

Le Premier ministre,

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Afin d'améliorer la qualité juridique des textes et de faciliter leur bonne compréhension par les administrés, il a paru nécessaire de rappeler, dans un document unique destiné à être diffusé à tous les fonctionnaires concernés, les principales règles qui doivent présider à leur élaboration et à leur rédaction.

Tel est l'objet de la présente circulaire, qui abroge et remplace la circulaire du 30 janvier 1997.

1. ÉLABORATION DES TEXTES : RÈGLES GÉNÉRALES

1.1. Règles concernant la rédaction des textes

La rédaction d'un projet de texte et du document qui l'accompagne (exposé des motifs ou rapport de présentation) doit être claire, sobre et grammaticalement correcte.

1.1.1. Vocabulaire, sigles, ponctuation

1.1.1.1. N'employer que des termes appartenant à la langue française. Le recours à tout terme étranger ou à toute expression étrangère est à prohiber, dès lors qu'il existe une expression ou un terme équivalent dans la langue française.

On trouvera sur le site internet [de la délégation à la langue française et aux langues de France](#) la liste des principaux textes relatifs à l'usage du français dans les publications officielles. ([annexe 1](#))

1.1.1.2. En règle générale, les verbes sont conjugués au présent et non au futur. Le présent a valeur impérative.

1.1.1.3. Les mots empruntés au langage juridique ou au vocabulaire technique doivent être employés dans leur sens précis :

Exemple : pour une nomination, il convient d'écrire

“ M.(Mme) est nommé(e) ”

et non pas

“ M (Mme) est chargé(e) des fonctions de ”

1.1.1.4. L'utilisation des sigles est proscrite. Le recours à un sigle peut toutefois être admis si celui-ci est d'usage courant et a été développé dans le texte la première fois qu'il a été employé.

1.1.1.5. On doit éviter dans les lois et décrets l'usage :

- d'abréviations ;
- de mots entre parenthèses ;

- de notes en bas de page.

1.1.1.6. Les règles de ponctuation doivent être rigoureusement observées.

La publication de textes à la ponctuation défectueuse suscite des incertitudes sur le sens à leur donner et engendre donc des contentieux.

1.1.2. Dénominations à utiliser à la suite de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne.

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, a institué l' « Union européenne ». Conformément à la structure du traité, l'Union européenne englobe la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi que les « deuxième pilier » (politique étrangère et de sécurité commune) et « troisième pilier » (justice et affaires intérieures). Toutefois, l'Union européenne est aussi, dans une acception stricte, la dénomination des deuxième et troisième piliers. Les modifications du Traité sur l'Union européenne, intervenues à Amsterdam et à Nice, ont conservé cette structure en piliers, le troisième pilier ne concernant plus que la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale.

Le Traité sur l'Union européenne ne prévoit pas que l'Union européenne dispose de la personnalité juridique. Cependant, depuis 1993, des engagements internationaux ont été signés au nom de l'Union européenne, ce qui conduit souvent à considérer que l'Union bénéficie dès à présent de cette personnalité, au moins en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers.

En conséquence, il conviendra d'utiliser l'expression de :

- « Union européenne », lorsque la disposition est prise en application des stipulations du traité sur l'Union européenne relatives aux deuxième et troisième piliers ;

- « Communauté européenne », lorsque la disposition intervient en application du seul Traité instituant la Communauté européenne ;

- « Communauté européenne de l'énergie atomique », lorsqu'il est fait application du seul Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

1.1.3. Division des textes

1.1.3.1. Un texte long ou traitant de sujets multiples est normalement divisé en titres, chapitres, sections et articles. Seuls les codes justifient, en amont des titres, une division en parties. Dans un texte court ou ne concernant qu'un sujet unique, le recours à la seule subdivision en articles est le plus souvent suffisant.

La division en « paragraphes » ou le recours au signe « § » sont à proscrire, à moins qu'ils ne se trouvent déjà utilisés dans le texte où l'on se propose d'insérer une division correspondante.

1.1.3.2. Il est souhaitable de n'énoncer qu'une règle par article ou division d'article.

1.1.3.3. Les articles sont numérotés dans l'ordre.

Pour insérer un ou plusieurs articles qui se suivent à une place déterminée dans un texte que l'on modifie, on affecte à cet article ou à ces articles le numéro de celui qui le ou les précédera dans le texte modifié suivi d'un tiret et d'un numéro additionnel.

Exemples : entre les articles 23 et 24, on insérera des articles 23-1, 23-2, 23-3 ; entre les articles 42-2 et 42-3, on insérera les articles 42-2-1, 42-2-2, etc.

Toutefois, si le texte antérieur avait adopté l'usage des signes bis, ter,... (par exemple, le code général des impôts), on se conformera à cet usage. On évitera, dans la mesure du possible, de « dénumérer » des articles, c'est-à-dire de donner un nouveau numéro à des articles existants, en particulier lorsqu'on modifie un code.

1.1.3.4. Un article comporte parfois plusieurs subdivisions précédées chacune d'un chiffre romain : I, II, III, etc., divisées souvent elles-mêmes en alinéas.

Si l'on entend se référer à l'une seulement de ces sections, il convient d'écrire, par exemple, « le II de l'article... » ou encore « le deuxième alinéa du II de l'article... ».

Les subdivisions précédées d'un chiffre romain sont plutôt à utiliser pour les dispositions modificatives.

1.1.3.5. Constitue un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne, précédés ou non de guillemets, d'un tiret, d'un point ou d'une numérotation.

Cette définition, traditionnellement retenue par le Parlement, n'a été reprise par le Conseil d'Etat qu'à partir de l'année 2000. [La circulaire du 20 octobre 2000](#) indique les précautions à prendre lorsqu'on modifie un texte réglementaire antérieur à cette période.

On veillera en particulier à ce que ce texte, une fois modifié, ne comporte pas des dispositions faisant appel, pour les renvois auxquels elles procèdent, à des modes de computation différents.

De façon générale, les ministères éviteront d'utiliser la notion d'alinéa, malcommode et parfois ambiguë, dans la rédaction des textes. Ils s'efforceront, à la place, d'agencer le contenu des articles comportant plusieurs alinéas, en utilisant des chiffres ou des lettres, de manière à ce qu'ensuite les renvois à ces parties d'articles puissent se faire par référence à un chiffre ou une lettre (par exemple : « les dispositions du b) du 2° de l'article ... entrent en vigueur à compter du ...).

1.1.3.6. Si, dans le texte que l'on modifie, l'article après lequel on introduit le nouvel article se trouve être le dernier d'une subdivision (titre, chapitre ou section), il faut, dans le projet, préciser si le nouvel article doit figurer à la fin de cette subdivision ou au début de la subdivision suivante :

Exemple : << Le chapitre IV est complété par un article 27-1 ainsi rédigé : >>.

1.1.4. Modifications d'un texte antérieur et dispositions transitoires

1.1.4.1. Modification de plusieurs articles.

Quand un projet modifie plusieurs articles d'un même texte, il convient, sauf exception, de suivre l'ordre des articles. Pour cela, deux méthodes sont possibles :

- soit modifier en un seul article du nouveau texte tous les articles du précédent texte :

Exemple :

« Art. 1^{er}. - Les articles 1^{er}, 8, 14, 17 et 20 du décret du... susvisé sont modifiés ainsi qu'il suit :

I. - Le troisième alinéa de l'article 1^{er} est ainsi rédigé : << >>.

II. - L'article 8 est ainsi rédigé :

<< Art. 8. - >>.

III. - Au second alinéa de l'article 14, le mot : << neuvième >> est remplacé par le mot : << sixième >>.

IV. - Le troisième alinéa de l'article 17 est abrogé.

V. - Il est ajouté, à l'article 20, un dernier alinéa ainsi rédigé : << >> ;

- soit modifier, séparément, chaque article du précédent texte.

Pour reprendre l'exemple précédent :

« Art. 1^{er}. - Le troisième alinéa de l'article 1^{er} du décret du..... susvisé est ainsi rédigé :

Art. 2. - L'article 8 du décret du..... susvisé est ainsi rédigé :

<< Art. 8..... >>.

Art. 3. - Au second alinéa de l'article 14 du décret du..... susvisé, le mot <<neuvième>> est remplacé par le mot << sixième >>.

Art. 4. - Le troisième alinéa de l'article 17 du décret du susvisé est abrogé.

Art. 5. - Il est ajouté à l'article 20 du décret du..... susvisé un dernier alinéa ainsi rédigé : << >>

1.1.4.2. Modification d'un texte déjà modifié.

Lorsqu'on modifie un texte qui l'a déjà été, il convient d'insérer les dispositions nouvelles au sein du texte "consolidé", c'est à dire le texte initial tel qu'amendé par les divers textes qui l'ont déjà modifié. On ne modifie pas un texte modificatif.

1.1.4.3. Modification d'un code.

Les dispositions nouvelles portant sur une matière codifiée doivent trouver leur place dans le code existant. Elles doivent donc se présenter non comme un texte autonome, mais comme un texte complétant ou modifiant ce code.

1.1.4.4. Dispositions transitoires.

Quand un texte modifie un texte antérieur et comporte en outre des dispositions transitoires, ces dernières doivent faire l'objet d'un ou de plusieurs articles distincts du texte modificateur et ne pas s'incorporer au texte initial modifié. Cela est particulièrement vrai quand le texte modifié ou complété est un code, qui n'a normalement vocation à accueillir que des dispositions permanentes.

1.1.4.5. Teneur des modifications.

Le texte modificatif doit être compréhensible. Des modifications limitées à un membre de phrase ou à un mot sont à éviter. On ne dérogera à cette règle que pour des motifs d'opportunité bien établis, liés aux contraintes du débat parlementaire, ou pour des raisons juridiques tenant au respect de la hiérarchie des normes (cas de modifications intervenant par voie réglementaire à la suite de déclassements limités de dispositions de forme législative).

Quand on se réfère, dans le corps d'un décret, à un texte (loi ou décret) qui figure dans les visas, on se borne à l'identifier par sa date et par l'indication "susvisé", sans en répéter le numéro ni l'intitulé. On écrira ainsi : "L'article 5 du décret du 25 avril 1984 susvisé est abrogé." Toutefois, le numéro doit être mentionné si les visas comportent plusieurs textes de même date qui ne peuvent être distingués autrement.

Lorsque l'on modifie un texte antérieur, il convient de s'assurer que les textes mentionnés comme susvisés dans la nouvelle version de ce texte figurent bien non seulement dans les visas du texte modificatif, mais aussi dans ceux du texte initial que l'on modifie et dans lequel s'insèrent les dispositions nouvelles. S'ils ne figurent pas dans le texte initial, il convient de mentionner dans le corps du texte leur numéro, leur date et leur titre complet la première fois qu'on les cite.

Si, par exemple, on modifie en 2004 un décret de 1996 en y insérant une référence à un décret de 1998, il n'est pas correct de faire figurer dans la nouvelle rédaction du texte de 1996 la mention " le décret du 1998 susvisé ".

La seule solution, dans cette hypothèse, est que la nouvelle rédaction du texte de 1996 comporte la mention du titre intégral du décret de 1998 la première fois qu'il y sera fait référence. Dans la suite du texte, il pourra être fait référence au décret " déjà mentionné ".

1.2. Exposé des motifs et rapport de présentation

1.2.1. Projets de loi

Les projets de loi sont toujours précédés d'un exposé des motifs.

L'exposé des motifs indique les raisons pour lesquelles le projet de loi est soumis au Parlement, l'esprit dont il procède et les objectifs qu'il se fixe. Il comporte une brève explication par article. Pour les textes longs, une explication par division peut suffire.

Dans l'hypothèse où la loi modifie des dispositions préexistantes d'une loi dans laquelle elle s'intègre, l'exposé des motifs indique clairement la nature et la portée des modifications qu'elle introduit.

1.2.2. Ordonnances, décrets et arrêtés soumis à la signature du Premier ministre

Les projets d'ordonnance, de décret, ainsi que les projets d'arrêté soumis à la signature du Premier ministre, sont toujours accompagnés d'un rapport de présentation qui obéit aux règles suivantes :

- il éclaire les signataires sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et sur la nature du dispositif qu'il met en place ;
- le cas échéant, il explique les raisons qui ont conduit à modifier la réglementation en vigueur et l'économie des dispositions prises en ce sens ;
- il doit préciser la teneur des articles essentiels.

Le rapport de présentation d'un texte apportant au droit existant des modifications importantes peut, sur décision du secrétaire général du Gouvernement, faire l'objet d'une publication au Journal officiel conjointement avec le texte lui-même.

Cette publication est parfois obligatoire en vertu d'une disposition spécifique (ex : décrets pris en application des articles 27 et 48 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication). Elle est systématique pour les rapports de présentation des ordonnances en application de l'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. Il convient donc de porter une attention toute particulière à la rédaction de ces rapports.

En vue de permettre aux services d'information des ministères concernés d'assurer leur mission, il convient, pour les textes comportant une incidence pratique sur la vie quotidienne des administrés, de faire ressortir clairement dans le rapport de présentation :

- les objectifs poursuivis par le texte en cause ;
- la description précise des mesures adoptées ;
- les conditions à remplir pour bénéficier de ces mesures.

1.2.3. Mesures nominatives

Les décrets ou arrêtés portant nomination soumis à la signature du Premier ministre doivent être précédés d'un rapport de présentation, qui peut être collectif, dont l'objet est d'indiquer succinctement les vacances à pourvoir. Ce rapport doit présenter les raisons justifiant les choix proposés par le ministre, mentionner la procédure applicable en la matière et attester du respect des consultations obligatoires.

La notice biographique de la personne dont la nomination est proposée doit être systématiquement jointe au rapport.

Cette notice comprend notamment les rubriques suivantes : état civil, diplômes, carrière, fonctions actuelles.

Pour les nominations dans les organismes collégiaux (ex : conseils d'administration), le projet doit être accompagné de la liste complète des membres de l'organisme ainsi que des textes de base le régissant.

1.2.4. Rapport au Président de la République

Pour une ordonnance ou un décret qui doit être présenté à la signature du Président de la République, le rapport doit commencer par les mentions :

<< Rapport au Président de la République >>

<< Monsieur le Président, >>

et se terminer par les formules suivantes :

<< Tel est l'objet du présent décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

<< Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect. >>

Le rapport n'est ni daté ni signé.

1.2.5. Rapport au Premier ministre

Pour un décret du Premier ministre, le rapport doit commencer par la mention :

<< Rapport au Premier ministre >>

et se terminer par la formule suivante :

<< Tel est l'objet du présent décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. >>

Le rapport n'est ni daté ni signé.

1.3. Titre des lois, décrets, arrêtés, décisions, circulaires, instructions et avis

1.3.1. Généralités

Les textes doivent toujours comporter un titre. Le titre précise clairement l'objet du texte sous une forme aussi concise que possible.

Le titre d'un texte étant l'un de ses principaux identifiants, il convient, sauf exception, d'éviter tout changement dans le titre initial lors d'une modification ultérieure, même importante, du texte.

1.3.2. Titre des textes modifiant un texte antérieur

Plusieurs présentations peuvent être adoptées :

- généralement, il suffit de désigner le texte à modifier ou à compléter par son numéro, sa date et son titre, sans rien ajouter qui se rapporte à l'objet propre du nouveau texte.

Exemple :

<< Décret n° 72-1263 du 29 décembre 1972 modifiant le décret n° 67-441 du 5 juin 1967 relatif aux conditions de remboursement des médicaments aux assurés sociaux >>

- parfois, et notamment si l'on désire appeler l'attention sur la réforme organisée par le nouveau texte, on définit d'abord son objet puis on cite le texte modifié ou complété avec son objet. Exemple :

<< Loi n° 73-2 du 2 janvier 1973 instituant des commissions de contrôle des opérations de vote et modifiant certaines dispositions du code électoral spéciales aux départements d'outre-mer >>

- si le titre doit s'attacher à l'objet essentiel du texte, il est possible de supprimer dans l'intitulé toute référence au texte modifié de manière à mettre en évidence l'objet de la mesure nouvelle.

Exemple :

<< Décret n° 80-176 du 29 février 1980 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État à compter du 1^{er} mars 1980 >> (ce décret modifie également un décret du 6 février 1980 sans y faire allusion dans son intitulé).

1.3.3. Titre des textes transposant une directive européenne

Afin d'alléger leur rédaction, il n'est pas d'usage de mentionner dans le titre des lois ou des décrets les directives européennes que ces textes ont pour objet de transposer.

Les références des directives concernées sont citées simplement pour les décrets en tête des visas et pour les lois en fin de texte, où elles précèdent les mentions concernant les travaux préparatoires.

1.3.4. Titre des décrets individuels

Lorsqu'il s'agit de décrets individuels, le titre respectera l'usage suivi par le Journal officiel, qui en général ne fait pas apparaître le cas particulier qui est traité. Lorsqu'elle s'avère souhaitable, la précision est donnée entre parenthèses, à la suite de l'intitulé général :

« Décret portant modification des circonscriptions administratives territoriales (communes de X et de Y, département de Z) » ;

« Décret portant nomination (chambres régionales des comptes) ».

1.4. Mentions initiales et visas des décrets

1.4.1. L'auteur du décret

1.4.1.1. Les décrets réglementaires.

Pour les décrets réglementaires, c'est normalement le Premier ministre.

C'est le Président de la République, si la Constitution ou une loi organique l'exige ainsi que dans tous les cas où le décret est délibéré en conseil des ministres.

1.4.1.2. Nominations ([voir 2.6](#)).

1.4.2. Ministre(s) rapporteur(s)

Ce sont les seuls ministres (ministres et ministres délégués) qui rapportent.

Les secrétaires d'État ne rapportent pas, même lorsqu'ils contresignent le texte. Cette règle ne comporte que deux exceptions :

1° Les secrétaires d'État autonomes peuvent être rapporteurs ;

2° Lorsqu'un décret entre par son objet dans les attributions d'un secrétaire d'État auprès du Premier ministre pour une matière qui relève de la délégation de ce secrétaire d'État, il est d'usage que celui-ci soit mentionné en qualité de rapporteur.

Seuls les ministres qui contresignent le texte peuvent le rapporter. Ne sont toutefois retenus que ceux principalement chargés d'élaborer la politique en la matière.

Les ministres faisant rapport sont énoncés avec le titre officiel qui figure dans le décret de composition du Gouvernement et dans l'ordre prévu par ce décret.

Par dérogation à cette règle, il est d'usage de citer, en tête, celui ou ceux des ministres qu'un texte antérieur a spécialement désignés pour contresigner le décret ou qui a la responsabilité essentielle de la matière traitée.

1.4.3. Visas

Comportent des visas les projets d'ordonnance, de décret et d'arrêté. Les projets de loi ne comportent pas de visas.

1.4.3.1. Objet des visas.

Les visas ont pour objet :

- de justifier la compétence du Gouvernement en la rattachant, s'il y a lieu, à la loi ou au décret qu'il s'agit de mettre en œuvre ;
- de faire référence, le cas échéant, aux dispositions qui ont prévu, en la circonstance, l'intervention du Conseil d'État ou d'un organisme consultatif ;
- de mettre en évidence les dispositions législatives et réglementaires dont il doit être fait application ;

- le cas échéant, d'indiquer les dispositions de droit communautaire que le texte transpose ou applique.

Les visas doivent en conséquence identifier sans ambiguïté les textes qui y figurent.

1.4.3.2. Modalités de rédaction des visas.

Un texte visé est normalement assorti de son intitulé complet tel qu'il figure au Journal officiel.

On ne vise jamais un texte que le décret abroge entièrement.

A l'inverse, on vise toujours un texte que le décret n'abroge que partiellement.

De même, est toujours visé un texte que le décret a pour objet de modifier ou de compléter.

Si un texte visé a subi des modifications, il convient, pour l'intelligence du texte et la commodité de ses utilisateurs, de viser les textes modificatifs.

Toutefois, si ces modifications ont été nombreuses et si le décret que l'on examine concerne principalement certaines d'entre elles, on peut rédiger ainsi le visa :

<< Vu le décret..., ensemble les textes qui l'ont modifié et notamment le décret n° ... du... >>. ou << Vu le décret..., modifié notamment par le décret n° ... du... >>.

Quand une loi ou un décret a été codifié, c'est le code qui doit être visé, en précisant, autant que possible, les articles du code auxquels il est utile de faire référence.

Toutefois, si le décret est pris pour l'application d'une loi ayant modifié un code, il convient de viser non seulement le code mais aussi la loi modificative, lorsque sa mention est nécessaire à la compréhension du texte.

En principe, dans un décret, on ne vise pas un arrêté ministériel ou interministériel sauf en matière de délégation de signature, où un arrêté peut être le fondement nécessaire du décret portant délégation.

Le visa d'un texte comprend le numéro et la date de celui-ci, étant rappelé que les textes antérieurs à 1945 n'ont pas de numéro. Les codes sont uniquement visés par leur titre.

1.4.3.3. Structure générale des visas.

Quelques règles, dont certaines ont un caractère impératif, sont à signaler.

Lorsqu'un décret est pris en application du second alinéa de l'[article 37 de la Constitution](#) (décret dit de déclassement), le premier visa est ainsi libellé : << Vu la Constitution, notamment son article 37, alinéa 2 >>.

Si le décret édicte des peines contraventionnelles (en application des articles 131-12 et suivants du code pénal), la mention : << Vu le code pénal, et notamment ses articles 131-12 et suivants >> est généralement repoussée après les visas de tous les autres textes législatifs ou, du moins, lorsque d'autres codes sont également visés, à la fin des visas de ces codes.

Lorsqu'un texte est pris pour l'application d'un règlement ou la transposition d'une directive des Communautés européennes, il convient de viser ce règlement ou cette directive.

1.4.3.4. Ordre à observer pour la citation des textes visés.

On ne peut donner sur ce point que des indications générales, la volonté de réserver, dans certains cas, une place prioritaire aux textes les plus importants pour l'application des dispositions du décret pouvant entraîner des interversions légitimes.

Il ne faut pas non plus perdre de vue l'intérêt qu'il y a à donner une priorité, au moins relative, aux textes qui règlent les questions de compétence et de forme soulevées par le décret lui-même ou au texte fondamental en la matière.

Sous ces réserves, l'ordre de présentation des textes procède, en règle générale, d'un classement hiérarchique de ceux-ci combiné avec l'ordre chronologique.

On vise en premier lieu, le cas échéant, la Constitution et les textes ayant valeur de loi organique, les conventions internationales en vigueur ainsi que les règlements et les directives des Communautés européennes.

Viennent ensuite les lois et les ordonnances, puis les décrets (sans distinction selon la forme de ceux-ci) et enfin les arrêtés.

Dans chacune de ces catégories, l'ordre chronologique est normalement respecté.

Quant aux codes, l'usage est de les viser en tête des lois.

1.4.3.5. Visa des délibérations ou des avis des organismes qui se sont prononcés sur le texte.

S'agissant des ordonnances et des décrets délibérés en conseil des ministres, la mention : << Le conseil des ministres entendu, >> est toujours placée à la fin de tous les visas. La mention : << Après avis du conseil des ministres >> est prohibée.

Pour les décrets pris en application de l'[article 37, alinéa 2](#), de la Constitution et modifiant des textes de forme législative postérieurs à la Constitution de 1958, la mention : << Vu la décision du Conseil constitutionnel no ... du... >> est ajoutée avant celle relative à la consultation du Conseil d'État.

La formule : << Le Conseil d'État entendu >>, placée à la fin de tous les visas à la seule exception du visa du conseil des ministres, est réservée au cas où un décret a été soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Lorsqu'un décret est pris sur l'avis d'une section ou de deux sections administratives réunies, sans intervention de l'assemblée générale, la formule doit être : << Le Conseil d'État (section de...) ou bien (section de... et de... réunies) entendu >>.

Enfin, quand la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire, la formule est : “ Après avis du Conseil d'État (section...) ”

Si un décret ne peut être pris que sur l'avis conforme du Conseil d'État, la formule est : << Sur l'avis conforme du Conseil d'État >>.

Les avis des organismes dont la consultation est obligatoire pour le Gouvernement sont toujours visés, avec leur date, immédiatement après l'ensemble des textes visés et avant la mention de la consultation du Conseil d'État.

Lorsque l'organisme n'a pas rendu son avis dans le délai qui lui est imparti par des dispositions législatives ou réglementaires, et qu'il est alors réputé s'être prononcé, il convient de viser l'acte par lequel l'organisme a été saisi. On peut toutefois viser l'avis qui a finalement été rendu, même hors délai, si celui-ci

est intervenu en temps utile pour être pris en compte. Dans le cas d'un décret en Conseil d'État, un tel avis ne sera visé que s'il est intervenu avant la délibération du Conseil d'État.

Il n'est normalement pas fait mention des avis facultatifs rendus par des organismes autres que le Conseil d'État.

1.4.3.6. Visas des arrêtés.

Les règles applicables aux visas des décrets sont transposables à ceux des arrêtés.

1.5. Article d'exécution

1.5.1. Projet de loi

Les projets de loi n'ont pas de formule d'exécution. Les lois ont une formule de promulgation qui est la suivante : « La présente loi sera exécutée comme loi de l'État. » Cette formule n'a pas sa place dans les projets de loi.

1.5.2. Projet de décret

Le dernier article d'un projet de décret mentionne les ministres responsables, s'il s'agit d'un décret du Président de la République soumis à contreseing en vertu de l'[article 19 de la Constitution](#) (voir 4.1.1.).

Le Premier ministre est cité en tête, la formule étant : « Le Premier ministre, le ministre de ... et le ministre de ... sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret... ».

S'il s'agit d'un décret du Premier ministre, on mentionne les ministres chargés de l'exécution du décret (voir [4.1.2.1.](#)).

L'article doit comprendre, dans l'ordre protocolaire, tous les ministres et secrétaires d'État appelés à contresigner, désignés par leur titre précis résultant du décret de composition du Gouvernement. Leur titre est mis au féminin, s'il y a lieu.

La formule « le ministre chargé de... », qui peut être utilisée à juste titre dans le corps d'un décret dans un souci de simplification et de clarté, est à proscrire dans un article d'exécution.

A défaut de ministre ou de secrétaire d'État chargé d'exécuter, l'article d'exécution ne porte que la mention de la publication au Journal officiel.

1.5.3. Projet d'arrêté

Seuls les fonctionnaires appelés à exécuter l'arrêté figurent dans l'article d'exécution. Le ministre ou les ministres, le secrétaire d'État ou les secrétaires d'État auteurs et donc signataires ne figurent pas dans l'article d'exécution.

Il en va de même lorsque le Premier ministre est coauteur de l'arrêté.

A défaut de fonctionnaire chargé d'exécuter, l'article d'exécution ne portera que la mention de publication au Journal officiel.

1.5.4. L'exécution immédiate

Les règles relatives à l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires ont été modifiées par l'entrée en vigueur, au 1er juin 2004, de [l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 \(annexe 2\)](#). L'article 1^{er} du code civil prévoit désormais que les textes entrent en vigueur le lendemain de leur publication au Journal officiel.

Toutefois, en cas d'urgence, entrent en vigueur le jour même de leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

Avec l'accord du secrétariat général du Gouvernement, les décrets, dans ce cas, sont complétés comme suit :

- dans les visas : << Vu le code civil, et notamment son article 1^{er}, deuxième alinéa >> ;
- dans l'article d'exécution, on complète ainsi la formule :

« , qui sera publié au Journal officiel de la République française et qui, vu l'urgence, entrera immédiatement en vigueur ».

L'entrée en vigueur immédiate d'un arrêté ne pouvant elle-même être décidée que par « le gouvernement », il est nécessaire, dans ce cas, de préparer un décret sur le modèle suivant :

Décret relatif à l'entrée en vigueur d'un arrêté

Le Premier ministre,

Vu le code civil , notamment le deuxième alinéa de son article 1^{er} ;

Vu l'urgence,

Décète :

Art. 1er. - L'arrêté du..... entre en vigueur immédiatement à compter de sa publication au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française et entrera en vigueur immédiatement.”

1.6. Cas dans lesquels il faut prévoir, dans un projet de loi, un renvoi à un décret en Conseil d'État

Lors de l'élaboration d'un projet de loi, il est opportun de prévoir que le Conseil d'État sera saisi des décrets d'application qui complètent ou précisent les dispositions de la loi en édictant des règles de fond, en particulier celles qui :

- affectent les droits et obligations des citoyens ;
- intéressent les droits fondamentaux de la personne ;
- sont relatives aux droits sociaux et au droit du travail ;
- ou intéressent le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales.

Le recours à un décret en Conseil d'État s'avère également opportun lorsqu'il s'agit de règles concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités publiques et les créations d'établissements publics.

1.7. Consultation du Conseil économique et social

1.7.1. Cas dans lesquels le Conseil économique et social émet un avis

En vertu de la Constitution et de l'[ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958](#) modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social, le conseil émet des avis dans les cas ci-après :

- il est obligatoirement consulté sur les projets de loi de programme ou de plan à caractère économique et social, à l'exception des lois de finances ([art. 70 de la Constitution](#) et [art. 2 de l'ordonnance précitée](#)).

Dans sa [décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986](#), le Conseil constitutionnel a considéré que, pour l'application de l'[article 70 de la Constitution](#), on doit entendre par «>> loi de programme à caractère économique ou social >> une loi qui non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs.

Les lois de programme comportant des autorisations de dépenses ne sont pas nécessairement des lois de programme à caractère économique ou social. Ainsi la consultation du Conseil économique et social n'est-elle pas obligatoire lorsque la matière en cause est de nature régaliennne (lois de programmation militaire, lois de programme dans le domaine de la sécurité ou de la justice).

- le Conseil économique et social peut être consulté sur les projets ou propositions de loi, d'ordonnance ou de décret, ainsi que sur tout problème à caractère économique et social que le Gouvernement lui soumet ([art. 69 et 70 de la Constitution](#) et [art. 2 de l'ordonnance précitée](#)) ;
- il peut, de sa propre initiative, suggérer au Gouvernement des réformes dans toute matière entrant dans son domaine de compétence.

1.7.2. Travaux du Conseil économique et social

Les travaux du Conseil économique et social prennent deux formes ([art. 6 de l'ordonnance](#)) :

- les «>> avis >>, qui sont rendus par l'assemblée plénière du conseil au vu d'un rapport établi par l'une de ses sections ;
- les «>> études >>, qui sont faites soit par l'assemblée plénière, soit par les sections.

1.7.3. Procédure de saisine du Conseil économique et social et de remise des avis

Hormis les cas où il intervient de sa propre initiative, le Conseil économique et social ne peut être saisi que par le Premier ministre, la lettre de saisine étant préparée par les soins du secrétariat général du Gouvernement. Il ne peut en aucun cas être directement saisi par un ministre.

La lettre de saisine peut être accompagnée du texte sur lequel l'avis est sollicité. Dans certains cas, elle peut être précédée d'une lettre qui indique au conseil que le Gouvernement prépare un projet de loi sur tel sujet et lui demande de désigner un rapporteur qui sera associé aux travaux préparatoires.

La mise en œuvre de ces saisines est coordonnée par un membre du cabinet du Premier ministre en liaison avec le conseiller pour les affaires économiques au secrétariat général du Gouvernement. Il appartient aux ministères qui désirent saisir le conseil d'une demande d'avis de se mettre en rapport avec ces personnes et de leur transmettre un projet de lettre de saisine.

