

## Panorama législatif et réglementaire de l'année 2016 (septembre à décembre – partie 1)

15/03/2017

Les deux précédents panoramas législatifs et réglementaires (janvier - août 2016) avaient constaté le maintien du rythme extrêmement soutenu de la production normative depuis l'été 2014 (V. *Lexis 360, Dossiers, 9 sept. 2016 et 14 sept. 2016*). La sélection ici présentée des textes publiés à compter de la rentrée de septembre montre à quel point la tendance s'est encore considérablement accentuée au cours des derniers mois de l'année passée. En effet, les records annuels de modifications du corpus normatif - en volume -, atteints en 2005 et 2007 en raison de la frénésie de réformes voulue sous les Gouvernements Raffarin et Villepin, et que l'on pouvait penser indépassables, auront été largement battus en 2016.



Cette présentation synthétique constitue aussi un utile rappel des principaux changements législatifs et réglementaires intervenus lors des derniers mois du Gouvernement Valls. Elle ne porte volontairement pas sur les textes publiés depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, laquelle est marquée par un retour à un calme relatif, changement de gouvernement et campagne électorale obligent. En effet, à l'exception de cinq lois (*loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 Égalité et à la citoyenneté ; loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 Statut des autorités administratives indépendantes ; Loi n° 2017-256, 28 février 2017 égalité réelle outre-mer ; Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 Statut de Paris ; Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 Sécurité publique*) ainsi que de 23 ordonnances, les deux premiers mois de l'année ont donné lieu à un nombre plus limité de textes de nature assez technique.

**1. Les chiffres.** Du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre 2016, 9 662 textes de toute nature ont été publiés au *Journal Officiel*, sensiblement le même nombre sur la même période de 2015 mais plus que sur celle des années 2012 et 2013 (1200 à 1300 de plus soit 15 % de plus). Au total, 27 439 textes auront été pris sur l'ensemble de l'année, sans variation significative par rapport aux années précédentes. En revanche, le volume des textes les plus importants (lois, ordonnances et décrets réglementaires) évolue très significativement : 2014 textes en 2016 contre « seulement » 1925 en 2015 (+ 5%) et surtout 1323 en 2013 (+ 52 %).

**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 considérable impact. Sur cette même période, plus de 850 textes auront été sélectionnés et intégrés dans le fonds de législation consolidée de LexisNexis (88 Codes et plus de 48 000 textes non codifiés) et plus de 2 000 textes sur l'ensemble de l'année 2016.

Toujours sur l'ensemble de cette même année, ces textes auront surtout conduit à apporter plus de 30 500 modifications à ce fonds. Ce chiffre est à comparer à ceux correspondants des *années* précédentes : 16 000 en 2013, 20 000 en 2014 et 24 000 en 2015. Les records absolus atteints en 2005 (près de 28 500) et en 2007 (près de 27 200) en raison de la frénésie de réformes voulue sous les Gouvernements Raffarin et Villepin, auront été battus en 2016. C'est un véritable choc d'inflation normative que l'on doit constater depuis l'été 2014, avec une particulière force dans la dernière année du Gouvernement Valls. Hélas, ce constat paraît donner raison aux propos alarmistes tenus par Alain Lambert, président du Conseil national de l'évaluation des normes et ancien ministre (V. infra, pour aller plus loin)

Dans ce contexte, on comprend que le Conseil d'État, qui avait déjà consacré ses rapports annuels de 1991 et 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit, soit revenu une troisième fois sur cette question, en dédiant son étude annuelle 2016 à la question de la simplification et de la qualité du droit.

**3. Les textes. 3.1.** Parmi cette production normative spécialement abondante à l'occasion des derniers mois de l'année 2016, on mentionnera préalablement des constantes :

- les incontournables **lois de finances et de financement de la sécurité sociale** (Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 ; Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 ; loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016)

- la multiplication sans cesse croissante de **lois à objet particulier** (par ex. Loi n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour les lanceurs d'alerte ; Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique ; Loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle) ou de **textes réglementaires à objet particulier** (par ex. Décret n° 2016-1232 du 19 septembre 2016 relatif à l'obligation de porter des gants pour les conducteurs et les passagers de motocyclette ou de cyclomoteur ; Décret n° 2016-1800 du 21 décembre 2016 et arrêté de même date relatifs à l'obligation de porter un casque pour les conducteurs et les passagers de cycle âgés de moins de douze ans)

