

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

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. 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^{er} 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

Le pouvoir législatif

◆ Art. 24 C

II.A.

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

Le pouvoir réglementaire général

Deux aspects du pouvoir réglementaire général

- II.B. ♦ 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.
- II.B.1. ♦ 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.

Deux autorités concurrentes : le Premier ministre et le Président de la République, président du Conseil des ministres

II.B.2.

- ♦ **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^{er} 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

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)** :

III.A.

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,

Décrète :

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

Article 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.

III.A.1.

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.1.

La procédure législative ordinaire

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.

◆
III.B.2.

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

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^e éd., 2009 (ISBN : 978-2-2471-0000-2)
- ◆ Rouvillois (F.), *Les origines de la V^e 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^e éd., 2023 (ISBN : 978-2-2472-2336-7)
 - Commentaire de l’arrêt du Conseil d’État du 2 mars 1962, *Rubin de Servens*