Le Gouvernement a la faculté de déclarer l'urgence sur les demandes d'avis portant sur un texte (loi de programme, de plan, loi ordinaire ou décret) et le conseil doit alors se prononcer dans le délai d'un mois ([art. 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958](#)).

Les avis et études du Conseil économique et social sont transmis au Premier ministre par les soins du bureau du conseil. Ils font l'objet d'une publication particulière dans la série «>> Documents administratifs >> du Journal officiel.

1.7.4. Suite donnée aux avis du Conseil économique et social

Selon l'article 4 de [l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958](#) portant loi organique relative au Conseil économique et social : «<< Chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique et social. >> Cette prescription s'applique aussi bien aux cas dans lesquels le Conseil économique et social est obligatoirement saisi qu'à ceux dans lesquels sa consultation est facultative, ou encore aux avis qu'il émet de sa propre initiative.

Bien que l'ordonnance ne fixe aucun délai pour l'envoi des réponses, il convient d'adresser au Conseil économique et social, dans des conditions telles qu'il conserve un intérêt pour celui-ci, un exposé précis des décisions prises par le Gouvernement ou des mesures envisagées par lui dans les domaines qui ont fait l'objet de propositions de la part du conseil.

C'est pourquoi le secrétaire général du Gouvernement communique systématiquement aux ministres principalement intéressés les avis du conseil dès leur parution au Journal officiel, en leur demandant de lui faire connaître dans un délai de six mois la suite qui y a été donnée. Après relecture par le chargé de mission compétent, cette réponse est ensuite adressée au président du Conseil économique et social.

1.8. Consultation des organismes autres que le Conseil d'État et le Conseil économique et social

Il existe diverses modalités de consultation.

1.8.1. La consultation obligatoire

Cette consultation est celle qu'un texte impose tout en laissant l'autorité administrative libre de la décision finale (exemple : consultation des comités techniques paritaires sur les questions mentionnées dans le décret n°82-452 du 28 mai 1982 modifié). L'obligation de solliciter un avis constitue une formalité substantielle dont l'omission entache d'illégalité la décision prise.

Les organismes à consulter sont ceux que déterminent les textes qui imposent cette consultation. Il convient de veiller à la régularité des procédures de consultation, car la méconnaissance de celles-ci constitue un vice de forme substantiel de nature à entraîner l'annulation de l'acte en cause et permettant d'exciper à tout moment de son illégalité.

Certains textes imposant des consultations prévoient que les organismes concernés doivent motiver leur avis (par exemple, les caisses nationales de sécurité sociale). Il convient donc en pareil cas d'être vigilant sur l'existence d'une telle motivation.

Si le recueil de l'avis est obligatoire, l'administration n'est pas obligée de le suivre. Ce n'est que lorsque le texte imposant la consultation prévoit un avis conforme que celui-ci lie l'administration ([voir 1.8.3](#)).

Aucune des questions soulevées par le projet ne doit être soustraite à la consultation. Est donc irrégulier le projet auquel sont ajoutées, après la consultation, des dispositions soulevant des questions que l'organisme consulté n'a pas été en mesure d'examiner.

L'administration conserve néanmoins sa liberté de rédaction. La procédure est régulière dès lors que l'organisme consulté a pu discuter des questions traitées par le projet, même si la rédaction de ce dernier a ensuite évolué ([C.E., Ass., 23 octobre 1998, Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées](#)).

Lorsque le texte en cours d'élaboration doit être soumis au Conseil d'État, celui-ci ne doit être saisi qu'après que les autres consultations requises ont été menées à bien ou à défaut sont suffisamment engagées pour que les avis soient rendus (ou réputés rendus) avant que le Conseil d'État ne se prononce.

1.8.2. La consultation facultative

Il existe deux catégories de consultation de ce type :

- celle qu'un texte prévoit, tout en laissant l'autorité qualifiée libre d'y procéder ou non ;
- celle qu'aucun texte ne prévoit et à laquelle l'autorité qualifiée procède spontanément.

Dans les deux hypothèses, la consultation, bien que facultative, doit être régulière, à peine d'entacher d'illégalité la décision prise dans les mêmes conditions que celles mentionnées pour les consultations obligatoires ([Conseil d'État, Ass. 22 juin 1963, Albert](#), Rec. CE p. 385, et [Ass. 9 décembre 1966, Berland, Rec. CE p. 651](#)).

1.8.3. La consultation assortie de la décision conforme

La décision de l'autorité administrative n'est régulière que si elle est conforme à l'avis de l'organisme consulté. Il n'en est ainsi que lorsqu'un texte le prévoit expressément. Le défaut d'avis conforme est une irrégularité qui peut être soulevée d'office par le juge ([Conseil d'Etat, 8 juin 1994, Mme Laurent, n° 127032](#)).

S'agissant des décisions prises sur avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application de l'[article 15 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978](#), le Gouvernement ne peut passer outre à l'avis de la commission que par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Les dérogations à l'article 31 de la même loi ne peuvent être prévues que par décret pris sur avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés elle-même ; pour plus de précisions sur cette procédure spécifique, il convient de se référer à la [circulaire du Premier ministre du 5 janvier 1996 \(annexe 3\)](#).

1.8.4. Décisions prises sur proposition

Il existe enfin la catégorie des décisions prises sur la proposition d'une autre autorité. L'autorité compétente pour prendre une décision de cette nature ne peut que se conformer à cette proposition, en demander une nouvelle ou s'abstenir de toute décision. L'administration ne peut agir si elle n'a pas été saisie d'une proposition.

1.8.5. Modalités et délais de consultation

Dès lors que l'administration procède à une consultation (qu'elle le fasse à titre obligatoire ou facultatif), elle doit respecter scrupuleusement les délais et conditions de cette consultation quand ceux-ci sont prévus par un texte.

A défaut de texte et dans l'hypothèse où la consultation est obligatoire, il est conseillé de se reporter aux articles 10 et suivants du décret n°[83-1025](#) du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

L'obligation de consultation n'est levée que lorsqu'elle a le caractère d'une formalité impossible, notion dont le Conseil d'Etat a une conception restrictive.

1.8.6. Commission nationale consultative des droits de l'homme

Par deux circulaires du [22 octobre 1999](#) et du [12 mars 2001](#), le Premier ministre a institué un dispositif interministériel de suivi des avis émis par la commission nationale consultative des droits de l'homme. Les ministères reçoivent directement de la commission les avis qui les concernent. En outre, le secrétariat général du Gouvernement, rendu destinataire des avis de la commission par le président de celle-ci, demande au ministère principalement concerné de préparer un projet de réponse à l'avis de la commission, dans un délai

qui n'est pas inférieur à trois mois. Ce ministère doit s'assurer que le projet de réponse qu'il prépare recueille l'accord des autres ministères concernés avant de le transmettre au secrétariat général du Gouvernement.

Le secrétariat général du Gouvernement recueille l'accord du cabinet du Premier ministre sur le projet de réponse, le cas échéant lors d'une réunion interministérielle, puis transmet la réponse à la commission.

1.9. Dispositions spécifiques à la Corse

L'article [L. 4422-16](#) du code général des collectivités territoriales dispose que « l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse ».

Il convient donc, dans l'hypothèse de la préparation d'un texte spécifique à la Corse ou comportant des dispositions spéciales à la Corse, de recueillir, avant la saisine du Conseil d'État, l'avis de l'Assemblée de Corse.

A cette fin, le ministère concerné doit transmettre au préfet de Corse (secrétariat général pour les affaires de Corse) le texte à soumettre à l'avis de l'Assemblée de Corse. Celle-ci dispose pour se prononcer d'un délai d'un mois, délai au-delà duquel l'avis est réputé avoir été donné.

En cas d'urgence, ce délai peut être réduit à quinze jours, sur demande du préfet de Corse.

Le calendrier de l'élaboration des textes doit être organisé de manière que la consultation puisse se dérouler dans le cadre des sessions ordinaires de l'Assemblée de Corse (v. [annexe 4 circulaire du 27 janvier 1997](#)).

1.10. Dispositions spécifiques à l'outre-mer

La Constitution, dans sa rédaction résultant de la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), distingue les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), les collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) (Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna), les Terres australes et antarctiques françaises et la Nouvelle-Calédonie.

Il convient en conséquence de ne plus recourir à l'expression « territoires d'outre-mer », à laquelle pourra être substituée celle de « collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) de la Constitution » ou la désignation par leur nom des collectivités concernées.

Les Terres australes et antarctiques françaises, qui relèvent d'un régime particulier défini par la loi, et la Nouvelle-Calédonie, qui n'est plus un territoire d'outre-mer depuis la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), doivent être désignées par leur nom.

On ne rappelle ci-dessous que les principales règles qui traitent de l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer et de la consultation des assemblées locales.

1.10.1. Départements et régions d'outre-mer

1.10.1.1. Le régime législatif et réglementaire normalement applicable dans les départements et régions d'outre-mer est celui de la métropole. Il peut faire l'objet d'adaptations.

L'[article 73](#) de la Constitution, relatif à ces collectivités, a été substantiellement modifié par la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), en particulier sur les deux points suivants :

- la rédaction retenue par le Constituant montre la volonté d'élargir la possibilité d'adaptation ; sont désormais possibles les adaptations « tenant » aux caractéristiques et contraintes particulières de ces

collectivités, alors que la rédaction précédente n'autorisait que les mesures d'adaptations « nécessitées » par la situation particulière des départements d'outre-mer ;

- le nouvel [article 73](#) donne au législateur la faculté d'habiliter les collectivités à fixer elles-mêmes ces adaptations dans les matières où s'exercent leurs compétences, ainsi que, sauf en ce qui concerne la Réunion, dans des matières législatives autres que celles expressément exclues par le quatrième alinéa de l'article 73 ; une loi organique est toutefois nécessaire pour fixer les conditions et les réserves dont seront assorties ces deux catégories d'habilitations.

1.10.1.2. La consultation des conseils généraux et des conseils régionaux est obligatoire pour tous les projets de loi, d'ordonnance et de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements ou des régions d'outre-mer (articles [L. 3444-1](#) et [L. 4433-3-1](#) du code général des collectivités territoriales). Ce n'est que dans les cas où il apparaît que la question n'intéresse que la région ou que le département que l'on peut s'en tenir à la consultation de l'assemblée correspondante.

Les conseils régionaux doivent également être consultés sur les décrets en Conseil d'État précisant les modalités des transferts de compétences en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer prévus par l'article [L. 4433 -15-1](#) du code général des collectivités territoriales.

Les assemblées disposent d'un délai d'un mois ou, en cas d'urgence, de 15 jours, pour rendre leur avis. L'avis est réputé émis à l'expiration de ce délai.

1.10.2. Collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) de la Constitution (Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna)

1.10.2.1. Caractère organique du statut

En vertu de l'[article 74](#) de la Constitution, seule une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante concernée, peut modifier le statut de l'une de ces collectivités. Il en résulte que l'Etat ne peut intervenir dans une matière relevant statutairement de la compétence de la collectivité que par une loi organique.

1.10.2.2. Régime législatif et réglementaire

L'[article 74](#) de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), prévoit que la loi organique définissant le statut de chaque collectivité fixe notamment « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ».

Les statuts peuvent, à l'image de celui de la Polynésie française, prévoir que certaines lois et certains règlements sont applicables de plein droit.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que sont applicables de plein droit certaines dispositions législatives et réglementaires, correspondant à l'ancienne notion de loi de souveraineté, qui en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République (décision n° [2004-490 DC](#) du 12 février 2004).

1.10.2.2.1 Polynésie française

Il résulte de l'article 8 de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française que sont applicables dans cette collectivité les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.

Sont toutefois applicables de plein droit, sans préjudice des dispositions les adaptant à l'organisation particulière de cette collectivité, les dispositions relatives aux matières énumérées aux alinéas 3 à 8 de cet article (composition, organisation, fonctionnement et attributions des pouvoirs publics constitutionnels et de diverses juridictions et autorités, défense nationale, domaine public de l'Etat, nationalité, état et capacité des personnes, statuts des agents publics de l'Etat, lois portant autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et décrets qui décident de leur publication).

Ces dispositions entrent en vigueur en Polynésie française à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le dixième jour suivant celui de leur publication au Journal officiel de la République française. Elles doivent également être publiées, pour information, au Journal officiel de la Polynésie française.

1.10.2.2.2 Autres collectivités régies par l'[article 74](#) de la Constitution

Jusqu'à l'intervention des dispositions organiques prévues par l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction résultant de la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), il convient de faire application du principe de spécialité législative dans les conditions prévalant jusqu'ici.

En vertu de celui-ci, à défaut de mention explicite d'extension, les lois et règlements ne sont pas applicables dans les collectivités régies par l'[article 74](#).

Ce principe ne concerne pas :

- l'ensemble des dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon à l'exception de celles mentionnées à l'article 21 de la [loi n°85-595 du 11 juin 1985](#) relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux termes duquel : « Le conseil général exerce ... en matière fiscale et douanière ainsi que dans le domaine de l'urbanisme et du logement, les pouvoirs que détenait le conseil général du territoire des îles Saint-Pierre-et-Miquelon avant l'entrée en vigueur de la [loi n° 76-664 du 19 juillet 1976](#) relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

- les dispositions applicables à Mayotte entrant dans les matières énumérées aux I et II de l'article 3 de la loi n° [2001-616 du 11 juillet 2001](#) relative à Mayotte.

Il n'y a pas lieu, lorsque le principe de spécialité ne trouve pas à s'appliquer, de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Deux précisions doivent être apportées sur le principe de spécialité :

- il ne suffit pas qu'un nouveau texte vienne modifier un texte applicable dans les collectivités d'outre-mer pour y être, de ce seul fait, lui-même applicable ([C.E., 9 février 1990, Elections municipales de Lifou](#)) ;

- la circonstance qu'une loi ait été rendue expressément applicable dans les collectivités d'outre-mer ne dispense pas davantage le pouvoir réglementaire de prévoir une mention expresse pour y rendre applicables les décrets pris sur le fondement de la loi.

Les lois et décrets doivent, pour être applicables à Wallis et Futuna, y faire l'objet d'une promulgation par l'administrateur supérieur du territoire (article 4 de la [loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée](#)).

1.10.2.3. Consultation des assemblées territoriales et des autorités exécutives

L'[article 74](#) de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), prévoit que les institutions des collectivités d'outre-mer doivent être consultées :

- sur les projets de loi, les propositions de loi, les projets d'ordonnance ou de décret qui comportent des dispositions particulières à la collectivité ;

- sur la ratification ou l'approbation des engagements internationaux conclus dans les matières relevant de la compétence de la collectivité.

Les modalités de cette consultation sont fixées par la loi organique portant statut de la collectivité.

De manière générale, le Gouvernement n'est pas tenu de suivre les avis rendus par les assemblées ou les autorités exécutives des collectivités.

1.10.2.3.1 Polynésie française

L'assemblée de la Polynésie française doit être consultée, en vertu de l'article 9 de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française, sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article [74-1](#) de la Constitution, ainsi que sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française.

L'assemblée, ou le cas échéant sa commission permanente, dispose d'un délai d'un mois pour rendre cet avis. Ce délai est ramené à 15 jours en cas d'urgence.

Le gouvernement de la Polynésie française est consulté sur les projets de décret à caractère réglementaire introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions particulières à la Polynésie française.

Le gouvernement de la Polynésie française doit également être consulté en vertu de l'article 97 de la [loi organique du 27 février 2004](#), sur les questions et dans les matières relatives à la préparation des plans opérationnels de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes et coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile, la desserte aérienne relevant de la compétence de l'Etat, la réglementation du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers et la délivrance du titre de séjour, la création et la suppression des communes et de leurs groupements, la modification des limites territoriales des communes, des communes associées et des groupements de communes et le transfert du chef-lieu des communes et des communes associées.

Le statut excepte toutefois de cette obligation les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance relatifs à ces questions et matières.

Le gouvernement de la Polynésie française dispose d'un délai d'un mois pour émettre son avis. Ce délai est réduit à 15 jours en cas d'urgence.

1.10.2.3.2 Autres collectivités régies par l'[article 74](#) de la Constitution

Jusqu'à l'intervention des dispositions organiques prévues par l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il convient de consulter ces collectivités dans les conditions prévues par l'ancienne rédaction de l'article 74.

Toute loi qui, bien que ne touchant pas au statut d'une collectivité, définit ou modifie les modalités d'organisation particulière de cette collectivité, doit faire l'objet d'une consultation de l'assemblée délibérante.

La jurisprudence a précisé la notion d'organisation particulière applicable à ces collectivités de la manière suivante : doit seule faire l'objet d'une consultation la loi qui soit introduit, modifie ou supprime une disposition spécifique à une ou plusieurs de ces collectivités, soit étend, avec des adaptations tenant compte des intérêts propres du territoire, des dispositions applicables sur le territoire de la République.

A contrario, les textes qui se bornent à une mention d'applicabilité n'ont pas, de ce seul fait, à être soumis à la consultation.

Enfin, tout projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale ayant une incidence sur les compétences ou sur l'organisation particulière de ces collectivités doit faire l'objet de la consultation prévue à l'[article 74](#) de la Constitution.

En outre, le Conseil constitutionnel n'ayant pas tranché la question de savoir si la nouvelle rédaction de l'article 74 avait eu pour effet de rendre opposables au législateur les consultations déjà prévues par les lois organiques fixant les statuts en vigueur, il convient, à titre de précaution, de procéder également à ces consultations lorsqu'elles viennent s'ajouter à celles résultant directement de l'article 74 dans son ancienne rédaction.

L'article 49 du décret-loi n° [57-811](#) du 22 juillet 1957, rendu applicable à Wallis et Futuna par l'article 12 de la loi n° [61-814](#) du 29 juillet 1961, dispose seulement que l'assemblée délibérante de Wallis et Futuna doit être consultée dans les matières pour lesquelles il en est disposé ainsi par les lois ou les règlements.

Le conseil général de Mayotte doit être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative de la collectivité départementale (article [L. 3551-12](#) du code général des collectivités territoriales).

Le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon doit être consulté sur les projets de loi ou de décret portant dispositions spéciales pour l'archipel (article 24 de la [loi n° 85-595](#) du 11 juin 1985).

Les conseils généraux de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon disposent pour émettre leur avis d'un délai d'un mois qui peut être ramené à 15 jours en cas d'urgence. L'assemblée territoriale de Wallis et Futuna doit pour sa part émettre son avis dans un délai raisonnable, que les formations administratives du conseil d'État estiment en général à un mois.

1.10.3 Terres australes et antarctiques françaises

Le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises est, en vertu de l'article [72-3](#) de la Constitution, déterminé par la loi.

Il y a lieu, tant que l'actuel statut résultant de la loi n° [55-1052](#) du 6 août 1955 modifiée qui régit les Terres australes et antarctiques française n'aura pas été modifié, de considérer que celles-ci demeurent soumises au principe de spécialité législative. Les considérations exposées au [1.10.2.2.2](#), sur ce principe et les dispositions d'application ou d'adaptation des dispositions législatives et réglementaires applicables aux anciens territoires d'outre-mer leur sont applicables.

La loi n° [55-1052](#) du 6 août 1955 modifiée ne prévoit aucune consultation obligatoire du conseil consultatif du territoire. Certaines lois ont en revanche pu instituer celle-ci pour un objet ou une matière déterminée.

Les lois et décrets sont, en vertu des articles 1^{er} et 13 du décret n° [56-935](#) du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises, rendus applicables par une promulgation spéciale par l'administrateur supérieur et par une publication au Journal officiel de la collectivité et par un affichage au bureau du chef-lieu de chacune des circonscriptions administratives du territoire.

1.10.4 Nouvelle-Calédonie

A l'exception de l'article [74-1](#) de la Constitution, les dispositions relatives aux collectivités d'outre-mer issues de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ne s'appliquent pas à la Nouvelle-Calédonie, qui demeure régie par le titre XIII de la Constitution.

1.10.4.1. Modification du statut de la Nouvelle-Calédonie

En vertu de l'[article 77](#) de la Constitution, seule une loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, peut déterminer le statut de la Nouvelle-Calédonie. Tel est l'objet de la loi organique n° [99-209](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

1.10.4.2. Régime législatif et réglementaire applicable à la Nouvelle-Calédonie. Dispositions d'application ou d'adaptation à la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie est soumise au principe de spécialité législative. Les considérations exposées au [1.10.2.2.2](#), sur ce principe et les dispositions d'application ou d'adaptation des dispositions législatives et réglementaires applicables aux anciens territoires d'outre-mer sont applicables à la Nouvelle-Calédonie.

1.10.4.3. Consultation du congrès et du gouvernement

Le congrès doit être consulté, en application des articles 89 et 90 de la [loi organique du 19 mars 1999](#), sur tous les projets de loi et d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie et sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités au d'accords ressortissant à la compétence de l'État et ayant vocation à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie. Le Conseil d'Etat interprète en outre ces dispositions comme imposant la consultation du congrès sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités au d'accords intervenant dans le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie.

Le gouvernement doit être consulté, en application de l'article 133 de la loi organique du 19 mars 1999, sur tous les projets de décret comportant des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie.

Le congrès ou, le cas échéant, sa commission permanente, et le gouvernement disposent pour rendre leur avis d'un délai d'un mois, qui peut être réduit à quinze jours en cas d'urgence.

1.10.5 Dispositions d'adaptation aux départements et régions d'outre-mer, et d'adaptation ou d'application aux collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie

Les dispositions d'application ou d'adaptation aux collectivités d'outre-mer figurant dans des projets de loi peuvent être disjointes et regroupées dans un projet de loi distinct, notamment lorsque le délai de consultation des assemblées territoriales pourrait conduire à retarder l'adoption du projet de loi dans lequel elles se trouvent.

On a souvent eu recours, pour réaliser ces extensions, à des ordonnances prises en application d'une habilitation délivrée sur le fondement de l'[article 38](#) de la Constitution.

Une habilitation à caractère permanent figure désormais à l'[article 74-1](#) de la Constitution pour l'extension, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie, des dispositions de nature législative en vigueur en métropole. Il convient toutefois de noter une différence substantielle entre ce régime et le droit commun de l'[article 38](#) : les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 doivent être effectivement ratifiées dans le délai de dix-huit mois suivant leur publication, faute de quoi elles sont frappées de caducité.

1.10.6 Consultation et transmission des avis

Le ministre chargé de l'outre-mer est chargé de recueillir l'avis nécessaire par l'intermédiaire du représentant de l'État.

Copie des demandes d'avis (dès qu'elles interviennent) et des avis rendus doit être adressée par le ministère chargé de l'outre-mer au secrétariat général du Gouvernement.

Ces avis doivent être rendus ou le délai de consultation expiré avant l'examen du projet de texte par le Conseil d'Etat. Celui-ci écarte sinon les dispositions prévoyant l'application ou l'adaptation d'un texte outre-mer.

Le Conseil constitutionnel considère qu'il s'agit d'une obligation de nature constitutionnelle lorsque la consultation est prévue par une loi organique ([décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004](#)). Cette jurisprudence pourrait au demeurant trouver dorénavant à s'appliquer aux consultations effectuées sur le fondement de l'article 74 dans sa rédaction antérieure à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Les amendements apportés à un projet de loi concernant l'outre-mer n'ont pas à être soumis aux assemblées territoriales lorsque le projet a fait l'objet d'une consultation.

1.11. Abrogation et retrait des actes administratifs

L'abrogation et le retrait permettent à une autorité administrative de mettre fin de sa propre initiative aux effets d'un acte édicté par elle.

L'abrogation paralyse les seuls effets futurs d'un acte ; le retrait réduit à néant les effets passés et futurs de l'acte.

1.11.1. Abrogation des actes administratifs

On distingue l'abrogation d'un acte réglementaire de celle d'un acte individuel.

1.11.1.1. Abrogation des actes réglementaires.

Un rigoureux parallélisme entre les formes de l'abrogation et celles de l'acte initial doit être observé.

L'auteur d'un texte réglementaire est tenu, s'il est saisi d'une demande en ce sens, de l'abroger s'il est irrégulier depuis l'origine ou s'il est devenu irrégulier par suite d'un changement de circonstances de droit ou de fait, par exemple du fait de l'intervention d'un acte communautaire avec lequel il ne serait pas compatible.

1.11.1.2. Abrogation des actes individuels.

Lorsque, ce qui est généralement le cas, un acte individuel a créé des droits au profit de son destinataire ou de tiers, il n'est possible de l'abroger qu'en prenant un " acte contraire ", c'est à dire une décision dont l'intervention est prévue par la loi, en fonction de motifs et selon des procédures qu'elle prévoit.

1.11.2. Retrait des actes administratifs

Une décision légale qui a créé des droits ne peut faire l'objet d'un retrait, sauf si c'est à la demande du bénéficiaire.

Quant au retrait d'une décision illégale, il est possible dans les quatre mois suivant sa signature s'il s'agit d'une décision explicite ([CE, Ass., 26 octobre 2001, Ternon](#)). S'il s'agit d'une décision implicite d'acceptation, il résulte de la [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000](#) que le retrait est possible :

- pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;

- dans les deux mois suivant la date à laquelle est intervenue la décision, à défaut de telles mesures d'information ;

- pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.

1.12. Introduction de dispositions pénales dans un projet de texte

Le respect des lois et décrets est en principe garanti par des sanctions pénales. Afin de préserver la cohérence de la politique criminelle générale et d'assurer l'adéquation des sanctions prévues aux moyens nécessaires pour constater des infractions, il convient d'associer systématiquement le ministère de la justice à l'élaboration des textes assortis de dispositions pénales.

1.13. Codification

1.13.1. Mission de la Commission supérieure de codification

La Commission supérieure de codification, placée sous la présidence du Premier ministre ([décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié](#)), a pour mission de procéder à la programmation des codes à établir, de fixer leur méthode d'élaboration, de susciter, d'animer et de coordonner les travaux menés par les administrations, enfin d'adopter et de transmettre au Gouvernement les projets de codes. Son secrétariat est assuré par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

Ce même décret précise qu'elle est obligatoirement consultée sur les projets de code. Elle peut également l'être pour les modifications.

La décision d'engager la réalisation ou la refonte d'un code est approuvée par le Premier ministre. Le contenu général du code et son périmètre sont arrêtés dans le cadre d'une réunion interministérielle par le cabinet du Premier ministre. La Commission supérieure de codification désigne alors un rapporteur particulier chargé de concevoir, en liaison avec le service ou les ministères concernés, l'architecture d'ensemble du code, de conduire les travaux de rédaction et d'assurer la liaison entre la Commission et les ministères.

1.13.2. Contribution des ministères au travail de codification

Pour que la rédaction d'un code soit menée à bien, il est indispensable que les administrations impliquées dégagent les moyens et mobilisent les compétences nécessaires.

Par ailleurs, afin de veiller à la qualité du code lors des modifications qui lui seront apportées, il est nécessaire que chaque ministère pilote d'un code désigne en son sein la personne qui sera responsable de sa maintenance.

1.13.3 Règles de codification

La commission a fixé un certain nombre de règles de méthode relatives au contenu, à la présentation et à l'approbation des codes dans ses rapports annuels d'activité successifs. Une synthèse a été établie par la [circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996](#) publiée au Journal officiel du 5 juin 1996.

Les principes de codification énoncés par cette circulaire ont été repris à l'article 3 de la [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration](#).

Le programme de codification tel qu'il résulte de la loi n° [2003-591](#) du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit adopté par le conseil des ministres du 17 mars 2004 est joint en [annexe 6](#).

2. ÉLABORATION DES TEXTES : RÈGLES PROPRES AUX DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE TEXTES

2.1. Règles propres à l'élaboration des projets de loi

2.1.1. Élaboration des projets de loi

2.1.1.1. Contenu des projets de loi.

Les projets de loi doivent correspondre à une véritable nécessité juridique et respecter strictement la Constitution et les principes issus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il convient à cette fin que les services élaborant un projet de loi étudient attentivement les questions de constitutionnalité que pourrait poser le texte et saisissent le secrétariat général du Gouvernement suffisamment à l'avance pour lui permettre de se livrer également à cette étude. Le cas échéant, les problèmes de constitutionnalité rencontrés au cours de l'élaboration du projet de loi pourront être exposés au Conseil d'État lors de l'examen du texte par celui-ci.

Les projets de loi ne doivent pas comporter de dispositions sans contenu normatif, se limitant à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte.

En effet, les lois ont pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations. Les raisons pour lesquelles elles sont soumises au Parlement, l'esprit dont elles procèdent, les objectifs qu'elles se fixent relèvent de l'exposé des motifs, des explications à fournir au Parlement et au public, voire des commentaires que les ministres responsables peuvent en donner après leur promulgation, notamment dans les circulaires.

Les rédacteurs des projets de texte doivent également observer la règle de l'économie des moyens. Ainsi convient-il de modifier les textes existants plutôt que d'en élaborer de nouveaux, et de ne leur apporter que les modifications strictement nécessaires.

Sont à proscrire les renvois à des lois futures, ainsi que les dispositions pouvant s'analyser comme une injonction du Parlement au Gouvernement (cf. [les décisions du Conseil constitutionnel n° 76-73 DC du 29 décembre 1976 et n° 78-102 DC du 17 janvier 1979](#)).

Sauf exception, les rapports annexés à une loi n'ont pas de valeur normative ([CE, Ass., 5 mars 1999, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement libre](#) et, du même jour, [Rouquette](#) ; Conseil constitutionnel, [décision n° 2002-461 du 29 août 2002](#)).

2.1.1.2. Partage entre la loi et le règlement.

Il convient de veiller au strict respect du partage, imposé par la Constitution et précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, entre la loi et le règlement.

Certes, ce partage ne peut pas toujours s'établir de manière absolue et il est des cas dans lesquels l'intelligibilité d'un texte de loi rend inévitable l'insertion de certaines dispositions de nature réglementaire.

Mais ces cas doivent rester exceptionnels.

Dès le début de la procédure d'élaboration d'une loi, il faut éviter que des dispositions de nature réglementaire figurent dans le projet.

Au surplus, la présence de dispositions réglementaires dans une loi est une source de rigidité inutile. Leur modification imposera en effet de ressaisir le Parlement, sauf à utiliser la procédure, elle-même assez lourde, du déclassement par le Conseil constitutionnel.

Il y a donc lieu de suivre l'avis du Conseil d'État lorsque celui-ci écarte d'un projet une disposition de nature réglementaire. Au cours du débat parlementaire, la même vigilance s'impose à l'égard des amendements : les ministres ne doivent pas hésiter à soulever l'irrecevabilité prévue par [l'article 41 de la Constitution](#).

La procédure de l'[article 41](#) est aisée à mettre en œuvre. L'exception peut être soulevée pour une proposition de loi, dès son dépôt, et pour un amendement, tant qu'il n'a pas été soumis au vote. La décision concernant l'irrecevabilité est une prérogative personnelle du président de l'assemblée saisie. Il faut, cependant, rappeler que si le président ne se range pas au point de vue du Gouvernement, la décision est rendue par le Conseil constitutionnel, qui a huit jours pour se prononcer. En ce cas, la discussion du texte en cause est suspendue pendant ce délai.

2.1.1.3. Structure des textes.

Les auteurs des projets de loi doivent s'astreindre à respecter certaines règles concernant la structure des textes.

