

## LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

Paragraphe 1 : Les autorités compétentes

A - La répartition du pouvoir réglementaire

Ils s'adressent à une personne déterminée ou à plusieurs personnes dont chacune est individualisée. C'est le cas d'un acte de nomination d'un fonctionnaire, d'une délivrance d'une autorisation, d'un permis (de construire...). La personne est physique ou morale, peu importe. L'acte individuel est un acte dont les motifs doivent être individuels ou personnels. Il est limité dans sa portée parce qu'il répond à un besoin précis, particulier, souvent limité ou situé dans le temps, et en conséquence l'effet se produit à un moment donné, une fois pour toutes. L'acte individuel est de forme et d'appellation variable. On trouve des actes individuels dans tous les actes administratifs : un décret peut être individuel ou non.

Paragraphe 2 : Les actes réglementaires

Ils ont un caractère impersonnel : ils s'adressent à une catégorie de personnes. Les sujets de l'acte ne sont pas des destinataires ; ce sont des administrés qui entrent dans la catégorie des actes réglementaires. Cet acte réglementaire est obligatoire, il a des effets de droit. Le règlement est fondé sur des considérations générales et non pas individuelles. Il a une vocation à la permanence. Les effets du règlement durent jusqu'au moment où il est abrogé. Le règlement est un acte de Gouvernement ou de l'Administration, la loi est l'acte du Parlement. La différence entre la loi et le règlement est une différence d'origine. Cette différence a été affectée par les changements apportés par la Constitution de 1958, en ses articles 34 et 37. L'actuelle Constitution effectue une répartition des matières que l'État peut réglementer entre la loi et le règlement. Différentes méthodes de répartitions, une seule retenue :

- Établir la liste des deux matières, législative et réglementaire ;
- Fixer la liste des matières réglementaires et accorder les autres matières à la loi : loi du 17 août 1948.
- Fixer la liste des matières législatives et accorder les autres matières au règlement : c'est la méthode actuellement utilisée. Il s'agit d'une solution qui bouleverse les principes du droit public. La loi n'est que la règle d'exception parce qu'on a fixé une liste ; le règlement est la règle de principe. Ce système a été compris par les juges de façon assez large.

a) Le domaine de la loi

Il est fixé par trois articles de la Constitution de 1958 : articles 34, 35 et 36. Ces trois articles ne sont pas les seuls dans la Constitution qui donnent compétence à la loi. On peut citer l'article 47 relatif aux lois de finances : seule la loi peut fixer les charges et les ressources de l'État. Également l'article 53 sur la ratification des Traités internationaux. Également l'article 64 qui prévoit que la loi fixe le statut

des magistrats.

L'article 34 se présente sous la forme d'une énumération de domaines. Il y a deux parties dans cet article : d'une part, des matières où la loi fixe les règles (alinéas 2 et 3) et d'autre part les principes fondamentaux (alinéa 4). Les premiers commentateurs ont interprété ces deux parties :

- Pour la première, "la loi fixe les règles" : on a compris que la loi fixe toutes les règles : il s'agit des matières législatives par excellence : il ne peut y avoir aucun règlement ; en pratique, le Conseil constitutionnel et le Conseil État ont une jurisprudence uniforme sur l'interprétation en disant que dans ces matières la loi doit intervenir mais en premier ; ensuite, le règlement peut intervenir mais seulement pour préciser les modalités d'application ; le juge a même considéré qu'on ne pouvait pas éviter l'intervention du règlement ;

- Pour la deuxième, "la loi détermine les principes fondamentaux" : la loi ne peut ici fixer que les principes, elle ne peut pas fixer toutes les règles. Elle doit laisser la place au règlement : celui-ci fixerait les règles précises ; on a parlé de matières semi-législatives. Ici encore, l'interprétation donnée par le juge n'est pas identique à celle des commentateurs : le Conseil État et le Conseil constitutionnel considère que l'on doit ici raisonner comme pour les matières des alinéas 2 et 3 ; la loi doit fixer des règles et le règlement doit préciser les modalités d'application de la loi. Les deux juridictions ne font donc pas de différence à l'intérieur de l'article 34 : il n'y a pas de matières semi-législatives :

C'est à la loi que revient la compétence première pour toutes les matières inscrites à l'article 34 ; elle fixe les règles à la fois dans le temps et dans l'importance ; aucun règlement ne peut intervenir tant que le législateur n'est pas intervenu.

