



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les rapports entre la loi et le règlement
sous la V^o République
(dissertation)**

Date de rédaction : 20/03/2020

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Une répartition renouvelée des compétences normatives depuis 1958.....	4
A - La détermination de l'intervention du Législateur	4
1 - Le domaine de la loi : les énumérations de l'art. 34	4
2 - La possibilité d'élargir ou d'amoindrir le domaine de la loi	5
B - La détermination d'un domaine d'intervention gouvernementale	6
1 - Un large domaine réglementaire : l'article 37 al. 1 ^{er}	6
2 - Un règlement autonome inédit.....	6
II - La consécration constitutionnelle d'une extension des compétences normatives de l'exécutif	7
A - Des procédures de protection du domaine réglementaire	7
1 - La procédure d'irrecevabilité	7
2 - La procédure de délégalisation	7
B - La place attribuée au mécanisme des ordonnances.....	9
1 - La procédure des ordonnances : art. 38.....	9
2 - De nouvelles garanties pour le pouvoir législatif	9

INTRODUCTION

À l'occasion de son discours devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel DEBRÉ qui est chargé d'élaborer la nouvelle constitution évoque les difficultés passées des régimes d'assemblée, notamment les IIIe et IVe Républiques. Il tient à rappeler que, pourtant, « *les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action* ».

Dans le cadre de cette véritable rationalisation du régime parlementaire, il apparaît clairement que le gouvernement doit également être amené à intervenir au sein des compétences normatives. Cette intervention est nécessaire afin que l'exécutif ne soit pas complètement soumis au Parlement. La collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif est ainsi pleinement renforcée.

Sous la IIIe République, le mécanisme du décret-loi illustre déjà un tel partage normatif, toutefois différent de celui qui existe aujourd'hui. En effet, la Chambre se dessaisissait de son rôle de législateur, dans un domaine précis, au profit de l'exécutif avant que le texte ne soit ratifié ensuite par le Parlement (à ce sujet : v. Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours*, 14^{ème} édition, LGDJ, 2016).

Mais quels sont les rapports qui existent désormais entre la loi et le règlement sous la Ve République ? Avec la Constitution du 4 octobre 1958, la répartition des compétences normatives – entre loi et règlement – est largement renouvelée (I), tandis que l'intervention gouvernementale en la matière est encore plus large (II).

I - UNE REPARTITION RENOUVELEE DES COMPETENCES NORMATIVES DEPUIS 1958

La Constitution du 4 octobre 1958 met en place un partage des compétences normatives : le Législateur intervient ainsi dans le domaine de la loi (A), tandis qu'un domaine réglementaire défini est strictement réservé à l'intervention du gouvernement (B).

A - La détermination de l'intervention du Législateur

Le Législateur intervient ainsi dans un domaine de la loi précisé à l'article 34 de la Constitution (1). Ce domaine peut être élargi ou amoindri, car il ne saurait être fixé pour toujours, comme le rappelle de nombreux constitutionnalistes (2).

1 - Le domaine de la loi : les énumérations de l'art. 34

De manière assez singulière, la Constitution du 4 octobre 1958 vient définir matériellement le domaine de la loi. C'est-à-dire que la loi fondamentale vient énumérer, à l'article 34, les différentes matières où seule l'intervention du législateur (Parlement) est admise.

Ces dispositions précisent notamment que la loi vient déterminer les règles sur l'ensemble des matières suivantes :

« -les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

-la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

-la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

-l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

-le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

-la création de catégories d'établissements publics ;

-les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

-les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

De même, l'article 34 rappelle que la loi détermine les principes fondamentaux :

« -de l'organisation générale de la Défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ».

Enfin, le Législateur intervient sur les lois de finances, les lois de programmation et les lois de financement de la sécurité sociale. Il faut également faire remarquer que les matières pour lesquelles seul le législateur peut intervenir sont amenées à évoluer.

2 - La possibilité d'élargir ou d'amoindrir le domaine de la loi

Le dernier alinéa de l'article 34 précise que « *les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ». Le domaine de la loi et la liste de matières qui le constitue peuvent effectivement être amenés à évoluer à travers une simple loi organique. En effet, des matières qui étaient de la compétence du pouvoir réglementaire peuvent être notamment ajoutées à cette liste.

Ils peuvent également l'être à travers une révision constitutionnelle. La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a ajouté ainsi « *la préservation de l'environnement* » aux compétences d'intervention du Parlement. Enfin, la révision du 23 juillet 2008 a ajouté « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* » à cette liste déjà assez précise.

Aux côtés du domaine de la loi, les constituants ont mis en place, à l'article 37 de la Constitution, une définition négative du domaine réglementaire.

B - La détermination d'un domaine d'intervention gouvernementale

Un large domaine réglementaire est défini à l'article 37 alinéa 1^{er} (1). Il met en œuvre un véritable règlement autonome tout à fait inédit dans l'histoire constitutionnelle (2).

1 - Un large domaine réglementaire : l'article 37 al. 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de l'article 37 vient donner une définition négative du domaine réglementaire. En effet, il ne vient pas lister les matières où l'exécutif est autorisé à intervenir comme il le fait pour ce qui est du domaine du législateur. Il va plutôt préciser que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». Ainsi, toutes les autres matières constituent donc le domaine réglementaire ce qui correspond tout de même à un domaine de compétences particulièrement large et inédit.