Dans les domaines où une codification existe, il est impératif de ne pas la détruire en soumettant au Parlement des textes non codifiés. En conséquence, dans tous les cas où la matière traitée a fait l'objet d'une codification, le projet de loi doit se présenter sous forme d'une modification du code ou de l'insertion d'une partie nouvelle dans le code.

Sans doute la lecture d'un projet qui modifie les articles d'un code est-elle malaisée, mais il faut avoir conscience de l'avantage que le rassemblement, en un seul document, de dispositions applicables à un même sujet procure au public.

Au stade du projet, il est utile qu'à l'exposé des motifs de la loi s'ajoute un exposé des motifs par article qui explique la portée des modifications ou des adjonctions introduites dans le code en vigueur.

En outre, la même matière ne doit pas être répartie entre plusieurs projets de loi : le législateur est ainsi mieux à même de percevoir la portée des dispositions qu'il prend.

2.1.2. Amendements (cf. [annexe 15](#))

Le projet de loi doit comprendre l'ensemble des dispositions que le Gouvernement entend faire adopter. Il convient d'éviter d'abuser des amendements gouvernementaux en cours de procédure parlementaire. Le Conseil d'État a déploré à plusieurs reprises l'abondance et l'importance de ces amendements, alors que, compte tenu de leur technicité, ces dispositions mériteraient un examen préalable par le Conseil.

De plus, cette pratique peut exposer les dispositions ainsi introduites au risque d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel déclare en effet inconstitutionnelles les dispositions introduites par voie d'amendements qui sont dépourvues de tout lien avec le texte initial. Le recours à un projet de loi autonome ou à une lettre rectificative au projet initial sera donc, dans certains cas, préférable ([voir 5.1.3 et 5.1.8](#)).

En outre, le Conseil constitutionnel censure les amendements adoptés après la réunion de la commission mixte paritaire lorsqu'ils ne sont pas en relation directe avec une disposition encore en discussion, sauf s'il sont " dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle " ([décision n° 2000-430 du 29 juin 2000](#)). La notion de " relation directe " est appréciée de manière stricte par la jurisprudence.

2.1.3. Délais

La prise en compte des délais d'élaboration, de concertation interministérielle et de consultation doit être rigoureuse.

La concertation interministérielle doit avoir été menée antérieurement à la saisine du secrétariat général du Gouvernement. Elle est trop souvent insuffisante, alors même que de nombreuses dispositions sont de longue date prêtes dans les services. On rappellera par exemple la nécessité de transmettre au ministère de l'agriculture les dispositions relatives à la sécurité sociale et au droit du travail (en raison de l'existence d'une législation particulière au monde agricole en ces matières), au ministère de la justice tout article comportant des sanctions pénales, au ministère chargé de l'outre-mer les dispositions d'adaptation ou d'extension aux collectivités d'outre-mer et au ministère chargé du budget tout article relatif à la comptabilité publique.

Les consultations obligatoires ne doivent pas être omises. Dans certains textes, l'hétérogénéité des dispositions relevant chacune de règles de consultation propres rend difficile la gestion des délais, à laquelle il convient de porter une attention particulière.

2.2. Règles particulières aux lois organiques

Les lois organiques ne peuvent intervenir que dans les matières que leur réserve la Constitution. Leur domaine est exclusif de celui de la loi ordinaire.

[L'article 61 de la Constitution](#) dispose que les lois organiques sont, avant leur promulgation, soumises au Conseil constitutionnel. La saisine du Conseil constitutionnel est assurée par le secrétariat général du Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi d'une loi organique qui contient des dispositions qui relèvent de la loi ordinaire, procède au déclassement de ces dispositions.

[L'article 46 de la Constitution](#) prévoit que :

- le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ;
- la procédure de l'[article 45](#), relatif aux commissions mixtes paritaires, est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ;
- les lois organiques relatives au Sénat ainsi que celles mentionnées à l'[article 88-3](#) de la Constitution doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Il arrive que, pour des raisons de commodité, certaines dispositions d'une loi organique procèdent par référence à une loi ordinaire. En pareil cas toutefois, les modifications que viendrait à subir la loi ordinaire à laquelle il est ainsi fait référence ne seront prises en compte par la loi organique qu'au prix d'une nouvelle intervention du législateur organique. Afin d'éviter toute ambiguïté sur ce point, il est d'usage de préciser que les dispositions de la loi ordinaire auxquelles il est ainsi renvoyé sont celles en vigueur à la date de publication de la loi organique.

2.3. Lois “ portant diverses dispositions relatives à... ”

La pratique des projets de loi portant diverses dispositions d'ordre financier ou social s'est étendue à d'autres secteurs. Ces projets rassemblent des dispositions disparates, principalement destinées à prendre place dans divers textes antérieurs, qu'ils ajustent, amendent ou complètent.

Ils permettent, certes, d'éviter la multiplication des lois autonomes de portée très limitée ou d'amendements gouvernementaux à des textes en discussion, mais leurs inconvénients doivent être soulignés.

Ces projets de loi ont un aspect composite et pointilliste qui prive la loi de son caractère de solennité, de généralité et de permanence.

Il convient donc d'y recourir le moins possible et, en tout état de cause, de ne jamais y insérer d'importantes réformes de fond.

Un projet de loi << portant diverses dispositions >> doit être précédé d'un exposé des motifs dès sa transmission au secrétariat général du Gouvernement. Compte tenu de l'hétérogénéité des dispositions, une présentation article par article est recommandée. Cette présentation doit toutefois être homogène et être replacée, dans la mesure du possible, dans une perspective générale.

Le projet sera présenté, autant qu'il est possible, en titres et chapitres dotés d'intitulés précis. L'intitulé << dispositions diverses >> doit être évité.

Est proscrit l'envoi au secrétariat général du Gouvernement d'une liasse décousue d'articles, juxtaposant les propositions de différents services ministériels. Il appartient au cabinet du ministre responsable du projet de rédiger un texte unique et cohérent et d'indiquer avec précision au cabinet du Premier ministre la hiérarchie de ses priorités politiques.

2.4 Règles propres à l'organisation des structures administratives

2.4.1. Administration centrale

2.4.1.1. Organisation des administrations centrales

L'organisation des services d'administration centrale est régie par le [décret n° 87-389 du 5 juin 1987](#) (J.O. du 17 juin 1987) et par la [circulaire du 9 mai 1997](#) relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres (J.O. du 10 mai 1997). Cette circulaire s'est substituée à la circulaire du 15 juin 1987.

En application de ces textes :

- un décret en Conseil d'État fixe l'organisation de l'administration centrale de chaque ministère en directions générales, directions et services, lorsque ces derniers sont directement rattachés au ministre;

- un arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné fixe l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions ;

- l'organisation des sous-directions fait l'objet d'un arrêté du ministre compétent.

En outre, le [décret n° 2004-321](#) relatif aux attributions du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État prévoit que celui-ci contresigne les décrets et signe les arrêtés interministériels

relatifs à l'organisation des administrations centrales, des services à compétence nationale, des services déconcentrés ..

La [circulaire du 9 mai 1997](#) précise les règles de fond et de procédure qu'il convient de respecter. Elle rappelle les principes d'organisation des administrations centrales : une répartition claire des compétences, un fonctionnement simple et cohérent, une adaptation des structures existantes plutôt qu'un recours à des structures nouvelles. Elle assouplit de plus les règles antérieures en laissant à chaque ministre le soin d'organiser par arrêté les sous-directions de son administration centrale de la manière qui lui paraîtra la plus appropriée, sans que soit nécessairement sous forme de bureaux.

2.4.1.2. Compétences des administrations centrales

Le [décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992](#) portant charte de la déconcentration, modifié notamment par le décret n° 97-463 du 9 mai 1997, pose le principe selon lequel sont confiées aux administrations centrales (ainsi qu'aux services à compétence nationale) les seules missions présentant un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.

Dans ce cadre, les administrations centrales assurent un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.

2.4.1.3. Institutions d'organismes consultatifs auprès des ministres

Il n'est pas rare que les ministres décident, en-dehors de toute obligation prévue par les textes, d'instituer des organismes, dénommés « conseils » ou « comités », destinés à leur prodiguer des conseils ou à leur faire des propositions, dans un domaine déterminé de leurs attributions.

L'institution de tels organismes, à vocation purement consultative, ne relève pas du champ d'application du [décret du 5 juin 1987](#) mentionné au point [2.4.1.1](#). Le ministre peut donc y procéder par simple arrêté, en vertu du pouvoir réglementaire dont il dispose pour l'organisation de ses services.

Toutefois, dans un souci de bonne organisation du travail du Gouvernement, il convient de substituer à cet arrêté un décret à la signature du Premier ministre, toutes les fois que l'on entend assurer, au sein du nouvel organisme, la représentation d'autres départements ministériels. Il en va a fortiori de même, si l'organisme est rattaché à plusieurs ministres.

2.4.2. Services à compétence nationale

La catégorie juridique, distincte de celle des administrations centrales, des services à compétence nationale a été instituée par le [décret n° 97-464 du 9 mai 1997](#) (J.O. du 10 mai 1997), précisé par la [circulaire du 9 mai 1997](#) mentionnée au [2.4.1.1](#).

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, dès lors que ces missions n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales et ne peuvent être déconcentrées.

La création des services à compétence nationale relève soit d'un décret en Conseil d'État, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité d'un ministre, soit d'un arrêté conjoint du ministre concerné, du ministre chargé de la réforme de l'État et du ministre chargé du budget, lorsqu'ils sont placés auprès d'un directeur, d'un chef de service ou d'un sous-directeur et n'exercent pas de compétences par délégation du ministre.

2.4.3. Services déconcentrés

Le [décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992](#) modifié portant charte de la déconcentration (Journal officiel du 4 juillet 1992) fixe les rôles respectifs des échelons déconcentrés de l'État : région (art. 3), département (art. 4), arrondissement (art. 5). L'échelon départemental est l'échelon de droit commun de la mise en œuvre des politiques.

Il n'existe pas de décret général relatif aux missions et à l'organisation des services déconcentrés. Chaque ministère s'est organisé de façon spécifique et le niveau des textes n'est pas homogène.

Le [décret n° 2004-374 du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements donne compétence au préfet pour arrêter l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont relèvent ces services, et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés.

La fusion des services ou parties de services déconcentrés est, en vertu du même décret, proposée par le préfet ou l'un des ministres dont relèvent les services ou parties de services intéressés, sur la base d'une étude d'impact préalable. Elle est décidée par décret pris sur le rapport des ministres intéressés et des ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, après avis des comités techniques paritaires compétents.

2.4.4. Établissements publics

Aux termes de l'[article 34 de la Constitution](#), il incombe au législateur de fixer les règles concernant la création de catégories d'établissement public. En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, appartiennent à une même catégorie les établissements publics " dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue ".

Lorsqu'il est envisagé de créer un établissement public, il faut se demander s'il entre dans une catégorie déjà existante. Dans l'affirmative, et sous réserve que les règles d'organisation et de fonctionnement du nouvel établissement soient conformes aux règles constitutives de la catégorie à laquelle il appartient, un décret suffit ; il est recommandé de soumettre ce décret pour avis au Conseil d'État. Si l'établissement n'entre pas dans une catégorie préexistante, une loi est nécessaire pour le constituer. La loi doit alors fixer l'ensemble des " règles constitutives " de l'établissement, parmi lesquelles figurent, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la détermination des organes dirigeants, leur rôle, les conditions de leur désignation et les catégories de personnes représentées en leur sein, ainsi que les catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement et ses rapports avec la collectivité de rattachement (voir, par exemple, les décisions n° [2000-439](#) DC du 16 janvier 2001, n° [99-186](#) L du 18 mars 1999, n° [93-322](#) DC du 28 juillet 1993).

2.5. Règles propres aux décrets réglementaires

2.5.1. Suppression des règlements d'administration publique

Les renvois aux règlements d'administration publique ont été supprimés en 1980.

Le renvoi, par un texte antérieur, à un " règlement d'administration publique " ou à un " décret en forme de règlement d'administration publique " est remplacé par le renvoi à un décret en Conseil d'État. L'expression " portant RAP " dans les textes qui la comportent et qui font l'objet d'une modification peut être supprimée.

2.5.2. Les autorités compétentes en matière réglementaire

2.5.2.1. Le Président de la République.

Le Président de la République signe obligatoirement les actes réglementaires suivants :

- les ordonnances : il s'agit de textes pris par le pouvoir exécutif dans une matière relevant du domaine législatif et dans les cas et conditions prévus aux articles [38](#), [47](#), [47-1](#) et [74-1](#) de la Constitution ;
- les décrets délibérés en conseil des ministres soit en vertu d'un texte soit parce que l'importance du décret justifie cette délibération, ou que le décret modifie un texte précédemment délibéré en conseil des ministres ;
- les décrets d'attribution des ministres ainsi que les décrets de délégation des ministres délégués ou des secrétaires d'État ;
- les décrets relatif à la Légion d'honneur, à l'Ordre national du mérite et à la médaille militaire.

La jurisprudence du Conseil d'État ne considère pas comme entachés d'incompétence les autres décrets réglementaires que le Président de la République aurait signés, comme l'usage s'en est établi pour certains décrets touchant à la défense nationale, dès lors que ces décrets comportent le contreseing du Premier ministre, autorité compétente pour signer les décrets en vertu de [l'article 21 de la Constitution](#), et celui des ministres chargés de l'exécution de ces décrets (voir [CE 27 avril 1962, Sicard et autres](#)).

2.5.2.2. Le Premier ministre.

Le pouvoir réglementaire de droit commun appartient au Premier ministre ([art. 21 de la Constitution](#)). Il signe la grande majorité des décrets réglementaires et, sous réserve de [l'article 19 de la Constitution](#), contresigne les décrets réglementaires du Président de la République.

2.5.2.3. Les ministres.

Ils disposent des pouvoirs nécessaires pour assurer le fonctionnement des services placés sous leur autorité. Ils peuvent, en outre, édicter des dispositions réglementaires sur les points ou dans les matières où un texte législatif ou réglementaire leur a donné ce pouvoir, qui est alors exercé par arrêté.

Le pouvoir réglementaire qui leur était reconnu pour organiser leurs services est désormais encadré par le décret du 5 juin 1987 (voir [2.4.1.1.](#)). Il leur permet toujours de créer certains organismes consultatifs ([2.4.1.3.](#)).

2.6. Règles propres aux mesures de nomination

2.6.1. Principes généraux

La notion d' "emploi" au sens de [l'article 13 de la Constitution](#) et de [l'ordonnance du 28 novembre 1958](#) est plus large que celle d' "emploi budgétaire" telle qu'elle résulte de [la organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001](#) ou que celle d' "emploi permanent" au sens du statut général de la fonction publique ; elle inclut notamment les emplois de direction des établissements publics et entreprises publiques (président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu, directeur général, ou responsable quel que soit son titre, exerçant des fonctions de direction générale, membre du directoire le cas échéant).

Les nominations sont prononcées par décret du Président de la République, par décret du Premier ministre en vertu d'une délégation du Président de la République au Premier ministre ou encore par décision d'un ministre ou d'une autorité subordonnée en vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 précitée.

On examinera successivement les règles concernant : les nominations par décret du Président de la République, les nominations par décret du Premier ministre, les nominations par arrêté ministériel, les cessations de fonctions et mises à la retraite. On traitera ensuite de la présentation des décrets, des

règles particulières concernant les nominations dans les cabinets ministériels, des règles propres aux nominations et cessations de fonctions des chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs des administrations centrales de l'État. Dans tous ces textes, il convient de recourir, comme le prescrit [la circulaire du Premier ministre du 6 mars 1998](#), aux appellations féminines pour les noms de métiers, de fonction, de grade ou de titre (voir également le [Guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions](#))

Il convient de rappeler que le mandat parlementaire est incompatible avec nombre de fonctions (voir notamment les articles [L.O. 142](#) et suivants et [L.O. 297](#) du code électoral).

2.6.2. Règles de présentation

Qu'elles prennent la forme d'un décret ou d'un arrêté, les mesures de nomination, qui désignent des personnes physiques et non des fonctions, doivent respecter les règles de la présente circulaire, en particulier celles mentionnées au [1.2.5](#) et au [4.7](#).

Il est impératif de joindre au dossier la notice biographique de la personne ou des personnes qu'il s'agit de nommer. De même, si la nomination est prononcée sur proposition ou après avis, cette proposition ou cet avis doit être joint.

Il convient également de ne pas procéder à des nominations comportant une date d'effet trop postérieure à la date de signature de l'acte qui les prononce; une anticipation trop importante risque en effet d'entacher la nomination d'une incompétence " razione temporis " ([Conseil d'État, 20 mai 1988, Syndicat national des centres hospitaliers FO, p. 198](#)), notamment lors que des élections générales doivent se dérouler avant la date d'effet de la nomination.

On se gardera également des nominations à effet rétroactif qui seraient, dans cette mesure, illégales.

Au total, dès lors qu'il existe une norme législative ou réglementaire régissant la durée des fonctions en cause, il est préférable, pour éviter toute erreur ou tout risque d'illégalité, de n'introduire dans les actes de nomination aucune mention d'une date d'effet, d'une date d'échéance ou d'une durée du mandat ou des fonctions. Une mesure de nomination ne saurait notamment prévoir, si cela n'est pas expressément prescrit par ces règles, que la personne nommée ne l'est que pour la durée de mandat qui restait à accomplir par la personne à laquelle elle succède.

2.6.3. Les nominations par décret du Président de la République

2.6.3.1. Les nominations par décret présidentiel.

Il s'agit du droit commun. Il ne cède que devant des dispositions spécifiques.

2.6.3.2. Les nominations adoptées en conseil des ministres.

Sont nommés en conseil des ministres les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales ([art. 13 de la Constitution](#)).

En application de [l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958](#) modifiée, il est pourvu en conseil des ministres :

- aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près une cour d'appel ;

- aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie l'inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres (voir [décret n° 59-587 du 29 avril 1959](#), modifié à de nombreuses reprises, notamment par le [décret n° 85-834 du 6 août 1985](#)).

Enfin, des dispositions législatives ou réglementaires particulières ont pu, en dehors des cas prévus par l'[article 13 de la Constitution](#) et l'ordonnance du 28 novembre 1958, imposer la délibération en conseil des ministres de certaines nominations. Ces dispositions ne sont pas conformes à l'ordre constitutionnel des compétences, en tout cas pour celles d'entre elles postérieures à l'ordonnance du 28 novembre 1958 ([décision du Conseil constitutionnel no 86-217 DC du 18 septembre 1986](#)). Toutefois, dès lors qu'elles n'ont pas été modifiées ou censurées par le juge, il convient de continuer à les appliquer.

Il est aussi d'usage, bien qu'aucun texte ne le prévoit explicitement, de pourvoir en conseil des ministres aux emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ([décret no 85-779 du 24 juillet 1985](#)).

La réorganisation totale ou partielle de l'administration centrale d'un ministère, conduisant à une modification substantielle de la répartition des attributions entre directions entraîne la cessation des fonctions des directeurs concernés. Il convient alors de procéder à de nouvelles nominations prenant en compte l'organisation nouvelle du ministère.

Il en va différemment lorsqu'il apparaît que les attributions de la direction ne sont pas substantiellement modifiées, ou si l'on se contente de modifier sa dénomination.

Sont également soumises au conseil des ministres les nominations et promotions à titre exceptionnel dans l'ordre de la Légion d'honneur, les élévations aux dignités de grand officier et de grand'croix dans l'ordre de la Légion d'honneur et dans l'ordre national du Mérite, ainsi que les promotions au grade de commandeur dans l'ordre de la Légion d'honneur.

Le fait qu'un emploi figure au nombre de ceux laissés à la décision du Gouvernement ne dispense pas du respect d'une procédure contradictoire, lorsqu'il est décidé de remplacer son titulaire, réserve faite des cas où ce remplacement résulte de la démission de l'intéressé ou de son départ à la retraite (voir, s'agissant d'un ambassadeur, [C.E., 27 juillet 2001, Jolivet](#), aux tables, et, pour un préfet, [5 juillet 2000, Mermet](#), au recueil). La personne dont le remplacement est envisagé doit être prévenue de l'intention du Gouvernement, par le ministre ou son directeur de cabinet, au plus tard une semaine avant le conseil des ministres à l'ordre du jour duquel son remplacement est inscrit. Elle est ainsi en mesure d'accéder à son dossier et de présenter, si elle le souhaite, ses observations. Cette procédure ne s'impose évidemment pas lorsque la personne doit exercer de nouvelles fonctions d'un niveau de responsabilité au moins équivalent.

2.6.4. Les nominations prononcées par le Premier ministre

L'[article 21 de la Constitution](#) dispose que le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires sous réserve des dispositions de l'[article 13 de la Constitution](#). En vertu de l'[article 3 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958](#) prise pour l'application de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir de nomination du Premier ministre ne s'exerce qu'en vertu des délégations expressément consenties par décret du Président de la République.

En l'absence d'une telle délégation, le pouvoir de nomination doit être exercé par le Président de la République, quelle que soit la pratique suivie antérieurement, dès lors que l'emploi relève de la catégorie des "emplois civils et militaires" au sens de l'[article 13 de la Constitution](#) (v. supra). Il est précisé que cette qualification ne s'applique pas à diverses fonctions, prévues le cas échéant par des textes, mais qui ne constituent pas des emplois publics, notamment les fonctions de membre de conseil d'administration ou de commissions diverses.

2.6.5. Les nominations prononcées par les ministres

L'article 4 de l'ordonnance [n° 58-1136](#) du 28 novembre 1958 permet l'exercice par les ministres et les autorités subordonnées du pouvoir de nomination confié à eux par des textes particuliers, notamment par mesure de simplification ou de déconcentration administratives.

En vertu de divers textes et notamment de nombreux textes statutaires, un grand nombre de fonctionnaires sont nommés par le ministre dont ils relèvent.

2.6.6. L'intérim

L'intérimaire est la personne désignée pour assurer, de manière temporaire, la charge de fonctions dont le titulaire sera prochainement nommé.

Les règles relatives à l'intérim sont d'origine jurisprudentielle. L'intérimaire est désigné par l'autorité supérieure, laquelle peut s'affranchir des règles de compétence, de forme et de fond prévues pour l'accès normal à la fonction.

Lorsqu'il s'agit de pourvoir à l'intérim d'un directeur d'administration centrale, il est toutefois d'usage de procéder à la désignation de l'intérimaire dans les mêmes formes que pour la nomination, c'est-à-dire par décret pris en Conseil des ministres. Cet intérim peut notamment être assuré par un autre directeur de l'administration du ministère concerné.

2.6.7. Mise à la retraite

Le [décret n° 79-156 du 27 février 1979](#) précise par quel acte les fonctionnaires civils sont mis à la retraite par limite d'âge ou sur demande selon l'acte qui les a nommés :

- s'ils sont nommés par arrêté interministériel, arrêté du seul ministre dont ils relèvent ;
- s'ils sont nommés par un décret non délibéré en conseil des ministres, arrêté du ministre dont relève leur corps ;
- s'ils sont nommés par décret en conseil des ministres, décret du Président de la République pour les retraites par limite d'âge et décret pris dans les mêmes formes que le décret de nomination s'ils sont mis à la retraite sur leur demande.

2.6.8. Décrets collectifs

Il importe, dans un souci d'efficacité et de rapidité, de regrouper en un décret collectif toutes les mesures à caractère nominatif de même nature concernant les personnes appartenant à un même corps et dont l'élaboration requiert une procédure identique.

2.6.9. Règles particulières concernant les nominations de membres des cabinets ministériels

Les nominations dans un cabinet ministériel sont prononcées par arrêté du ministre concerné dans le respect des instructions du Premier ministre.

Une [circulaire du 19 avril 1999](#) a rappelé les règles applicables au recrutement des collaborateurs de cabinet.

2.6.10. Règles propres aux nominations et cessations de fonctions des chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs des administrations centrales de l'État

Le [décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 modifié en dernier lieu par le décret n° 2001-528 du 18 juin 2001](#) (J.O. du 19 juin 2001) fixe les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales et des services à compétence nationale.

Ces nominations sont prononcées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre intéressé, après avis du ministre chargé de la fonction publique, pour une durée de trois ans ; la durée totale d'occupation d'un même emploi ne peut excéder six ans.

Les règles applicables aux nominations en qualité de directeur de projet sont fixées par le [décret n° 2000-449 du 23 mai 2000](#).

2.6.11. Règles applicables aux nominations des dirigeants des établissements publics et entreprises publiques

Ces règles sont exposées à l'[annexe 7](#).

2.7. Circulaires

En ce qui concerne les règles propres aux circulaires, on se reportera à la [circulaire du 15 juin 1987](#) (Journal officiel du 17 juin 1987).

2.7.1. Cas d'élaboration d'une circulaire

Il n'y a matière à circulaire que dans les cas suivants :

- exposé d'une politique gouvernementale ;
- commentaire des lois et règlements, et notamment interprétation du droit positif et des règles de procédures administratives ;
- détermination des règles de fonctionnement des services.

2.7.2. Effet juridique

Une circulaire n'est en principe destinée qu'à préciser l'interprétation qu'il convient de donner d'une loi ou d'un règlement. Elle peut également contenir des recommandations aux services sur la façon dont il convient d'appliquer le texte en cause. Elle n'a, en revanche, pas vocation à édicter des normes. Elle ne saurait donc, en droit, être regardée comme nécessaire à l'entrée en vigueur du texte qu'elle commente.

Une circulaire peut être déférée au juge administratif, y compris lorsqu'elle se borne à interpréter la législation ou la réglementation, dès lors que les dispositions qu'elle comporte se présentent comme ayant un caractère impératif. Le juge censure alors celles de ces dispositions que le ministre n'était pas compétent pour prendre ou qui sont illégales pour d'autres motifs. La circulaire est également censurée lorsqu'elle reprend des dispositions qui sont elles-mêmes contraires à des normes juridiques supérieures (par exemple, circulaire réitérant les dispositions d'un décret illégal, ou même sans doute d'une loi incompatible avec les engagements internationaux de la France) (voir [C.E., section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères](#)).

2.7.3. Signature

Dans le cas où le ministre ne signe pas personnellement une circulaire, seul un directeur ou, si l'importance de la sous-direction le justifie, un sous-directeur d'administration centrale peut la signer. Le directeur du cabinet du ministre ne peut signer que dans les conditions prévues par le [décret du 23 janvier 1947 \(Voir 4.3.3.\)](#).

2.7.4. Publication des circulaires

En vertu de [l'article 1^{er} du décret n° 79-834 du 22 septembre 1979](#) pris pour l'application de [l'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978](#) portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, les circulaires, directives et instructions comportant une interprétation du droit positif ou une description de procédures administratives doivent être publiées dans un bulletin officiel ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ce mode de publication n'exclut pas, à titre exceptionnel, une parution au Journal officiel lorsque l'importance de la circulaire, appréciée par le secrétaire général du Gouvernement, le justifie.

3. DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DES MINISTRES ET CONSULTATION DU CONSEIL D'ÉTAT

3.1. Textes en conseil des ministres

3.1.1. Rôle du secrétariat général du Gouvernement

La préparation de l'ordre du jour du conseil des ministres est assurée par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

Tous les textes soumis au conseil des ministres doivent donc être adressés préalablement au secrétariat général du Gouvernement.

Si ces textes doivent, en outre, être soumis au Conseil d'État (projets de loi et d'ordonnance, décrets dans certains cas), le secrétariat général du Gouvernement assure la saisine du Conseil d'État.

C'est enfin le secrétariat général du Gouvernement qui recueille les contreseings des textes soumis au conseil des ministres.

3.1.2. Textes délibérés en conseil des ministres

Sont délibérés en conseil des ministres :

- les projets de loi ([art. 39 de la Constitution](#)) ;
- les ordonnances (art. 38 et 74-1 de la Constitution);
- certains décrets à caractère réglementaire :

a) parce qu'un texte impose la délibération du conseil des ministres. C'est le cas notamment , en application du décret du 15 janvier 1997, pour les textes régissant des décisions administratives individuelles qui dérogent au principe de déconcentration de ces décisions (v. [circulaire du 24 décembre 1997](#)) ;

b) parce que l'importance du sujet abordé conduit à la prévoir ;

c) ou encore parce que le nouveau texte modifie un décret précédemment délibéré en conseil des ministres.

En vertu de la jurisprudence du Conseil d'État ([Ass., 10 septembre 1992 - Meyet, Lebon, p. 327](#)), un décret qui a été délibéré en conseil des ministres ne peut être modifié ou abrogé que par un décret délibéré dans les mêmes conditions. Cette exigence ne vaut que pour les décrets délibérés en conseil des ministres postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958.

Elle ne fait pas obstacle à ce qu'un nouveau passage du texte en conseil des ministres soit mis à profit pour replacer le texte dans le champ de compétence du Premier ministre. La procédure à utiliser à cette fin est à définir conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement. Elle pourra consister à soumettre au conseil des ministres un décret comportant, outre les modifications de fond, un article ainsi rédigé :

“ Art. X. - Le présent décret peut être modifié par décret du Premier ministre ”.

3.1.3. Envoi au secrétariat général du Gouvernement

S'agissant des projets de loi, d'ordonnance ou de décret, le ministre qui a l'initiative du projet le transmet au secrétariat général du Gouvernement.

Il faut joindre à l'envoi :

- un exposé des motifs pour les lois, un rapport de présentation pour les ordonnances et les décrets, complétés, quand il y a lieu, par l'étude d'impact prévue par [les circulaires des 26 août et 30 septembre 2003](#) (J.O n° 199 du 29 août 2003 page 14720 et J.O n° 228 du 2 octobre 2003 page 16824) ;

- la liste des ministres et secrétaires d'État intéressés ;

- les copies des lettres d'accord des ministres et secrétaires d'État intéressés ou le relevé de décisions établi à la suite d'un comité ou d'une réunion interministérielle tenu à l'hôtel de Matignon ;

- le nom, la qualité, l'adresse postale, l'adresse électronique et le numéro de téléphone des fonctionnaires susceptibles d'être désignés en qualité de commissaire du Gouvernement au Conseil d'État ;

- la liste des décrets d'application rendus nécessaires par le projet de loi, leurs principales dispositions et le calendrier prévisionnel de publication de ces décrets ;

- le cas échéant, les avis des organismes dont la consultation est requise ;

- le cas échéant, la liste des directives que le texte a pour objet de transposer avec leurs références précises.

3.1.4 Accords internationaux

[Une circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997](#) a rappelé les règles relatives à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux.

Les projets de loi autorisant l'approbation d'un accord international ou la ratification d'un traité international sont présentés par le ministre des affaires étrangères ou par un ministre délégué ou un secrétaire d'État relevant de son autorité.

Outre l'exposé des motifs et les pièces indiquées au [3.1.3](#) ci-dessus, doivent être joints à l'envoi :

- une note juridique indiquant en quoi les dispositions de cet accord sont de nature législative en vertu de l'[article 53 de la Constitution](#) ;

- lorsque l'accord est applicable dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, ou entre dans le champ de compétences de ces collectivités, l'avis émis par l'organe compétent de ces collectivités ou, le cas échéant, une note faisant ressortir que la consultation desdites assemblées ne s'impose pas juridiquement (cf [1.10.2.3](#) et [1.10.4.3](#) ci-dessus).