La loi ne peut poser que des règles essentielles, ensuite le règlement doit intervenir, et la loi ne peut pas méconnaître le règlement. Si une loi empiétait sur le domaine du règlement, la loi est irrégulière. De même pour le règlement : s'il va au-delà, le juge administratif procédera à son annulation ; en effet, le règlement ne peut que mettre en œuvre la loi : il se borne à mettre en application les modalités de la loi.

#### b) Le domaine du règlement

Il est défini dans un seul alinéa de la Constitution de 1958 en son article 37. Le domaine réglementaire est défini par un principe et non pas par une liste de matières : "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Cet article a été considéré comme révolutionnaire : il mettait au rang de principe le règlement. Cette formule révèle un système dualiste : le règlement va intervenir d'une part pour compléter la loi, l'appliquer, et il va intervenir d'autre part dans des domaines qui ne sont pas de la loi : le règlement intervient seul. Deux types de règlements : le règlement d'exécution et le règlement autonome. La question qui s'est posée était de savoir si ces deux sortes de règlements étaient de nature différentes ou s'ils étaient le même acte. La jurisprudence du Conseil État, progressivement, a manifesté l'idée que ces deux sortes de règlements étaient finalement le même acte, c'est-à-dire un acte administratif qui est soumis au droit administratif. S'il y a loi, il doit la respecter.

S'il n'y a pas loi, il doit respecter les principes fondamentaux et la Constitution.

### c) Le contrôle juridictionnel du règlement

Il n'est pas mis en place par la Constitution de 1958 pour l'essentiel. Pour l'essentiel, il provient de mécanismes plus anciens comme celui du recours pour excès de pouvoir. Le juge administratif considère que le recours peut être a priori exercé contre tout règlement administratif, qu'il s'agisse d'un règlement d'exécution ou d'un règlement autonome. Pour la Jurisprudence, le règlement a toujours la même nature ; cette nature n'a pas été transformée dans la Constitution de 1958 ; le règlement est toujours un acte de l'Administration, inférieur à la loi et donc il est toujours un acte que le juge administratif peut contrôler. Depuis 1958, les règlements peuvent intervenir dans des matières où il doit y avoir des lois (règlements d'exécution) et dans des matières où il ne peut pas y avoir de loi (règlements autonomes). Le contrôle n'aura pas le même aspect face à ces deux situations de règlements.

Règlements d'exécution : le juge considère que leur rôle est limité, précis. Ils doivent se borner à préciser les modalités d'application des lois. Ils ne peuvent pas modifier les règles contenues dans la loi, en ajouter ou en supprimer. Ils ne peuvent jamais intervenir en premier dans le temps sinon ils sont illégaux. Si le règlement d'exécution ne respecte pas la répartition des matières législative et réglementaire, le juge annule le règlement pour illégalité, inconstitutionnalité.

Règlements autonomes : apparus en 1958. Contrôle préalable mis en place par la Constitution de 1958 (article 37, al. 2) : seul un décret peut modifier, dans une matière réglementaire, une loi existante ; il peut exister quelques lois antérieures : seul un décret peut intervenir pour modifier ces lois antérieures à la Constitution de 1958. Le Gouvernement doit saisir le Conseil État pour avis sur la nature véritablement réglementaire de la matière. La Constitution de 1958 prévoit ensuite que s'il existe dans ces matières réglementaires une loi postérieure à 1958, il faut que certaines autorités saisissent le Conseil constitutionnel. Le Gouvernement ne pourra modifier ces lois par décret qu'après que le Conseil constitutionnel aura constaté que la matière en cause a bien une nature réglementaire (saisine obligatoire) : c'est une décision du Conseil constitutionnel, et non un avis ! S'il décide que la matière est législative, le Gouvernement ne peut pas modifier cette disposition par décret.

Arrêt de principe du Conseil État du 26 juin 1959, Affaire Syndicat général des ingénieurs conseil, Grands Arrêts n°96 : l'affaire ne concernait pas les règlements autonomes mais des actes quand même voisins : décrets pris par le Gouvernement sous la Constitution de 1946 mais décrets intervenant dans les colonies françaises de l'époque où le Gouvernement disposait de pouvoirs législatifs. Ces décrets ont donc été soumis au Conseil État. Le Conseil État consacre ici la recevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre ce décret du Gouvernement de l'époque ; il a considéré que cet acte valait comme acte réglementaire nouveau. Le Conseil État considère que le recours est recevable contre tout règlement, quelque soit le domaine auquel il appartient, même dans les matières de l'article 37 alinéa 1er. Autonome ou non, aucune incidence sur la recevabilité du recours