



La référence du droit en ligne



Le règlement : quels domaines ? quelles autorités ? (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les domaines du règlement	4
Les règlements d’exécution des lois.....	4
Les règlements autonomes	5
II – La répartition du pouvoir réglementaire.....	7
La répartition du pouvoir réglementaire entre président de la République et Premier ministre	7
Le pouvoir réglementaire des ministres.....	8
Le pouvoir réglementaire des autorités locales.....	9

Introduction

Les règlements peuvent se définir comme des actes à portée générale et impersonnelle, c'est-à-dire qu'ils visent des sujets de droit indéterminés. On les oppose aux actes administratifs individuels qui, eux, concernent une ou plusieurs personnes nominativement désignées. Du point de vue hiérarchique, les règlements, qu'ils soient pris en application d'une loi ou qu'ils soient autonomes, sont soumis à la Constitution, au droit international, à la loi et aux principes généraux du droit, mais conservent une autorité supérieure à celle des décisions individuelles. Il existe même une hiérarchie entre règlements : ainsi, le règlement d'une autorité supérieure l'emporte sur celui d'une autorité subordonnée ; de même, les décrets pris en Conseil des ministres ou ceux pris en Conseil d'Etat priment sur les décrets simples.

Au final, bien que si situant dans le bas de la pyramide des normes, les règlements constituent une source à part entière du droit administratif. Leur domaine est même allé croissant (I). En effet, à côté des traditionnels règlements d'exécution des lois, existent des règlements autonomes par lesquels le Gouvernement sort de son rôle de simple exécutant, pour exercer un pouvoir réglementaire qui, bien que soumis à la loi, est propre et indépendant par rapport au pouvoir législatif. Sous les III^e et IV^e République, le législateur adoptait parfois des lois donnant au Gouvernement la compétence d'intervenir pour un temps donné dans une matière relevant du pouvoir législatif : c'est ce que l'on a appelé la pratique des décrets-lois. La Constitution de 1958 va plus loin puisque son article 37 confie au pouvoir réglementaire un domaine propre qui lui est réservé, celui-ci comprenant toutes les matières qui ne sont pas attribuées par l'article 34 du texte constitutionnel au législateur.

Si l'on analyse maintenant les titulaires du pouvoir réglementaire (II), l'état du droit amène à évoquer d'abord sa répartition entre le président de la République et le Premier ministre. Ainsi, alors que sous la III^e République le pouvoir réglementaire était confié au président de la République et que sous la IV^e République ce pouvoir revenait au Premier ministre, la Constitution de 1958 opère un partage de compétence entre les deux autorités : concrètement, la compétence décrétole de principe appartient au Premier ministre, tandis que le chef de l'Etat n'est compétent que si les décrets sont délibérés en Conseil des ministres. Mais, le flou de cette répartition a donné lieu à une célèbre controverse jurisprudentielle qu'il conviendra d'analyser. Quant aux ministres, ils ne disposent pas, sauf exception, d'un pouvoir réglementaire général : ils sont seulement associés à son exercice lors du contreseing prévu par la Constitution. Enfin, les collectivités locales peuvent, dans les limites de leurs attributions, édicter des mesures réglementaires : ce pouvoir sera consacré par la révision constitutionnelle de 2003 puisque l'article 72 – al.3 du texte constitutionnel prévoit que les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, mais dans les conditions prévues par la loi.

I – Les domaines du règlement

L'on distingue habituellement les règlements d'exécution des lois des règlements autonomes.

Les règlements d'exécution des lois

Le rêve des révolutionnaires de 1789 était de confier le pouvoir d'édicter les normes générales et impersonnelles au seul législateur. Mais, la réalité imposa dès la Constitution de l'An VIII de permettre au Gouvernement d'édicter les règlements d'application des lois. Ce pouvoir gouvernemental sera confirmé par les différentes Constitutions qui suivirent. Ainsi, l'article 21 de la Constitution de 1958 dispose que le Premier ministre assure l'exécution des lois : autrement dit, il doit édicter les normes réglementaires nécessaires à l'application des lois. Ce pouvoir constitue même une obligation par le Gouvernement, et l'inaction de l'exécutif peut donner lieu à la censure du juge administratif et même à des dommages et intérêts. Le juge administratif peut même imposer à l'Administration de prendre les règlements qui s'imposent et la sanctionner si elle reste inactive.

Les règlements autonomes

1 / Avec ces règlements, le Gouvernement sort de son rôle de simple exécutant, pour exercer un pouvoir réglementaire qui, bien que soumis à la loi, est propre et indépendant par rapport au pouvoir législatif. Sous les III^e et IV^e Républiques, le législateur adoptait parfois des lois donnant au Gouvernement la compétence d'intervenir pour un temps donné dans une matière relevant du pouvoir législatif : c'est ce que l'on a appelé la pratique des décrets-lois. La Constitution de 1958 va plus loin puisque son article 37 confie au pouvoir réglementaire un domaine propre qui lui est réservé, celui-ci comprenant toutes les matières qui ne sont pas attribuées par l'article 34 du texte constitutionnel au législateur. C'est pour cela que les règlements pris dans ses matières réservées sont dits autonomes.

Ce domaine propre du pouvoir réglementaire fait l'objet d'une double protection. Ainsi, l'article 41 du texte constitutionnel prévoit une procédure permettant de sanctionner les empiètements du pouvoir législatif sur le domaine réservé au pouvoir réglementaire. Concrètement, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut, en pareille hypothèse, opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord, c'est le Conseil constitutionnel qui tranche le conflit à la demande de l'un ou de l'autre dans un délai de huit jours. Notons aussi la procédure de délégalisation prévue par l'article 37-2 de la Constitution qui permet au Gouvernement, si une disposition législative postérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 est intervenue sur une matière réservée au pouvoir réglementaire, de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il déclassifie la loi. Si le juge constitutionnel fait droit à cette demande, le Gouvernement peut modifier ou abroger par décret en conseil des ministres cette loi.