3.1.5. Textes en conseil des ministres préalablement soumis au Conseil d'État

La procédure applicable est la suivante.

3.1.5.1. Saisine du Conseil d'État.

Lorsque le texte doit être délibéré en conseil des ministres (projet de loi, ordonnance, décret réglementaire en conseil des ministres), le Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement) est seul habilité à saisir le Conseil d'État. Les ministres ne peuvent procéder eux-mêmes à la saisine.

Si un décret a été transmis au Conseil d'État par un ministère alors qu'il nécessite une délibération du conseil des ministres, le secrétariat général du Gouvernement, informé par le Conseil d'État ou par le ministère chargé du texte, peut régulariser la procédure par une saisine du Conseil d'État.

3.1.5.2. Opportunité et date de la saisine.

C'est au Premier ministre qu'il revient en pareil cas d'apprécier s'il convient de saisir le Conseil d'État du projet et à quelle date. Le secrétariat général du Gouvernement doit disposer du texte suffisamment à l'avance pour qu'il puisse examiner les diverses questions de droit susceptibles d'être soulevées.

L'envoi du texte au Conseil d'État ne pourra intervenir si les avis préalables obligatoires n'ont pas été obtenus. A tout le moins, le ministère doit justifier qu'ils ont été sollicités en temps utile.

Sauf urgence, la transmission du projet au Conseil d'État par les soins du secrétariat général du Gouvernement doit précéder d'au moins quatre semaines sa présentation au conseil des ministres.

3.1.5.3. Étude d'impact.

Le secrétariat général du Gouvernement ne transmet les projets de loi au Conseil d'État que s'il a reçu l'étude d'impact lorsque la réalisation d'une telle étude a été décidée en application des circulaires des 26 août et 30 septembre 2003.

3.1.5.4. Mise au point définitive des projets de textes.

Une fois rendu l'avis du Conseil d'État, c'est sous la coprésidence du secrétaire général du Gouvernement et du cabinet du Premier ministre qu'est mis définitivement au point le projet de texte qui sera inscrit à l'ordre du jour d'un conseil des ministres.

3.2. Textes en Conseil d'État (sans délibération en conseil des ministres)

Si un texte impose de recueillir l'avis du Conseil d'État, l'absence de consultation entache l'acte d'illégalité pour incompétence. Constituant un moyen d'ordre public, l'incompétence est soulevée d'office par la juridiction administrative.

Hormis les dispositions du second alinéa de son [article 37 \(voir 3.2.2.\)](#), la Constitution ne comporte pas de dispositions générales déterminant les textes qui doivent être soumis au Conseil d'État.

Les lois peuvent prévoir pour leur application l'adoption de décrets en Conseil d'État ([voir 1.6](#)).

S'agissant de la modification des décrets pris en Conseil d'État, il convient d'observer que :

- un décret " portant règlement d'administration publique " ou un décret portant la mention " le Conseil d'Etat entendu " ne peut être modifié que par un décret en Conseil d'État ; la mention " le Conseil d'État entendu " ou « le Conseil d'État (section de ...) entendu » figurant dans les visas a pour conséquence d'imposer la consultation du Conseil d'État pour modifier le texte ultérieurement, alors même qu'aucun

texte ne rendait obligatoire cette consultation à l'origine ([CE, Ass., 3 juillet 1998, Syndicat national de l'enseignement CFDT](#)) ;

- un décret pris “ après avis du Conseil d'État ”, c'est à dire dont les visas font apparaître que le Gouvernement a simplement souhaité recueillir l'avis du Conseil d'Etat sans que ce dernier soit « co-auteur » du texte, peut être modifié par décret simple.

Pour être à même de modifier par décret simple un décret dont les visas portent la mention « le Conseil d'Etat entendu », il faut :

- qu'aucun texte n'impose la consultation du Conseil d'Etat ;

- et qu'une disposition soit introduite dans le texte, par un décret en Conseil d'Etat, précisant que « le présent décret peut être modifié par un décret non soumis à la consultation obligatoire du Conseil d'Etat ».

Cette précision doit également figurer dans les décrets de « déclassement » pris en application du second alinéa de l'[article 37 de la Constitution](#) (voir 3.2.2.), s'ils n'ont été soumis au Conseil d'Etat qu'en raison de l'utilisation de cette procédure.

En l'absence même de dispositions faisant obligation de consulter le Conseil d'État, la complexité ou la nature de la matière traitée peuvent justifier un examen par la Haute Assemblée. Il en est notamment ainsi des textes qui portent création des établissements publics ou modification de leurs règles constitutives.

En ce cas, les visas doivent comporter la mention “ après avis du Conseil d'État ”, et non “ le Conseil d'État entendu ”. Des demandes d'avis peuvent en outre être adressée au Conseil d'État conformément à l'[article L.112-2](#), du code de justice administrative. Elles obéissent à une procédure particulière qui figure en [annexe 8](#) .

3.2.1. Saisine du Conseil d'État sur un projet de texte

A l'exception des projets dont la transmission au Conseil d'État est réservée au secrétariat général du Gouvernement, c'est le ministre intéressé qui saisit le Conseil d'État. Seuls les ministres ou les fonctionnaires ayant une délégation expresse ont qualité pour signer la lettre de saisine.

Le dossier de transmission au Conseil d'État doit comporter les pièces suivantes :

- lettre de saisine signée par le ministre qui présente le projet ou par un fonctionnaire titulaire d'une délégation à cet effet ;
- projet de texte avec son titre et son rapport (le nombre des exemplaires à transmettre est à demander au secrétariat de la section compétente du Conseil d'État) ; le cas échéant, étude d'impact de la mesure envisagée ;
- copies des lettres d'accord des ministres intéressés ou relevé de décisions établi à la suite d'un comité ou d'une réunion interministérielle tenus sous la présidence du Premier ministre ou d'un membre de son cabinet ;
- avis du ou des organismes consultatifs auxquels les visas se réfèrent ;
- nom, qualité, adresse postale, adresse électronique et numéro de téléphone des fonctionnaires de chaque administration pouvant être désignés en qualité de commissaires du Gouvernement ;
- disquette informatique contenant le projet de texte transmis avec son titre et son rapport de présentation.

3.2.2. Règles propres aux décrets pris sur le fondement de l'[article 37](#), alinéa 2, de la Constitution

Les textes de forme législative intervenus dans des matières autres que celles qui sont du domaine de la loi peuvent être modifiés par décrets en Conseil d'État. Ces décrets peuvent soit abroger les dispositions de forme législative pour les remplacer par des dispositions réglementaires, soit modifier directement les dispositions de forme législative par les nouvelles dispositions réglementaires.

Il convient de distinguer selon que le texte législatif que l'on entend modifier est ou non intervenu sous l'empire de la Constitution de 1958. S'il est antérieur, il suffit que le décret soit pris en Conseil d'État. Dans le cas contraire, la saisine du Conseil d'État doit être précédée de la consultation du Conseil constitutionnel.

3.2.2.1. Modification de dispositions législatives antérieures à la Constitution de 1958

Le dossier est à adresser au secrétariat général du Gouvernement qui est seul habilité à saisir le Conseil d'État.

Il comprend :

- le projet de décret (sans omettre les titres, visas, article d'exécution et liste des ministres et secrétaires d'État contresignataires) précédé d'un rapport (3 exemplaires) ;
 - les copies des lettres d'accord des ministres et secrétaires d'État intéressés ou le relevé de décisions établi à la suite d'un comité ou d'une réunion interministérielle tenus sous la présidence du Premier ministre ou d'un membre de son cabinet ;
- les noms, qualités, adresses postales, adresses électroniques le cas échéant et numéros de téléphone des fonctionnaires pouvant être désignés en qualité de commissaires du Gouvernement au Conseil d'État ;
- le cas échéant, les avis des organismes dont la consultation est requise ainsi que l'étude d'impact ;
- une disquette informatique contenant le projet de texte transmis avec son titre et son rapport de présentation.

Lorsque le Conseil d'État a rendu son avis, le secrétariat général du Gouvernement le communique au ministre auteur du projet en lui demandant son accord ou ses observations, puis recueille les contreseings sur le texte retenu par le Gouvernement.

3.2.2.2. Modifications de dispositions législatives postérieures à la Constitution de 1958

S'agissant des textes intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution, il convient de saisir le Conseil constitutionnel avant le Conseil d'État.

3.2.2.2.1 Conditions de la saisine.

Elles sont fixées par les articles 24, 25 et 26 de l'[ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958](#) portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Il appartient au Premier ministre, seul habilité à saisir le Conseil constitutionnel, d'apprécier l'opportunité de cette saisine, qui suppose que le Gouvernement a l'intention de modifier le texte après déclassement.

Le Conseil constitutionnel prend une décision déclarant le caractère législatif ou réglementaire d'un texte qui peut être constitué par un ou plusieurs articles de loi, un alinéa ou même quelques mots.

3.2.2.2.2. Dossier de la saisine du Conseil constitutionnel.

Lorsqu'un département ministériel envisage un déclassement, il adresse au secrétariat général du Gouvernement un dossier complet en 16 exemplaires.

Ce dossier comprend :

- le texte de la disposition à déclasser : en pratique le ou les articles de la loi sont reproduits, en soulignant les mots dont le déclassement est demandé ;
- le texte que le Gouvernement se propose de prendre après le déclassement des dispositions en cause. Le Conseil constitutionnel attache du prix à ce que ce projet soit joint à la demande de saisine ;
- la copie (en deux exemplaires) des différents textes législatifs et réglementaires qui se rapportent à l'affaire et permettent d'en appréhender le contexte ;
- une note détaillée expliquant l'objectif recherché ;
- une note donnant tous les éléments de droit nécessaires pour justifier le caractère réglementaire de la disposition dont le déclassement est demandé, accompagnée des références de jurisprudence.

3.2.2.3. Formulation de la saisine.

Avant d'envoyer l'ensemble de ce dossier, le ministère intéressé saisit le secrétariat général du Gouvernement d'un dossier sommaire et examine avec lui l'opportunité et la formulation de la saisine.

3.2.2.4. Transmission au secrétariat général du Gouvernement du projet de décret modifiant le texte déclassé.

Une fois rendue la décision du Conseil constitutionnel sur le déclassement, le ministère intéressé saisit le secrétariat général du Gouvernement du projet de décret modifiant le texte déclassé, en vue de la saisine du Conseil d'État. La décision du Conseil constitutionnel doit être jointe au dossier établi conformément au point [3.2.1.](#)

3.3. Procédure devant le Conseil d'État

Il convient de prévoir des délais suffisants lors de l'établissement du calendrier des textes soumis au Conseil d'État.

3.3.1. Formations consultatives du Conseil d'État

Le Conseil d'État délibère soit en section, soit en sections réunies, soit en commission permanente (où les différentes sections sont représentées), soit en assemblée générale. Le vice-président du Conseil d'État peut également, pour l'examen de certains textes, constituer une commission spéciale, composée de représentants de plusieurs sections et qui remplace celles-ci. La commission permanente examine exclusivement les projets de loi et d'ordonnance qui présentent un caractère d'urgence.

L'urgence est constatée par une décision spéciale du Premier ministre.

3.3.2. Répartition des affaires

Un arrêté du Premier ministre répartit les affaires entre sections, en fonction des départements ministériels dont elles relèvent. Cette répartition est susceptible d'être modifiée lors des modifications intervenant dans la composition du Gouvernement et les attributions de ses membres. Pour les projets et proposition de lois de pays de la Nouvelle-Calédonie, il s'agit d'un arrêté distinct.

3.3.3. Commissaires du Gouvernement

L'article R.123-24 du code de justice administrative dispose que des décrets pris sur la proposition des ministres intéressés désignent les fonctionnaires habilités à assister, en qualité de commissaire du Gouvernement, aux séances du Conseil d'État pour l'ensemble des affaires du département ministériel dont ils relèvent.

Des fonctionnaires peuvent être, en outre, désignés par arrêté ministériel pour prendre part à la discussion d'une affaire déterminée.

Quelle que soit la catégorie dont ils relèvent, les commissaires du Gouvernement assistent avec voix consultative aux séances de l'assemblée générale, des commissions ou des sections, pour les affaires qui appellent leur présence.

Les fonctionnaires désignés doivent avoir un rang suffisant pour engager l'administration. Pour les projets de loi, la représentation du ministère qui a pris en charge la préparation du projet doit comprendre le directeur d'administration centrale principalement concerné. Ces fonctionnaires représentent l'ensemble du ministère auquel ils appartiennent. Ils doivent avoir une parfaite connaissance de l'ensemble du dossier. On y veillera tout particulièrement lorsque le projet soumis à l'examen est constitué de dispositions diverses. Il convient de ne désigner que les fonctionnaires qui sont strictement indispensables à la délibération afin d'éviter de perturber le déroulement normal de la séance. Le cas échéant, le nombre de commissaires du Gouvernement sera fixé par le secrétariat général du Gouvernement avant l'assemblée générale.

Par ailleurs, tous les textes dont est saisi le Conseil d'État devant, au préalable, avoir fait l'objet d'un accord interministériel, sous la forme soit de lettres d'accord, soit de comptes rendus de réunion interministérielle, c'est cet accord que les commissaires du Gouvernement sont tenus de défendre et d'explicitier à tous les stades de la procédure devant la Haute Assemblée.

Lorsqu'un collaborateur du secrétaire général du Gouvernement prend part aux travaux du Conseil d'État, c'est à lui qu'il incombe de veiller, au nom du chef du Gouvernement, à la cohésion des interventions des commissaires du Gouvernement.

3.4. Force des avis du Conseil d'État

3.4.1. Consultation du Conseil d'État

En règle générale, les avis du Conseil d'État ne lient pas le Gouvernement.

S'agissant des projets de loi, l'exigence d'un avis du Conseil d'État, qui résulte de l'[article 39 de la Constitution](#), impose que l'ensemble des questions posées par le texte aient été soumises au Conseil d'État (Conseil constitutionnel, décision n° [2003-468](#) DC du 3 avril 2003). Sous cette réserve, il n'est pas interdit que le projet de loi, tel qu'il est adopté par le Conseil des ministres, présente des différences tant par rapport au texte initialement soumis au Conseil d'État que par rapport au texte délibéré par ce dernier.

S'agissant des projets d'ordonnance et de décret en Conseil d'État, la consultation de la Haute Assemblée est une règle de compétence et se traduit donc par une contrainte plus forte : en cas de divergence entre le projet soumis au Conseil d'État et le texte adopté par celui-ci, le Gouvernement ne peut retenir une troisième rédaction, sauf à ressaisir le Conseil d'État.

L'application de cette règle se fait par ensembles de dispositions ayant entre elles un rapport au sens de la jurisprudence, c'est-à-dire le plus souvent par article ou par subdivision d'article (voir notamment [CE 16 octobre 1968, Union nationale des grandes pharmacies de France](#) - AJDA 1969, page 98). (v. [circulaire du 18 avril 1997](#)).

La jurisprudence du Conseil d'État témoigne de la rigueur de cette règle. Le Gouvernement court donc les plus grands risques, sur le plan contentieux, en adoptant une rédaction qui s'écarte, même sur des points de détail, tant de celle adoptée par le Conseil d'État que de celle du projet initial.

Réserve faite d'erreurs matérielles susceptibles d'être corrigées sur la minute du texte arrêté par le Conseil d'Etat, le Gouvernement n'a donc d'autre solution, lorsqu'il entend adopter un texte différent tout à la fois de son projet initial et du texte du Conseil d'Etat que de ressaisir ce dernier d'un texte correspondant à la rédaction souhaitée, en vue d'une nouvelle délibération.

Il est néanmoins souvent possible de prévenir cette situation, alors que le texte est en cours d'examen au Conseil d'Etat, en suggérant au rapporteur de reprendre à son compte certaines des modifications envisagées ou, si celles-ci ne semblent pas devoir recueillir l'accord du Conseil d'Etat, en les faisant consigner comme des amendements verbalement apportés par le Gouvernement à son texte initial. Ces façons de procéder ne valent toutefois que pour des modifications d'ampleur limitée. Pour des modifications substantielles, il convient de procéder à une saisine rectificative ou complémentaire.

Les administrations ne doivent pas perdre de vue que les textes faisant l'objet d'une négociation, en particulier avec les partenaires sociaux, peuvent, lors de la consultation du Conseil d'Etat, susciter des objections ou des modifications. Aussi, au cours de la négociation, les administrations compétentes doivent-elles veiller à réserver la position finale du Gouvernement au vu de l'avis du Conseil d'Etat.

3.4.2. Avis conforme

Exceptionnellement, quand des dispositions le prévoient, le Gouvernement peut être tenu de suivre l'avis du Conseil d'Etat. Cette hypothèse se rencontre notamment en cas de dissolution de syndicats mixtes, en cas de prise de possession immédiate par l'administration de parcelles de terrain ([art. L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#)), ainsi qu'en cas de création, modification ou suppression de congrégation ([art. 13 de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations](#)).

3.5. Secret des délibérations et des avis du Conseil d'Etat

Les avis et délibérations du Conseil d'Etat sont destinés au seul Gouvernement, ou dans le cas des lois de pays, aux autorités mentionnées à l'[article L. 112-6 du code de justice administrative](#). Cette règle du secret a été consacrée par l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public qui exclut les avis du Conseil d'Etat des documents administratifs communicables. Sauf si le Premier ministre en décide autrement, les avis sur les projets de textes ne doivent pas être divulgués à l'extérieur. Il ne doit pas davantage en être fait état, y compris lorsqu'ils étaient favorables, dans les observations en réponse aux recours formés contre des décrets en Conseil d'Etat.

Il convient, toutefois, de prendre en compte le cas particulier où le requérant soutient que ce décret est illégal, au motif que son texte ne correspondrait, ni au projet du Gouvernement, ni à l'avis du Conseil d'Etat. En pareil cas, il est souhaitable, de façon à mieux assurer le principe du contradictoire, que le ministère défendeur verse au dossier contentieux celui de ces deux textes auquel le décret finalement adopté est conforme.

En toute autre hypothèse, il convient de ne pas rendre public un avis du Conseil d'Etat sans accord du secrétariat général du Gouvernement..

4. SIGNATURE ET CONTRESEING

4.1. Régime juridique du contreseing

La Constitution prévoit un régime différent pour les actes du Président de la République et ceux du Premier ministre. Il convient de rappeler que le défaut de contreseing constitue, non une question de compétence, mais un vice de forme.

4.1.1. Contreseing des actes du Président de la République

En dehors des nominations, les actes qui doivent être signés par le Président de la République sont essentiellement les actes de promulgation des lois, les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. En application de [l'article 19 de la Constitution](#), ces différents actes doivent être contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par “ les ministres responsables ”.

Les ministres responsables sont, selon la jurisprudence du Conseil d'État ([voir CE 10 juin 1966, Pelon et autres](#)), ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes du Président de la République. En d'autres termes, le ministre responsable est celui qui a l'initiative du texte, le fait préparer par ses services, s'emploie à recueillir à son sujet l'adhésion des autres départements ministériels dont le concours lui est nécessaire, le soumet au conseil des ministres et se charge d'en assurer et d'en contrôler l'application.

A s'en tenir à la notion de “ ministre responsable ” telle que définie par la jurisprudence, les actes du Président de la République ne devraient, en règle générale, comporter qu'un nombre restreint de contresings. Il est souhaitable, dans la pratique, de suivre cette ligne de conduite, sous la réserve suivante : il arrive que certains décrets, qui n'ont pas été délibérés en conseil des ministres et qui relèvent du pouvoir réglementaire du Premier ministre, soient néanmoins soumis à la signature du Président de la République. Le Conseil d'État estime en pareil cas qu'ils continuent à être soumis aux règles de contreseing s'appliquant aux actes du Premier ministre ([voir 4.1.2](#)).

Les règles qui ont été dégagées par la jurisprudence pour les décrets sont également applicables aux actes de promulgation des lois. Ceux-ci ne sont soumis qu'aux “ ministres responsables ” au sens précisé ci-dessus.

4.1.2. Contreseing des actes du Premier ministre

4.1.2.1. Principes.

Aux termes de [l'article 22 de la Constitution](#), “ les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution ”.

La notion de “ ministre chargé de l'exécution ” a un sens différent de celui de “ ministre responsable ”. En effet, selon la définition qui en est donnée par le Conseil d'État, les ministres chargés de l'exécution d'un acte réglementaire du Premier ministre sont “ ceux qui seront compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte ”. (Voir [CE 27 avril 1962, Sicard et autres](#)).

Autrement dit, les ministres chargés de l'exécution d'un décret sont ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires pour que le décret reçoive application. Le fait qu'un ministre soit simplement intéressé par le sujet traité, ou même qu'il ait été associé à la préparation du décret, ne suffit pas, à lui seul, à justifier son contreseing.

C'est ainsi qu'un décret relatif à l'imposition au bénéfice réel des exploitants agricoles a pu valablement être contresigné par le seul ministre de l'économie et des finances, à l'exclusion du ministre de l'agriculture qui n'avait à prendre aucune mesure nécessaire pour son application. Pour la même raison, il a été admis qu'un décret relatif aux conditions de vote des conseillers prud'hommes n'avait à être contresigné ni par le ministre de l'industrie ni par le ministre du commerce et de l'artisanat.

Il y a lieu de souligner que les principes qui viennent d'être rappelés sont valables pour toutes les catégories de décrets. Ils s'appliquent aussi bien aux décrets pris en vertu du pouvoir réglementaire autonome du Premier ministre qu'aux décrets pris pour l'application des lois ou aux décrets modificatifs.

Trois remarques s'imposent à ce sujet :

- en ce qui concerne les décrets pris pour l'application des lois, le fait que l'acte de promulgation d'une loi soit revêtu du contreseing d'un ministre considéré, à cet effet, comme ministre responsable ne confère pas pour autant à celui-ci la qualité de ministre chargé de l'exécution de l'ensemble des décrets d'application de cette loi ;

- les décrets qui modifient des décrets antérieurs peuvent valablement, selon une jurisprudence constante, n'être contresignés que par les seuls ministres concernés par les dispositions modifiées. Il n'y a donc pas nécessairement parallélisme des formes entre texte initial et texte modificatif ;

- enfin quelques textes prévoient expressément obligatoire le contreseing de certains ministres. Par exemple, en application de [l'article 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958](#) modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, toute disposition réglementaire nouvelle prescrivant la participation des magistrats aux travaux d'organismes ou de commission extra judiciaires doit être soumise au contreseing du garde des sceaux. Par ailleurs, il arrive que les décrets d'attributions disposent qu'un ministre contresigne certains textes.

4.1.2.2. Mise en œuvre des règles de contreseing.

La mise en œuvre de ces principes n'est pas toujours aisée, notamment lorsque les décrets ne comportent pas d'indications précises quant aux actes à prendre pour leur exécution, ni quant aux ministres qui auront à les contresigner. Il apparaît par conséquent utile de donner quelques précisions sur la conduite à tenir.

a) Doivent nécessairement être contresignataires les ministres que le décret charge expressément de prendre certaines mesures d'exécution, réglementaires ou individuelles.

b) Tel peut notamment être le cas dans l'hypothèse, qui est fréquente, d'un décret prévoyant la désignation de représentants de l'État au sein d'un organisme public.

Lorsque les ministres ont eux-mêmes à désigner par arrêté leurs représentants, les décrets qui prévoient cette formalité doivent être revêtus de leur contreseing. Il paraît prudent de recueillir également le contreseing des ministres dont le texte prévoit qu'ils auront à formuler des propositions en vue de la désignation de leur représentant.

A contrario, lorsque les représentants de l'administration sont désignés "ès qualités", le décret qui institue la commission ou l'organisme n'a pas juridiquement à être contresigné par chacun des ministres dont dépendent ces fonctionnaires. On veillera simplement à leur bonne information durant la procédure interministérielle préalable à l'adoption du projet de décret.

c) Il arrive que certains décrets ne requièrent, pour leur application, aucun acte d'exécution de la part des ministres. C'est fréquemment le cas des déclarations d'utilité publique. En vertu de [l'article 22 de la Constitution](#), les textes de cette nature ne devraient normalement comporter que la signature du Premier ministre, à l'exclusion de tout contreseing. On admet cependant, dans la pratique, qu'ils soient contresignés par le ministre qui les aura élaborés.

d) Enfin, en cas de doute, notamment parce que les mesures qui devront être prises pour l'exécution du décret n'apparaissent pas de façon expresse, il convient évidemment de faire preuve de prudence, quitte à recueillir des contreseings superfétatoires.

4.1.3. Contreseing par le ministre chargé de l'outre-mer

Dans un souci de bonne coordination gouvernementale, il est souhaitable que le ministre chargé de l'outre-mer contresigne les décrets, non seulement lorsqu'il a des mesures d'exécution à prendre (à cet égard, il convient de rappeler qu'il exerce outre-mer les attributions qui reviennent au ministre de l'intérieur en métropole), mais également dans tous les cas où le texte :

- comporte une mesure d'adaptation pour son application dans les départements et régions d'outre-mer ou une mention de non-application dans ces collectivités,

- comporte une mention d'application dans les collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) ou en Nouvelle-Calédonie.

Lorsqu'un décret contresigné par le ministre de l'outre-mer est modifié ultérieurement, un nouveau contreseing n'est nécessaire que si le texte modificateur comporte également l'une de ces mentions.

4.1.4. Contreseing par un ministre délégué ou un secrétaire d'État

Les ministres délégués et secrétaires d'Etat placés auprès d'un ministre signent les actes entrant dans leur domaine d'attributions dans les cas et conditions prévus par leur décret de délégation. Ce contreseing n'est toutefois pas une condition de légalité de ces actes.

La pratique des gouvernements récents a été de permettre au ministre délégué ou au secrétaire d'État de signer seul, pour le ministre titulaire et par délégation, tous arrêtés, circulaires, actes et décisions intervenant dans son domaine et de prévoir qu'il contresigne les décrets intervenant dans ce même domaine.

S'agissant des décrets, ce contreseing peut simplement s'ajouter à celui du ministre, et non le remplacer.

4.2. Signature et contreseing en cas d'intérim du Premier ministre ou d'un ministre

4.2.1. Notions sur l'intérim

4.2.1.1. Désignation de l'intérimaire.

En cas d'empêchement du Premier ministre ou d'un ministre, le Président de la République désigne par décret un intérimaire pour agir à la place de l'autorité empêchée jusqu'à ce qu'une décision contraire ou la fin de l'empêchement mette un terme à ce remplacement. Ce décret est revêtu du contreseing du Premier ministre.

4.2.1.2. Dispositions pratiques.

Il convient de faire parvenir au secrétariat général du Gouvernement huit jours au moins avant l'absence du ministre à remplacer :

- une note permettant d'apprécier l'opportunité du recours à la procédure de l'intérim (date, lieu, durée du déplacement, existence de dossiers urgents relevant du département ministériel) ;

- les propositions établies dans l'ordre protocolaire indiquant ceux des membres du Gouvernement qui seraient en mesure d'assurer le cas échéant l'intérim.

La décision du Président de la République sera portée à la connaissance du ministre empêché par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

4.2.1.3. Les actes de l'intérimaire.

Les actes de l'intérimaire ont la même nature juridique et la même place dans la hiérarchie des normes que s'ils émanaient du titulaire.

L'intérimaire dispose de l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction dont il assure l'intérim. C'est ainsi qu'il signe ou contresigne, dans les formes précisées plus loin, les actes qui auraient dû l'être par l'autorité qu'il remplace.

4.2.1.4. Fin de l'intérim.

L'intérim prend fin soit à l'expiration de la durée déterminée, le cas échéant, par la décision qui institue l'intérim, soit par une décision contraire, soit lors de la cessation de l'empêchement provisoire du titulaire. En ce dernier cas, aucun acte juridique n'est nécessaire pour mettre fin à l'intérim.

4.2.2. Signature pendant l'intérim

4.2.2.1. L'intérim d'un ministre par le Premier ministre.

Le décret qui prévoit l'intérim est pris par le Président de la République sur le rapport du Premier ministre. Il vise la Constitution.

Exemple : décret du 25 janvier 1988 chargeant le Premier ministre de l'intérim du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation (Journal officiel du 26 janvier 1988).

Les décrets pris pendant la période de l'intérim sont signés par le Premier ministre et contresignés par le Premier ministre en tant qu'intérimaire.

4.2.2.2. Intérim du Premier ministre par un ministre.

Le décret qui institue l'intérim est pris par le Président de la République, contresigné du Premier ministre.

Exemple : décret du 31 octobre 1992 relatif à l'exercice des attributions du Premier ministre pendant l'absence de M. Pierre Bérégovoy (Journal officiel du 1^{er} novembre 1992).

Un décret du Premier ministre pris en période d'intérim comporte le visa du décret relatif à l'exercice des attributions du Premier ministre pendant son absence.

Il est signé du ministre qui remplace le Premier ministre. Sa signature est suivie de la mention du titre du ministre intérimaire.

Exemple : par le garde des sceaux, ministre de la justice, pour le Premier ministre et par intérim.

Pour la signature d'une loi ou d'un décret pris par le Président de la République, après la mention : << Par le Président de la République >>, figure la mention : << Pour le Premier ministre et par intérim >> suivie du titre du ministre qui remplace le Premier ministre.

4.2.2.3. Intérim d'un ministre par un autre ministre.

Le décret d'intérim est pris par le Président de la République sur le rapport du Premier ministre.

Pour les décrets pris pendant l'intérim, la signature du ministre intérimaire est précédée de la mention de son titre, suivie du titre du ministre qu'il remplace complété par la mention : << par intérim >>.

4.3. Règles relatives aux délégations de signature consenties par le Premier ministre ou les ministres

4.3.1. Définition

La délégation de signature est un procédé par lequel une autorité administrative charge une autre autorité, qui lui est hiérarchiquement subordonnée, d'agir en son nom, dans un cas ou dans une série de cas déterminés.

La délégation de signature est une mesure d'organisation interne du service qui ne modifie en rien la répartition des compétences.

Elle se distingue de la délégation de pouvoir par les trois caractères suivants :

- elle est personnelle. Elle doit donc être renouvelée à chaque changement des personnes concernées, délégant ou délégataire;
- le délégataire agit << pour..... et par délégation >>. Un arrêté ministériel signé par délégation demeure ministériel ;
- une délégation de signature n'empêche pas le délégant d'évoquer à tous moments une affaire soumise au délégataire.

Le Conseil d'État considère qu'il est de la nature même des délégations de signature de ne pouvoir être données qu'à un agent placé sous l'autorité hiérarchique du délégant, c'est-à-dire, lorsqu'il s'agit de la signature d'un ministre, à un membre de son cabinet ou à un agent relevant de son administration. Dès lors, le directeur d'un établissement public de l'État, placé sous la tutelle d'un ministre mais ne relevant pas de son pouvoir hiérarchique, et responsable d'un organisme auquel s'applique le principe d'autonomie, ne saurait recevoir délégation pour signer des actes administratifs qui relèvent de la compétence du ministre, même lorsqu'il s'agit d'actes de gestion.

4.3.2. Règles concernant la délégation de signature

4.3.2.1. Décision donnant délégation de signature.

Seule une décision préalable, explicite et publiée peut conférer une délégation de signature. A défaut de publication de la décision donnant délégation de signature, les décisions prises sur son fondement sont entachées d'incompétence.

