

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

### Séance 3

## 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 : <http://valentin.melot.tf/enseignement>.

Contact par mail : [valentin.melot@igf.finances.gouv.fr](mailto: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.

### I. La loi et le règlement : définitions

#### I.A. La loi

##### ◆ **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. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »*

##### ◆ **Constitution du 4 octobre 1958 (C) :**

- **art. 46** : lois organiques, telles que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances
- **art. 11** : lois référendaires
- **art. 47 et 47-1** : lois de finances et de financement de la Sécurité sociale
- **art. 34** : loi de programmation des finances publiques

#### I.B. Le règlement

## II. Les autorités investies du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire

### II.A. Le pouvoir législatif

#### ◆ **Art. 24 C**

*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.*

*Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.*

*Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.*

*Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.*

*Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.*

#### ◆ **Art. 76 C** et loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

#### ◆ **Art. 16 C**

*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.*

*Il en informe la Nation par un message.*

*Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.*

*Le Parlement se réunit de plein droit.*

*L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. (...)*

#### ◆ **CÉ, 2 mars 1962, Rubin de Servens**

## II.B. Le pouvoir réglementaire général

### II.B.1. Deux aspects du pouvoir réglementaire général

- ◆ Exemple de renvoi à un décret pour la précision d'une loi : loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.
- ◆ 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.

### II.B.2. Deux autorités concurrentes : le Premier ministre et le Président de la République, président du Conseil des ministres

#### ◆ Art. 21 C

*Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.*

*Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.*

*Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.*

*Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.*

#### ◆ Art. 22 C

*Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.*

#### ◆ Art. 13 C

*Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. (...)*

#### ◆ Art. 19 C

*Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.*

Sur l'articulation entre ces pouvoirs :

- ◆ Exemple de texte prévoyant une délibération en Conseil des ministres : décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres
- ◆ CÉ, 10 septembre 1992, *Meyet*

- ◆ **CÉ, 27 avril 1962, Sicard**

### III. La procédure législative et la procédure réglementaire

#### III.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<sup>er</sup> 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,*

*Décrète :*

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

*Article 1*

*[...]*

### III.A.1. Les consultations

- ◆ Exemple d'avis consultatif obligatoire : art. L. 462-2 du code de commerce.
- ◆ Conseil constitutionnel (CC), 18 septembre 1986, n° 86-217 DC, *liberté de communication*, cons. 60.

*60. Considérant qu'en prévoyant que les normes édictées par le Gouvernement, agissant par décret en Conseil d'État, pour assurer l'exécution de l'article 62 de la loi, seront subordonnées aux règles générales fixées par la Commission nationale de la communication et des libertés en application de l'article 27-II, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 21 de la Constitution ; que, par suite, sans que soit mise en cause l'étendue des obligations devant figurer au cahier des charges conformément aux articles 27 et 62, sont contraires à la Constitution, dans le texte du deuxième alinéa de l'article 62 de la loi, les mots « qui reprend les règles générales fixées selon les modalités prévues à l'article 27 pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre »*

- ◆ **CÉ, 23 décembre 2011, Danthony**

*(...) si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; (...) l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;*

### III.A.2. Le travail intergouvernemental d'élaboration des textes et les échanges avec le Conseil d'État

- ◆ CÉ, 9 novembre 1973, *Sieur Siestrunk*
- ◆ CÉ, 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT*
- ◆ CÉ, 12 novembre 1954, *Jammes*

## III.B. La procédure législative ordinaire

### III.B.1. Le principe

- ◆ **Art. 39 à 45 de la Constitution (à lire)**
- ◆ **Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République.**

◆ **Art. 61 C**

*Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.*

***Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.***

*Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.*

*Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.*

◆ **Art. 62 C**

***Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.***

*(...)*

*Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.*

◆ **Art. 10 C**

***Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.***

***Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.***

- ◆ Décret n°59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République

### III.B.2. Les éléments du parlementarisme rationalisé

- ◆ Art. 45 C : réunion d'une commission mixte paritaire, procédure accélérée
- ◆ Art. 48 C : maîtrise de la moitié de l'ordre du jour des assemblées par le Gouvernement
- ◆ Art. 29 C : convocation du Parlement en session extraordinaire
- ◆ Art. 44 C : vote bloqué

◆ **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)

## Bibliographie

- ◆ Chevallier (J.-J.), *Histoire des institutions et régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, éd. Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2009 (ISBN : 978-2-2471-0000-2)
- ◆ Rouvillois (F.), *Les origines de la V<sup>e</sup> République*, éd. PUF, coll. *Que sais-je ?*, 1998 (ISBN : 978-2-1304-8726-5)
- ◆ Sirinelli (J.-F.), *La Ve République*, pd. PUF, coll. *Que sais-je ?*, 2022 (ISBN : 978-2-7154-1338-2)
- ◆ Long (M.) e.a., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, éd. Dalloz, 24<sup>e</sup> éd., 2023 (ISBN : 978-2-2472-2336-7)
  - Commentaire de l’arrêt du Conseil d’État du 2 mars 1962, *Rubin de Servens*

## 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 : <http://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). En effet, la matière pénale est par principe législative, le recours au décret étant l'exception et ne pouvant concerner que des contraventions ;



- ◆ 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.

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, 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<sup>er</sup> 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 toujours, 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<sup>er</sup>). 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.