

Numéro du document : GAJA/15/2005/0050  
Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 15e édition 2005,  
p. 308  
Type de document : 50  
Décision commentée : Conseil d'Etat, 07-02-1936 n° 43321

Indexation

## ACTE ADMINISTRATIF

1. Validité
2. Ministre
3. Pouvoir réglementaire
4. Autorisation légale
5. Chef de service

# POUVOIR REGLEMENTAIRE DES MINISTRES

**CE Sect. 7 févr. 1936, *JAMART*, Rec. 172 ; (S. 1937.3.113, note Rivero)**

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*  
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à*  
*l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil*  
*d'État*

Pierre **Delvolvé**, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas*  
*(Paris II)*

Bruno **Genevois**, *Président de la section du contentieux du*  
*Conseil d'État*

*Cons. que si, même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité, et s'ils peuvent notamment, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, interdire l'accès des locaux qui y sont affectés aux personnes dont la présence serait susceptible de troubler le fonctionnement régulier dudit service, ils ne sauraient cependant, sauf dans des conditions exceptionnelles, prononcer, par une décision nominative, une interdiction de cette nature contre les personnes qui sont appelées à pénétrer dans les locaux affectés au service pour l'exercice de leur profession ;*

*Cons. qu'il résulte de l'instruction que les lettres adressées par le sieur **Jamart** au ministre des pensions, quel qu'ait été leur caractère regrettable, ne contenaient pas de menace précise de nature à troubler le fonctionnement du centre de réforme de Paris où le requérant, docteur en médecine, était appelé à pénétrer pour assister, en vertu de l'art. 9, § 5 de la loi du 31 mars 1919, les anciens militaires bénéficiaires de ladite loi ; que, par suite, en lui interdisant, d'ailleurs sans limitation de durée, l'accès de tous les centres de réforme, le ministre des pensions a excédé ses pouvoirs ;... (Annulation).*

## Observations

1. À la suite de divers incidents, le ministre des pensions avait interdit au docteur **Jamart** l'accès des centres de réforme où il était appelé à pénétrer pour assister les anciens militaires titulaires de pensions lors des examens médicaux périodiques qu'ils devaient subir pour pouvoir continuer à bénéficier de leur pension. Sur recours de l'intéressé, le Conseil d'Etat annula cette mesure comme entachée d'excès de pouvoir.

L'intérêt de l'arrêt provient moins de l'annulation de la décision attaquée - annulation prononcée pour des raisons tirées des circonstances de l'espèce - que du considérant de principe relatif au pouvoir des ministres et des chefs de service.

Ni les lois constitutionnelles de 1875 ni la Constitution de 1946 ni celle de 1958 ne

confèrent de pouvoir réglementaire aux ministres.

En principe, les ministres ne peuvent donc prendre de mesures générales par voie d'arrêtés réglementaires que lorsqu'une loi ou un décret les y autorise ; la jurisprudence donne d'ailleurs parfois de ces autorisations, dans un souci de réalisme administratif, une interprétation extrêmement large ; elle a par exemple admis que les dispositions de la loi du 15 juill. 1845 et du décret du 22 mars 1942 sur la police des chemins de fer permettent au ministre des travaux publics et des transports de réglementer l'exercice du droit de grève par le personnel de la SNCF (CE Ass. 23 oct. 1964, *Fédération des syndicats chrétiens de cheminots*, Rec. 484 - V. n° 65.7), ou qu'un texte autorisant le ministre de l'agriculture à consentir des avances pour faciliter le financement d'un régime d'assurances sociales lui confère le pouvoir de réglementer les conditions d'octroi de ces avances (CE Sect. 6 nov. 1964, *Réunion des assureurs maladie des exploitants agricoles*, Rec. 521 ; AJ 1964.692, chr. Puybasset et Puissochet).

Le Conseil d'Etat estime aussi dans l'arrêt **Jamart** que, « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre *les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration* placée sous leur autorité ».