Un acte réglementaire peut toutefois être pris sur le fondement d'une délégation déjà signée mais non encore publiée, à la condition qu'il ne soit pas publié avant la délégation ([C.E., 2 avril 1997, Syndicat national autonome des directeurs de conservatoires et écoles de musique](#)).

Les délégations de signature accordées par les ministres sont publiées au Journal officiel. Pour les délégations accordées par les dirigeants d'un établissement public à leurs subordonnés, une publication au bulletin officiel du ministère dont relève l'établissement est suffisante ([C.E., 23 juillet 2003, Société CLL Pharma](#)).

4.3.2.2. Nature du texte accordant la délégation de signature.

Hormis les cas où un décret prévoit que la délégation de signature du ministre est accordée par arrêté, une délégation de signature ministérielle ne peut être accordée que par décret contresigné par le ministre délégant.

4.3.2.3. Signature de la délégation.

La décision qui confère une délégation de signature doit toujours être signée par le délégant personnellement.

4.3.2.4. Champ de la délégation.

Une délégation ne peut être générale ni transférer l'ensemble des pouvoirs de l'autorité délégante au délégataire.

L'acte portant délégation de signature doit donc indiquer les matières pour lesquelles cette délégation est accordée. Il est rappelé que certaines attributions essentielles des ministres ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation de signature. Il en est ainsi de la signature des décrets.

4.3.2.5. Caractère nominatif de la délégation.

Les arrêtés ou décrets portant délégation de signature désignent nominativement la personne qui reçoit délégation. La délégation de signature est donc personnelle et devient caduque en cas de cessation de fonction soit du ministre délégant, soit de l'agent ayant reçu délégation. Le Conseil d'Etat juge qu'en cas de démission du Gouvernement, le titulaire de la délégation demeure néanmoins compétent pour les affaires courantes jusqu'au jour de la publication au Journal officiel du décret portant nomination des membres du nouveau Gouvernement ([27 juillet 2001, Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber, au recueil](#)).

4.3.2.6. Cas particulier des décrets définissant les attributions des ministres délégués et secrétaires d'État.

Ces décrets portent délégation de signature du ministre titulaire au ministre délégué ou au secrétaire d'État placés auprès de lui.

Cette disposition, dont le détail peut varier d'un cas à l'autre, permet le plus souvent au délégataire de signer seul, dans la limite de ses attributions, tous actes, arrêtés et décisions.

En revanche, les décrets ne pourront être contresignés par lui que conjointement avec le ministre titulaire auprès duquel il est placé ([voir 4.1.4](#)).

4.3.3. Application du décret [n° 47-233 du 23 janvier 1947 modifié autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature](#) ([annexe 10](#))

4.3.3.1. Catégories de personnes pouvant recevoir délégation par arrêté.

Les délégations de signature ne peuvent être consenties par arrêté du ministre qu'aux personnes entrant dans les catégories limitativement énumérées par [les articles 1^{er} et 2 du décret du 23 janvier 1947 modifié](#). Les autres personnes ne peuvent recevoir délégation que par décret et seulement si l'agent délégataire est placé sous l'autorité du délégant ([voir 4.3.1](#) in fine).

Lorsque le décret d'attributions d'un ministre prévoit que celui-ci dispose d'un service placé sous l'autorité d'un autre ministre, seul un décret permettra au ministre concerné d'accorder une délégation de signature aux personnels du service mis à sa disposition. Ce décret devra alors être contresigné par les deux ministres en cause. Il en va notamment ainsi pour la délégation à un fonctionnaire ne relevant pas de l'autorité d'un ministre de la capacité d'ordonnancer des crédits inscrits au budget dont ce ministre est l'ordonnateur principal.

Par ailleurs, lorsqu'un délégataire a reçu sa délégation de signature par décret, toutes les délégations accordées à ses subordonnés pour le cas où il serait absent ou empêché devront elles aussi être données par décret.

4.3.3.2. Services déconcentrés.

Aucune délégation ministérielle ne peut être consentie à des agents des services déconcentrés.

4.3.3.3. Personnes susceptibles de recevoir délégation par arrêté.

Les personnes susceptibles de recevoir délégation de signature par arrêté sont :

- les directeurs d'administration centrale, chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs, à la condition que le champ de la délégation ne dépasse pas celui de leurs attributions, telles qu'elles résultent des décrets et arrêtés d'organisation de l'administration centrale de leur ministère ;
 - dans la même limite, les fonctionnaires de l'administration centrale appartenant à un corps de catégorie A, en cas d'absence ou d'empêchement du chef de service, du directeur adjoint ou du sous-directeur sous l'autorité duquel ils se trouvent placés ;
 - les chefs des services à compétence nationale dans la limite des attributions du service ;
 - les fonctionnaires en fonctions dans les services à compétence nationale, appartenant à un corps de catégorie A, dans la limite de leurs attributions au sein du service et en cas d'absence ou d'empêchement du chef du service sous l'autorité duquel ils se trouvent directement placés
- le directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du ministre en ce qui concerne les affaires pour lesquelles délégation n'a pu être donnée à l'une des personnes mentionnées ci-dessus (parce qu'elle dépasserait les limites de leurs attributions) ou ne leur a pas été donnée (même si cela était possible).

4.3.3.4. Actes dont la signature est susceptible d'être déléguée.

Les matières susceptibles d'être déléguées en vertu de [l'article 1^{er} du décret du 23 janvier 1947 modifié](#) sont définies de manière assez large et peuvent englober les ordonnances de paiement, les virements et les délégations ainsi que tous les actes individuels ou réglementaires (à l'exception des décrets), y compris les contrats et conventions.

4.3.4. Dispositions pratiques

4.3.4.1. Visas des décisions de délégation.

Pour les décisions conférant délégation de signature, il convient de viser :

- [le décret du 23 janvier 1947 modifié](#) ou, le cas échéant, le décret qui autorise le délégataire à recevoir délégation de signature par arrêté ;
- les décrets relatifs à la nomination du Premier ministre et à la composition du Gouvernement ;
- les décrets d'attributions ou de délégation des membres du Gouvernement concernés ;
- l'acte de nomination du délégataire ;
- le cas échéant, la décision portant délégation de signature que l'on modifie ainsi que, éventuellement, celle qui en est le support juridique nécessaire. Ainsi devra figurer dans les visas d'un décret donnant délégation de signature par empêchement d'un directeur d'administration centrale l'arrêté ayant donné délégation à ce directeur.

4.3.4.2. Qualités attachées aux délégataires et aux délégants.

Dans le corps de la décision, les qualités attachées au délégataire comme au délégant doivent être celles qui ont fait l'objet d'une publication au Journal officiel. Si la décision porte modification d'une précédente délégation de signature, il convient de modifier la décision initiale et non les éventuelles décisions subséquentes.

4.3.4.3. Mention.

Les textes signés en application d'une délégation de signature comportent la mention : << pour le ministre et par délégation >>. Il convient de compléter cette mention par la qualité exacte du délégataire. Dans l'hypothèse où le ministre a consenti des délégations prenant effet en cas d'absence du délégataire principal, la formule à employer sera la suivante :

“ pour le ministre et par délégation ” complétée par la mention : “ par empêchement du... (qualité du fonctionnaire empêché) ”. Cette dernière mention sera alors suivie de la qualité exacte du signataire.

4.4. Recueil des contreseings

Sauf en ce qui concerne les lois, les ordonnances, les décrets en conseil des ministres et les décrets pris en application de l'[article 37, alinéa 2, de la Constitution](#), pour lesquels le recueil des contreseings est assuré par le secrétariat général du Gouvernement, il appartient au ministre responsable du texte concerné de recueillir les contreseings requis.

4.4.1. Acheminement des projets de texte en vue du contreseing

Il est demandé au ministère qui a l'initiative du texte d'indiquer de façon brève soit dans une fiche jointe, soit dans la lettre ou le bordereau de transmission : le nom du fonctionnaire compétent de son administration (il doit s'agir du fonctionnaire capable de répondre aux questions que peut poser le projet de texte) et éventuellement celui de son correspondant dans le ministère contresignataire, ainsi que la mention des réunions interministérielles auxquelles ce texte a pu donner lieu. Dans ce dernier cas, le procès-verbal sera joint.

Il est recommandé aux ministères de charger un ou deux agents spécialisés (appartenant de préférence au bureau du cabinet) de suivre directement l'acheminement des projets de texte et de veiller à ce que les signatures soient recueillies dans des délais convenables.

Il est rappelé que ces délais ne doivent pas être allongés par la consultation des services dans les différents ministères contresignataires.

En effet :

- si le texte a fait l'objet d'un accord interministériel consigné dans un compte-rendu du secrétariat général du Gouvernement, il doit être signé sans modification ;
- si le ministère saisi est le rédacteur initial du projet et que celui-ci n'a pas été modifié, les services le connaissent suffisamment pour ne pas avoir à donner un nouvel avis avant signature ;
- si le ministère saisi est contresignataire d'un décret préparé par un autre ministre à l'élaboration duquel il a été associé, les services ont déjà été consultés.

Dans tous ces cas, un délai qui ne saurait excéder trois jours paraît suffisant pour que les services concernés du ministère soient informés de ce texte et que la signature du ministre puisse être apposée.

Ce n'est que dans l'hypothèse où le ministre auquel on demande un contreseing n'a pas été associé à l'élaboration du texte que la saisine pour avis de ses services se justifie et peut impliquer un délai supérieur.

4.4.2. Contreseings simultanés

En vue d'accélérer la signature des textes, les signatures des différents ministres contresignataires peuvent être recueillies non pas successivement sur un exemplaire, mais simultanément sur plusieurs exemplaires.

4.4.2.1. Cette procédure de “ contreseings simultanés ” est admise si les conditions suivantes sont toutes réunies :

- il s’agit de décrets de caractère réglementaire et non individuel ;
- le nombre des ministres, ministres délégués ou de secrétaires d’État contresignataires est au moins de trois ;
- le projet de décret correspond à une décision prise à l’échelon gouvernemental ou résulte d’un accord déjà réalisé entre les différents départements ministériels intéressés.

4.4.2.2. Cette procédure impose le respect des règles de forme suivantes :

- le ministère qui a l’initiative du texte le fait établir à partir d’une frappe unique, en un nombre d’exemplaires égal au nombre de contreseings à recueillir. Chaque exemplaire comporte sur chacune des pages le timbre de ce ministère et fait apparaître à la page de signature la copie de la signature du ministre ayant l’initiative du texte ;
- lorsque le texte doit être contresigné par un ministre et un ministre délégué ou un secrétaire d’État relevant de son autorité, ces deux contreseings sont recueillis sur le même exemplaire ;
- toute modification de rédaction qui pourrait intervenir en cours de signature implique le retrait de tous les exemplaires en circulation et l’établissement d’un nouveau document ;
- une fois tous les contreseings recueillis, le ministère responsable du texte adresse les différents exemplaires au secrétariat général du Gouvernement pour signature du Premier ministre : ces exemplaires sont rassemblés dans un bordereau unique qui porte la mention : “ contreseings simultanés ” et indique le nombre des exemplaires identiques adressés.

4.4.3. Recueil accéléré des contreseings

Afin de mettre fin aux blocages que même la procédure des contreseings simultanés n’est pas parvenue à combattre efficacement, il existe une procédure accélérée de recueil des contreseings pour les décrets réglementaires ayant fait l’objet soit de lettres d’accords ministériels, soit d’un compte-rendu de réunion interministérielle établi par le secrétariat général du Gouvernement. Les modalités pratiques de cette procédure spécifique sont définies par [la circulaire du Premier ministre du 6 décembre 1995 \(annexe 11\)](#). Le caractère dérogatoire et contraignant de ce dispositif justifie toutefois un respect particulièrement rigoureux des formalités et procédures prévues dans ce cadre.

4.5. Date des textes

4.5.1. Lien entre la date et la légalité d’une décision

La légalité d’une décision administrative est appréciée au regard de la situation existante et des règles de droit applicables le jour où cette décision a été prise.

Les décisions administratives sont donc parfaites dès leur signature.

Toutefois, s’il s’agit d’actes réglementaires, ils ne produisent d’effet qu’après leur publication au Journal officiel. Les décisions individuelles ne sont opposables aux intéressés qu’après qu’elles leur ont été notifiées si elles leur sont défavorables, et le délai de recours ne court, à l’égard des tiers, qu’à compter de leur publication.

4.5.2. Indication de la date sur les textes adressés au secrétariat général du Gouvernement

Doivent être revêtus d’une date, lors de leur envoi pour publication au secrétariat général du Gouvernement, les textes suivants :

- tous les arrêtés (à l'exception de ceux signés du Premier ministre). A défaut de date sur le texte, la date retenue sera celle du bordereau d'envoi ;
- les circulaires et instructions non signées du Premier ministre ;
- les décisions.

Il convient de rappeler que la date des arrêtés interministériels ne saurait être antérieure à celle du recueil de la dernière signature. Il appartient au ministère pilotant le texte de s'assurer, à cette date, que la situation de chacun des signataires n'a pas connu d'évolution pendant la période, parfois longue, de recueil des contreseings.

Doivent être transmis sans date les textes suivants :

- lois ;
- ordonnances ;
- décrets ;
- arrêtés et circulaires signés du Premier ministre.
- arrêtés et circulaire ministériels devant être publiés conjointement avec un texte signé du Premier ministre

Ces textes sont datés par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

4.6. Règles matérielles de présentation de la signature des décrets

Il convient de respecter strictement les règles suivantes :

- la signature du Premier ministre et, le cas échéant, du Président de la République se situe au-dessus des mentions " Par le Premier ministre " ou " Par le Président de la République ". En conséquence, il faut ménager un espace de 5 centimètres au moins de hauteur pour permettre au Premier ministre et, le cas échéant, au Président de la République d'apposer leur signature ;
- il est d'usage de faire figurer, après la signature du Premier ministre, celle du ministre qui présente le texte, c'est-à-dire celui des ministres qui a une responsabilité particulière dans la matière traitée. Les autres contresignataires figurent ensuite dans l'ordre protocolaire ;

4.7. Saisine du secrétariat général du Gouvernement pour signature éventuelle et publication (v. également [8.2](#))

4.7.1. Numéro NOR

Tous les textes destinés à être publiés au Journal officiel sont préalablement adressés au secrétariat général du Gouvernement et affectés d'un numéro NOR ([annexe 12](#) : [circulaire du 8 décembre 1986](#)). Il en va de même pour les textes non publiés adressés au secrétariat général du Gouvernement aux fins de recueil de la signature du Premier ministre et, le cas échéant, de celle du Président de la République.

4.7.2. Bordereau d'envoi

Les textes sont adressés au secrétariat général du Gouvernement sous bordereau récapitulatif des pièces, revêtus des signatures nécessaires, à l'exception de celles, s'il y a lieu, du Président de la République et du Premier ministre. Pour les décrets et les arrêtés soumis à la signature du Premier ministre, le bordereau doit être conforme au [document type](#) figurant en [annexe 13](#).

Chaque texte porte le timbre du ministère sous la rubrique duquel il doit être publié au Journal officiel.

Chaque texte est précédé du titre qui doit paraître au Journal officiel.

4.7.3. Règles particulières aux décrets

Il convient d'adresser au secrétariat général du Gouvernement l'original contresigné des ministres et secrétaires d'État intéressés, précédé d'un rapport au Président de la République ou au Premier ministre.

Pour les décrets en Conseil d'État, il faut joindre l'avis du Conseil d'État et, le cas échéant, l'étude d'impact ainsi que l'avis des organismes dont la consultation est requise.

Lorsqu'il est fait mention dans le texte de pièces annexes, un exemplaire de ces pièces doit être joint au décret.

Si le décret proposé à la signature comporte une divergence avec l'avis donné par le Conseil d'État, il faut impérativement joindre au dossier, outre le projet initial du Gouvernement, une note expliquant les raisons de cette divergence.

Cette note doit :

- énumérer les points de divergence avec le texte du Conseil d'État ;
- montrer, pour chaque divergence, que la version retenue est celle du projet du Gouvernement soumis au Conseil d'État ;
- indiquer les raisons pour lesquelles l'avis du Conseil d'État n'est pas suivi (motifs juridiques, intérêts pratiques, réformes envisagées,...) ;
- mentionner la portée de ces divergences et notamment les risques contentieux induits par la version retenue.

Au vu de cette note, il peut être décidé d'organiser une réunion de mise au point du texte.

Si le texte est intégralement conforme à l'avis du Conseil d'État, il faut l'indiquer dans le rapport de présentation.

4.7.4. Règles particulières aux arrêtés

Il convient d'adresser l'original signé lorsque l'arrêté est interministériel et d'indiquer le nom et la qualité des signataires.

Lorsque l'arrêté doit être soumis à la signature du Premier ministre, une note de présentation doit être jointe à l'envoi.

4.7.5. Copies à joindre

Si le texte est publié in extenso : trois copies (pour publication).

Si le texte est publié par extrait : joindre deux exemplaires de l'extrait dont l'insertion au Journal officiel est demandée et, en ce qui concerne les décrets et les arrêtés soumis à la signature du Premier ministre, autant de copies que de ministres contresignataires (pour ampliation).

Une liste des principaux textes à publier par extrait figure en [annexe 14](#).

Si le texte à publier est long ou complexe, il convient d'en adresser, en outre, au secrétariat général du Gouvernement une copie sur disquette informatique avec l'indication précise du logiciel utilisé pour sa saisie.

Si le texte n'est pas publié :

joindre, pour les décrets et arrêtés soumis à la signature du Premier ministre, autant de copies que de ministres contresignataires (pour ampliation).

Les copies doivent être parfaitement lisibles.

4.7.6. Timbre de publication et extrait

On veillera, en outre, à ne faire figurer sur le texte proposé pour la publication que le timbre sous lequel le texte doit être publié, étant observé que la structure du Journal officiel ne permet pas une publication sous le timbre de plusieurs ministères.

Si le texte est publié par extrait, il conviendra de :

- mentionner les ministres et secrétaires d'État, auteurs du texte, dans l'ordre protocolaire ;
- faire figurer la mention " en date du " ;
- reprendre la substance du texte à l'exception de l'article d'exécution ;
- supprimer la mention " susvisé " qui sera remplacée par le titre du texte ;
- ne pas faire référence à un article même du texte ou d'un texte précédent lui-même publié par extrait.

4.7.7. Impression au recto

Les copies, comme les originaux, doivent être imprimées uniquement au recto. Les copies imprimées recto verso sont inexploitablement par l'imprimerie du Journal officiel.

5. PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

5.1. Rôle du secrétariat général du Gouvernement concernant le vote des projets de loi

Le titre V de la Constitution, qui traite des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, fixe les règles à suivre pour soumettre au vote des assemblées parlementaires les projets et propositions de loi.

En ce qui concerne les projets de loi, la mise en œuvre de la procédure législative ainsi que l'accomplissement des formalités nécessaires au déroulement de cette procédure relèvent du Premier ministre et, par conséquent, du secrétariat général du Gouvernement.

Pour faire progresser la procédure, le secrétariat général du Gouvernement est amené à établir et à notifier aux assemblées un certain nombre d'actes. Certains s'imposent dans tous les cas. D'autres sont laissés à la décision du Premier ministre.

5.1.1. Décret de présentation des projets de loi

Tout projet de loi déposé est accompagné d'un " décret de présentation " au Parlement, qui indique les organes qui ont délibéré (Conseil économique et social, Conseil d'Etat, conseil des ministres), qui désigne l'assemblée devant laquelle le texte sera déposé en premier lieu ainsi que le ou les ministres qui en

soutiendront la discussion. Le décret de présentation qui est préparé par le secrétariat général du Gouvernement est contresigné par le ou les ministres chargés de soutenir la discussion de la loi. Les signatures et les contresigns de ce décret sont recueillis par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

5.1.2. Dépôt

Le projet de loi qui accompagne le décret de dépôt est adressé par le secrétariat général du Gouvernement, sous bordereau, au service de la séance de l'assemblée devant laquelle le dépôt doit être effectué. L'Assemblée nationale est saisie en premier des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France doivent être soumis en premier lieu au Sénat. Les textes sont annoncés en séance, imprimés et distribués.

Le dépôt d'un projet de loi comporte deux effets :

1. Il fait courir, dans certains cas, des délais ([art. 46, 47 et 47-1 de la Constitution](#)) ;
2. Le texte déposé ne peut être modifié que suivant la procédure de la " lettre rectificative " ([voir 5.1.3](#)) ou par voie d'amendement ([voir 5.1.7](#)) lors de la discussion parlementaire.

5.1.3. Lettre rectificative

La lettre rectificative permet au Gouvernement de modifier le texte d'un projet de loi déjà déposé devant le Parlement, sans avoir pour autant recours au droit d'amendement. ([Conseil constitutionnel, décision n° 78-100 du 29 décembre 1978](#))

L'usage des lettres rectificatives est coutumier et doit rester exceptionnel.

La lettre rectificative obéit aux prescriptions de [l'article 39 de la Constitution](#) ; elle est soumise au Conseil d'État, puis au conseil des ministres, comme un projet de loi ordinaire. La procédure suivie devant l'assemblée saisie est également la procédure applicable en matière de projet de loi (impression, distribution, renvoi en commissions, établissement d'un rapport).

La lettre rectificative ne peut plus être déposée après la première lecture par l'assemblée saisie du texte initial. En effet, si le texte a été transféré par navette à l'autre assemblée, le dépôt devant la première assemblée saisie conduirait à méconnaître les dispositions de [l'article 45, alinéa 1](#), qui prévoient que les textes sont examinés successivement par les deux assemblées. Si le texte n'est pas encore transféré par navette à l'autre assemblée, la lettre rectificative déposée après la première lecture imposerait une nouvelle délibération qui n'est pas prévue par la Constitution.

5.1.4. Commissions

Tout texte déposé est imprimé, distribué et renvoyé à l'examen de la commission permanente compétente ([art. 83 du règlement de l'Assemblée nationale](#) ; [art. 24 du règlement du Sénat](#)), à moins que le Premier ministre n'ait demandé qu'il soit examiné par une commission spéciale.

A l'Assemblée nationale, la compétence de chacune des commissions permanentes est fixée par le règlement ([art. 36](#)) ; au Sénat, le règlement ne comporte pas d'indication.

Chaque commission est maîtresse de ses travaux. Elle désigne un rapporteur sur le rapport duquel elle se prononce.

C'est aux ministres qu'il appartient de présenter, d'expliquer et de défendre les textes du Gouvernement. Les hauts fonctionnaires ne doivent donc pas se trouver seuls devant les commissions pour répondre aux questions des parlementaires. Les seules exceptions à cette règle concernent :

- les responsables des entreprises publiques ;
- les magistrats de la Cour des comptes ([art. 47 de la Constitution](#)) ;
- les hauts fonctionnaires invités à comparaître devant une commission d'enquête.

5.1.5. Ordre du jour

[L'article 48, alinéa 1, de la Constitution](#) dispose que : “ Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'[article 28](#), l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ”.

L'ordre du jour prioritaire comprend les projets et propositions de loi que le Gouvernement veut voir examiner par une assemblée. Le Premier ministre communique au Président de l'assemblée saisie les textes dont il demande la discussion et l'ordre dans lequel il souhaite que celle-ci se déroule. Cette communication peut être faite en conférence des présidents, sans qu'il y ait là une obligation pour le Gouvernement ([Conseil constitutionnel, décision n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981](#)).

Le ministre présent dans l'hémicycle est habilité à faire connaître oralement des modifications dans l'ordre du jour : ces demandes prennent effet immédiatement.

[Le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution](#), dans sa rédaction issue de la [loi constitutionnelle n° 95-880](#) du 4 août 1995, dispose qu'une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

L'ordre du jour complémentaire est fixé en conférence des présidents, à l'initiative des groupes ou des présidents des commissions. Il porte sur des propositions de loi et des affaires parlementaires non législatives et ne bénéficie d'aucune priorité.

5.1.6. Discussion en séance et vote

[L'article 42, alinéa 1, de la Constitution](#) dispose que : “ La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement ”.

Le Gouvernement peut ouvrir la discussion ou intervenir après le rapporteur. Le Gouvernement est entendu quand il le demande ([art. 31 de la Constitution](#)).

La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux.

Les amendements ([voir 5.1.7](#)) sont mis en discussion après celle du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte ([art. 100 du règlement de l'Assemblée nationale](#) ; [art. 49 du règlement du Sénat](#)).

L'ordre de discussion des articles et des amendements, qui est fixé par le règlement des assemblées, peut être modifié suivant la procédure de réserve d'un article ou d'un amendement ([art. 95 du règlement de l'Assemblée nationale](#) ; [art. 44 du règlement du Sénat](#)).

Après le vote par article, il est procédé à un vote sur l'ensemble du texte. Les votes sont acquis à la majorité des suffrages exprimés.

On doit observer que le vote peut être effectué par division d'un article lorsque sa complexité l'impose ([art. 63 du règlement de l'Assemblée nationale](#) ; [art. 42 du règlement du Sénat](#)).

5.1.7. Amendements : forme et contenu

[L'article 44, alinéa 1, de la Constitution](#) dispose que : “ Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ”.

Les amendements constituent la modification d'un texte soumis à la délibération d'une assemblée. Ainsi, ils portent suppression, nouvelle rédaction, substitution, insertion ou coordination.

Si une modification entraîne, dans le même article, d'autres modifications, il convient de le signaler. Si ces modifications portent sur plusieurs articles, il convient de déposer autant d'amendements qu'il y a d'articles.

Les amendements peuvent être soit déposés au service de la séance, soit présentés devant la commission par les membres de celle-ci, au cours de l'examen du texte.

Afin de faciliter le traitement des amendements, il est recommandé de faire figurer sur le projet d'amendement les mentions suivantes :

- le titre du texte et, si possible, son numéro d'impression ;
- l'indication des articles concernés ;
- le dispositif de l'amendement ;
- un exposé des motifs sauf lorsque l'objet de l'amendement se déduit de son texte même ; dans ce cas, il sera indiqué : “ Cet amendement se justifie par son texte même ”.

Le règlement de chacune des assemblées détermine les délais dans lesquels des amendements peuvent être déposés ([art. 99 du règlement de l'Assemblée nationale](#) ; [art. 50 du règlement du Sénat](#)). Le Gouvernement peut toutefois déposer des amendements à tous les stades de la procédure.

Les amendements sont signés par leur auteur.

Les sous-amendements portent sur des amendements déposés sans en contredire le sens.

5.1.8. Recevabilité des amendements

5.1.8.1. Dispositions constitutionnelles et organiques sur la recevabilité.

5.1.8.1.1. Recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution.

Les amendements parlementaires sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ([art. 40 de la Constitution](#)).

Par “ ressources publiques ” et “ charge publique ”, il convient d'entendre celles de l'État, des collectivités territoriales et des régimes de protection sociale ; ce point a été explicitement jugé par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne les charges ([n° 60-11 DC du 20 janvier 1961](#)).

La diminution des ressources et la création ou l'aggravation d'une charge proscrites par l'article 40 doivent être appréciées, par principe, par rapport à l'état du droit existant au moment de la discussion de l'amendement ([n° 60-11 DC du 20 janvier 1961](#) et [n° 63-21 DC du 12 mars 1963](#)) ; toutefois, elles peuvent

également être appréciées par rapport au droit proposé, constitué généralement par le texte servant de base à la discussion, lorsque cette référence est plus favorable à l'initiative parlementaire. Le tableau joint en fait apparaît les solutions appliquées par la commission des finances de l'Assemblée nationale aux différents cas de figure envisageables.

Un amendement parlementaire compensant une dépense nouvelle par une ressource nouvelle ou par la diminution d'une charge existante tombe sous le coup de l'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution ([n° 85-203 DC du 28 décembre 1985](#)). Il n'en est pas ainsi, en revanche, d'un amendement parlementaire compensant une diminution de ressources par une ressource nouvelle, à condition que la compensation soit réelle et immédiate et bénéficie à la même collectivité publique ([n° 76-64 DC du 2 juin 1976](#)).

Enfin, le contrôle de la conformité à l'article 40 de la Constitution d'une disposition issue d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire ne peut être exercé par le Conseil constitutionnel saisi d'une loi votée que si l'irrecevabilité a été soulevée devant la première assemblée qui en a été saisie ([n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003](#)).

5.1.8.1.2. Recevabilité au regard de l'article 41 de la Constitution.

Le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité aux amendements parlementaires qui empiètent sur le domaine réservé au pouvoir réglementaire par [l'article 37 de la Constitution](#), ou qui interviennent dans une matière déléguée à l'exécutif en vertu de [l'article 38 de la Constitution](#) ([art. 41 de la Constitution](#)).

Comme pour [l'article 40](#), la non-conformité, au regard de [l'article 41](#), d'une disposition issue d'un amendement parlementaire ne peut être relevée par le Conseil constitutionnel saisi d'une loi votée que si le Gouvernement a effectivement fait usage de la faculté d'opposition que lui ouvre l'article 41 (pour un empiètement du législateur sur le domaine réglementaire : cf. [décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982](#) ; pour une intervention du législateur dans un domaine faisant l'objet d'une habilitation non expirée : cf. [décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987](#)).

5.1.8.1.3. Recevabilité au regard des autres dispositions constitutionnelles.

[L'article 44 de la Constitution](#) prévoit deux autres cas dans lesquels le Gouvernement peut s'opposer au vote d'amendements d'origine parlementaire : amendements qui n'ont pas été antérieurement soumis à la commission (art. 44, 2° alinéa) et amendements à des dispositions faisant l'objet d'un vote bloqué (art. 44, 3° alinéa).

[L'article 45 \(3° alinéa\) de la Constitution](#) subordonne à l'accord du Gouvernement la recevabilité des amendements parlementaires, au cours de la lecture, par chaque assemblée, du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

[Les articles 39 \(2° alinéa, in fine\) et 47 de la Constitution](#) imposent l'examen prioritaire par l'Assemblée nationale de tout amendement à une loi de finances introduisant une disposition nouvelle. Cette exigence ne vise que le Gouvernement et ne s'oppose pas à ce qu'un sénateur présente un tel amendement ([décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995](#)).

5.1.8.1.4. Recevabilité au regard des dispositions organiques.

[Les articles 1^{er} et 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959](#) portant loi organique relative aux lois de finances limitent le droit d'amendement du Gouvernement, comme celui des parlementaires.

Une disposition figurant dans une loi de finances, issue d'un amendement gouvernemental ou parlementaire, qui constitue un " cavalier budgétaire " (disposition étrangère aux matières énumérées par l'article 1^{er} de l'ordonnance), peut être déclarée non conforme par le Conseil constitutionnel, même si

l'exception d'irrecevabilité n'a pas été soulevée au cours du débat au Parlement ([décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976](#)).

Il en est de même des dispositions introduites par amendement dans une loi de financement de la sécurité sociale, qui ne rempliraient pas les conditions fixées par le III de [l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale](#), parce qu'elles n'affecteraient pas directement et de façon significative, l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

5.1.8.2. Restrictions tenant à la notion même d'amendement.

Un amendement dont le contenu serait dépourvu de tout lien avec les dispositions du texte en discussion affecterait la régularité de la procédure législative.

