

« Le bilan, c'est maintenant » : panorama législatif et réglementaire du quinquennat et de la législature

20/03/2017

Très centrée sur des questions tenant aux personnalités ou à leur patrimoine, la campagne électorale pour l'élection présidentielle élude grandement la présentation des projets ou des programmes. Elle omet également, plus nettement encore, la question du bilan du quinquennat finissant et de la XIV^e législature.



Certes, l'actuel titulaire de la magistrature suprême ne se représente pas. Néanmoins deux des prétendants à la présidence de la République pourraient peut-être assumer ce bilan, du moins en partie, dans la mesure où deux lois adoptées et promulguées ces dernières années portent leur nom (loi n° 2015-990 du 6 août

2015 pour la croissance dite *Loi Macron* et loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation dite *Loi Hamon*)

Limiter la frustration du juriste ou du citoyen soucieux de s'informer sur les questions de fond paraît légitime : à cette fin, le présent panorama donne quelques éléments de fait susceptibles de contribuer à dresser ce bilan sur le plan de la politique normative menée.

1. Les chiffres – l'analyse

De 2012 à 2016, c'est sensiblement le même nombre de textes de toute nature (y compris circulaires, instructions, décisions...) qui a été annuellement publié au *Journal officiel* : entre 25 833 (en 2014) et 27 440 (en 2016). En revanche, le volume des textes les plus importants (lois, ordonnances et décrets réglementaires) évolue très significativement : respectivement 1 556 et 1 323 textes en 2012 et 2013 puis une augmentation continue et très forte de 2014 à 2016 : 1 752 puis 1 925 puis 2 014 textes (soit + 52 % par rapport au plus bas de 2013).

L'inflation normative mesurée à travers le volume des modifications apportées au *corpus* normatif reproduit dans le fonds *LexisNexis* (86 codes et 48 000 textes non codifiés de droit interne) conduit au même constat : après 19 000 en 2012, ce sont 16 000 en 2013, 20 000 en 2014, 24 000 en 2015 puis 30 500 modifications qui auront été successivement apportées à ce corpus (soit + 91 % par rapport au plus bas de 2013). **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 vigueur 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 (V. *infra*, pour aller plus loin). Et malheureusement, il se cumule avec celui d'une dégradation de la qualité formelle ou rédactionnelle des textes (V. aussi *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.

À l'aune de ces données statistiques, on distingue clairement deux phases correspondant aux deux gouvernements de la période considérée. Ce constat confirme ce qui a pu être observé dans les périodes précédentes : l'inflation législative et réglementaire ne connaît pas une progression uniforme. **Quels que soient les mouvements de fond observés sur longue période, il demeure que la production normative peut varier en volume de manière significative selon les gouvernements.** Dans ce cadre, on doit aussi constater qu'en matière de lutte contre l'inflation normative, à rebours d'une idée souvent reçue, de simples circulaires (comme celles des 6 juillet 2010 et 17 février 2011) paraissent avoir de réels effets sur la maîtrise de la production normative ... dès lors sans doute qu'elles traduisent une volonté politique.

2. Les textes. Il est évidemment impossible d'être complet sur l'ensemble du quinquennat. En revanche, on peut rappeler quelques constantes puis dresser une liste des principaux textes législatifs adoptés au long de ces cinq années.

2.1. Quelques rares constantes légistiques se dégagent durant ces cinq ans.

Trois politiques normatives permanentes peuvent être identifiées durant le quinquennat.

- **de nombreux de textes procédant à des codifications**

Outre l'abrogation du Code des marchés publics de 2006 par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et dans la perspective de sa recodification au Code de la commande publique (prévue pour la fin 2018), d'assez nombreuses **codifications ou recodifications** ont été réalisées, souvent en plusieurs étapes, parmi

lesquelles celles du livre Ier du *Code de l'urbanisme* (ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015), du *Code des relations entre le public et l'administration* (ordonnance n° 2015-1341 et décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015), de la partie réglementaire du *Code de l'énergie* (décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015), du *Code de la consommation* (ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 et décret n° 2016-884 du 29 juin 2016), de la partie réglementaire du *Code des transports* (par une longue série de décrets initiée par le décret n° 2014-530 du 22 mai 2014).

- **de très nombreux textes de simplification**

Après la décision du Président de la République de lancer un « choc de simplification », une **politique de simplification normative et administrative très volontariste** a été menée. À ce titre, on peut citer parmi d'autres textes adoptés ou pris :

- la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 établissant le principe selon lequel « le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation », avec un ensemble de 45 décrets sur les exceptions à ce principe (décrets n° 2014-1263 à 2014-1308 du 23 octobre 2014),
- la loi n° 2014-1 du 3 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises et réalisée par les 23 ordonnances prises sur son fondement,
- la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises,
- la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures,
- l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

- **une multiplication de textes à objet ou portée limités**

Outre une **tendance à segmenter les réformes entre plusieurs véhicules législatifs** (par ex. pour les différentes lois portant sur la décentralisation), **une tendance à multiplier les textes à objet ou portée limités** et visant assez souvent à garantir des droits ou à protéger le consommateur ou le citoyen. Entre autres, on peut citer :

- la loi n° 2013-561 du 28 juin 2013 portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement,
- la loi n° 2015-294 du 17 mars 2015 visant à introduire une formation aux premiers secours dans la préparation du permis de conduire,
- la Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique,
- le 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,
- le 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.

