

Panorama législatif et réglementaire de la nouvelle mandature (Gouvernements Philippe : 15 mai – 31 décembre 2017)

Panorama législatif et réglementaire de la nouvelle mandature (Gouvernements Philippe : 15 mai – 31 décembre 2017)

26/02/2018

La production législative et réglementaire a connu une croissance exponentielle sous les Gouvernements Valls et Cazeneuve, jusqu'à parvenir à des sommets encore jamais atteints, y compris dans les dernières semaines de la précédente mandature (Voir par ex. les données chiffrées fournies par la Rédaction législation, Le bilan c'est maintenant).

Le nouveau gouvernement et la nouvelle assemblée issus des élections de mai et juin derniers ont mis fin à cette spirale infernale, du moins 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 coure à compter du 15 mai 2017 jusqu'à la fin de l'année dernière. Elles sont aussi l'occasion de procéder à un rappel des réformes les plus significatives mises en œuvre par la nouvelle majorité.

Si cet effort de maîtrise de la production normative réjouit unanimement les professionnels du droit, il ne peut néanmoins les empêcher de déplorer la piètre qualité légistique des textes législatifs et réglementaires affectés de manière récurrente d'une multitude de maléfices formelles (V. par ex. H. Moysan, La loi en quelques maux : JCP G 2018, doctr. 261).



1. Les chiffres. Du 15 mai au 31 décembre, 18 312 textes de toute nature ont été publiés au Journal officiel (soit un volume sensiblement identique à ceux de la même période des années 2015 et 2016). En revanche, le nombre de lois et décrets réglementaires - numérotés - ressort en très forte baisse (834 contre environ 1 400 sur la même période des deux précédentes années, soit une baisse de 40 %).

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 900 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 ce *grand second semestre* de l'année 2017, ces textes auront conduit à apporter environ 9 700 modifications à ce fonds. Ce chiffre peut être comparé à ceux des *années entières* précédentes : 24 000 en 2015 et 31 000 en 2016. En rythme annuel, il correspond à une chute considérable, d'un peu plus de 40 % par rapport à celui des deux années précédentes.

On peut donc espérer qu'aient enfin été entendues par le pouvoir normatif les inquiétudes concernant l'inflation législative et réglementaire formulées notamment en 2016 par le Conseil d'État dans sa troisième étude annuelle consacrée à la qualité du droit (après celles de 1991 et 2006).

3. Les textes.

3.1. Parmi la **quinzaine de lois adoptées en 2017 sous la nouvelle législature** (hors lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités et accords internationaux) et la **trentaine d'ordonnances** prises dans cette même période, on signalera bien sûr les textes consacrés aux **finances publiques** : la loi de finances pour 2018 (L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017) les deux lois de finances rectificatives (L. n° 2017-1640, 1er déc. 2017 et L. n° 2017-1775, 28 déc. 2017) et loi de financement de la sécurité sociale (L. n° 2017-1836, 30 déc. 2017).

On mentionnera également les textes organisant les principales réformes du début du quinquennat :

- en matière de **moralisation de la vie publique** : la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 et la Loi n° 2017-1339 de même date pour la confiance dans la vie politique et les décrets pris pour leur application (Décret n° 2017-1679 du 13 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1692 du 14 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1733 du 22 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1803 du 28 décembre 2017 ; Décret n° 2017-1803 du 28 décembre 2017) ;

- en matière de **sécurité** : la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de l'état d'urgence et la Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ;

- en matière de **droit du travail** : la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social ; les cinq ordonnances n° 2017-1385 à 2017-1389 du 22 septembre 2017 et l'ordonnance n° 2017-1718 du 20 décembre 2017 prises sur son fondement, ainsi que les décrets pris pour leur application (décret n° 2017-1398 du 25 septembre 2017 ; décret n° 2017-1551 du 10 novembre 2017 ; décret n° 2017-1603 du 23 novembre 2017 ; décret n° 2017-1612 du 28 novembre 2017 ; décret n° 2017-1646 du 30 novembre 2017 ; décret n° 2017-1647 du 30 novembre 2017 ; décret n° 2017-1689 du 14 décembre 2017 ; décret n° 2017-1698 du 15 décembre 2017 ; décret n° 2017-1702 du 15 décembre 2017 ; décret n° 2017-1703 du 15 décembre 2017 ; décret n° 2017-1723 du 20 décembre 2017 ; décret n° 2017-1724 du 20 décembre 2017 ; décret n° 2017-1725 du 21 décembre 2017 ; décret n° 2017-1767 du 26 décembre 2017 ; décret n° 2017-1766 du 27 décembre 2017 ; décret n° 2017-1768 du 27 décembre 2017 ; décret n° 2017-1769 du 27 décembre 2017 ; décret n° 2017-1818 du 28 décembre 2017 ; décret n° 2017-1813 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1814 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1815 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1819 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1820 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1877 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1879 du 29 décembre 2017 ; décret n° 2017-1880 du 29 décembre 2017).