L'existence de ce lien s'apprécie au regard des dispositions figurant dans le texte initial. Ce lien doit exister avec les dispositions figurant dans le corps du texte. Le titre du projet ou de la proposition de loi ainsi que, le cas échéant, les titres donnés à des sections ou à des chapitres sont sans incidence à cet égard. Le fait qu'un texte se présente comme portant diverses dispositions ne dispense pas de la recherche de ce lien avec l'une ou l'autre des dispositions qui figuraient dans son état initial.

Enfin, dans sa [décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998](#), le Conseil constitutionnel a jugé que, après la réunion de la commission mixte paritaire, étaient seuls susceptibles d'être adoptés les amendements, parlementaires ou gouvernementaux, remplissant l'une des conditions suivantes :

- être en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion ;
- ou être dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de rectifier une erreur matérielle.

5.1.9. Information du secrétariat général du Gouvernement

Il appartient au ministère concerné de tenir informé le secrétariat général du Gouvernement des amendements susceptibles de poser, tant par leur contenu que par le lien qui les rattache aux dispositions initiales, des questions de constitutionnalité, afin d'organiser en tant que de besoin des réunions interministérielles de mise au point. Cette précaution vaut tant pour les amendements adoptés en commission que pour les amendements déposés et adoptés en séance.

5.1.10. Vote bloqué

[L'article 44, alinéa 3, de la Constitution](#) dispose que : " Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ".

La demande est faite par le Gouvernement en cours de discussion. Le Gouvernement peut demander qu'il soit émis un seul vote portant, par exemple, sur un article ou une division d'article avec les amendements proposés ou acceptés par lui et sur l'ensemble du texte. Le vote bloqué peut intervenir à tout moment de la discussion, même si certains articles ont déjà été votés.

Le texte ainsi mis aux voix peut différer du texte adopté sur ces articles déjà votés.

Mais le vote bloqué ne peut pas faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte soumis au vote ([décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960](#)).

5.1.11. Article 49, alinéa 3, de la Constitution

En vertu de [l'article 49, alinéa 3, de la Constitution](#), “ 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 ”.

L'initiative de la procédure, comme la décision finale, appartient au Premier ministre. La seule condition posée pour permettre l'engagement de responsabilité du Gouvernement est la délibération préalable du conseil des ministres.

La délibération peut avoir lieu en même temps que l'approbation du projet de loi qui sera soumis à cette procédure. Elle peut donc être antérieure au dépôt.

Une seule délibération du conseil des ministres sur l'engagement de responsabilité autorise plusieurs engagements de responsabilité au cours des phases ultérieures de la procédure ([décision du Conseil constitutionnel n° 89-268 DC du 29 décembre 1989](#)).

5.1.12. Article 45 de la Constitution

Le premier alinéa de l'[article 45 de la Constitution](#) dispose que : “ Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ”. Ces échanges entre les deux assemblées s'appellent les navettes.

Les projets adoptés en première lecture par une assemblée sont transmis à l'autre par le Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement).

Après transmission, trois hypothèses se rencontrent :

a) L'assemblée nouvellement saisie adopte un texte conforme à celui qui lui a été transmis ; le texte est adopté définitivement et transmis au Premier ministre aux fins de mise en œuvre de la procédure de promulgation ;

b) L'assemblée modifie le texte adopté ; cette nouvelle rédaction est retournée par le Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement) à la première assemblée saisie qui en délibère à son tour en deuxième lecture. Il résulte des règlements des assemblées que seules les dispositions sur lesquelles subsistent des divergences font l'objet d'une discussion, tandis que celles qui ont été adoptées dans des termes identiques par les assemblées sont définitivement acquises.

Pour les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'amendement après la réunion de la commission mixte paritaire, voir [5.1.8.2.](#)

L'unité de discussion étant l'article, un article reste en discussion tant qu'il n'a pas été adopté de façon identique, mot pour mot, par les deux assemblées, chaque assemblée procédant toutefois à un vote sur l'ensemble du texte ;

c) L'assemblée saisie rejette le texte. Le Premier ministre en avise la première assemblée saisie, qui délibère à nouveau, à moins qu'il n'ait été fait application de la procédure d'urgence.

5.1.13. Procédure d'urgence

Si le Gouvernement estime qu'un texte doit être voté rapidement, il peut, par lettre du Premier ministre, en déclarer l'urgence, ce qui lui permet de demander la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture du texte par chacune des assemblées.

Le Gouvernement ne peut pas déclarer l'urgence après la clôture de la discussion générale devant la première assemblée saisie ([art. 102 du règlement de l'Assemblée nationale](#)). Cette restriction, bien que non prévue par la Constitution, est logique puisqu'elle assure que les assemblées sont averties qu'il n'y aura pas de navettes avant que ne s'ouvre la discussion des articles.

5.1.14. Commission mixte paritaire et “ dernier mot ”

[L'article 45, alinéa 2, de la Constitution](#) dispose que : “ Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ”.

La commission mixte paritaire est composée à égalité de députés et de sénateurs dont le nombre a été fixé à sept pour chacune des deux assemblées.

Le Gouvernement n'est pas représenté à la commission mixte paritaire.

Par sa [décision n° 81-130 DC du 30 octobre 1981](#), le Conseil constitutionnel a jugé qu'une commission mixte paritaire pouvait valablement être réunie en dehors des périodes de session. Cette solution paraît pouvoir être maintenue malgré la mise en place du régime de session unique.

La commission mixte a pour objet de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, c'est-à-dire celles qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une ou l'autre des assemblées.

Le mandat de la commission mixte paritaire cesse avec ses travaux. Elle n'a pas à se prononcer sur les amendements qui pourraient être présentés par la suite.

Lorsqu'un texte a été élaboré par la commission mixte paritaire, le Gouvernement peut, en application du troisième alinéa de [l'article 45 de la Constitution](#), le soumettre pour approbation aux deux assemblées. Cette transmission est effectuée par le Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement).

Par sa [décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002](#), le Conseil constitutionnel a jugé que lorsque la commission mixte paritaire ne s'accordait ni sur la rédaction ni sur la suppression d'une des dispositions restant en discussion, elle devait être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens de [l'article 45, alinéa 4 de la Constitution](#), à l'adoption d'un texte commun et, qu'en conséquence, le président de la commission mixte paritaire pouvait conclure à l'échec de celle-ci pour l'ensemble des dispositions restant en discussion.

Seuls certains amendements sont susceptibles d'être adoptés après la réunion du commission mixte paritaire ([v 5.1.8.2](#))

En cas d'échec de la commission mixte paritaire ou si le texte élaboré par elle n'est pas adopté dans les conditions de [l'article 45, alinéa 3, de la Constitution](#), le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ([art. 45, alinéa 4, de la Constitution](#)). Cette demande est faite par le Premier ministre. Si le texte comporte des dispositions à caractère organique, l'Assemblée nationale doit se prononcer à la majorité des deux tiers (Conseil constitutionnel, [décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990](#)).

Il faut noter que, en cas de “ dernier mot ” donné à l'Assemblée nationale, aucun amendement nouveau n'est recevable, y compris de la part du Gouvernement.

La procédure du « dernier mot » n'est pas applicable aux lois organiques devant être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées (lois organiques relatives au Sénat, c'est-à-dire, selon la définition jurisprudentielle, « qui ont pour objet de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger

des règles le concernant » ; lois organiques relatives au droit de vote et à l'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales).

Toutefois, la seule circonstance qu'un texte ait contenu, à un moment de sa discussion, des dispositions organiques relatives au Sénat, n'interdit pas de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale, dès lors que la loi finalement adoptée ne comporte plus de telles dispositions (Conseil constitutionnel, décision n° [2001-444 DC](#) du 9 mai 2001).

5.1.15. Saisine du Conseil constitutionnel

Conformément à [l'article 46 de la Constitution](#), les lois organiques doivent être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation. Il appartient au secrétariat général du Gouvernement de saisir le Conseil constitutionnel à cet effet. Le délai de promulgation est alors suspendu.

Les lois ordinaires peuvent être déférées au Conseil constitutionnel après leur adoption définitive et avant leur promulgation, dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution.

5.1.16. Promulgation

La promulgation est l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi.

Pour les lois ordinaires, le secrétariat général du Gouvernement s'assure, préalablement à leur promulgation, qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel.

Les lois peuvent faire l'objet, à l'initiative du Président de la République, d'une demande de nouvelle délibération, par application de l'article 10, second alinéa de la Constitution. Le décret par lequel le Président de la République demande une nouvelle délibération doit être contresigné par le Premier ministre.

En application de [l'article 10 de la Constitution](#), la promulgation de la loi définitivement adoptée doit intervenir dans le délai de quinze jours qui suit la transmission du texte au Gouvernement.

Le secrétariat général du Gouvernement doit établir le texte dans les formes prescrites par le [décret n° 59-635 du 19 mai 1959](#), modifié par le décret n° 90-218 du 8 mars 1990, faire contresigner la loi par les ministres responsables et la soumettre à la signature du Président de la République.

5.2. Instruction et suivi par les ministères des propositions de loi

La réforme constitutionnelle du 4 août 1995 a créé dans chaque assemblée une journée mensuelle dont l'ordre du jour est fixé librement par l'assemblée concernée ([voir 5.1.5](#)). Cette journée réservée permet ainsi aux parlementaires d'adopter des propositions de loi que le Gouvernement n'a pas décidé d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire du Parlement.

En conséquence, il est nécessaire que chaque ministre fasse assurer une instruction et un suivi des propositions de loi déposées dans les domaines relevant de ses attributions. Les modalités pratiques de ce suivi gouvernemental ont été organisées par une [circulaire du Premier ministre no 4.347/SG du 18 avril 1996](#) à laquelle il convient de se référer. Ce document prévoit notamment l'obligation pour chaque département ministériel d'assurer en priorité l'instruction des propositions inscrites à l'ordre du jour fixé librement par chaque assemblée.

Chaque proposition de loi est l'objet d'une fiche d'instruction établie par le ministère concerné synthétisant, conformément à un modèle figurant en annexe à la [circulaire du 18 avril 1996](#), les informations d'ordre technique, juridique et d'opportunité de nature à permettre au Gouvernement d'arrêter sa position. Ces fiches doivent être adressées, pour attribution, au secrétariat général du Gouvernement ainsi que, pour information, au ministre chargé des relations avec le Parlement.

Il convient de noter la nécessaire célérité requise pour l'établissement et l'envoi de ces fiches, qui découle de la brièveté des délais qui séparent le plus souvent la fixation de l'ordre du jour réservé et la discussion du texte en séance publique.

5.3. Règles à observer pour l'établissement de décrets portant nomination de commissaires du Gouvernement auprès du Parlement ([annexe 17](#))

5.3.1. Décrets collectifs

Afin d'éviter la multiplication des signatures par le Premier ministre et dans un souci d'efficacité et de rapidité, il est indispensable de regrouper en un décret collectif toutes les personnes désignées en qualité de commissaire du Gouvernement pour assister leur ministre lors du débat d'un même texte.

5.3.2. Signature

Les décrets portant nomination de commissaires du Gouvernement doivent être contresignés par le ministre concerné.

5.3.3. Ampliations

Afin de permettre la délivrance d'ampliations, il est nécessaire d'adresser au secrétariat général du Gouvernement (service législatif), au plus tard quarante-huit heures avant l'ouverture de la séance, outre l'original du décret, autant de copies que de personnes désignées, plus une destinée à être transmise par le ministère à l'assemblée concernée.

5.3.4. Durée de validité

Les décrets portant nomination de commissaires du Gouvernement conservent leur validité pendant toute la durée des débats pour lesquels ils ont été établis, même dans le cas de lectures successives devant l'assemblée concernée.

En conséquence, il n'y a pas lieu de délivrer d'autres décrets à l'occasion d'éventuelles nouvelles lectures devant une même assemblée.

Les personnes désignées en qualité de commissaire du Gouvernement doivent donc être invitées à conserver leur ampliation jusqu'à la fin des débats.

5.4. Dépôt des rapports d'information destinés au Parlement

Différentes dispositions font obligation au Gouvernement d'assurer l'information du Parlement par le dépôt de documents et de rapports d'information. Le respect de ces obligations, notamment de délai, constitue une condition importante du bon fonctionnement des relations entre le Gouvernement et le Parlement.

5.4.1. Documents accompagnant le dépôt de certains projets de loi

Lorsque des documents et des rapports d'information sont joints à des projets de loi, en particulier de loi de finances, qu'ils y soient annexés ou qu'il soient déposés à leur appui, il appartient au ministère qui en est

principalement responsable d'en assurer la préparation dans des délais tels que leur dépôt au Parlement puisse se faire en même temps que celui du projet de texte.

En particulier, les documents joints aux projets de loi de finances sont préparés à l'initiative du ministère de l'économie et des finances qui s'assure, le cas échéant, de la contribution des ministères concernés. Les documents joints aux projets de loi de financement de la sécurité sociale sont, quant à eux, préparés par le ministère chargé de la sécurité sociale.

5.4.2. Autres rapports et documents.

Diverses lois ont prévu la présentation, par les soins du Gouvernement, de rapports destinés à assurer l'information du Parlement sur certaines des questions dont traite le texte.

Ces documents sont élaborés, dans les délais fixés par la loi, à l'initiative du ministère concerné, en liaison avec les départements ministériels qui doivent contribuer à leur préparation, puis adressés, une fois achevés, au secrétariat général du Gouvernement qui s'assure de l'accord du Premier ministre sur le texte du document. Cette transmission doit comporter au moins cinq exemplaires du document. Celui-ci est alors officiellement transmis au Parlement au nom du Premier ministre par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

Les assemblées parlementaires ne se considèrent pas valablement saisies d'un rapport qui n'aurait pas été déposé selon cette procédure. Ainsi, la transmission directe d'un rapport par un ministre au président d'une assemblée ne vaut pas saisine de l'assemblée et se traduit toujours par une perte de temps pour le ministère qui y a procédé.

Parallèlement au dépôt assuré par le secrétariat général du Gouvernement, l'administration auteur du document adresse à chaque assemblée un nombre suffisant d'exemplaires pour permettre la distribution du rapport aux parlementaires intéressés.

5.5. Participation de parlementaires à différents organismes

Sont ici considérés les organismes administratifs dotés d'une compétence consultative aussi bien qu'investis d'un pouvoir de décision, dans lesquels la présence de parlementaires, désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent, a été prévue par un texte législatif ou réglementaire.

En ce qui concerne la compatibilité entre un mandat parlementaire et la nomination dans un conseil d'administration ou à la présidence d'un établissement public ou d'une entreprise publique, on se reportera à l'annexe VII-I-5.

5.5.1. Les modalités de désignation

5.5.1.1. Durée du mandat.

Si la durée du mandat n'est pas précisée par le texte régissant l'organisme, elle est celle de la durée du mandat parlementaire.

5.5.1.2. Échéance du mandat.

Selon la doctrine des assemblées parlementaires et en l'absence de dispositions expresses contraires, les fonctions d'un député ou d'un sénateur désigné pour représenter l'assemblée à laquelle il appartient au sein d'un organisme administratif cessent avec la fin de son mandat de parlementaire et cela même si

- l'intéressé est élu à un nouveau mandat,
- et la durée de ses fonctions, telle que prévue par le texte instituant l'organisme, n'est pas expirée.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il est donc souhaitable que le texte instituant l'organisme précise que les fonctions des parlementaires siégeant au sein de l'organisme cessent de plein droit à l'expiration de leur mandat parlementaire et qu'il est alors procédé à une nouvelle désignation, pour la durée des fonctions restant à courir.

En outre, il est souhaitable de prévoir que l'ensemble des membres désignés par diverses autorités, y compris les parlementaires, font l'objet d'un acte de nomination par le Gouvernement (décret ou arrêté), de manière à garantir que tous les membres de l'organisme prendront (et cesseront) leurs fonctions à la même date.

5.5.2. La procédure de désignation

Il convient de respecter les règles suivantes :

5.5.2.1. Préparation des demandes de désignation.

Les demandes de désignation sont préparées et adressées aux assemblées parlementaires par le secrétariat général du Gouvernement. Aucune correspondance directe ne doit s'établir à ce sujet entre un ministère et une assemblée parlementaire : elle serait au demeurant toujours retransmise au secrétariat général du Gouvernement et se traduirait par une perte de temps dans le processus de désignation.

5.5.2.2. Suivi de la désignation des parlementaires.

Le suivi de la représentation parlementaire dans les organismes considérés est assuré par le secrétariat général du Gouvernement. Le ministère intéressé doit donc faire connaître, de son propre chef ou en réponse au secrétariat général du Gouvernement, son accord pour que soit préparée une demande de désignation.

5.5.2.3. Publication des désignations.

Les désignations décidées par une assemblée parlementaire font l'objet d'une publication au Journal officiel, sous la responsabilité de l'assemblée concernée (rubrique Informations parlementaires). Le secrétariat général du Gouvernement informe de la désignation des parlementaires le ministère concerné. Dans le cas où le texte institutif prévoit que les parlementaires sont nommés par un acte du ministre concerné, il lui revient d'en prendre l'initiative, selon les dispositions en vigueur à cet égard.

5.6. Questions écrites

5.6.1. Les questions

Les règles de rédaction et de procédure des questions écrites sont fixées par les règlements des assemblées parlementaires ([art. 139 du règlement de l'Assemblée nationale](#), [art. 74](#) et [75 du règlement du Sénat](#)).

Une question ne peut être posée que par un seul parlementaire à un seul ministre et ne doit contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés. Sont irrecevables les questions mettant en cause le chef de l'État et ses prérogatives, les États étrangers, les décisions de justice. Les questions portant sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre.

Les questions écrites sont publiées au Journal officiel (Débats parlementaires) le lundi pour l'Assemblée nationale, le jeudi pour le Sénat.

5.6.2. Les réponses

Les [articles 139 du règlement de l'Assemblée nationale](#) et [75 du règlement du Sénat](#) prévoient que les réponses des ministres aux questions écrites doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Les ministres peuvent solliciter un délai supplémentaire d'un mois pour rassembler les éléments de réponse.

Il est impératif de respecter ces délais et il est à noter que sont publiées au Journal officiel (Débats parlementaires) des listes de rappel des questions n'ayant pas reçu de réponse dans un délai de deux mois.

Les réponses doivent être rédigées de manière impersonnelle et ne doivent pas contenir d'imputation d'ordre personnel. Dans le cas où la réponse est accompagnée de tableaux chiffrés, ils doivent être parfaitement lisibles et ne pas dépasser deux pages. S'il s'avère nécessaire de produire des tableaux plus importants, il appartient au ministère d'établir une réponse mentionnant que les précisions chiffrées seront adressées directement à l'auteur de la question.

Il a été jugé par le Conseil d'État, notamment dans une décision en date du 20 avril 1956 (sieur Lucard), que les << réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative >>. La réponse à une question écrite n'a donc pas de valeur normative. Il faut toutefois noter qu'en matière fiscale ces réponses sont, en vertu de la loi ([art. L. 80 A du livre des procédures fiscales](#)), et au même titre que les instructions ou circulaires, susceptibles d'être opposées à l'administration lorsqu'elles comportent une interprétation de la loi fiscale favorable au contribuable.

5.6.3. L'expédition des réponses

Les réponses doivent être adressées exclusivement au secrétariat général du Gouvernement, en employant le bordereau d'envoi spécial prévu par la [circulaire du Premier ministre du 18 novembre 1987](#).

L'envoi en est fait en double exemplaire, dont un original signé du ministre ou d'un délégataire ; chaque exemplaire doit être accompagné du texte de la question posée. Il est recommandé, pour éviter tout risque d'erreur, de ne jamais dactylographier le texte d'une question écrite, mais de le photocopier et de veiller à sa grande lisibilité.

Dans le cas d'une réponse commune à plusieurs questions, il est indispensable de joindre à l'envoi de la réponse unique tous les textes des questions auxquelles il est répondu.

5.6.4. Le transfert d'une question

Lorsqu'une question paraît avoir été mal orientée, le ministre interrogé peut la transférer au membre du Gouvernement compétent.

Le transfert d'une question d'un département ministériel à un autre doit être effectué par le ministère concerné et faire l'objet d'une information parallèle du secrétariat général du Gouvernement.

Afin de respecter les délais de réponse ([voir 5.6.2](#)), il est important de procéder à ce transfert le plus tôt possible après la publication de la question concernée.

5.7. Transmission des propositions d'actes communautaires au Parlement

Aux termes de [l'article 88-4 de la Constitution](#), dans sa rédaction issue de la [loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999](#): “ le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent ”.

Les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été complétés ([art. 151.1 du règlement de l'Assemblée nationale](#), [art. 73 bis du règlement du Sénat](#)) en application du deuxième alinéa de l'article 88-4 de la Constitution.

Il appartient au secrétariat général du Gouvernement de transmettre au Parlement les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative, ainsi que tous autres documents, projets ou propositions d'actes émanant d'une institution de l'Union européenne que le Gouvernement décide de soumettre au Parlement en application de cet article.

Sur la mise en œuvre détaillée de cette procédure, on se reportera à [la circulaire du Premier ministre du 13 décembre 1999](#) (Journal officiel du 17 décembre 1999).

6. CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

6.1. Le contrôle de la constitutionnalité des traités et des lois

6.1.1. [L'article 54 de la Constitution](#) dispose que, si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

6.1.2. [L'article 61 de la Constitution](#) dispose que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité à la Constitution des lois ordinaires qui lui sont soumises par les mêmes autorités.

6.1.3. Le Conseil constitutionnel fonde ses décisions sur “ un bloc de constitutionnalité ” composé des règles suivantes :

- les articles de la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le préambule de la Constitution de 1946 ;
- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;
- les lois organiques ;
- les principes et objectifs de valeur constitutionnelle.

6.1.4. Le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois.

Toutefois, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours à la demande du Premier ministre. La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation jusqu'au jour où la décision du conseil est rendue publique.

6.1.5. La décision du Conseil constitutionnel est adressée au Premier ministre en vue de sa publication au Journal officiel. En application de [l'article 62 de la Constitution](#), une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée, ni mise en application. Les décisions du conseil s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

En application de [l'article 23 de l'ordonnance no 58-1067 du 7 novembre 1958](#), le Président de la République peut, à la suite d'une annulation partielle, soit promulguer la loi dont la disposition déclarée inconstitutionnelle aura été retirée, soit demander au Parlement une nouvelle délibération.

6.2. Observations du Gouvernement sur les recours

Le secrétariat général du Gouvernement est chargé de préparer les observations du Gouvernement sur les recours. A cette fin, une ou plusieurs réunions sont organisées par ses soins avec l'ensemble des administrations concernées dès réception du recours. Les ministères intéressés doivent faire parvenir au plus tôt au secrétariat général du Gouvernement les éléments de droit et de fait susceptibles d'alimenter ces observations. Les observations du Gouvernement sur un recours devant le Conseil constitutionnel, comme les saisines, sont publiées au Journal officiel.

7. SUIVI DES DÉCRETS D'APPLICATION DES LOIS

Les délais d'adoption des décrets d'application des lois sont habituellement trop longs. C'est une situation tout à fait regrettable, la volonté du législateur étant que la loi soit appliquée rapidement.

7.1. Le calendrier et son suivi

Dès l'adoption définitive de la loi par le Parlement, le secrétariat général du Gouvernement saisit le ministère principalement responsable et lui demande la liste des décrets d'application nécessaires et le calendrier prévisionnel de leur intervention. Le ministère responsable doit retourner dans les plus brefs délais ces documents au secrétariat général du Gouvernement. Le calendrier prévisionnel ne doit, en principe, pas comporter d'échéance d'adoption supérieure à six mois.

Le document préparé par le ministère principalement responsable mentionne la liste et le nombre des décrets nécessaires, pour chaque décret, le bureau chargé de son élaboration, son objet, le ou les articles de la loi dont il est fait application et leur base légale, sa nature (décret en Conseil d'Etat, en conseil des ministres), les consultations obligatoires et le calendrier de ces consultations, la date envisagée pour la saisine du Conseil d'Etat lorsque le décret est un décret en Conseil d'Etat et la date envisagée pour la publication du décret au Journal officiel. Afin de mieux programmer l'organisation éventuelle de réunions interministérielles et l'examen, lorsqu'il est requis, des décrets par le conseil d'Etat, ces informations doivent être accompagnées d'indications sur l'urgence qui s'attache à la publication de tel ou tel des décrets

L'[annexe 9](#), donne à titre indicatif, la forme sous laquelle ces informations doivent être adressées au secrétariat général du Gouvernement

Le secrétariat général du Gouvernement assure un suivi de l'adoption des décrets d'application et en rend périodiquement compte au Premier ministre.

Il importe que chaque ministère, lorsqu'il transmet aux fins de signature par le Premier ministre un décret d'application d'une loi votée ou d'une ordonnance, mentionne systématiquement l'article de la loi dont il est fait application.

Le site légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>) met à la disposition du public des tableaux d'application des lois qui permettent de connaître l'échéancier prévisionnel des décrets d'application des lois adoptées depuis le début de la 12^{ème} législature, et d'accéder aux décrets déjà publiés. Les décrets restant à prendre sont expressément mentionnés.

En application des dispositions de l'article 67 de la loi n°[2004-1343](#), un rapport doit être adressé au Parlement par le Gouvernement sur l'application de chaque loi. La transmission de ce rapport obéit aux règles mentionnées au 5.4.

7.2. Recueil des contreseings des décrets d'application

On recueillera les contreseings le plus rapidement possible. A cette fin :

- on aura recours à la procédure du contreseing simultané ([voir 4.4.2](#)) ;
- les services ne seront pas saisis à nouveau pour avis, sauf dans le cas où le contreseing d'un ministre est requis alors que ce ministre n'avait pas été consulté lors de l'élaboration du texte ;
- s'ils remplissent les conditions requises, ces décrets pourront être mis en contreseing selon la procédure accélérée prévue par la [circulaire du Premier ministre du 6 décembre 1995 \(annexe 11\)](#).

8. TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

On se reportera à la [circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998](#) qui définit la procédure de suivi de la transposition des directives en droit interne.

9. PUBLICATION DES TEXTES

9.1. Règles concernant les publications au Journal officiel et dans les bulletins officiels

9.1.1. La publication au Journal officiel

Publiée sous l'autorité du Premier ministre, l'édition Lois et décrets du Journal officiel de la République française paraît tous les jours, sauf le lundi et certains jours fériés.

Sauf en ce qui concerne les informations parlementaires, dont chaque assemblée conserve la maîtrise, les demandes de publication de textes dans cette édition du Journal officiel doivent impérativement être adressées au service législatif du secrétariat général du Gouvernement dans les formes et selon la procédure prévues au [4.7](#). Toute transmission directe à la direction des Journaux officiels d'un texte en vue de son insertion à l'édition Lois et décrets du Journal officiel est irrecevable et de nature à engendrer un retard inutile dans la publication du texte concerné.

9.1.1.1. Publication des lois et règlements.

La publication des lois ainsi que des dispositions réglementaires émanant du Gouvernement ou des ministres est centralisée dans le Journal officiel de la République française.

La publication au Journal officiel remplit deux fonctions :

- elle porte les textes à la connaissance de l'administration et du public ;

- elle rend ces textes opposables.

La publication des lois et des règlements au Journal officiel de la République française est donc nécessaire pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique.

Toutefois, la publication des dispositions d'ordre réglementaire prises par les autorités déconcentrées ou décentralisées est réalisée par des voies propres à ces autorités.

En vertu de l'article 1^{er} du code civil, tel qu'il a été modifié par l'ordonnance n° [2004-164](#) du 20 février 2004, les textes entrent en vigueur le lendemain de leur publication au Journal officiel (à moins que leur exécution immédiate n'ait été décidée dans les conditions rappelées au [1.5.4](#)). Cette publication doit être assurée, le même jour, sur papier et sous forme électronique. Le Journal officiel électronique peut être consulté sur le site de la direction des Journaux officiels.

Certains actes ne font l'objet, compte tenu de leur nature, de leur portée et du public auxquels ils s'adressent, que d'une publication électronique. Les matières concernées sont fixées par le décret n° [2004-617](#) du 29 juin 2004.

9.1.1.2. Publication des décisions individuelles

Un certain nombre de décisions individuelles font l'objet d'une publication. C'est le cas, notamment, des décrets de nomination.

Il n'en reste pas moins qu'à la différence des règlements, les actes individuels prennent effet dès leur signature, dès lors tout au moins qu'ils sont favorables à leurs destinataires. Il en va ainsi, par exemple, des décisions de nomination des fonctionnaires (C.E. sect., 19 décembre 1952, [Dlle Mattéi](#)) ou des nominations et promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur (C.E., Ass., 14 mai 1954, [Clavel](#)).

En revanche, le délai dont disposent les tiers pour se pourvoir au contentieux ne court qu'à compter de la publication.

Les décisions individuelles intervenant dans les matières définies par le décret du 29 juin 2004 (voir 9.1.1.1. ci-dessus) ne sont publiées que sous forme électronique. Le code de justice administrative (article R. 421-1) précise que cette publication fait courir le délai du recours ouvert aux tiers.

A contrario, un certain nombre d'actes individuels, portant principalement sur le nom et la nationalité des personnes (voir décret n° [2004-459](#) du 28 mai 2004), ne sont publiés que sur papier.

9.1.1.3. Publication des accords internationaux.

Aux termes de [l'article 55 de la Constitution](#), " les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois (...) "

Un traité ratifié ou un accord en forme simplifiée, qu'il soit soumis ou non à approbation, n'est pas opposable aux tiers s'il n'a pas été publié.

Les traités doivent être publiés au Journal officiel de la République française conformément aux dispositions du [décret n° 53-192 du 14 mars 1953](#) relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France.

Le ministère des affaires étrangères doit produire, le cas échéant, une note juridique exposant les raisons pour lesquelles, selon lui, les stipulations de l'engagement international n'entrent pas dans le champ de l'[article 53 de la Constitution](#).

9.1.2. Les publications aux bulletins officiels

9.1.2.1. Obligation de publication de certains documents.

La [loi n° 78-753 du 17 juillet 1978](#) portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public crée une obligation de publication des documents qu'elle mentionne.

L'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 comporte, en effet, les dispositions (cf. [annexe 18](#)) suivantes :

“ Font l'objet d'une publication régulière :

“ - les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;

“ - la signalisation des documents administratifs.

“ Un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article ”.

Le [décret n° 79-834 du 22 septembre 1979](#), pris pour l'application de cet article 9, prévoit la création pour chaque administration d'un Bulletin officiel ayant une périodicité au moins trimestrielle. Il est admis que plusieurs ministères peuvent s'associer pour publier un Bulletin officiel commun.

9.1.2.2. Entrée en vigueur des textes.

La publication d'un texte dans un recueil, même officiel, d'un ministère, autre que le Journal officiel, ne fait pas entrer ce texte en vigueur à l'égard des personnes extérieures à ce ministère.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'un texte qui ne peut intéresser qu'une catégorie restreinte d'administrés, la publication au Bulletin officiel peut suffire pourvu que les intéressés en soient informés (voir notamment [CE, 15 novembre 1978, Vesque](#), Rec. p. 692, à propos du Bulletin officiel des PTT). En outre, dans le cas particulier des délégations de signature accordées par les dirigeants d'un établissement public, la publication de l'acte de délégation au bulletin officiel du ministère dont relève l'établissement est regardée comme suffisante (voir [CE 23 juillet 2003 CLL Pharma](#))

L'article 5-1 de l'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs prévoit que « La publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans des conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée. »

9.2. Saisine du secrétariat général du Gouvernement aux fins de publication

Les textes doivent être expédiés au secrétariat général du Gouvernement :

- par le chef du bureau du cabinet, et lui seul ;
- à l'attention du service législatif (contrôle et publication des textes).