Ce pouvoir est reconnu à *tout chef de service* (I) mais doit s'exercer dans *certaines limites* (II).

**2. I.** - La qualité de chef de service permettant d'adopter des mesures réglementaires à l'égard de celui-ci n'appartient pas seulement aux ministres (ni même à tous les ministres : ceux qui n'ont pas de « portefeuille » et donc pas de service n'ont pas à l'exercer). Elle est reconnue aux autorités placées à la tête d'une administration : directeur d'un service de l'Etat (CE 13 nov. 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile*, AJ 1993.221, note Mathieu : directeur général de l'aviation civile), maire (CE 25 juin 1975, *Riscarrat et Rouquairol*, Rec. 898), directeur d'un établissement public (CE 4 févr. 1976, *Section syndicale CFDT du Centre psychothérapeutique de Thuir*, Rec. 970 ; AJ 1978.50, note F.H.).

Ce pouvoir est fondé sur la nécessité d'un « fonctionnement régulier » des services publics et sur l'idée que toute autorité doit naturellement disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Il s'exerce par voie d'arrêté ou de circulaire.

**3.** Il permet de fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement du service en lui-même. Ces modalités peuvent concerner la création du service (par exemple celle des aumôneries dans les lycées : CE Ass. 1<sup>er</sup> avr. 1949, *Chaveneau*, Rec. 161 ; S. 1949.349, note Delpech ; D. 1949.531, concl. Gazier, note Rolland), celle d'un organisme consultatif (CE 11 mai 1979, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec. 204, concl. Galabert ; - Sect. 29 déc. 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture CGT-FO*, DA févr. 1996, n° 57 ; CFPA juin 1996, p. 19, concl. Maugué), et même l'interruption du service (CE Sect. 27 janv. 1961, *Vannier*, Rec. 60, concl. Kahn, V. n° 17.4 ; interruption des émissions d'une station de télévision).

De même un ministre est « compétent en vertu de ses pouvoirs généraux pour réglementer la situation des agents placés sous ses ordres » (CE Sect. 24 avr. 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*, Rec. 242) ; il peut, notamment, prendre à l'égard de ces agents des mesures de caractère général relatives à leur rémunération (même décision) ou à l'exercice du droit de grève (CE 7 juill. 1950, *Dehaene*\*). Ainsi « c'est sans méconnaître sa compétence que le ministre de la défense, responsable de l'emploi des militaires placés sous son autorité et du maintien de l'aptitude de ces derniers aux missions qui peuvent à tout moment leur être confiées », a adopté une instruction rendant obligatoires certaines vaccinations

pour des militaires, dont les « dispositions... sont directement liées aux risques et exigences spécifiques à l'exercice de la fonction militaire » (CE Ass. 3 mars 2004, *Association « Liberté, Information, Santé »*, Rec. 113 ; RFDA 2004.581, concl. Le Chatelier ; AJ 2004.971, chr. Donnat et Casas ; D. 2004.1257, note Ritleng ; JCP A 2004.1321, note Jean-Pierre ; RDSS 2004.608, note Degueres).

La réglementation du service peut atteindre les personnes qui sont en relation avec lui, et notamment les usagers, par exemple en établissant la liste des renseignements à fournir à l'appui de demandes de subventions (CE 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreiser*, Rec. 64 ; V. 116.1). Pour les usagers un peu particuliers que sont les détenus des établissements pénitentiaires, le ministre de la justice a, « en sa qualité de chef de service, le pouvoir de déterminer certaines des conditions dans lesquelles (leurs) fouilles... seraient effectuées » en application du code de procédure pénale (CE 8 déc. 2000, *Frerot*, Rec. 589 ; LPA 8 févr. 2001, concl. Schwartz ; DA 2001. n° 32, obs. R.S.).