2.2. On signalera, **parmi les principaux textes législatifs (ou réglementaires)**, lesquels ont été pour une large part adoptés dans la deuxième partie du quinquennat, les suivants :

- loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir,

-
- loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme,
 - loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement,
 - loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération,
 - loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe,
 - loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République,
 - loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche,
 - loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique,
 - loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires,
 - lois n° 2013-906 et n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique,
 - loi n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier,
 - loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,
 - loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 relative au système de retraites,
 - loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (et les textes la complétant parmi lesquels les lois n° 2015-381 et n° 2015-382 du 3 avril 2015 et n° 2015-816 du 6 juillet 2015 relatives à la métropole de Lyon ou l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015 à celle du Grand Paris),
 - lois n° 2014-125 et n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire,
 - loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle,
 - loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation,
 - loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,
 - loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire,
 - loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes,
 - loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture,
 - loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions,
 - loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat,
 - loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile,
 - loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques,
 - loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République,

- loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte,
- loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi,
- loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi relative à l'état d'urgence, ultérieurement complétée par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016, la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 puis la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016,
- lois n° 2015-1712 et n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française,
- loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement,
- loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et à la réutilisation des informations du secteur public,
- loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé,
- loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie,
- ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations,
- loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France,
- loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires,
- lois n° 2016-506 et n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de règles applicables aux élections et notamment à l'élection présidentielle,
- loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement,
- loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché,
- Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,
- loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, au dialogue social et aux parcours professionnels,
- loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats,
- loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique,
- loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle,
- 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,
- Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 relative aux territoires de montagne,
- loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté,

- loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer,
- loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain,
- loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

2.3. Enfin, au moins trois **textes internationaux** peuvent enfin être mentionnés en raison de leur importance :

- traité du 2 mars 2012 sur la stabilité , la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (publié par le décret n° 2013-29 du 8 janv. 2013),
- accord du 14 novembre 2013 entre la France et les États-Unis en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en oeuvre la « loi FATCA » (publié par le décret n° 2015-1 du 2 janvier 2015),
- accord du 25 mai 2011 relatif à la protection des informations classifiées échangées dans l'intérêt de l'Union européenne (publié par le décret n° 2016-16 du 13 janvier 2016).

La Rédaction législation

(comptes twitter : @Redaclegis et @Codesetlois)

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

Contenus LexisNexis

- C. Bergeal, « La légistique n'envisage qu'un monde idéal ... » (entretien) : JCP G, Supplément au n° 10, 6 mars 2017, p. 3
- P. Cassia, P. Gonod, J. Petit, B. Plessix et B. Seiller, Le silence de l'administration vaudra acceptation. Big bang ou trou noir juridique ? : JCP G 2013, act., 1324
- 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
- M. Guyomar, « Y compris à droit constant, la codification revêt une dimension non seulement formelle mais aussi substantielle » (entretien) : JCP G 2015, act., 1271 et Cahier législatif n° 269, p. 3
- V. Lasserre, Le nouvel ordre juridique - le droit de la gouvernance : LexisNexis, 2015 ; Investiture de la société civile au Parlement : JCP G 2016, act., 181
- J.-Y. Maréchal, Harcèlement sexuel : nouvelle définition et nouvelles malfaçons : JCP G 2012, 953, Aperçu rapide.
- D. Martin, Choc de simplification : Nouvelle incantation ou réelle révolution : JCP G 2013, doct., 722
- H. Moysan, Choc de simplification et poids de la pratique (quand la complexité croissante du droit est nourrie par le technicisme formel de son écriture) : JCP G 2014, Act. 470 ; JCP A 2014, Act.372
- M. de Saint-Pulgent et P. Gérard, « C'est une nouvelle culture politique qu'il faut installer ... » (entretien) : JCP G 2016, Act 1032 ; Cahier législatif n° 272, oct. 2016, p. 3

Sur le web

- CIMAP, Relevés de décisions : <http://www.modernisation.gouv.fr>
- Conseil d'État, Étude annuelle sur la simplification et la qualité du droit (2016) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- D. Dubois, Les normes en matière agricole (Rapport d'information Sénat n° 733, 29 juin 2016) : <https://www.senat.fr>
- A. Lambert et J.-C. Boulard, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative (mars 2013) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
- 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) ; « Normes : la démocratie risque de rendre son dernier souffle » (entretien) : <http://www.lagazettedescommunes.com> (1^{er} mars 2016) ; « Choc de simplification : la machine administrative est folle ! » (entretien) : <http://lexpress.fr> (31 juill. 2013)
- E. Lamure, La simplification du droit : regard comparatif : Allemagne, Pays-Bas, Suède (Rapport d'information Sénat n° 784, 12 juill. 2016) : <http://www.senat.fr>
- D. Martin, Simplification du droit : comment sortir de l'incantation ? : www.lemonde.fr (23 oct. 2014).
- N. Molfessis et H. de Castries, Sécurité juridique et initiative économique (rapport de la commission Sécurité juridique et initiative économique du Club des juristes) : <http://www.leclubdesjuristes.com>
- N. Molfessis, Le changement ne justifie pas l'insécurité juridique : www.lesechos.fr (8 nov. 2012) ;
- 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>
- J.-V. Placé, Affirmer que rien n'a été fait en matière de simplification est une contre-vérité : <http://www.lopinion.fr> (23 janvier 2017)
- M.-C. Renault, Quand une députée PS, présidente d'une commission, dégomme les lois qu'elle a votées : <http://www.lefigaro.fr> (1^{er} mars 2017)
- P. Roger : le rappel à l'ordre de Jean-Louis-Debré à l'exécutif : <http://www.lemonde.fr> (6 janv. 2014)
- Samuel, La valse des textes inutiles : <http://authueil.org> (26 déc. 2013)
- Secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, Cinq ans de réformes législatives : <http://www.gouvernement.fr> (15 mars 2017)
- Sénat, L'écriture de la loi (colloque, 12 juin 2014) : www.senat.fr
- C. Vigoureux, *Obésité législative* : un ras-le-bol général : www.lopinion.fr (14 sept. 2015)