

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juin 1980.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant suppression du renvoi au règlement d'administration publique dans les lois.*

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1574, 1655 et in-8° 294.

Sénat : 259 (1979-1980).

---

Lois. — Décrets - Règlements d'administration publique.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
La spécificité du règlement d'administration publique avant la Constitution de 1958 ..	3
Les raisons de sa survivance malgré la nouvelle distinction constitutionnelle entre la loi et le règlement .....	4
Son remplacement par le décret en Conseil d'Etat proposé par le projet de loi répond à des considérations juridiques et pratiques .....	5
La commission des Lois propose donc l'adoption sans modification du texte du Gouvernement, sous réserve de deux observations dont l'une concerne l'applicabilité aux ordonnances .....	5

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, ainsi que le projet de loi qui l'accompagne et qui est relatif aux lois organiques, est un texte simple et même formel.

En effet, il a pour objet de supprimer une catégorie juridique, le règlement d'administration publique qui, après s'être situé au premier rang de la hiérarchie des actes réglementaires avant 1958, ne se distingue plus aujourd'hui, ni du point de vue formel, ni du point de vue matériel du décret en Conseil d'Etat.

Les deux projets de loi qui nous sont soumis sont donc des textes de simplification administrative mais aussi de remise en ordre conformes au rapport que la Constitution organise entre la loi et le règlement.

On se souvient qu'avant 1958 la distinction entre les actes juridiques reposait essentiellement sur des critères formels. Etait loi tout acte voté par le Parlement lequel avait ainsi une compétence illimitée. Il est vrai que le Parlement pouvait également renoncer à sa compétence et autoriser le Gouvernement à légiférer par décret-loi. On se souvient que cette pratique, pourtant formellement interdite par l'article 13 de la Constitution de 1946, s'était poursuivie jusqu'en 1958.

Le règlement d'administration publique, qui est un acte réglementaire, a occupé jusqu'au début du vingtième siècle une place à part dans la hiérarchie des normes. En effet, jusqu'à l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 1907, Compagnie des Chemins de Fer de l'Est, cet acte était considéré, selon l'expression de Laferrière, comme « participant à la puissance législative et exécutive » et ne pouvant donc pas faire l'objet d'un recours contentieux.

Tout en apparaissant, depuis cet arrêt, comme un acte incontestablement administratif, le règlement d'administration publique se distinguait du décret en Conseil d'Etat par trois caractéristiques essentielles : il devait être pris en réponse à une invitation expresse du législateur ; cette invitation expresse comportait une délégation de pouvoirs plus large que pour le décret ordinaire, il devait être pris théoriquement après avis de l'assemblée générale des sections administratives du Conseil d'Etat.

Cette dernière obligation résultait notamment sous la IV<sup>e</sup> République de l'article 22 de l'ordonnance n° 45-1708 et de l'article 20 du décret n° 45-1709 du 31 juillet 1945.

On sait que la Constitution de 1958 a marqué une rupture très nette avec les principes antérieurs de partage des compétences entre le Gouvernement et le Parlement.

La nouvelle distinction définie par l'article 34 et par l'article 37 aurait dû normalement faire disparaître le règlement d'administration publique, d'autant que, lorsqu'elle fait référence à un acte réglementaire, la Constitution de 1958 parle de décret en Conseil d'Etat et jamais de règlement d'administration publique.

La distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement est faite *ne varietur* si l'on excepte d'une part, le dernier alinéa de l'article 34 qui prévoit qu'une loi organique peut éventuellement étendre le domaine de la compétence législative, et l'article 38 qui organise le seul cas de délégation du pouvoir législatif au pouvoir réglementaire.

Malgré ce bouleversement juridique qui aurait dû le faire disparaître, le règlement d'administration publique a subsisté tout au long de la V<sup>e</sup> République pour des raisons diverses ; à cause d'abord de l'habitude qu'en avaient les administrations, en raison aussi de la volonté du législateur et à cause surtout du Conseil d'Etat qui n'a jamais renoncé à en faire un acte juridique spécifique. C'est ainsi qu'il a décidé que les délégations de pouvoir du législateur, consenties sous forme de règlement d'administration publique en vertu de lois antérieures à la Constitution, demeureraient. C'est le cas notamment en matière fiscale ou sociale. D'autre part, le Conseil d'Etat a marqué son attachement à la règle du parallélisme des formes qui veut que seul un règlement d'administration publique peut modifier un autre règlement d'administration publique ; ce fut, en particulier, le cas lors d'un arrêt d'assemblée du 7 mai 1971 « Sieur Joseph Rivière » rendu contre l'avis du commissaire du Gouvernement, M. Kahn, qui considérait que la distinction entre le règlement d'administration publique et le décret en Conseil d'Etat ne s'imposait plus.

Le commissaire du Gouvernement faisait valoir notamment que, depuis l'intervention de l'article 21 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 (1), il n'y avait plus de distinction formelle dans la procédure d'élaboration des règlements d'administration publique et des décrets en Conseil d'Etat, les uns comme les autres pouvant être élaborés simplement en section ou en commission.

A l'appui de cette argumentation constitutionnelle et formelle, on peut également faire observer qu'à la suite de la volonté du Secrétariat général du Gouvernement, le nombre des règlements d'administration publique n'a cessé de diminuer.

---

(1) Portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat.

C'est ainsi par exemple que, dans une thèse consacrée au pouvoir réglementaire autonome et au pouvoir réglementaire dérivé, M. Jean-Marie Duffau, agrégé des facultés de droit, fait observer qu'un seul règlement d'administration publique avait été pris en 1972 contre 40 en 1969 (et 203 en 1950).

Si, dans les années récentes, le nombre des règlements d'administration publique a eu tendance à augmenter de nouveau, on peut également noter qu'ils sont beaucoup moins souvent soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat que les décrets en Conseil d'Etat. En 1977-1978, par exemple, sur 65 règlements d'administration publique, 9 seulement ont été portés à l'assemblée générale. Dans le même temps, 62 décrets en Conseil d'Etat étaient portés devant cette même assemblée générale.

Le texte qui est proposé paraît donc répondre à des considérations de logique juridique. Il remet en ordre la hiérarchie des normes administratives, tout en la rendant conforme à la Constitution.

Sur le plan de la technique administrative d'autre part, il apporte des simplifications éminemment souhaitables.

Pour être tout à fait complet cependant, il convient de faire deux remarques nées à l'occasion du débat devant la commission des Lois.

Le texte ne vaut que pour le passé. Rien n'interdira à l'avenir de recourir à nouveau au règlement d'administration publique. Il dépendra du Gouvernement et du Parlement de veiller à ce que le règlement d'administration ne renaisse pas.

Votre Commission s'est également interrogée sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas de viser expressément les ordonnances. Pour ne pas ouvrir de navette sur un texte qui n'a même pas fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale, elle a décidé de ne pas adopter d'amendement en ce sens, estimant que la suppression du renvoi au règlement d'administration publique allait de soi, y compris dans les ordonnances prises soit en vertu de l'article 38 soit en vertu de l'article 92 de la Constitution.

Sous réserve de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter sans modification le projet de loi qui vous est soumis.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi

Article unique.

Dans les lois en vigueur à la date de publication de la présente loi, tout renvoi à un règlement d'administration publique ou à un décret en forme de règlement d'administration publique est remplacé par un renvoi à un décret en Conseil d'Etat.

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article unique.

Sans modification.

### Propositions de la Commission

Article unique.

Sans modification.