Ainsi, le gouvernement est amené à intervenir dans un grand nombre de domaines. Il intervient traditionnellement, en complément de la loi, pour ce qui est des décrets d'application. En effet, le gouvernement vient juste préciser certaines modalités dans l'application d'une loi. Mais avec la Constitution de 1958, certaines décisions sont prises par le gouvernement dans le cadre d'un règlement autonome de l'exécutif, c'est-à-dire indépendamment d'une loi précise.

2 - Un règlement autonome inédit

Traditionnellement, dans l'histoire constitutionnelle française, l'exécutif pouvait intervenir en adoptant des règlements d'application, c'est-à-dire ceux qui viennent préciser certaines modalités d'application d'un texte adopté par le législateur. Le règlement ne pouvait être adopté sans la loi précédemment votée.

Contrairement à cette hypothèse, l'article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958 fait état d'un règlement autonome : une règle générale adoptée par le Premier Ministre (art. 21 de la Constitution) ou le Président, sans préexistence et lien obligatoire avec une loi en particulier. Ces règlements autonomes peuvent faire l'objet de contestations et donc d'un contrôle par le juge administratif au regard notamment des principes généraux du droit et de la loi.

II - LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE D'UNE EXTENSION DES COMPETENCES NORMATIVES DE L'EXECUTIF

La Constitution consacre ainsi l'extension des compétences normatives de l'exécutif. Des procédures de protection du domaine réglementaire sont également mises en œuvre en ce sens (A), tandis qu'une place spécifique est attribuée au mécanisme des ordonnances (B).

A - Des procédures de protection du domaine réglementaire

Parmi les outils constitutionnels de protection du domaine réglementaire nouvellement mis en œuvre, le texte de 1958 a prévu deux procédures spécifiques : la procédure d'irrecevabilité (1) et la procédure de délégalisation (2).

1 - La procédure d'irrecevabilité

L'article 41 alinéa 1^{er} de la Constitution prévoit que « s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité ». C'est la révision du 23 juillet 2008 qui a ouvert cette possibilité également pour le président de l'Assemblée ou du Sénat. En tout état de cause, cette procédure d'irrecevabilité permet au gouvernement de soulever et d'empêcher tout empiètement sur le domaine réglementaire de la part du Législateur.

L'alinéa 2 du même article prévoit : « En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ». L'intervention du Conseil constitutionnel permet qu'un véritable contrôle soit opéré et que le juge constitutionnel tranche pleinement si l'opposition soulevée n'est pas retenue. Le délai est assez rapide pour ne pas non plus paralyser les débats parlementaires qui sont parfois assez longs.

2 - La procédure de délégalisation

L'article 37 alinéa 2 prévoit également une procédure de délégalisation : « Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

En effet, le Conseil constitutionnel est amené à se prononcer pour les lois intervenues dans le domaine réglementaire après le 4 octobre 1958 : il doit donc déclarer leur caractère réglementaire avant que le pouvoir exécutif puisse intervenir pour lui substituer un texte réglementaire. Pour le Pr. Bertrand MATHIEU, le Conseil constitutionnel « est alors dans son rôle classique de défenseur de l'exécutif » (Bertrand MATHIEU et Philippe ARDANT, Droit constitutionnel et institutions politiques, 27^e Ed., LGDJ, 2016, p. 505-506).

Le mécanisme des ordonnances est également une nouveauté.

B - La place attribuée au mécanisme des ordonnances

L'article 38 de la Constitution permet au gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi par ordonnance (1), tout en maintenant malgré tout quelques garanties pour le pouvoir législatif (2).

1 - La procédure des ordonnances : art. 38

L'article 38 (alinéas 1^{er} et 2) de la Constitution du 4 octobre 1958 précise : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse ». L'exécutif peut ainsi intervenir rapidement, avec l'accord du Parlement (loi d'habilitation), pour prendre directement des mesures législatives considérées comme éminemment nécessaires. Ce mécanisme des ordonnances permet ainsi au gouvernement d'entrer dans le domaine législatif démontrant ainsi l'extension de ses compétences normatives sous la Ve République.

Il faut rappeler également que le Président de la République signe les ordonnances, dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels. En 1986, lors de la période de cohabitation, le Président Mitterrand refusera de signer certaines ordonnances présentées par le gouvernement de Jacques Chirac. Cette « résistance » apparaît toutefois improbable au-delà de ces périodes de cohabitation. La Constitution a également prévu d'autres garanties pour le pouvoir législatif afin d'éviter un empiètement trop fréquent de l'exécutif.

2 - De nouvelles garanties pour le pouvoir législatif

Les garanties offertes au Parlement sous la IIIe République concernant les décrets-lois demeuraient assez faibles pour ne pas dire inexistantes. L'alinéa 3 de l'article 38 précise : « À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa (...), les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ». Après l'expiration du délai durant lequel le gouvernement était autorisé à prendre des ordonnances par le Parlement, les ordonnances adoptées ne peuvent être modifiées qu'à travers la loi et donc le vote du Législateur.

Le Conseil constitutionnel est amené à effectuer un contrôle sur ces ordonnances. Si le gouvernement n'a pas obligation d'informer précisément le Parlement sur le contenu des ordonnances (Conseil constitutionnel, décision du 25 juin 1986, n° 86-207 DC), l'exécutif doit toutefois donner le ou les domaine(s), la thématique sur laquelle il va intervenir (Conseil constitutionnel, décision du 25 juin 1986, n° 86-207 DC). Le Sénat a réalisé une enquête très complète sur les ordonnances de l'article 38, évoquant notamment les prérogatives parlementaires en la matière (Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, *Sénat*, février 2014). Malgré les garanties reconnues au pouvoir législatif, le recours aux ordonnances n'a cessé d'augmenter depuis le début du siècle.