

IGPDE – Préparation au concours de l'INSP – Droit public

Séance 2

Pouvoir législatif et pouvoir réglementaire (I) : les autorités investies des pouvoirs législatif et réglementaire

Valentin Melot, inspecteur des finances adjoint, en service à l'inspection générale des finances (IGF).

Supports de cours (format PDF) également disponibles sur la page web : melot.tf/enseignement.

Contact par mail : valentin.melot@igf.finances.gouv.fr. Merci de faire figurer en début d'objet la mention : **[Préparation INSP]**. Relances bienvenues à partir de sept jours sans réponse.

Introduction et définitions

Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), art. 6 : « la loi est l'expression de la volonté générale ».

Constitution du 4 octobre 1958 (C), art. 46 : définition des lois organiques

I. Les autorités investies du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire

I.A. Le pouvoir législatif

Art. 24 C : « Le Parlement vote la loi »

Exceptions :

- ♦ art. 76 C et loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : les lois du pays ;
- ♦ **art. 16 C (CÉ, 2 mars 1962, Rubin de Servens : le Président de la République « exerce le pouvoir législatif »).**

I.B. Le pouvoir réglementaire général

Exemple de renvoi à un décret pour la précision d'une loi : article 8 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Art. 21 C : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. [...] Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire [...] ».

Exemple de renvoi à cet article dans les visas d'un décret pris au titre du pouvoir réglementaire autonome (assez rare) : décret n° 79-179 du 6 mars 1979 portant statut de l'institut des hautes études de défense nationale.

Art. 22 C : contreseing des ministres chargés de l'exécution.

Art. 13 : « **Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.** ». Déclinaison pratique :

- ◆ CC, 15 juin 2006, 2006-204 L, *Nature juridique d'une disposition du code de l'éducation* ;
- ◆ CÉ, 10 septembre 1992, *Meyet* ;
- ◆ **CÉ, 27 avril 1962, *Sicard*** ;
- ◆ **art. 19 C :** contreseing des actes du Président de la République par le Premier ministre et par les ministres responsables.

II. La procédure législative et la procédure réglementaire

II.A. La procédure d'élaboration des actes de nature réglementaire

Exemple d'un en-tête de décret : le **décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP)** :

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances,

Vu la Constitution, notamment ses articles 37 et 47-2 ;

Vu le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu [...] ;

Vu la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée portant loi de finances pour 1963, notamment son article 60 ;

Vu [...] ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'État ;

Vu [...] ;

Vu l'avis du comité des finances locales en date du 28 juin 2011 ;

Vu l'avis du conseil de normalisation des comptes publics en date du 17 octobre 2011 ;

Vu l'avis du comité technique ministériel des ministères économique, financier et de la fonction publique en date du 15 décembre 2011 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État en date du 11 septembre 2012 ;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

TITRE PRÉLIMINAIRE LE CHAMP D'APPLICATION (Articles 1 à 6)

Article 1

[...]

Exemple d'avis consultatif obligatoire : art. L. 462-2 du code de commerce.

CC, 18 septembre 1986, 86-217 DC, liberté de communication, cons. 60.

CÉ, 23 décembre 2011, Danthony.

Sur la consultation obligatoire du Conseil d'État :

- ◆ exemple de recours obligatoire à un décret en conseil d'État prévu par la loi : art. L. 155-6 du code de la construction et de l'habitation ;
- ◆ parallélisme des formes : CÉ, 9 novembre 1973, *Sieur Siestrunk*
- ◆ de l'importance de la mention « *le Conseil d'État entendu* » : CÉ, 3 juillet 1998, syndicat national de l'environnement CFDT ;
- ◆ **CÉ, 12 novembre 1954, Jammes.**

Les « couleurs » du travail gouvernemental :

- ◆ « bleu » : arbitrage du (cabinet du) Premier ministre dans le cadre d'une réunion interministérielle (RIM) ;
- ◆ « rose » : texte soumis par le Gouvernement au Conseil d'État ;
- ◆ « verte » : texte modifié par le Conseil d'État.

Contreseings ministériels : art. 19 et 22 C.

II.B. La procédure législative ordinaire

Articles 39 à 45 de la Constitution.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République.

Saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 C.

Promulgation de la loi : **article 10 C**. Formes de promulgation fixées par le décret n°59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République

Art. 48 C : ordre du jour. Art. 29 C : réunion en session extraordinaire.

Troisième alinéa de l'art. 49 C :

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Exemple : délais d'adoption de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE)

Complément : quelques éléments de légistique

Les développements de cette section visent à faciliter l'utilisation des textes figurant dans les dossiers de note de synthèse. Pour un approfondissement, il est possible de consulter les parties pertinentes du guide de légistique établi par le secrétariat général du Gouvernement et par le Conseil d'État, à l'adresse : guide-legistique.fr/guide.pdf.

Les textes en vigueur se répartissent en deux catégories : des textes codifiés (contenus dans l'un des nombreux codes en vigueur) et des textes non codifiés, contenus dans des lois, décrets et arrêtés.

Les lois et les décrets réglementaires paraissent systématiquement au *Journal officiel de la République française* (JORF). Depuis 1945, ils font l'objet d'une numérotation sous la forme : « année-numéro » (par exemple, le décret n° 55-1350 ou la loi n° 2019-486). Au sein d'une même année, la numérotation des lois et des décrets est continue (il ne peut pas y avoir une loi n° 2022-19 et un décret n° 2022-19).

