

FICHE « Pour approfondir » : **Pouvoir législatif et pouvoir réglementaire**

Les rapports entre pouvoir réglementaire et pouvoir législatif font l'objet d'un vif débat juridique depuis 1958. En effet, dans ce domaine, la Ve République est un moment de rupture, au moins quant aux principes affichés par le texte (articles 34 et 37 de la Constitution).

Avant 1958, la loi n'avait pas de bornes : elle pouvait intervenir dans tous les domaines.

Le pouvoir réglementaire n'avait, quant à lui, qu'une fonction d'exécution des lois. Il n'existait pas de pouvoir réglementaire autonome. De ce fait, un décret était le plus souvent un décret d'application d'une loi.

I - La Constitution de 1958 apporte des bouleversements...

1 - Domaine de la loi, domaine du règlement (articles 34 et 37)

La Constitution de 1958 marque un premier changement majeur : **l'article 37 institue un pouvoir réglementaire autonome**. Surtout, **la loi**, jusqu'alors norme essentielle – au cœur de la hiérarchie des normes, conformément à une tradition bien ancrée de légicentrisme – **se voit cantonnée dans un domaine d'attribution**. L'article 34 du texte constitutionnel énumère les domaines dans lesquels la loi, soit fixe les règles (dans le détail), soit détermine les principes fondamentaux (le détail étant renvoyé à des décrets d'application). Tous les domaines non évoqués dans cet article 34 relèvent du pouvoir réglementaire.

Ainsi, en rupture avec la tradition juridique française, **les normes réglementaires deviennent les normes de droit commun**.

2 - La procédure des ordonnances (article 38)

Par ailleurs, la Constitution de 1958 prévoit des **extensions du pouvoir réglementaire**. L'article 38 organise de la sorte la procédure des ordonnances : le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, recevoir, par délégation du Parlement, le pouvoir d'intervenir dans le domaine législatif. Il agit alors au moyen de normes réglementaires, **les ordonnances**, qui ne reçoivent une valeur législative que si elles sont ratifiées par le Parlement. Les ordonnances existaient déjà sous les IIIe et IVe Républiques sous le nom de "décrets-lois" puis de "lois-cadre".

L'**article 16** étend également les frontières du pouvoir réglementaire en permettant au président de la République de prendre les mesures exigées par une situation de crise.

3 - Mécanismes de protection du domaine réglementaire (articles 41 et 37)

En outre, la Constitution de 1958 prévoit plusieurs **mécanismes de protection du domaine d'intervention réglementaire**. En effet, l'inquiétude des constituants était que les parlementaires essaient de reconquérir par la loi les prérogatives qu'ils avaient perdues dans le texte constitutionnel. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel, devenu aujourd'hui un véritable juge constitutionnel, avait originellement été conçu comme un organe capable de s'opposer aux tentatives du législateur d'empiéter sur le pouvoir réglementaire. Selon l'**article 41** de la Constitution, le Gouvernement peut, pendant la discussion parlementaire, opposer l'irrecevabilité à tout amendement ou à toute proposition de loi qui concernerait le domaine réglementaire. Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, cette possibilité est également ouverte au président de l'assemblée saisie.

Enfin, en vertu de l'**article 37** de la Constitution, le Gouvernement peut saisir le Conseil constitutionnel pour que celui-ci l'autorise à modifier par décret une loi qui serait intervenue dans une matière de nature réglementaire.

II ... mais dans la pratique, leur portée a été atténuée

Cet apparent bouleversement du droit public français, tel qu'il a été perçu en 1958, a toutefois été fortement atténué par la suite.

1 - Un pouvoir réglementaire toujours subordonné

En effet, **même s'il dispose aujourd'hui d'un domaine autonome, le pouvoir réglementaire demeure subordonné**. De fait, les normes réglementaires (au premier rang desquelles figurent les décrets) doivent toujours respecter les lois. Toute personne intéressée peut d'ailleurs faire sanctionner un décret non conforme à la loi en saisissant le juge administratif.

Surtout, la pratique juridique a conduit à limiter considérablement le poids du pouvoir réglementaire. Ainsi, **le Conseil constitutionnel**, contrairement à ce qu'indique la lettre du texte constitutionnel, **n'a pas fait respecter la distinction entre les matières pour lesquelles la loi fixe les règles (dans le détail) et celles pour lesquelles la loi ne doit fixer que les principes fondamentaux**. Il a accepté que le législateur intervienne dans le détail dans toutes les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.

2 - Une interprétation libérale de l'article 34

De même, certaines notions contenues dans cet article, et donnant donc compétence au législateur pour intervenir, ont été interprétées de manière très libérale par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État. Par exemple, l'article 34 énonce que "la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics". Or, il a été considéré que la Régie autonome des transports parisiens (RATP) constituait à elle seule une catégorie d'établissement public ; sa création a donc fait l'objet d'une loi et non d'un règlement.

Enfin, le Conseil constitutionnel n'a pas systématiquement sanctionné les empiétements législatifs sur le domaine réglementaire. Il a en effet considéré qu'une loi empiétant sur ce domaine n'était pas de ce seul fait inconstitutionnelle dès lors que, pendant la discussion parlementaire, le Gouvernement avait eu la faculté d'opposer l'irrecevabilité (décision 82-143 DC du 30 juillet 1982, "Blocage des prix et salaires").

En définitive, si la Constitution de la Ve République a introduit une grande nouveauté dans l'ordre juridique français dans les rapports entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, celle-ci n'a donc pas eu la portée que l'on pouvait escompter en 1958.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19479-pouvoir-legislatif-et-pouvoir-reglementaire>
Article extrait de « *La justice et les institutions juridictionnelles* », *La documentation française*.
13 juillet 2020 (+précisions et mises à jour personnelles)