Les mentions réclamant une publication urgente doivent toujours être motivées.

9.3. Typologie des erreurs et recevabilité des rectificatifs

On distingue deux types d'erreurs :

- L'erreur reproduite dans le Journal officiel provient d'une erreur comprise dans l'original même du texte. En ce cas, la procédure du rectificatif n'est pas admissible. Il faut adopter un texte modificatif pris dans les mêmes formes que le texte initial.

- L'erreur imprimée au Journal officiel provient d'une reproduction erronée de la copie employée pour la publication ou d'un défaut de conformité entre la copie et l'original. Il convient donc de rétablir la conformité du texte publié à l'original. En ce cas, la procédure du rectificatif est admise.

9.4. Relecture des copies et des épreuves

Afin d'éviter les erreurs dans la publication des textes au Journal officiel et la multiplication des rectificatifs, il convient de se conformer strictement aux règles suivantes.

Les copies destinées à la publication doivent être rigoureusement conformes à l'original.

En cas de confection d'épreuves, les services doivent s'attacher à une relecture minutieuse de celles-ci ; les corrections apportées sur les épreuves doivent être inscrites au stylo à bille rouge, en se conformant exactement aux principaux signes de correction en usage, qui doivent être repris dans le corps du texte et en marge ([annexe 19](#)). Ainsi, si un mot est ajouté ou remplacé, il convient de faire figurer le nouveau mot accolé au signe de correction dans la marge. Les épreuves ainsi relues et corrigées sont retournées au service législatif du secrétariat général du Gouvernement après apposition sur le document lui-même de la mention " bon à tirer ", suivie de la date, de la signature du relecteur et de l'indication de son identité et de sa fonction.

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement,

Jean-Marc SAUVÉ

ANNEXE 1 TEXTES RELATIFS A L'EMPLOI DE LA LANGUE FRANCAISE

[Article 2 de la Constitution](#) issu de la [loi constitutionnelle no 92-554 du 25 juin 1992](#) (J.O. du 26 juin 1992).

Délégation générale à la langue française et aux langues de France :
Vocabulaire et terminologie
Le Répertoire terminologique 2000 (JO 22 septembre 2000)

[Loi no 75-1349 du 31 décembre 1975](#) relative à l'emploi de la langue française (J.O. du 4 janvier 1976).

[Loi no 94-665 du 4 août 1994](#) relative à l'emploi de la langue française (J.O. du 5 août 1994).

[Décret no 84-171 du 12 mars 1984](#) instituant un Haut Conseil de la francophonie (J.O. du 13 mars 1984).

Décret no 86-439 du 11 mars 1986 relatif à l'enrichissement de la langue française (J.O. du 16 mars 1986).

[Décret no 89-403 du 2 juin 1989](#) modifié instituant un Conseil supérieur de la langue française et une délégation générale à la langue française (J.O. du 22 juin 1989).

[Décret no 95-240 du 3 mars 1995](#) pris pour l'application de la loi relative à l'emploi de la langue française (J.O. du 5 mars 1995).

Circulaire du 14 mars 1977 concernant la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française (J.O. du 19 mars 1977), modifiée par la circulaire du 20 octobre 1982 (J.O. du 21 octobre 1982).

[Circulaire du 12 avril 1994](#) relative à l'emploi de la langue française par les agents publics (J.O. du 20 avril 1994).

[Circulaire du 19 mars 1996](#) relative à l'application de la [loi no 94-665](#) du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (J.O. du 20 mars 1996).

[Décret n° 96-235 du 21 mars 1996](#) relatif au rattachement de la Délégation générale à la langue française au ministère de la culture (J.O n° 71 du 23 mars 1996)

[Décret n° 96-602 du 3 juillet 1996](#) relatif à l'enrichissement de la langue française (J.O n° 243 du 05 juillet 1996).

[Décret du 7 juin 1999](#) portant disposition des membres du conseil supérieur de la langue française (J.O n° 130 du 8 juin 1999).

[Circulaire du 20 septembre 2001](#) relative à l'application de l'article 2 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (J.O n° 250 du 27 octobre 2001).

[Décret n° 2001-950 du 16 octobre 2001](#) modifiant le décret n° 89-403 du 2 juin 1989 instituant un Conseil supérieur de la langue française et une délégation générale à la langue française (J.O n° 243 du 19 octobre 2001).

ANNEXE 2

ORDONNANCE N° 2004-164 DU 20 FÉVRIER 2004 RELATIVE AUX MODALITÉS ET EFFETS DE LA PUBLICATION DES LOIS ET DE CERTAINS ACTES ADMINISTRATIFS (J.O N° 44 DU 21 FÉVRIER 2004 PAGE 3514)

NOR: JUSX0300196R

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, notamment son article 4 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Article 1

L'article 1er du code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1er. - Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

« En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux actes individuels. »

Article 2

Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances accompagnées d'un rapport de présentation, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs.

Article 3

La publication des actes mentionnés à l'article 2 est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique. Le Journal officiel de la République française est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite.

Article 4

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définit les actes individuels, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, qui, en l'état des techniques disponibles, ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique.

Article 5

Un décret en Conseil d'Etat définit les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

Article 5-1

La publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans des conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

Article 6

Sont abrogés :

- la loi du 12 vendémiaire an IV qui détermine un mode pour l'envoi et la publication des lois ;
- l'ordonnance royale du 27 novembre 1816 concernant la promulgation des lois et ordonnances ;
- l'ordonnance royale du 18 janvier 1817 additionnelle à celle du 27 novembre 1816 concernant la publication des lois et ordonnances ;
- le décret du 5 novembre 1870 relatif à la publication des lois et des décrets ;
- la loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion au Journal officiel à l'insertion au Bulletin des lois dans tous les cas où elle est prévue par les textes législatifs et réglementaires et supprimant le Bulletin des lois.

Article 7

La présente ordonnance entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant sa publication au Journal officiel de la République française.

Article 8

Le Premier ministre et le garde des sceaux, ministre de la justice, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

ANNEXE 4

Consultation de l'Assemblée de Corse sur les textes comportant des dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse.

1. Consultation de l'Assemblée de Corse sur les textes

Textes législatifs et réglementaires

Aux termes de l'article L. 4422-16 du C.G.C.T. :

<< L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

Elle dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence, sur demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse . Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné >>.

Le préfet de Corse est par ailleurs seul habilité à procéder à la saisine des organes de la collectivité.

En conséquence, lorsqu'un département ministériel est amené à élaborer des projets de loi ou de décret propres à la Corse ou comportant des dispositions spéciales à la Corse, il doit les adresser au préfet de Corse, selon les procédures définies au 2, afin que celui-ci en saisisse l'Assemblée de Corse.

Le projet de texte transmis doit être celui arrêté définitivement après accord interministériel.

L'obligation découlant de l'article L. 4422-16 ne porte que sur les textes comportant des mesures spécifiques à la Corse. En cas de doute sur la spécificité du texte, il convient de consulter le ministre de l'intérieur sous le timbre de la direction générale des collectivités locales.

Lorsqu'il est nécessaire de réduire à quinze jours le délai de consultation de l'Assemblée de Corse, il convient, au moment de la transmission du texte au préfet de Corse, d'indiquer à celui-ci les raisons pour lesquelles l'avis est requis en urgence.

De manière générale, et afin de faciliter l'examen du texte par l'Assemblée de Corse dans le cadre de la programmation de ses sessions, il est souhaitable de faire connaître le degré d'urgence attaché à l'avis de la collectivité territoriale lors de la transmission du texte au préfet de Corse.

Dans toute la mesure du possible, la saisine de l'assemblée territoriale doit permettre l'examen du texte lors de l'une de ses deux sessions ordinaires.

La consultation doit, naturellement, être intervenue avant que le Conseil d'Etat ne rende son propre avis.

Le ministre de l'intérieur doit être tenu informé de la consultation sous le timbre du cabinet.

2. *Rôle du président du conseil exécutif de Corse*

En vertu de l'article L. 4422-15 du C.G.C.T., l'Assemblée de Corse << règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif >>. L'exécutif de la collectivité et de son assemblée est le président du conseil exécutif. Il représente la collectivité territoriale, prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée, exécute le budget, gère le patrimoine et dirige les services de la collectivité.

C'est, en conséquence, le président du conseil exécutif qui doit être saisi sous couvert du préfet de Corse (secrétariat général pour les affaires de Corse), des projets de texte pour lesquels est nécessaire la consultation préalable de la collectivité territoriale. Les correspondances émanant des ministères doivent comporter la mention exacte du titre de leur destinataire : << M. le président du conseil exécutif de Corse >>.

Le président du conseil exécutif de Corse doit être également, sauf exception, désigné par les textes, pour l'exercice d'une compétence reconnue à la collectivité territoriale, comme l'autorité compétente pour agir en son nom.

ANNEXE 6 Codes en préparation

Codes déjà examinés par la commission supérieure de codification

- Code du tourisme
- code des métiers et de l'artisanat
- code de la défense

Codes en préparation dans le cadre du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (loi du 2 juillet 2003)

- Code de l'administration
- Code du sport ;
- Code des transports ;
- Code de la commande publique ;
- Code général de la fonction publique ;
- code des étrangers
- code de l'énergie

Parties réglementaires des codes dont la partie législative a fait l'objet d'une ordonnance

- code de l'action sociale et des familles
- code monétaire et financier
- code de l'environnement
- code de commerce
- code de la santé publique

ANNEXE 7

REGLES APPLICABLES AUX NOMINATIONS DES MEMBRES DES CONSEILS ET DIRIGEANTS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC

I. - Règles applicables à l'ensemble des établissements publics et entreprises du secteur public

1. Limites d'âge

1.1. Dirigeants

L'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public fixe à 65 ans la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux, directeurs ou membres de directoire des sociétés, entreprises et établissements du secteur public.

Les fonctions des intéressés cessent de plein droit quand ils atteignent l'âge limite.

Ce texte s'applique à quatre catégories d'établissements ou d'entreprises :

- a) Les établissements ou entreprises visés à l'article 1^{er} de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, même si le nombre de leurs salariés est inférieur à 200 ;
- b) Les autres établissements publics de l'Etat, quelle que soit leur nature et leur champ de compétence géographique, et même si leurs présidents sont élus ;
- c) Les autres sociétés dans lesquelles l'Etat, les collectivités ou personnes publiques ou la Caisse des dépôts et consignations, ou les personnes morales visées à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1983 détiennent ensemble plus de la moitié du capital et dans lesquelles les nominations aux fonctions ainsi énumérées sont prononcées, approuvées ou agréées par décret ;
- d) Les sociétés d'économie mixte qui sont concessionnaires d'autoroutes, en vertu de l'article L. 122-6 du code de la voirie routière et dont l'Etat détient plus de la moitié du capital.

Toutefois, le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président et le procureur général de la Cour des comptes peuvent continuer à présider, jusqu'à ce qu'ils aient atteint la limite d'âge de 68 ans, les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence.

Il convient de préciser que dans les établissements publics dont l'organe délibérant, bien qu'il ne porte pas le nom de conseil d'administration, a des pouvoirs équivalents, la limite d'âge de 65 ans s'applique au président de l'organe délibérant, quel que soit son nom, de même qu'au directeur général ou, en l'absence de directeur général, au directeur.

Il faudrait une disposition législative expresse pour déroger à ces limites d'âge.

1.2. Membres des conseils d'administration

Le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 a abrogé les décrets n° 72-208 du 20 mars 1972 et n° 76-618 du 7 juillet 1976, de sorte qu'il n'existe plus, en matière de limite d'âge, de règles générales applicables aux membres des conseils d'administration des établissements publics et entreprises du secteur public.

Il convient donc de se référer aux statuts de chaque organisme.

Il est signalé, toutefois, que pour les entreprises ayant la forme de société commerciale, les articles L. 225-19 (conseil d'administration) et L. 225-70 (conseil de surveillance) du code de commerce sont applicables. Ces articles prévoient qu'à défaut de dispositions expresses dans les statuts, le conseil

d'administration ou le conseil de surveillance d'une entreprise ne peut comporter plus d'un tiers de membres ayant dépassé l'âge de 70 ans.

2. Désignation des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration ou organes délibérants en tenant lieu

Le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 prévoit que les représentants de l'Etat dans les conseils d'administration ou organes délibérants en tenant lieu, quelle que soit la nature de l'organisme considéré (établissement public, société, groupement, association) sont choisis parmi les fonctionnaires de l'Etat de catégorie A et les agents contractuels de l'Etat d'un niveau équivalent, en activité ou en retraite, âgés de trente ans au moins ou ayant huit ans de services publics.

Il convient de préciser qu'un fonctionnaire en détachement hors de l'administration, hors cadres ou en disponibilité n'est pas en activité.

Sous réserve des règles applicables à certaines entreprises du secteur public (cf. infra II, 1.1.1.1, 1.1.1.2 et 2.1), les représentants de l'Etat nommément désignés sont, sauf dispositions particulières différentes, nommés par arrêté du ou des ministres intéressés, pour une durée de trois ans]. Cette règle s'applique aux représentants de l'Etat désignés jusqu'à présent par simple lettre. Il est souhaitable que ces arrêtés soient publiés au Journal officiel.

Les représentants de l'Etat cessent leurs fonctions par démission ou s'ils perdent la qualité en vertu de laquelle ils ont été nommés ; ils peuvent être remplacés à tout moment.

Pour les organismes qui ne relèvent pas de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 (cf. infra II, 1.1.1.2), il n'y a pas, sauf dispositions particulières des statuts, de renouvellement simultané de la totalité des membres des conseils, et le mandat de chacun d'eux expire donc à l'échéance des trois ans après sa nomination.

Il est souligné que ces règles s'appliquent à tous les organismes dont les conseils d'administration comprennent des représentants de l'Etat, y compris les établissements publics administratifs, et les sociétés dans lesquelles l'Etat détient une participation minoritaire.

Le décret du 12 juillet 1994 étant un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, il n'est possible d'y déroger que par une loi ou un décret de même forme.

3. Durée des fonctions des présidents, directeurs généraux et directeurs

Le décret n° 79-153 du 26 février 1979 fixe à trois ans la durée maximale des fonctions des présidents des établissements publics de l'Etat, qu'ils aient ou non un caractère industriel et commercial, des entreprises nationalisées constituées ou non sous forme de sociétés anonymes et de celles des personnes morales dont, en application de dispositions législatives ou réglementaires expresses, les dirigeants sont désignés par l'Etat.

La portée de ce décret est donc très générale. Toutefois, le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 a prévu des règles différentes pour les présidents du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et membres du directoire des entreprises auxquelles est applicable l'article 11 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 (cf. infra, II, 1.2.2)

La durée de trois ans s'applique d'office au président du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou de l'organe délibérant qui en tient lieu ainsi qu'aux personnes qui, quel que soit leur titre, exercent des fonctions équivalentes.

La même durée est applicable, lorsqu'ils sont désignés par l'Etat ou avec son accord pour un mandat d'une durée déterminée, aux membres du directoire, directeurs généraux, directeurs et personnes qui, quel que soit leur titre, exercent des fonctions équivalentes.

Ainsi, alors que, pour les présidents, la durée de trois ans est applicable de plein droit, elle ne s'applique aux directeurs que si le texte statutaire organisant l'entreprise prévoit une durée déterminée. Si le texte statutaire ne prévoit aucune durée, le directeur général, le directeur, ou les membres du directoire sont donc nommés sans limitation dans le temps.

Dans tous les cas, ces règles ne font pas obstacle aux mesures individuelles que pourrait prendre l'autorité compétente pour mettre fin, à tout moment, aux fonctions des personnes visées.

Sauf dispositions contraires des statuts, les fonctions visées sont susceptibles de renouvellement.

Le décret du 26 février 1979 étant un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, il ne peut y être dérogé que par une loi ou un décret de même forme.

4. *Autorité compétente pour nommer les présidents, directeurs généraux et directeurs*

Ce point est traité par la présente circulaire au 2.6. (Règles propres aux mesures individuelles concernant les fonctionnaires et agents publics). Il est rappelé, en particulier, que lorsque les dispositions applicables prévoient une nomination par décret, sans autre précision, cette nomination doit être effectuée par décret du Président de la République.

5. *Incompatibilités*

L'article L.O. 145 du code électoral précise que sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président et de membre de conseil d'administration des entreprises nationales et des établissements publics nationaux. Toutefois, cette incompatibilité ne s'applique pas aux députés désignés, soit en cette qualité, soit du fait d'un mandat électoral local, comme président ou membre de conseil d'administration en application des textes organisant ces entreprises ou établissements. Cette règle est également applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 297 du code électoral, ainsi qu'aux représentants français au Parlement européen en vertu de l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

Il convient donc de veiller à ne pas désigner de parlementaires dans l'instance délibérante d'établissements publics ou entreprises publiques dont les statuts ne comportent pas de dispositions particulières le permettant. Le fait que les statuts de l'organisme prévoient la présence d'un parlementaire parmi les membres du conseil d'administration ne permet pas, à lui seul, que ce parlementaire soit nommé ou élu pour exercer la présidence. Il faut pour cela que les statuts prévoient expressément que la présidence peut ou doit être confiée à un parlementaire. De même, le parlementaire nommé au conseil d'administration du fait de son mandat local ne pourra être porté à la présidence que si, en vertu des statuts, celle-ci est exercée par le titulaire de ce mandat.

Il y a lieu d'entendre par "établissement public national" tout établissement public dont la tutelle relève de l'Etat, quel que soit son statut et son champ de compétence géographique (Conseil constitutionnel, décision n° 98-17 I du 28 janvier 1999).

6. *Avis préalable de la Commission de déontologie*

Les nominations dans des entreprises du secteur public concurrentiel, lorsqu'elles entraînent la cessation définitive des fonctions (démission, départ à la retraite) ou une mise en disponibilité de l'agent public concerné, sont obligatoirement soumises à l'avis préalable d'une commission chargée d'examiner la compatibilité des activités envisagées avec les fonctions publiques précédentes, dite Commission de déontologie.

Le décret n° 95-168 du 17 février 1995, modifié par le décret n° 95-833 du 6 juillet 1995, précise les règles applicables. Une circulaire du Premier ministre du 17 février 1995 décrit et commente le dispositif.

On pourra également se reporter aux rapports annuels de la Commission de déontologie.

Quelle que soit la position statutaire dans laquelle se trouvera placé l'agent public nommé dans une entreprise du secteur public concurrentiel, y compris dans le cas du détachement (non soumis à l'avis préalable de la commission), les dispositions de l'article 432-13 du code pénal relatives à la prise illégale d'intérêt font obstacle à la nomination, lorsque l'intéressé a été chargé, au cours des cinq années qui précèdent, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise, soit de conclure des contrats de toute sorte avec elle, soit d'exprimer son avis sur les opérations effectuées avec elle (CE, Ass. 6 décembre 1996, Soc. Lambda).

7. Déclaration de situation patrimoniale

La loi n° 95-126 du 8 février 1995 a étendu à de nombreux dirigeants d'organismes publics l'obligation de déclaration de situation patrimoniale créée pour certains élus et pour les membres du Gouvernement par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le dépôt des déclarations s'effectue auprès d'un organisme unique, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dont la composition et les modalités de fonctionnement ont été adaptées en conséquence par la loi n° 96-5 du 4 janvier 1996.

Le décret n° 96-762 du 1^{er} septembre 1996 précise les emplois de direction et les organismes publics auxquels s'impose la nouvelle obligation. Une circulaire du Premier ministre du même jour décrit et commente l'ensemble du dispositif et précise les procédures à suivre.

Il convient de se référer à ces textes et de les appliquer scrupuleusement, car le non-respect de l'obligation frappe de nullité la nomination intervenue.

8. Présentation des mesures de nomination

Qu'elles prennent la forme d'un décret ou d'un arrêté, les mesures de nomination des membres des conseils et des dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public doivent respecter les règles de la présente circulaire, en particulier celles mentionnées au 1-2-5, au 2-6 et au 4-7.

Trois points méritent une mention particulière :

- il est impératif de joindre au dossier la notice biographique de la personne ou des personnes qu'il s'agit de nommer ;
 - afin d'éviter toute erreur ou toute ambiguïté, il n'y a pas lieu d'indiquer, dans un texte de nomination, la durée du mandat de la personne nommée ou la date de l'échéance de ce mandat ; cette durée ou cette date ne doivent en effet résulter que de la mise en œuvre des règles législatives, réglementaires ou statutaires applicables à l'organisme concerné, et non d'une mesure individuelle ;
 - doit être proscrite toute date d'effet rétroactive de la nomination ; pour la période antérieure à la date de signature ou de publication de la mesure de nomination, celle-ci serait en effet illégale et, en tout état de cause, sans incidence sur la validité des actes accomplis par la personne nommée.

II. - Règles propres aux établissements publics industriels et commerciaux et aux sociétés anonymes du secteur public

1. Etablissements publics et sociétés soumis aux règles de composition et de fonctionnement des conseils d'administration ou de surveillance fixées au chapitre Ier du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

Il s'agit des établissements publics industriels et commerciaux et autres établissements publics dont la majorité du personnel est soumise au droit privé et des sociétés du secteur public mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 4 de la même loi (établissements publics et sociétés de moins de 200 salariés et sans filiale de plus de 200 salariés, et entreprises figurant aux annexes II et III de la loi). A ces entreprises doivent être ajoutées celles auxquelles une loi spécifique rend applicable, en tout ou partie, le chapitre Ier du titre II de la loi du 26 juillet 1983 : c'est le cas de La Poste.

1.1. Membres du conseil d'administration ou de surveillance

1.1.1. Dispositions communes

1.1.1.1. Nomination.

Sont nommés par décret les représentants de l'Etat et, quand l'entreprise relève de l'article 5 de la loi du 26 juillet 1983, les personnalités qualifiées.

Les fonctions de membre d'un conseil d'administration ou de surveillance ne constituant pas des emplois publics, les décrets dont il s'agit sont des décrets du Premier ministre et non du Président de la République. Bien qu'aucun ministre n'ait d'acte juridique à prendre pour l'exécution d'un décret de nomination, il convient de faire contresigner ces décrets par le ou les ministres dont relève l'activité de l'entreprise ou ceux sous la tutelle de qui elle est placée si ses statuts le précisent.

Le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 prévoit que les représentants de l'Etat dans les entreprises auxquelles est applicable l'article 11 de la loi du 26 juillet 1983 sont nommés par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ou des ministres intéressés.

Le dernier alinéa de l'article 11 de la loi du 26 juillet 1983 précise que les dispositions des articles L.225-25 et L.225-72 du code de commerce, qui imposent la détention d'un nombre minimum d'actions de la société, ne sont pas applicables aux membres des conseils d'administration ou de surveillance des entreprises publiques nommés par décret, c'est-à-dire aux représentants de l'Etat et aux personnalités qualifiées.

1.1.1.2. Durée.

L'article 11 de la loi du 26 juillet 1983 prévoit que la durée du mandat des membres du conseil d'administration ou de surveillance est de cinq ans.

L'interdiction de l'exercice de plus de trois mandats consécutifs a été supprimée par l'article 21 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, le remplaçant n'exerce ses fonctions que pour la durée restant à courir jusqu'au renouvellement de la totalité du conseil.

L'article 7 du décret n° 83-1160 du 26 décembre 1983 portant application de la loi du 26 juillet 1983 indique que les mandats des membres du conseil d'administration ou de surveillance prennent effet à la date de la première réunion du conseil mis en place ou renouvelé en application de cette loi et prennent fin, le même jour, à l'issue d'une période de cinq ans.

1.1.1.3. Nombre de conseils.

Un membre de conseil d'administration ou de surveillance ne peut appartenir simultanément à plus de quatre conseils dans les entreprises visées aux 1, 2 et 3 de l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1983. Tout membre du conseil qui, lorsqu'il accède à un nouveau mandat, se trouve en infraction, doit, dans les trois mois, se démettre de l'un de ses mandats ; à défaut, et à l'expiration de ce délai, il est réputé s'être démis de son nouveau mandat.

1.1.1.4. Remplacement.

Il peut être mis fin, à tout moment, par décret, au mandat des membres du conseil d'administration ou de surveillance nommés par décret (loi du 26 juillet 1983, art. 12). Si l'administrateur que l'on souhaite remplacer n'a pas démissionné, il convient, comme pour toute mesure prise en considération de la personne, de le prévenir préalablement en lui laissant un délai suffisant pour présenter ses observations.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat (n° 106.395 du 7 octobre 1992, M. Reverdy) que, pour les entreprises dont le président est nommé par décret en conseil des ministres, il n'est pas possible de mettre fin par un décret du Premier ministre aux fonctions de membre du conseil d'administration de l'administrateur qui est président, car ce serait le priver de la qualité qui lui permet

d'être président. Préalablement à son remplacement comme administrateur, il faut donc un décret en conseil des ministres mettant fin à ses fonctions de président.

1.1.2. Personnalités qualifiées

Il n'en existe que dans les conseils des entreprises relevant de l'article 5 de la loi du 26 juillet 1983, qui prévoit << des personnalités choisies soit en raison de leur compétence technique, scientifique ou technologique, soit en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux ou locaux des activités en cause, soit en raison de leur connaissance des activités publiques et privées concernées par l'activité de leur entreprise, soit en raison de leur qualité de représentants des consommateurs ou des usagers, nommées par décret, pris, le cas échéant, après consultation d'organismes représentatifs desdites activités >>.

L'article 31 de la loi n° 50-586 du 27 mai 1950 relative aux comptes spéciaux du Trésor, modifié par l'article 9 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social, précise que les administrateurs des entreprises publiques et sociétés d'économie mixte qui ne représentent pas l'Etat mais qu'il appartient au Gouvernement de désigner soit en raison de leur compétence personnelle, soit parce qu'ils représentent des intérêts économiques et sociaux, ne peuvent être choisis parmi les fonctionnaires en activité, à l'exception des chercheurs, des enseignants-chercheurs et des autres personnels régis par les statuts répondant aux exigences posées à l'article L. 411-3 du code de la recherche ou à l'article L. 952-2 du code de l'éducation. Des fonctionnaires, s'ils sont détachés hors de la fonction publique, en disponibilité ou hors cadres, peuvent être choisis comme personnalités qualifiées.

Il convient de signaler qu'aucune règle générale n'interdit la désignation comme personnalité qualifiée d'une personne de nationalité étrangère.

Les statuts de certaines entreprises et établissements ou les textes réglementaires qui leur sont applicables définissent en outre des conditions particulières applicables aux choix des personnalités qualifiées ; il convient de s'y référer au cas par cas.

1.1.3. Représentants de l'Etat

Pour les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1983, le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 permet de désigner les représentants de l'Etat parmi les présidents, directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints d'entreprises relevant de ce même article.

Cette possibilité existait déjà pour certaines entreprises publiques industrielles, pour les banques et pour les compagnies d'assurance publiques en vertu de trois décrets de 1984.

1.2. *Président du conseil d'administration*

1.2.1. Nomination

L'article 10 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 prévoit que les présidents de conseil d'administration des entreprises publiques de premier rang (celles mentionnées aux 1, 2 et 3 de l'article 1^{er}) sont nommés par décret, parmi les membres du conseil d'administration, sur proposition de celui-ci.

Pour celles des entreprises qui figurent sur la liste dressée par le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié, il s'agit d'un décret en conseil des ministres ; pour les autres entreprises, il s'agit d'un décret du Président de la République (cf. le 2.6 de la présente circulaire).

Dans les entreprises publiques en forme de société, il convient que le président de la société siège au conseil d'administration en tant que personnalité qualifiée ou en tant que représentant des actionnaires, et non en tant que représentant de l'Etat.

1.2.2. Durée du mandat

L'article 1^{er} du décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 prévoit que, nonobstant toute disposition réglementaire contraire, et par dérogation aux dispositions du décret n° 79-153 du 26 février 1979 (cf. supra I, 3), le président du conseil d'administration est, dans les entreprises auxquelles est applicable l'article 11 de la loi du 26 juillet 1983, nommé pour la durée de son mandat d'administrateur.

En conséquence, lorsque le président est désigné à l'occasion du renouvellement du conseil d'administration, la durée normale de son mandat est désormais de cinq ans. S'il est nommé entre deux renouvellements du conseil d'administration, la durée de son mandat de président sera celle restant à courir de son mandat d'administrateur.

Ces dispositions ne font pas obstacle à la possibilité de mettre fin à tout moment aux fonctions du président (cf. infra 1.2.3).

1.2.3. Révocation

Le président du conseil d'administration peut être révoqué par décret en conseil des ministres ou du Président de la République, sans qu'une proposition du conseil d'administration soit nécessaire.

Comme pour toute mesure prise en considération de la personne, il convient, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, de prévenir le président qu'on souhaite révoquer et de lui laisser un délai suffisant pour présenter ses observations.

Quand on veut remplacer un président nommé par décret en conseil des ministres, il convient de :

- mettre fin à ses fonctions de président par décret en conseil des ministres ;
- faire entrer, s'il n'y siège pas déjà, le futur président comme membre du conseil d'administration par décret du Premier ministre, éventuellement en remplacement de l'ancien président, ou de le faire désigner comme représentant des actionnaires ;
- réunir, dès que possible, le conseil d'administration pour qu'il propose le nouveau président ;
- nommer le nouveau président par décret en conseil des ministres.

1.3. *Directoire*

L'article 10 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 prévoit que, lorsque les entreprises sont des sociétés à directoire et conseil de surveillance, le directoire comprend trois à cinq membres nommés, hors des membres du conseil de surveillance et sur proposition de celui-ci, par décret.

Les membres du directoire peuvent être révoqués par décret, sans proposition du conseil de surveillance.

Si l'entreprise figure sur la liste prévue à cet effet, le président du directoire est nommé, et révoqué, par décret en conseil des ministres.

Les dispositions du décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatives à la durée des mandats s'appliquent aux entreprises à directoire et conseil de surveillance dans les conditions suivantes : les membres du directoire sont nommés pour une durée égale à celle des membres du conseil de surveillance qui les a proposés ; la durée des fonctions du président du conseil de surveillance est la même que celle des membres de ce conseil.

2. Etablissements publics et sociétés du secteur public non soumis au chapitre Ier du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

Les entreprises concernées sont, en premier lieu, celles qui n'entrent pas dans le champ défini à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1983, soit, schématiquement :

- les établissements publics administratifs et les autres établissements publics n'entrant pas dans les catégories mentionnées au 1. de l'article 1^{er}, ainsi que leurs filiales ;
- les filiales majoritaires des entreprises publiques relevant de l'article 1^{er} et les sociétés "codétenues" par elles, lorsqu'elles ne sont pas des sociétés anonymes ou ont moins de 200 salariés ;
- les sociétés d'économie mixte locales.

Ce sont, en second lieu, celles mentionnées à l'article 4 de la loi du 26 juillet 1983 :

- les entreprises publiques de premier rang relevant des 1. et 3. de l'article 1^{er} qui ont moins de 200 salariés et aucune filiale de plus de 200 salariés ;
- les entreprises inscrites sur les annexes II et III de la loi du 26 juillet 1983.