Outre quatre lois de ratification d'ordonnance (L. n° 2017-1841, 30 déc. 2017 ratifiant Ord. n° 2017-644, 27 avr. 2017 : fonctionnement des ordres des professions de santé ; L. n° 2017-1754, 25 déc. 2017 ratifiant Ord. n° 2017-717, 3 mai 2017 : établissement public Paris La Défense ; L. n° 2017-1487, 23 oct. 2017 ratifiant Ord. n° 2017-31, 12 janv. 2017 : modernisation du système de santé ; L. n° 2017-1241, 8 août 2017 ratifiant Ord. n° 2016-1360, 13 oct. 2016 modifiant C. jur. fin.), on pourra également signaler, parmi les **autres lois et ordonnances**, les suivantes :

- Ordonnance n° 2017-1090 du 1er juin 2017 relative aux offres de prêt immobilier conditionnées à la domiciliation des salaires ou revenus assimilés de l'emprunteur sur un compte de paiement (et Décret n°

2017-1099 du 14 juin 2017 pris pour son application) ;

- Ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement (et Décret n° 2017-1253 du 9 août 2017 pris pour son application)
- Ordonnance n° 2017-1117 du 29 juin 2017 relative aux règles de conservation, de sélection et d'étude du patrimoine archéologique mobilier ;
- Ordonnance n° 2017-1134 du 5 juillet 2017 portant diverses dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel ;
- Ordonnance n° 2017-1142 du 7 juillet 2017 portant simplification des obligations de dépôt des documents sociaux pour les sociétés établissant un document de référence ;
- Ordonnance n° 2017-1162 du 12 juillet 2017 portant diverses mesures de simplification et de clarification des obligations d'information à la charge des sociétés ;
- Ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d'entreprises (et Décret n° 2017-1265 du 9 août 2017 pris pour son application) ;
- Ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (et Décrets n° 2017-1313 et n° 2017-1314 du 31 août 2017 et arrêtés de même date pris pour son application) ;
- Ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (complétée par de nombreux textes concernant la mise en œuvre de celui-ci : Décret n° 2017-1676 du 7 décembre 2017 et arrêtés du 22 décembre 2017 relatifs aux modalités d'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ou encore arrêtés des 16 juin 2017, 27 juin 2017, 27 octobre 2017, du 11 décembre 2017 relatifs à des traitements automatisés concernant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu) ;
- Ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques ;
- Ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette ;
- Ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier ;
- Ordonnance n° 2017-1519 du 2 novembre 2017 portant adaptation du droit français au règlement du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité ;
- Ordonnance n° 2017-1608 du 27 novembre 2017 relative à la création d'un régime de résolution pour le secteur de l'assurance ;
- Ordonnance n° 2017-1609 du 27 novembre 2017 relative à la prise en charge des dommages en cas de retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance ;
- Ordonnance n° 2017-1674 du 8 décembre 2017 relative à l'utilisation d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé pour la représentation et la transmission de titres financiers ;
- Ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 portant transposition de la directive du 25 novembre

2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées ;

- Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ;

- Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures.

3.2. Parmi les autres textes les plus importants ou intéressant plus spécifiquement l'exercice des professions juridiques et judiciaires, on pourra mentionner les suivants :

- Arrêtés du 26 mai 2017 portant homologation de normes d'exercice professionnel relative aux rapports du commissaire aux comptes sur les comptes annuels et consolidés ;

- Arrêté du 2 juin 2017 définissant le champ d'application de l'obligation faite aux notaires d'effectuer par voie électronique leurs dépôts de documents auprès des services chargés de la publicité foncière ;

- Décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du Code monétaire et financier ;

- Arrêté du 14 juin 2017 portant application des dispositions du titre XXI du livre 1er du Code de procédure civile aux experts judiciaires ;

- Décret n° 2017-1100 du 15 juin 2017 relatif aux tribunaux paritaires des baux ruraux et aux commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux ;

- Arrêtés du 22 juin 2017 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel et celle des organisations syndicales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel ;

- Décrets n° 2017-1104 et n° 2017-1105 du 23 juin 2017 relatifs aux contrats d'assurance sur la vie comportant des garanties exprimées en unités de compte ;