4. II. - Mais le pouvoir ainsi reconnu aux ministres et autres chefs de service rencontre des *limites* : il ne peut « s'exercer que dans la mesure où les nécessités du service l'exigent, et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu'elles y collaborent, soit qu'elles l'utilisent » (concl. M. Bernard sur CE 6 oct. 1961, *UNAPEL*, RDP 1961.1279). Il ne leur permet pas, en dehors de ces nécessités, d'imposer des obligations ou d'accorder des avantages (même arrêt) ou de fixer des règles statutaires concernant le personnel (CE Sect. 4 nov. 1977, *Dame Si Moussa*, Rec. 417, concl. Massot, pour une circulaire du ministre des affaires étrangères ; - 17 juin 1983, *Syndicat national CFDT de l'ANI-FOM*, Rec. 260, pour une mesure prise par le directeur général d'un établissement public).

C'est ainsi que plus de cinquante ans après l'arrêt *Jamart*, dans des circonstances rappelant celles de cette affaire, le Conseil d'Etat a considéré que « le ministre de l'intérieur ne tenait d'aucun texte le pouvoir d'interdire par une mesure générale et impersonnelle l'accès aux réunions syndicales de tous représentants des syndicats de policiers ayant perdu du fait de leur révocation la qualité de fonctionnaire » (CE Sect. 28 juill. 1989, *Halbwax*, Rec. 174 ; RFDA 1990.43, concl. Tuot ; AJ 1989.600, chr. Honorat et Baptiste).

Ne peuvent être prises non plus les mesures d'organisation ou de fonctionnement pour l'adoption desquelles un texte de loi ou de décret impose une formalité particulière (CE Sect. 8 janv. 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne*, Rec. 1 ; D. 1982.261, concl. Genevois ; RA 1982.624, note Pacteau).

L'arrêt (Ass.) du 30 juin 2000, *Association « Choisir la vie » et autres* (Rec. 249 ; AJ 2000.729, concl. Boissard ; D. 2001.2224, note Legrand ; JCP 2000.II.10423, note Peigné ; RFDA 2000.1282, note Canedo, 1311, note Morange, et 1305, note Dubouis), illustre bien le fondement et les limites du pouvoir réglementaire des ministres : « s'il appartient au ministre de l'éducation nationale, ou le cas échéant au ministre délégué auprès de lui, chargé... de promouvoir la santé des enfants et des adolescents en milieu scolaire, d'adresser aux infirmières scolaires placées sous son autorité les instructions nécessaires à l'accomplissement de leur mission, il ne peut faire usage de ce pouvoir que sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités par des textes législatifs et réglementaires en vigueur et dans le respect des lois et règlements qui régissent les activités qu'il entend confier à ces agents » (en l'espèce, le ministre a méconnu les dispositions législatives en confiant le rôle de prescription et de délivrance du « *Norlevo* » aux infirmières scolaires).

Le ministre de la défense n'a donc pu imposer des mesures de vaccination dans les établissements de prévention ou de soins relevant de son administration, le Code de la santé publique réservant aux ministres de la santé et du travail la détermination des

catégories d'établissements ou organismes intéressés dans lesquels des vaccinations sont obligatoires (CE 3 mars 2004, *Association « Liberté, Information, Santé »*, précité).

5. Lorsque l'organisation ou le fonctionnement du service n'est plus en cause et qu'aucune disposition n'habilite le ministre à prendre un règlement, il ne peut en édicter. C'est ce qui a conduit le Conseil d'Etat à dénier au ministre des finances le pouvoir de fixer les critères d'octroi des agréments fiscaux (Sect. 23 mai 1969, *Société « Distillerie Brabant et Cie »*, Rec. 264, concl. Questiaux ; AJ 1969.640, concl. Questiaux, note Tournié ; RDP 1969.1127, concl. Questiaux ; D. 1970.770, note Fromont). Mais, à défaut d'un pouvoir général de réglementation, le Conseil d'Etat a reconnu aux administrateurs le droit de « définir des orientations générales par voie de directives » (11 déc. 1970, *Crédit foncier de France c/ Delle Gaupillat et Dame Ader\**).

- Fin du document -