Il est à noter, enfin, que certaines règles s'appliquent aux sociétés dont une partie du capital est détenue par l'Etat, ou des établissements publics ou entreprises du secteur public, mais qui n'appartiennent pas au secteur public parce que le secteur privé détient plus de la moitié du capital.

2.1. Représentants de l'Etat

2.1.1. Etablissements publics et sociétés dont l'Etat est directement actionnaire

Dans les établissements et sociétés mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1983, les représentants de l'Etat peuvent être choisis parmi les dirigeants d'entreprises publiques (cf. II, 1.1.3 supra).

Dans les sociétés dont la majorité du capital est détenue directement par l'Etat, les représentants de l'Etat sont nommés par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ou des ministres intéressés (décret n° 94-582 du 12 juillet 1994, art. 5).

Dans les entreprises publiques en forme de société auxquelles n'est pas applicable le dernier alinéa de l'article 11 de la loi du 26 juillet 1983,

l'Etat doit détenir le nombre d'actions nécessaires pour satisfaire aux dispositions des articles L.225-25 et L.225-72 du code de commerce, en proportion du nombre de sièges qui lui sont réservés au conseil d'administration ou de surveillance.

2.1.2. Filiales d'entreprises publiques

L'article 51 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier tend à clarifier la situation des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration ou de surveillance des sociétés du secteur public dont l'Etat n'est pas directement actionnaire et à donner un fondement juridique incontestable à leur désignation.

Il prévoit ainsi la possibilité de nommer un ou plusieurs administrateurs d'Etat au conseil d'administration ou de la surveillance des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue, directement ou indirectement, soit par une entreprise du secteur public de premier rang, soit conjointement par l'Etat, un établissement public de l'Etat et, le cas échéant, des collectivités territoriales.

Le nombre de ces représentants ne peut excéder six, ni le tiers des membres du conseil d'administration ou de surveillance.

Pris en application de ces dispositions, le décret n° 96-1054 du 5 décembre 1996 modifié fixe la liste des entreprises concernées et, pour chacune d'entre elles, le nombre et la répartition entre ministères des représentants à désigner.

Les dispositions des articles 3, 4, 5, 6 et 8 du décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 (cf. supra I, 2) sont applicables à ces désignations.

2.2. Personnalités qualifiées

Il ne peut en exister que dans les établissements publics, si les statuts le prévoient, et dans les seules sociétés pour lesquelles une loi l'a permis puisque, dans le droit commun des sociétés commerciales, les administrateurs sont élus par et parmi les actionnaires.

L'article 31 de la loi n° 50-586 du 26 mai 1950 relative aux comptes spéciaux du Trésor, qui prévoit que les personnalités qualifiées ne peuvent être choisies parmi les fonctionnaires en activité, à l'exception des chercheurs et des enseignants chercheurs, est applicable à toutes les entreprises publiques et sociétés d'économie mixte (cf. II, 1.1.2 supra).

A N N E X E 8

Demande d'avis au Conseil d'État (Article L.112-2 du code de justice administrative)

1. Des demandes d'avis peuvent être adressées au Conseil d'État sur les difficultés juridiques rencontrées par les ministères.

Les questions relatives à l'application des articles 34 et 37 de la Constitution sont normalement soumises au Conseil d'État à l'occasion de l'examen d'un texte (projet de loi ou de décret ou encore selon la procédure prévue à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution) et non au travers d'une demande d'avis.

Plus généralement, le Conseil d'Etat ne sera pas saisi de demandes d'avis portant sur les questions posées par un texte en cours de préparation qui devra lui-même être soumis au Conseil d'Etat. C'est à l'occasion de l'examen du texte que ces questions seront tranchées. En outre, le Conseil d'Etat n'est pas saisi de questions soulevées par des litiges pendants devant une juridiction.

2. La saisine du Conseil d'État est effectuée par le secrétariat général du Gouvernement.

Cette règle de saisine ne remet évidemment pas en cause la faculté dont disposent les ministères de prendre l'initiative d'une demande d'avis. Les demandes seront adressées en leur nom et sous leur timbre au conseil d'Etat, par les soins du secrétariat général du Gouvernement, après accord du Premier ministre.

La demande d'avis doit être signée du ministre lui-même ou, exceptionnellement, de son directeur du cabinet. Si le sujet relève de plusieurs ministères, la demande d'avis doit être signée de chacun des ministres concernés.

Concrètement, il appartient au ministre souhaitant formuler la demande d'adresser au service législatif du secrétariat général du Gouvernement le projet de demande d'avis, accompagné d'un dossier contenant :

- une copie des textes législatifs ou réglementaires pouvant être utiles à la solution de la question ;
- des correspondances ou documents établissant de manière claire et précise la position des autres ministères concernés par la question posée. En l'absence de réponse dans un délai raisonnable, la lettre informant ces départements ministériels de l'intention de demander l'avis du Conseil d'État doit être considérée comme suffisante.

Il est rappelé que les avis et délibérations du conseil d'Etat sont destinés au seul Gouvernement et ne doivent pas être rendus publics, sauf dérogation expresse accordée par le Premier ministre.

3. Cas particulier de la saisine pour avis du conseil d'Etat, lors de la négociation d'actes de l'union européenne

De la qualité de la transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

Seul un travail juridique continu, du stade de la négociation des normes de l'Union européenne à celui de l'adoption des mesures nationales de transposition, est de nature à garantir une transcription rapide et adéquate de ces normes dans le droit interne.

Ce travail est également utile pour apprécier, avant leur entrée en vigueur, l'impact des actes qui sont d'application directe.

Le travail préparatoire qui doit être conduit dès le stade de la négociation incombe à titre essentiel aux ministères. Ainsi que le précise la circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne, chaque ministère, responsable dans son domaine de la transposition des directives, doit veiller à prendre en compte, dès le stade de l'élaboration et de la négociation des propositions de directive, les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés qui pourront en résulter. Il peut, le cas échéant, s'appuyer à ce titre sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution quant à la nature législative ou réglementaire des dispositions que comporte le projet ou la proposition d'acte de l'Union européenne.

Toutefois, cette procédure ne permet pas de bénéficier du conseil juridique du Conseil d'Etat sur l'ensemble des questions qui peuvent apparaître lors d'une négociation, questions dont certaines appellent une analyse approfondie.

Aussi apparaît-il utile de mettre en place une procédure particulière permettant de recueillir l'avis de la Haute Assemblée sur les difficultés juridiques apparaissant en cours de négociation.

a. Textes susceptibles de faire l'objet d'une demande d'avis

Parmi les centaines de textes faisant chaque année l'objet d'une saisine du Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, seul un petit nombre soulève des difficultés telles qu'elles justifient, au stade de la négociation, une saisine pour avis du Conseil d'Etat.

Il s'agit de propositions ou projets dont l'application est susceptible d'avoir un impact important sur le droit interne. Tel est notamment le cas de textes dont la transposition en droit interne pourrait soulever des difficultés de nature constitutionnelle ou de projets ou propositions d'actes (qu'il s'agisse de directives, de décisions-cadres ou de règlements) fondés sur des concepts dont la traduction en droit interne paraîtrait incertaine.

La saisine du Conseil d'Etat a ainsi vocation à répondre aux interrogations d'ordre juridique identifiées dans la définition des positions françaises dans la négociation européenne effectuée sous l'égide du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I). Elle a pour objet d'aider le Gouvernement dans la négociation de l'acte dans le cadre des institutions de l'Union européenne.

b. Conditions de la saisine du Conseil d'Etat

L'opportunité de la saisine du Conseil d'Etat fait l'objet d'une expertise interministérielle qu'il appartient au S.G.C.I. de conduire.

La formulation de la demande d'avis donne lieu à un travail interministériel sous l'égide du S.G.C.I. En règle générale, sous réserve d'une appréciation au cas par cas, il conviendra de veiller à ce que la souplesse de la rédaction de la demande d'avis permette au Conseil d'Etat de se saisir d'une question que le Gouvernement n'aurait pas identifiée au préalable.

Le projet de demande d'avis, accompagné d'un compte-rendu de l'état de la négociation, d'une présentation de la position de la Commission et de la dernière version de l'acte en cours de négociation à la date de la saisine, est adressé par le S.G.C.I. au secrétaire général du Gouvernement. Il appartient au Premier ministre (secrétariat général du gouvernement) de décider de la transmission au Conseil d'Etat.

Les modalités d'examen par le Conseil d'Etat sont celles normalement applicables aux autres demandes d'avis présentées sur le fondement de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, tant en ce qui concerne les délais de traitement que la détermination de la formation appelée à en connaître.

L'avis sera transmis par le Conseil d'Etat au secrétariat général du Gouvernement et au S.G.C.I.

Il convient de veiller à ce que cette nouvelle possibilité soit utilisée chaque fois qu'un projet ou une proposition d'acte de l'Union européenne paraîtra poser des problèmes juridiques ou qu'apparaîtront, en cours de négociation, des difficultés de cette nature.

ANNEXE 9

Tableau indicatif concernant les décrets d'application des lois

Loi (ou ordonnance) n°

Ministère :

Objet du décret	bureau responsable	article de la loi	base légale	Nature du décret	consultations obligatoires /saisine ⁽¹⁾	saisine du Conseil d'Etat ⁽¹⁾	date de publication	Priorité

(1) le cas échéant

A N N E X E 10

DECRET No 47-233 DU 23 JANVIER 1947 MODIFIE AUTORISANT LES MINISTRES A DELEGUER, PAR ARRETE, LEUR SIGNATURE

Le président du conseil des ministres,
Vu le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment les articles 62, 82 et 84,

Décète :

Art. 1^{er} (*Remplacé, décret no 87-390, 15 juin 1987, modifié, décret n°97-464, 9 mai 1997, art.3*).- Les ministres et secrétaires d'Etat peuvent donner délégation pour signer tous actes individuels ou réglementaires, à l'exception des décrets, ainsi que toutes ordonnances de paiement, de virement ou de délégation et tous ordres de recettes :

1° Aux directeurs, directeurs adjoints et chefs de leur cabinet, en ce qui concerne les affaires pour lesquelles délégation n'a pas été donnée à l'une des personnes mentionnées au 2° " et 3° ";

2° Aux directeurs, chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs de leur administration centrale en ce qui concerne les affaires des services relevant de leur autorité et, en cas d'absence ou d'empêchement du chef de service, du directeur adjoint ou du sous-directeur sous l'autorité duquel il se trouve directement placé, à un fonctionnaire de ces services appartenant à un corps de catégorie A ;

" 3° Aux chefs de service à compétence nationale en ce qui concerne les affaires des services relevant de leur autorité, et, en cas d'absence ou d'empêchement du chef de service sous l'autorité duquel il se trouve directement placé, à un fonctionnaire appartenant à un corps de catégorie A . "

Art. 2 - (*Remplacé, décret no 87-390, 15 juin 1987, art. 2 modifié, décret n°97-464, 9 mai 1997, art.3*). - Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, les ministres et secrétaires d'Etat peuvent, en outre, donner délégation aux fonctionnaires de leur administration centrale, " ou des services à compétence nationale placés sous leur autorité ", appartenant à un corps de catégorie A pour signer les ordonnances de paiement, de virement, de délégation, les pièces justificatives de dépenses et les ordres de recettes.

Art. 3. - La délégation prend fin en même temps que les pouvoirs du ministre qui l'a donnée.

L'arrêté doit désigner le ou les titulaires de la délégation et les matières qui en feront l'objet ; il est publié au *Journal officiel* de la République française.

Art. 4. - Les dispositions des décrets du 16 février 1916, autorisant les ministres à déléguer par arrêté leur signature, et du 19 décembre 1916, autorisant le ministre de l'éducation nationale à déléguer sa signature, sont abrogées.

Art. 5. - Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 23 janvier 1947.

Paul Ramadier

Par le président du conseil des ministres :

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
André Marie

A N N E X E 1 1

CIRCULAIRE DU 6 DECEMBRE 1995 RELATIVE A LA PROCEDURE ACCELEREE DE RECUEIL DES CONTRESEINGS DE CERTAINS DECRETS

Paris, le 6 décembre 1995.

*Le Premier ministre à
Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État*

Objet : procédure accélérée de recueil des contreseings de certains décrets.

Référence : circulaire du 3 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre.

Il n'est pas rare que certains décrets ne soient contresignés par l'ensemble des ministres chargés de leur exécution qu'au terme d'un délai de plusieurs mois. Ce délai est d'autant moins acceptable que nombre de ces textes ont été adoptés en réunion interministérielle ou ont fait l'objet d'accords entre les ministres intéressés.

Cette lenteur est l'une des causes de retard dans l'application des lois, retard que le Parlement stigmatise de plus en plus et à juste titre. En accentuant l'écart entre l'annonce d'une réforme et son entrée en vigueur, elle diminue le crédit de l'Etat. Elle n'est pas non plus sans responsabilité dans l'inflation normative qui s'alimente de modifications continues de textes qui, parce qu'ils sont trop tardivement mis en oeuvre, sont devenus inapplicables.

Les instructions permanentes données par mes prédécesseurs - utilisation du << contreseing simultané >>, absence de nouvelle consultation des services en cas de réunion interministérielle - n'ont pas permis de lutter jusqu'à maintenant de manière satisfaisante contre ces retards.

J'ai donc décidé de faire mettre en oeuvre à titre expérimental à compter du 1^{er} janvier 1996 une procédure accélérée de recueil des contreseings de certains décrets dans les conditions exposées ci-après :

1. Champ d'application de la procédure

Cette procédure ne s'appliquera que pour les contreseings des décrets réglementaires non délibérés en Conseil des ministres qui :

- soit ont été approuvés au cours d'une réunion interministérielle et sont annexés au compte rendu de celle-ci ;
- soit ont fait l'objet de lettres d'accords des différents ministères contresignataires.

Si le décret en question nécessite pour sa mise en oeuvre effective que soient pris simultanément des arrêtés d'application, ceux-ci pourront être mis au contreseing conjointement avec le décret principal dans le cadre de la présente procédure d'urgence, à la condition toutefois qu'ils aient eux aussi fait l'objet d'un accord interministériel.

2. Description de la procédure

- a) Transmission du projet aux ministres contresignataires selon les conditions usuelles de contreseing simultané

Cet envoi se fera nécessairement par l'entremise des bureaux du cabinet des ministères concernés, qui seuls ont une connaissance suffisante des circuits pour pouvoir informer rapidement et sûrement toute personne intéressée sur l'état d'avancement du texte. L'utilisation de circuits parallèles de signature est à proscrire, car elle induit un risque élevé de perte du projet de décret et rend difficile le suivi de la procédure par le ministère pilote sans apporter le plus souvent de gain de temps par rapport au circuit normal.

L'envoi doit impérativement être accompagné de la copie soit des lettres d'accord, soit du compte rendu de réunion d'arbitrage. Il sera assorti d'une lettre de transmission visant la présente circulaire et impartissant au ministre destinataire un délai de quinze jours pour contresigner le texte.

- b) En cas de retard, saisine du secrétariat général du Gouvernement et relance du ou des ministères retardataires

Le ministère pilote :

- adresse en l'état l'ensemble de son dossier au service législatif du secrétariat général du Gouvernement avec les contreseings dont il dispose et les pièces annexes usuelles. Cette transmission sera accompagnée d'un bordereau conforme au modèle figurant en annexe 1 ;

- informe de cet envoi, par une lettre de directeur du cabinet à directeur du cabinet conforme au modèle joint en annexe 2, le ou les ministère(s) retardataires et lui impartit un nouveau délai de sept jours. Si des raisons sérieuses s'opposent à la signature du décret en l'état, le ministère retardataire doit les faire connaître sans délai tant au ministère pilote qu'au secrétariat général du Gouvernement afin que la difficulté soit tranchée.

Il est rappelé que cette procédure ne s'appliquant qu'à des décrets ayant fait l'objet de lettres d'accord ou d'un arbitrage à Matignon, la transmission du texte par le cabinet à ses services ne pourra en aucun cas être considérée comme un motif légitime de retard.

- c) En cas de retard prolongé, le texte sera présenté à la signature du ou des ministres par le secrétariat général du Gouvernement

Si, dans le délai de sept jours ainsi impartit, le ministère retardataire n'a ni contresigné le texte ni fait état de raison légitime s'opposant à son contreseing, le secrétaire général du Gouvernement pourra recueillir, sans autre procédure préalable, lors du premier conseil des ministres utile, la signature du ministre concerné.

Je vous demande d'assurer, au sein de vos services, la plus large diffusion de cette circulaire.

Le respect de délais raisonnables dans la publication des textes est étroitement lié à la bonne organisation et à l'efficacité des bureaux du cabinet des ministères dans le domaine des textes. Vous veillerez donc à ce que votre bureau du cabinet soit doté de moyens matériels et humains suffisants pour lui permettre de jouer pleinement et avec autorité le rôle moteur qui doit être le sien dans les circuits de mise en signature des décrets et arrêtés. La désignation d'un agent spécialement chargé de mettre en oeuvre cette nouvelle procédure serait, à cet égard, tout à fait opportune.

Je vous demande d'informer le secrétariat général du Gouvernement des difficultés qui pourraient surgir dans l'application des instructions qui précèdent.

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement,
Jean-Marc Sauvé

.....
A N N E X E 1
A LA CIRCULAIRE DU 6 DECEMBRE 1995

Vous pouvez consulter le tableau
dans le JO no 0027 du 01/02/97
Page 1720 a 1762

.....
A N N E X E 2

A LA CIRCULAIRE DU 6 DECEMBRE 1995

Paris, le .

Le ministère de à M. le ministre de (l'attention de M. le directeur du cabinet)

Objet : procédure accélérée de recueil des contreseings
Décret relatif à (no NOR :).

Par bordereau en date du (ci-joint en copie), mon bureau du cabinet vous a adressé le décret cité en référence pour recueil de votre contreseing.

Ce projet de texte fait l'objet :

d'une lettre d'accord de votre ministère en date du ;

d'une réunion interministérielle tenue à Matignon le .

Ce contreseing n'ayant pas été retourné à mes services et en l'absence de toute explication de ce retard par votre ministère, j'ai le regret de vous informer que j'ai transmis ce jour au secrétariat général du Gouvernement ce décret afin qu'il soit signé par le Premier ministre, conformément à la procédure accélérée définie par la circulaire du Premier ministre du 6 décembre 1995.

Vous avez donc un délai de sept jours à compter de la présente pour adresser directement au service législatif du secrétariat général du Gouvernement (57,

rue de Varenne, 75700 Paris) le texte dûment contresigné par vos soins ou pour faire connaître tant au SGG qu'à moi-même les motifs précis qui s'opposeraient à une signature rapide de ce texte.

Passé ce délai, le secrétaire général du Gouvernement pourra soumettre sans autre préavis ce décret à la signature du Premier ministre et recueillir votre signature à l'occasion d'un prochain conseil des ministres.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur du cabinet,

A N N E X E 1 2

CIRCULAIRE DU 8 DECEMBRE 1986 RELATIVE A LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME NORMALISE DE NUMEROTATION (NOR) DES TEXTES OFFICIELS PUBLIES

Paris, le 8 décembre 1986.

Références :

Loi no 78-753 du 17 juillet 1978 ;
Décret no 79-834 du 22 septembre 1979 ;
Décret no 84-940 du 24 octobre 1984 ;
Circulaire du Premier ministre du 21 mai 1985.

*Le Premier ministre à
Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État*

A compter du 1^{er} janvier 1987 est institué un système normalisé de numérotation des textes officiels publiés (dit système NOR) dont les modalités de mise en oeuvre figurent en annexe.

La présente circulaire est le fruit d'une large concertation interministérielle. Son dispositif a pu être expérimenté avec succès au sein de trois ministères.

La numérotation normalisée doit faciliter :

- le repérage de tous les textes officiels dès leur première émission afin d'assurer un meilleur suivi de leur élaboration ;
- l'établissement de statistiques sur l'activité normative des administrations ;
- le classement rationnel de ces textes dans les divers fonds documentaires ;
- leur enregistrement et leur recherche dans les banques de données juridiques conformément aux dispositions du décret no 84-940 du 24 octobre 1984 ;
- l'accès du public à ces textes, en particulier dans le cas des circulaires, instructions et directives qui doivent être publiées au Journal officiel ou dans un Bulletin officiel en vertu de l'article 9 de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 et de son décret d'application no 79-834 du 22 septembre 1979.

Font l'objet de la numérotation :

- tous les actes publiés au Journal officiel, qu'il s'agisse de textes de portée générale ou de mesures individuelles ou collectives, avis, communications ;
- tous les textes de portée générale publiés dans les bulletins officiels des ministères.

Le numéro NOR est publié au Journal officiel (Lois et décrets), dès la date d'entrée en vigueur du dispositif et dans les bulletins officiels au fur et à mesure de leur parution et, en tout état de cause, d'ici à la fin du premier trimestre 1987.

Pour le Premier ministre et par délégation :

*Le secrétaire général du Gouvernement,
Renaud Denoix de Saint Marc*

A N N E X E

1o Responsabilité de l'attribution du NOR

La numérotation incombe au secrétariat général du Gouvernement qui procédera lui-même, en plus de la numérotation des textes intéressant en propre les services du Premier ministre, à la numérotation des lois, des ordonnances et des textes émanant des autorités de l'Etat distinctes des ministres, des secrétaires d'Etat et des établissements publics rattachés aux ministères et secrétariat d'Etat.

L'attribution du NOR aux autres textes officiels incombe aux services placés sous l'autorité du membre du Gouvernement le plus directement intéressé par l'application du texte considéré, eu égard aux dispositions des décrets d'attribution et de délégation.

Les lieux d'attribution du NOR au sein d'un même ministère ou secrétariat d'Etat peuvent être multiples. Leur nombre dépend de l'organisation interne du ministère, de la portée des textes et de leur support de publication.

Cette responsabilité pourra ainsi incomber, selon les instructions que vous voudrez bien établir :

- au bureau de votre cabinet ;
 - à la direction ou au service le plus directement intéressé, eu égard aux dispositions du décret d'organisation ;
 - si son importance le justifie, à la sous-direction la plus directement intéressée, eu égard aux dispositions de l'arrêté d'organisation ;
- au service du *Bulletin officiel* (B.O.), s'agissant des textes exclusivement publiés dans ce bulletin.

2o Date d'affectation du NOR

Il vous appartient d'apprécier l'opportunité de la date à laquelle un texte doit recevoir un numéro NOR. Il n'y aurait, toutefois, que des avantages à ce que la numérotation intervienne assez tôt pour qu'un texte puisse être désigné par son << NOR >> au cours des étapes successives de son élaboration.

En tout état de cause, le NOR devra être attribué au plus tard :

- s'agissant des textes à publier au Journal officiel, lois et décrets, lors de la signature du texte par le membre du Gouvernement ou par délégation du membre du Gouvernement, le plus directement intéressé ;
- s'agissant des textes à publier exclusivement dans un Bulletin officiel, lors de l'envoi à l'imprimeur.

3o Structure du NOR

Le NOR est composé de douze caractères alphanumériques :

- un code à trois lettres identifiant le ministère ou secrétariat d'Etat se trouvant à l'origine du texte. Ce code est fourni par une table de codification interministérielle dont la mise à jour est assurée par le secrétariat général du Gouvernement. La table interministérielle du NOR est accessible par Minitel : 36-15, code JOEL 5. Les codes en vigueur au 1^{er} janvier 1987 vous seront communiqués incessamment, en même temps que des directives pratiques ;
- une lettre identifiant la direction ou le service le plus directement intéressé par le texte. Chaque ministère ou secrétariat d'Etat établit et tient à jour la liste codée de ces directions ou services. Il communique cette liste au secrétariat général du Gouvernement. L'ensemble de ces listes est également accessible sur Minitel. Toutes les lettres de l'alphabet sont à sa disposition, à l'exclusion de la lettre X, qui est notamment réservée au secrétariat général du Gouvernement ;
- deux chiffres pour identifier l'année de la mise à la signature du texte ;
- cinq chiffres identifiant un numéro d'ordre, pris dans une séquence propre à chaque responsable de l'attribution du NOR au sein du ministère ou secrétariat d'Etat concerné. A cet effet, sauf naturellement au cas où l'attribution du NOR se fait de façon centralisée, votre bureau de cabinet, en accord avec le service du *Bulletin*

officiel, pourra affecter un contingent de numéros à chaque responsable. L'utilisation de chaque contingent doit être continue. Le numéro est réinitialisé en début d'année. Il est cadré à gauche par des zéros si nécessaire. Le contingent 98 000 à 99 000 est réservé au secrétariat général du Gouvernement ;

- une lettre pour identifier la nature du texte, conformément à une typologie qui vous sera communiquée incessamment et qui sera également accessible sur Minitel : 36-15, code Joël 5.

A titre d'exemple, la présente circulaire aurait le numéro suivant :

PRMG8500001C (circulaire du Premier ministre, émanant du secrétariat général du Gouvernement, émise en 1986 et portant le numéro 1).

Lorsqu'un texte est publié à la fois au *Journal officiel* et dans un *Bulletin officiel*, le NOR qui lui est attribué est celui qui figure au Journal officiel, lois et décrets.

*4o Mesures d'application à prendre
pour la mise en oeuvre du dispositif*

Il vous appartient de prendre, dès à présent, les mesures assurant la mise en application, au sein de vos services, du dispositif décrit ci-dessus.

A cet effet, vous devez notamment :

- fixer les catégories de textes (autres que celles dont la numérotation est prévue dans la présente circulaire) dont vous estimeriez la numérotation opportune ;
- préciser l'état d'élaboration du texte à partir duquel il convient d'effectuer sa numérotation ;
- établir la table des codes des directions ou services les plus directement intéressés par les différents textes émanant de votre administration ;
- désigner les responsables de l'attribution du NOR et, le cas échéant, procéder à l'affectation de contingents de numéros.

Ces mesures devront recevoir application dès le 1^{er} janvier 1987.

Les textes parvenus au secrétariat général du Gouvernement avant le 1^{er} janvier 1987 et non encore publiés à cette date seront numérotés par les soins du secrétaire général du Gouvernement.

ANNEXE 13

Bordereau d'envoi

A N N E X E 1 4

PRINCIPALES PUBLICATIONS PAR EXTRAIT

Mesures nominatives.
Approbation de budgets et de comptes financiers.
Concours : autorisation d'ouverture, nombre de postes, répartition des postes, date des épreuves.
Elections (fixation des dates).
Régies d'avances et de recettes : nomination, modification des montants de l'avance, suppression.
Approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.
Approbation ou modification de statuts d'organismes divers.
Nombre de candidats à admettre dans une école.
Arrêtés autorisant une prise de participation dans le capital d'une société.
Classement de centres de réception radioélectrique, d'établissements d'hospitalisation publics.
Affectation d'immeubles, de terrains.
Classement et déclassement de sections de routes.
Prorogation de mandat.
Arrêtés d'approbation de modèles de formulaires agréés par le CERFA.
Modification aux circonscriptions administratives territoriales (création de communes).
Délimitation de zones de préemption.
Déclaration d'utilité publique des ouvrages d'énergie électrique, des travaux à exécuter pour la construction d'une canalisation de transport de gaz.
Homologation de matériels de chantier (limitation du niveau sonore).
Servitudes aéronautiques et radioélectriques.
Homologation ou retrait de labels agricoles.

ANNEXE 15

AMENDEMENT PRESENTE PAR...

Art. 1^{er} (*art. L. 300-2 du code de l'urbanisme*). - Supprimer le dernier alinéa de cet article.
Même si l'article du projet ne rédige qu'un seul article codifié, les alinéas doivent être décomptés de cette façon :

Exemple 9 :

Art. 4. - L'article 17 de la loi du 11 mars 1957 est remplacé par les dispositions suivantes :
<< *Art. 17.* - Le producteur de l'oeuvre audiovisuelle est la personne physique ou morale qui prend l'initiative et la responsabilité de la réalisation de l'oeuvre.
<< Le producteur peut être l'auteur ou l'un des coauteurs de l'oeuvre s'il répond à la définition de l'article 14. >>

AMENDEMENT PRESENTE PAR...

Art. 4 (*art. 17 de la loi du 11 mars 1957*). - Dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots : << ou morale >>.

Cependant, cette façon de compter et cette présentation ne doivent pas être employées lorsque l'article codifié ne comporte pas, à son début, sa propre numérotation.

A N N E X E 1 7

Modèle A

**MODELE DE DECRET PORTANT NOMINATION
DE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT**

(Modèle de décret individuel)

République française

Ministère de ...

Décret portant nomination de commissaire du Gouvernement auprès de (Assemblée nationale ou
Sénat)

Le Premier ministre,
Vu l'article 31 de la Constitution,

Décète :

Article unique.- M. (Mme)..... est désigné(e) en qualité de commissaire du
Gouvernement pour assister le ministre de :.....
pour suivre les débats sur :

Fait à Paris, le .

Par le Premier ministre :

Le ministre de :

Modèle B

MODELE DE DECRET PORTANT NOMINATION
DE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

(Modèle de décret collectif)

République française

Ministère de ...

Décret portant nomination de commissaire du Gouvernement auprès de (Assemblée nationale ou
Sénat)

Le Premier ministre,

Vu l'article 31 de la Constitution,

Décète :

Article unique. - Sont désignés en qualité de commissaire du Gouvernement pour assister le
ministre de:
pour suivre les débats sur :.....

MM.....

.....
Fait à Paris, le .

Par le Premier ministre :

Le ministre de :

ANNEXE 18

TEXTES PRIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI DU 17 JUILLET 1978

(Publication et signalisation des documents administratifs, Bulletin officiel, création ou aménagement)

Ministère de l'intérieur :

Arrêté du 11 septembre 1980 portant création du Bulletin officiel du ministère de l'intérieur.

Ministère de l'éducation nationale :

Arrêté du 22 septembre 1980 relatif à la publication et à la signalisation des documents administratifs émanant du ministère des universités ;

Arrêté du 13 octobre 1980 relatif à la publication et à la signalisation des documents administratifs émanant du ministère de l'éducation (administration centrale).

Ministère de la culture :

Arrêté du 17 octobre 1980 portant création du Bulletin officiel du ministère de la culture.

Ministère de la défense :

Arrêté du 29 octobre 1980 désignant le Bulletin officiel des armées comme organe de publication et de signalisation des documents administratifs émanant du ministère de la défense.

Ministère des relations extérieures :

Arrêté du 20 novembre 1980 portant création du Bulletin officiel du ministère des affaires étrangères.

Ministère de l'économie :

Arrêté du 16 octobre 1980 portant modalités de publication et de consultation des documents administratifs.

Services du Premier ministre :

Arrêté du 17 mars 1981 portant création d'un Bulletin officiel des services du Premier ministre.

Ministère de la justice :

Arrêté du 30 octobre 1981 portant création du Bulletin officiel du ministère de la justice.

Ministères des transports, de l'urbanisme et du logement, de l'environnement :

Arrêté du 22 janvier 1982 relatif à la publication de documents administratifs ou de leurs références.

Ministère des territoires et départements d'outre-mer :

Arrêté du 8 mars 1995 portant création du Bulletin officiel du ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Arrêté du 16 septembre 1998 portant création du Bulletin officiel du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

ANNEXE 19