- Décision du 26 juin 2017 portant réforme du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat ;

- Arrêtés du 1^{er} août 2017 et du 17 août 2017 relatif aux tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce et des notaires ;

- Arrêté du 1^{er} août 2017 autorisant la mise en oeuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommée « e-CODEX » permettant l'introduction et le suivi dématérialisé de deux procédures civiles européennes : l'injonction de payer et les petits litiges ;

- Décret n° 2017-1217 du 2 août 2017 modifiant le traitement d'antécédents judiciaires ;

- Décret n° 2017-1225 du 2 août 2017 modifiant les dispositions régissant les professionnels intervenant dans les procédures relatives aux entreprises en difficulté ;

- Arrêté du 6 septembre 2017 relatif au cantonnement des fonds de la clientèle des entreprises d'investissement ;

- Arrêté du 6 septembre 2017 concernant la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement ;

- Décret n° 2017-1370 du 20 septembre 2017 portant sur l'accès partiel à la profession d'avocat en France par les ressortissants des États membres de l'UE ayant acquis leur qualification dans un autre État membre

(et arrêté du 10 octobre 2017 pris pour son application) ;

- Décret n° 2017-1416 du 28 septembre 2017 relatif à la signature électronique ;
- Règlement intérieur du 4 octobre 2017 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
- Décret n° 2017-1457 du 9 octobre 2017 relatif à la liste des médiateurs auprès de la cour d'appel ;
- Décret n° 2017-1481 du 17 octobre 2017 relatif à la carte professionnelle européenne et au mécanisme d'alertes pour la profession d'agent immobilier ;
- Décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ;
- Décret n° 2017-1525 du 2 novembre 2017 relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie et à la commission du contentieux du stationnement payant ;
- Arrêté du 28 novembre 2017 fixant les modalités des opérations de tirage au sort prévues à l'article 56 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire ;
- Décret n° 2017-1643 du 30 novembre 2017 relatif à la création du tribunal d'instance de Paris et à la suppression des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement ;
- Arrêtés du 4 décembre 2017 relatif à l'agrément, aux modifications de situation et au retrait de l'agrément des établissements de crédit, des sociétés de financement et des entreprises d'investissement et des établissements assimilés ;
- Décret n° 2017-1765 du 26 décembre 2017 fixant les règles applicables aux mutuelles, unions et institutions de retraite professionnelle supplémentaire et portant adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente régis par les Codes de la mutualité et de la sécurité sociale ;
- Arrêtés du 28 décembre 2017 pris en application de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire et fixant diverses modalités d'accès à la profession ;
- Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

La Rédaction législation

(comptes twitter : @Redaclegis et @CodesetLois)

Bibliographie

Contenus LexisNexis

- P. Albertini, La crise de la loi : déclin ou mutation : LexisNexis, 2015
- G. Drago, « Le rétrécissement actuel du débat parlementaire est fortement regrettable pour la démocratie »(entretien) : JCP G, Supplément au n° 9/10, 26 février 2018, p. 3
- J.-P. Derosier, La législation en commission au Sénat : pérennisation d'une expérimentation : JCP A 2018, act. 95

- 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

- K. Gilberg et C. Groulier (dir.), Former à la légistique - Les nouveaux territoires de la pédagogie juridique (actes du colloque des 19-20 janvier 2017) : LexisNexis 2018

- 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 ; « La loi, en quelques maux » in Qui fait la loi ? (dossier) : JCP G 2018, doct. 261

Sur le web

Textes

- 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

Rapports ou communications publiques

- Conseil d'État, Étude annuelle sur la simplification et la qualité du droit (2016) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

- 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/>

- Le Président du Sénat a rendu publiques les propositions du Sénat sur la révision constitutionnelle : http://www.senat.fr/les_actus_en_detail/article/-0bc153bee1.html

- Présentation des propositions du groupe de travail Warsmann sur la procédure législative : <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/p>

Contributions

- 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-dassas>

- J.-P. Camby, Trois questions sur la circulaire concernant la maîtrise des flux réglementaires : <http://www.leclubdesjuristes.com/>, 4 août 2017

- M. de Saint-Pulgent et P. Gérard, C'est une nouvelle culture politique qu'il faut installer sans laquelle les réformes, comme c'est le cas pour les études d'impact, resteront sans grand effet : www.tendancedroit.fr (et JCP G 2016, 1032 : Entretien ; Cahier législatif n° 272, oct. 2016, p. 3)

- 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

Pour aller plus loin

JCl. Administratif, Synthèse 10, 380

© LexisNexis SA