

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

Séances 2 et 3 : pouvoir législatif et pouvoir réglementaire

Compléments au cours

Complément 1 : quelques éléments de légistique

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^{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 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 I^{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.

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>.

Complément 2 : la typologie et la numérotation des décisions du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a défini une nomenclature des décisions qu'il est susceptible de prendre par catégorie.

Les principales catégories de décisions à connaître sont pour vous les suivantes :

- ◆ **DC** : décisions de contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires (art. 61 C), lois organiques (art. 46 C), traités (art. 54 C) et règlements des assemblées (art. 61 C) ;
- ◆ **QPC** : décisions de contrôle prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'art. 61-1 de la constitution ;
- ◆ **L** : décisions sur le déclassement de textes de forme législative intervenant dans le domaine du règlement, conformément à l'art. 37 C ;
- ◆ **RIP** : décision sur la conformité d'une proposition de loi émanant de parlementaires en vue de l'organisation d'un référendum d'initiative partagée sur le fondement de l'art. 11 C ;

- ◆ **FNR** : décisions sur les fins de non-recevoir opposées à des parlementaires pour des propositions ou amendements dont le Gouvernement soutient qu'elles relèvent du domaine réglementaire ou du domaine d'une habilitation à prendre des ordonnances (art. 41 C), ou encore sur des fins de non-recevoir opposées par le président d'une assemblée parlementaire au Gouvernement quant au dépôt d'un projet de loi qui serait adressé en méconnaissance de certaines règles constitutionnelles (art. 39 C).

Les décisions ont une référence constituée de l'année au cours de laquelle le Conseil constitutionnel a été saisi, du numéro de la décision au sein de la catégorie donnée, et de la catégorie de la décision. Par exemple, la décision n° 2022-841 DC du 13 août 2022 est la 841^e décision de la catégorie DC intervenue depuis 1958, et fait suite à une saisine adressée au Conseil constitutionnel au cours de l'année 2022.

Dans certains cas, une même saisine peut donner lieu à plusieurs décisions consécutives, en particulier s'agissant des QPC et des RIP, ce que la numérotation retrace. Par exemple :

- ◆ dans une affaire *Jeremy F.* de 2013, le Conseil constitutionnel a dans un premier temps sursis à statuer et pris une décision avant dire droit consistant à transmettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne le 4 avril 2013 (décision n° 2013-314 P QPC), puis rendu sa décision le 14 juin 2013 (décision n° 2013-314 QPC) ;
- ◆ pour l'examen d'une proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, le Conseil constitutionnel a rendu la décision de conformité prévue par l'article 11 de la Constitution le 9 mai 2019 (décision n° 2019-1 RIP), puis a été saisi par la suite de diverses demandes par des particuliers relatives à la procédure de recueil de soutien donnant lieu aux décisions n° 2019-1-1 RIP à 2019-1-7 RIP. Sa décision relative au nombre de soutiens recueillis porte le numéro 2019-1-8 RIP. Enfin, le Conseil constitutionnel a jugé utile de rendre une décision de principe visant à formuler ses observations sur la procédure (n° 2019-1-9 RIP) ;
- ◆ le Conseil constitutionnel peut joindre deux saisines pour QPC ayant des objets identiques afin de ne prendre qu'une décision, par exemple : décision n° 2020-851/852 QPC.

Outre leur numéro et leur date, les décisions ont toujours un titre, dont la forme est assez libre. S'agissant des décisions DC et RIP, les décisions ont généralement pour nom celui de l'acte examiné (par exemple : « *loi relative à ...* », « *loi organique relative à ...* », « *traité sur ...* », « *résolution de l'assemblée nationale sur ...* », « *projet de loi tendant à ...* », « *proposition de loi tendant à ...* »). Lorsqu'une décision est rendue à la suite d'une requête adressée par un particulier (c'est le cas notamment pour les décisions relatives au contentieux électoral et pour les QPC), la décision porte le nom du requérant, le plus souvent anonymisé. Pour une QPC, le titre comporte le nom du requérant et l'objet de la disposition législative contestée (par exemple : « *SNC Kimberly Clark [Incompétence négative en matière fiscale]* »).

Pour citer une décision du Conseil constitutionnel dans une copie, il est essentiel de toujours être précis au moins sur le type de la décision. Une phrase telle que « *dans une décision Jeremy F. de 2013, le Conseil constitutionnel a statué que ...* » devrait être évitée. Pour éviter une formulation inélégante telle que « *dans une décision QPC Jeremy F. de 2013, le Conseil constitutionnel a statué que ...* », vous pouvez citer explicitement l'article fondant la procédure : « *dans une décision Jeremy F. de 2013 prise sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a statué que ...* ». Il n'est pas très utile d'apprendre par cœur les numéros des décisions, mais si votre dossier en comporte une, alors n'hésitez pas à en donner la référence exacte : « *dans la décision n° 2013-314 P QPC du 4 avril 2013, Jeremy F., le Conseil constitutionnel a statué que ...* ».

Pour plus de précisions sur les différents types de décision, vous pouvez consulter la page du Conseil constitutionnel à cet effet, à l'adresse : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decisions-par-type>.