2 / Par ailleurs, l'article 38 de la Constitution vient consacrer la pratique des décrets-lois en permettant au Gouvernement de légiférer par ordonnance. Ainsi, le législateur peut habiliter, pour une période donnée, le Gouvernement à prendre des mesures qui sont normalement de sa compétence. Ces actes restent des actes administratifs contestables devant le juge administratif tant qu'ils n'ont pas été ratifiés par le législateur. Par la suite, le Gouvernement doit déposer, dans le délai fixé par la loi d'habilitation, un projet de loi tendant à la ratification des ordonnances prises. Si le projet est adopté, les ordonnances deviennent de véritables lois ; elles ne peuvent donc plus être contestées devant le juge administratif. En cas de vote défavorable, l'ordonnance est considérée comme abrogée. Enfin, si le vote n'a pas lieu, l'ordonnance demeure un acte administratif attaquant devant les juridictions administratives. Cette pratique s'est considérablement développée ; elle est, ainsi, fréquemment utilisée notamment lors de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité : en effet, la plupart des textes majeurs des nouveaux Gouvernements sont fréquemment adoptés selon cette procédure, et non par le Parlement lui-même dans le cadre de la procédure législative classique.

3 / Il faut enfin noter deux types particuliers d'actes réglementaires. Ainsi, les ordonnances référendaires de l'article 11 prises par le Gouvernement après une habilitation donnée par le peuple par la voie du référendum demeurent des actes administratifs. Quant aux mesures prises sur la base de l'article 16 de la Constitution de 1958, il faut distinguer selon le domaine où elles interviennent : ainsi, si elles sont prises dans un domaine réservé à la loi, elles ont force de loi ; en revanche, hors de ce domaine, elles restent des actes réglementaires soumis au contrôle du juge administratif.

Pour conclure, il faut noter que si ces règlements autonomes confèrent au Gouvernement un pouvoir réglementaire propre, ils demeurent des administratifs soumis, notamment, à la loi et aux principes généraux du droit au travers du contrôle du juge administratif.

II – La répartition du pouvoir réglementaire

L'on peut distinguer le pouvoir réglementaire du président de la République et du Premier ministre, celui des ministres et celui des autorités locales.

La répartition du pouvoir réglementaire entre président de la République et Premier ministre

Alors que sous la III^e République le pouvoir réglementaire était confié au président de la République et que sous la IV^e République ce pouvoir revenait au Premier ministre, la Constitution de 1958 opère un partage de compétence entre les deux autorités, à l'exception des mesures de police administrative ou le pouvoir réglementaire général appartient au seul Premier ministre. Hormis le domaine de la police administrative, le chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire général, sous la réserve que le président de la République signe les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il résulte de cette règle que la compétence décrétole de principe appartient au Premier ministre, alors que le chef de l'Etat n'est compétent que si les décrets sont délibérés en Conseil des ministres. Mais, le flou de cette répartition de compétence a permis au chef de l'Etat de signer des décrets non délibérés en Conseil des ministres, ou même des signer des décrets délibérés en Conseil des ministres alors même qu'aucun texte n'imposait une telle délibération. Comment le Conseil d'Etat a-t-il, alors, interprété la valeur de cette signature ?

En premier lieu, s'agissant des décrets non délibérés en Conseil des ministres mais signés tant par le chef du Gouvernement que par le président de la République, le juge administratif suprême considère que la signature du chef de l'Etat est superflète (CE, ass., 27/04/1962, Sicard), et que le texte est considéré comme relevant de la compétence du Premier ministre

En second lieu, lorsque le président de la République signe un décret en Conseil des ministres alors qu'aucun texte n'imposait cette délibération, quelle est l'auteur de l'acte ? Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a considéré que c'était le Premier ministre l'auteur véritable de la décision, la signature du chef de l'Etat étant surabondante (CE, 16/10/1987, Syndicat autonome des enseignants de médecine). Puis, dans un deuxième temps, le juge administratif a opéré un revirement de jurisprudence : ainsi, les décrets délibérés en Conseil des ministres alors que cela n'était pas obligatoire relèvent de la compétence du président de la République (CE, ass., 10/09/1992, Meyet). Ce faisant, seul le chef de l'Etat pourra les modifier ou les abroger.

Le pouvoir réglementaire des ministres

Les ministres ne disposent pas, en principe, d'un pouvoir réglementaire général : ils sont seulement associés à son exercice lors du contreseing prévu par la Constitution. Cette règle connaît, cependant, deux exceptions. D'une part, une loi ou un décret peut leur attribuer expressément un tel pouvoir pour réglementer un domaine bien défini. D'autre part, tout ministre dispose en tant que chef de service du pouvoir de réglementer le fonctionnement interne de l'Administration placée sous son autorité, en vue de son bon fonctionnement (CE, 7/02/1936, Jamart).

Le pouvoir réglementaire des autorités locales

Les collectivités locales peuvent, dans les limites de leurs attributions, édicter des mesures réglementaires. Ce pouvoir sera consacré par la révision constitutionnelle de 2003 puisque l'article 72 – al.3 du texte constitutionnel prévoit que les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, mais dans les conditions prévues par la loi. En conséquence, ce pouvoir reste limité par son caractère subordonné et confiné à un domaine d'intervention bien défini. Notons, enfin que les collectivités locales peuvent, depuis 2003, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Là encore, le pouvoir réglementaire des autorités locales demeure subordonné.