- la multiplication des textes procédant à des **codifications** (par exemple Ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016 introduisant des dispositions relatives à l'outre-mer dans le Code général de la propriété des personnes publiques ; Décret n° 2016-1903 du 28 décembre 2016 relatif au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ; Décrets n° 2016-1549 et n° 2016-1550 du 17 novembre 2016, Décret n° 2016-1660 du 5 décembre 2016, Décret n° 2016-1893 du 28 décembre 2016 relatifs au Code des transports), desquelles on rapprochera les tentatives de remise en ordre de cet inextricable dédale qu'est la codification (par exemple Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 concernant le Code des juridictions financières ; Décret n° 2016-1613 du 25 novembre 2016 concernant le Code de l'urbanisme)

**3.2. Parmi les textes les plus importants figurant dans ce flot ininterrompu et intervenus dans le domaine de la loi, on pourra mentionner les suivants :**

Ordonnance n° 2016-1315 du 6 octobre 2016 modifiant la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (et Décret n° 2016-1849 du 23 décembre 2016 pris pour son application)

Ordonnances n° 2016-1365 et n° 2013-1366 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant le Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Ordonnance n° 2016-1406 du 20 octobre 2016 portant adaptation et simplification de la législation relative à l'Établissement français du sang et aux activités liées à la transfusion sanguine

Ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction

Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils

Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle

Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes (et Décret n° 2016-1539 du 15 novembre 2016 pris pour son application)

Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

Ordonnances n° 2016-1561, n° 2016-1562 et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 relatives aux règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse et à diverses mesures institutionnelles et électorales qui lui sont applicables

Ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016 portant réforme du dispositif de gel des avoirs

Ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Ordonnance n° 2016-1636 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale

Loi n° 2016-1657 et n° 2016-1258 du 5 décembre 2016 relatives aux collectivités d'outre-mer

Ordonnance n° 2016-1686 du 8 décembre 2016 relative à l'aptitude médicale à la navigation des gens de mer et à la lutte contre l'alcoolisme en mer

Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Ordonnance n° 2016-1725 du 15 décembre 2016 relative aux réseaux fermés de distribution

Ordonnance n° 2016-1729 du 15 décembre 2016 relative aux pharmacies à usage intérieur

Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 et décret n° 2016-1811 de même date relatifs à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

Ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées

Ordonnance n° 2016-1812 du 22 décembre 2016 relative à la lutte contre le tabagisme

Ordonnance n° 2016-1823 du 22 décembre 2016 portant transposition de la directive 2014/26/UE du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins et l'octroi de licences multiterritoriales de droits sur des oeuvres musicales

Loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat

Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires

Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

LOI n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes

*(suite à venir)*

### **La Rédaction législation**

*(comptes twitter : @Redaclegis et @Codesetlois)*

### **Pour aller plus loin**

#### **Contenus LexisNexis**

P. Albertini, La crise de la loi : LexisNexis 2015

C. Bergeal, « La légistique n'envisage qu'un monde idéal où l'unique objectif des auteurs de la norme est de rédiger les textes nécessaires, clairs, opérationnels » (entretien) : JCP G, Supplément au n° 10, 6 mars 2017, p. 3

C. Bartolone, Nous sommes dans une phase d'acculturation : il ne suffit pas de décréter que le Conseil d'État est le conseiller du Parlement pour qu'il le soit (entretien) : JCP G 2016, act. 1236

P. Gérard, L'administration de l'État : LexisNexis, 2e éd., 2016

K. Gilberg La fabrique gouvernementale de la loi : JCP G, Supplément au n° 10, 6 mars 2017, p. 3

V. Lasserre, Investiture de la société civile au Parlement (analyse d'une nouvelle méthode législative) : JCP G 2016, act. 181

M. de Saint-Pulgent et P. Gérard, C'est une nouvelle culture politique qu'il faut installer sans laquelle les réformes [...] resteront sans grand effet (entretien) : JCP G 2016, Act 1032 ; Cahier législatif n° 272, oct. 2016, p. 3

### **Sur le web**

H. Gazzane, «Loi El Khomri», «loi Berger» et autres... la bataille se joue aussi sur le nom de la réforme : <http://www.lefigaro.fr> (15 mars 2015) ;

A. Lambert, La prolifération des normes a tué la démocratie. Les administrations règnent, comme au temps des monarchies (entretien) : <http://www.lopinion.fr> (1er janv. 2017) ;

- Conseil d'État, Étude annuelle sur la simplification et la qualité du droit (2016) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- Daniel Dubois, Les normes en matière agricole (Rapport d'information Sénat n° 733, 29 juin 2016) : <https://www.senat.fr>
- A. de Montgolfier, Le prélèvement à la source : un choc de complexité (Rapport d'information Sénat n° 98, 2 nov. 2016) : <https://www.senat.fr>
- Marie-Josée Cougard, Cette avalanche de normes qui étouffe les agriculteurs : Les Echos, 14 oct. 2016, p. 8 ; [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr) (14 octobre 2016).

© LexisNexis SA