À noter que, jusqu'en 1980, certains textes étaient qualifiés de « règlements d'administration publique » (RAP) ou de « décret en forme de règlement d'administration publique ». La loi n° 80-514 du 7 juillet 1980 supprime cette catégorie de textes qui sont tous devenus des décrets en Conseil d'État.

Les codes entrent en vigueur sous l'effet d'une loi ou d'un décret. Ils sont le plus souvent promulgués en deux parties : une partie législative et une partie réglementaire. Deux exceptions notables :

- ◆ quelques codes ne comportent qu'une partie législative (c'est le cas du code civil) ou qu'une partie réglementaire (c'est le cas du code de procédure civile) ;
- ◆ le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) n'est pas divisé en deux parties : les articles législatifs et réglementaires sont intercalés.

Au sein d'un code, c'est la numérotation des articles qui permet de connaître le niveau de norme. En principe :

- ◆ les articles législatifs, créés par la loi et devant être modifiés par la loi, portent un intitulé commençant par « L. » (exemple : l'article L. 111-1 du code pénal) ;
- ◆ les articles réglementaires, créés par décret en Conseil d'État, portent un intitulé commençant par « R. » (exemple : article R. 719-48 du code de l'éducation) ;
- ◆ les articles créés par décret simple portent un intitulé commençant par « D. » (exemple : article D. 518-49 du code monétaire et financier).

On trouve parfois également dans les codes des articles « L.O. » (du niveau de la loi organique) ou « A. » (du niveau de l'arrêté ministériel, donc infra-décrétal).

Pour les articles « R. » et « D. », l'ajout d'une étoile précise que le texte est du niveau du décret en conseil des ministres. Par exemple, l'article R.*132-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) n'est modifiable que par décret en conseil des ministres, le Conseil d'État entendu. L'article D.*1441-1 du code de la défense n'est modifiable que par décret en conseil des ministres, sans que la consultation du Conseil d'État soit obligatoire.

Le respect de cet usage, systématique dans les codes récents, souffre toutefois de quelques dérogations pour des codes anciens. Citons les trois principales catégories de dérogations :

- ◆ dans les codes à un seul niveau de norme, les articles ne comportent pas de lettre (art. 1240 du code civil) ;
- ◆ dans le code pénal et dans le code de procédure pénale, les articles législatifs ne portent pas de lettre : il existe donc par exemple un article 222-22 du code pénal (législatif) et R. 610-1 du code pénal (réglementaire, créé par décret en Conseil d'État) ;

- ◆ certains codes ont adopté des méthodes différentes pour distinguer les quatre catégories de décrets. Par exemple, dans le code appelé *livre des procédures fiscales*, les articles en « R. » sont du niveau du décret simple, les articles en « R.* » du niveau du décret en Conseil d'État, et les articles en « R.** » du niveau du décret en conseil des ministres, le Conseil d'État entendu. Dans une optique de simplification du droit, ces anciens codes sont progressivement renumérotés conformément aux usages actuels. Voir par exemple à ce titre les décrets n° 2019-873 et 2019-874 du 21 août 2019, qui renumérotent le code de la construction et de l'habitation. Il semble ne plus exister à cette date d'article en vigueur dont le numéro comporte deux astérisques : si vous en découvrez un, n'hésitez pas à m'en faire part.

Le choix des numéros d'articles permet de se passer du parallélisme des formes. Ainsi, si un décret en conseil des ministres, le Conseil d'État entendu, crée en une seule fois l'ensemble de la partie réglementaire d'un code, et seul un décret simple sera nécessaire par la suite pour modifier les articles en « D. » dudit code. Ces règles sont le plus souvent précisées dans le décret portant création de la partie réglementaire (voir par exemple l'article 1 du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique).

Le plan d'un code est établi selon trois ou quatre niveaux : chapitres, regroupés en titres, regroupés en livres, éventuellement regroupés en parties. Depuis les années 1970, les articles sont numérotés de façon à identifier leur place dans le plan. Par exemple, l'article L. 521-1 du code de justice administrative est placé dans le chapitre 1^{er} du titre II du livre V de ce code. Le niveau de la partie ne se répercute pas toujours sur la numérotation : par exemple, les neuf livres du code de l'éducation sont regroupés en trois parties, qui se suivent (la deuxième partie comporte les livres IV à VI).

En principe, lorsque cette numérotation décimale est retenue, le plan doit être le même pour la partie réglementaire et pour la partie législative, jusqu'au niveau du chapitre. Il peut donc y avoir des chapitres ne comportant pas de disposition législative ou pas de disposition réglementaire. L'organisation interne aux chapitres, en revanche, est libre.

En principe, dans un code suivant une numérotation décimale, la partie du numéro qui suit le premier tiret ne représente pas une subdivision, mais retrace les ajouts d'articles. Par exemple, l'article L. 123-4-1 d'un code désigne généralement un article inséré entre le L. 123-4 et le L. 123-5 (et non pas le premier article d'une section 4 du chapitre III du titre II du livre 1^{er}). Attention toutefois : exceptionnellement, lorsqu'une division d'un code comporte dix sous-divisions ou plus, il est nécessaire d'utiliser des tirets pour lever les ambiguïtés. Par exemple, dans le code de justice administrative, l'article L. 77-12-1 est le premier article figurant dans le chapitre XII du titre VII du livre VII.