;
- Arrêté du 21 décembre 2018 relatif au rapport sur l'organisation des dispositifs de contrôle interne de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs ;
- Décret n° 2018-1219 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures de procédure civile relatives à la reconnaissance transfrontalière des décisions en matière familiale, à la communication électronique et au rôle du ministère public en appel ;
- Décret n° 2018-1270 du 26 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité ;
- Décret n° 2018-1280 du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ;
- Décret n° 2018-1327 du 28 décembre 2018 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers ;
- Décret n° 2018-1360 du 28 décembre 2018 portant aménagement des dispositions relatives au diplôme de comptabilité et de gestion, au diplôme supérieur de comptabilité et de gestion et au diplôme d'expertise comptable.

La Rédaction législation

(compte twitter : @Redaclegis)

Pour aller plus loin sur les questions d'inflation, d'instabilité et de simplification normatives

Contenus LexisNexis

- J.-P. Derosier (dir.), L'initiative de la loi (Actes du 3e Forum organisé par le Forincip – Lille, 14 à 16 septembre 2017) : LexisNexis, 2018 ;
- G. Koubi et W. Tamzini, De la *publication officielle* des circulaires et instructions : JCP A 2018, Étude n° 2343 ;
- A. Levade, Le temps parlementaire en question : 13 propositions pour redonner du souffle : JCP G 2018, Act. 852 ;
- H. Moysan, La nouvelle légistique réglementaire : changement ou continuité ? (à propos de la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des textes réglementaires et de leur impact) : JCP G 2017, Act. 1034 ; Cahier législatif n° 277, janv. 2018 ; www.tendancedroit.fr ; La loi en quelques maux : Revue de droit d'Assas, n° 15, 2017, p. 62 ; JCP G 2018, Étude 1034 ; www.tendancedroit.fr ; Le régime de publication des circulaires et instructions : entre tentative de rationalisation et incertitudes persistantes : JCP G 2018 Act. 1308 ; JCP A 2018 Act. 899 ;
- Rédaction législation, Panorama législatif et réglementaire des premiers mois de la nouvelle mandature (Gouvernement Philippe : 15 mai - 31 décembre 2017) : <http://www.lexis360.fr> (26 février 2018) et Le changement,

c'est maintenant - Panorama législatif et réglementaire du premier semestre 2018 (1er janvier - 14 juillet 2018) : <http://www.lexis360.fr> (30 juillet 2018)

- J.-E. Schoettl, La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact (entretien) : Cahier législatif n° 277, janv. 2018 : www.tendancedroit.fr ;

- J.-L. Warsmann, « Les députés n'ont pas assez de temps pour développer une réflexion de fond, ni même pour se consacrer davantage aux missions de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée » (entretien) : JCP G 2018, Act. 881.

Sur le web

Sources officielles ou institutionnelles

- Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des textes réglementaires et de leur impact : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000035297602 ;

- Circulaire du 12 janvier 2018 relative à la Simplification du droit et des procédures en vigueur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/01/cir_42917.pdf ;

- Présentation des propositions du groupe de travail Warsmann-Clément sur la procédure législative : <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/procedure-legislative-et-droits-de-l-opposition> ;

- Conseil d'État, Mesurer l'inflation normative : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Mesurer-l-inflation-normative> (mai 2018) ;

- Débat sur le bilan de l'application des lois - Séance publique du 5 juin 2018 :

http://videos.senat.fr/video.678740_5b16785cb5419.seance-publique-du-5-juin-2018-apres-midi?timecode=8874000 ;

- M. Marc Guillaume, audition sur l'application du principe « 2 normes retirées pour 1 norme créée » : http://videos.senat.fr/video.1039629_5c6357811a425.audition---m-marc-guillaume-secretaire-general-du-gouvernement (14 février 2019).

Contributions doctrinales ou journalistiques

- Qui fait la loi ? (dossier) : Revue de droit d'Assas, n° 15, 2017 : <https://www.u-paris2.fr/fr/recherche/revues-en-ligne/revue-de-droit-d-assas> ;

- J.-P. Camby, Trois questions sur la circulaire concernant la maîtrise des flux réglementaires : www.leclubdesjuristes.com (4 août 2017) ;

- Alain Lambert, Le pouvoir est paralysé par des rivalités de chapelles administratives : https://www.lepoint.fr/politique/reglementation-alain-lambert-le-pouvoir-est-paralyse-par-des-rivalites-de-chapelles-administratives-27-01-2019-2289137_20.php ;

- Patrick Roger et Cédric Pietralunga, Emmanuel Macron ouvre la chasse aux normes : www.lemonde.fr (Le Monde, 9 juin 2018, pp. 8-9) ;

- Ron Soffer, Les dangers de l'inflation normative : <https://www.lesechos.fr/.../0600036832174-les-dangers-de-l-inflation-normative-2219> (6 novembre 2018).

© LexisNexis SA