

L'émergence du pouvoir réglementaire

GUILLAUME GLÉNARD

Il est classique de considérer qu'en France, le pouvoir réglementaire apparaît véritablement avec la Constitution de l'an III. Plus précisément, Michel Verpeaux a distingué plusieurs étapes dans la naissance du pouvoir réglementaire : sa négation sous la Constituante, son émergence, sous la Convention, son affirmation sous le Directoire. S'il est vrai que le premier texte constitutionnel reconnaissant expressément à l'exécutif un pouvoir de réglementer pour l'exécution des lois est la Constitution de l'an III, c'est en revanche sous la Constituante, plus encore sous la Législative à l'issue d'un phénomène de décantation, qu'apparaît le pouvoir réglementaire. Cette thèse ne va pas de soi tant, pour les hommes de 1789, exécuter et poser des règles de droit étaient deux fonctions incompatibles¹. Le droit, pour eux, demeurerait toujours le produit de la loi. Si bien que, lorsqu'on aborde la fonction réglementaire, on se heurte d'emblée à cette difficulté que le concept de pouvoir réglementaire n'existe pas en 1789. Non pas que

les Constituants ne parlent volontiers de règlement, mais le type d'acte visé n'avait rien d'exécutif. Si l'on part de la définition classique selon laquelle le règlement est un acte exécutif général et impersonnel de l'Exécutif ou d'une autorité administrative, il faut bien admettre que c'était, au regard du sens que les hommes de 1789 donnaient au mot, mal poser le problème. Pour eux, le règlement ne différait pas de la loi. Plus particulièrement, et pour schématiser, le mot *règlement* évoquait, d'une part, les arrêts de règlements des parlements et autres cours souveraines, qui formaient une jurisprudence prétorienne interprétative ou supplétive de la législation (coutumes et ordonnances) et provisoire — c'est-à-dire que le roi pouvait confirmer ou infirmer². L'arrêt de règlement réalisait ainsi, en en développant les détails par de nouvelles prescriptions, une « adaptation de la loi du roi aux circonstances particulières de temps et de lieux »³. D'autre part, le vocable faisait écho aux ordonnances du roi en forme d'arrêts du conseil — ces derniers

étaient, en raison de leur contenu législatif, qualifiés d'arrêts « en forme de règlement ». Ces ordonnances en forme d'arrêts du conseil portaient sur toutes sortes de matières, et précisaient les « mesures de détails, pour appliquer des principes posés par les lettres patentes ». Quoique considéré alors comme n'ayant pas la même autorité que les lettres patentes, l'arrêt du conseil n'en pouvait pas moins tout autant appliquer que modifier le texte général de la lettre patente à laquelle il se rattachait presque toujours⁴. Tout comme l'arrêt de règlement des cours souveraines, le règlement du Roi apparaît donc comme un acte législatif mais secondaire, comme un acte qui ne se comprend qu'en référence à une loi dont les dispositions générales appellent, pour leur exécution, des précisions ou développements. C'est donc tout naturellement que les hommes de 1789 ont compris le règlement comme un acte législatif (I). Toutefois, les contraintes pratiques conduisirent la Constituante et la Législative à admettre que le règlement soit aussi un acte *de* l'exécutif (II).

1. *Le règlement : acte législatif*

Tout en retenant de l'Ancien Régime une conception législative du règlement, les Constituants s'en démarquèrent en purgeant celui-ci de ses caractères supplétifs ou interprétatifs, pour le restreindre à une règle de détail conforme à une disposition législative antérieure plus générale. D'un acte chronologiquement second, le règlement devint un acte hiérarchiquement second.

1.1. *La nature législative du règlement*

L'assimilation du règlement à la loi apparaît à travers la condamnation des arrêts de règlement des cours souveraines perçues comme des décisions interprétatives ou créatrices d'une loi. Aux termes de l'article 12 de la loi des 16-24 août 1790, en effet, les tribunaux « ne pourront point faire de règlements ; mais ils s'adresseront au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiront nécessaire, soit d'interpréter une loi, soit d'en faire une nouvelle »⁵. Autrement dit, réglementer revenait à faire une loi.

La seule discussion qui eut lieu à la Constituante sur la notion de règlement confirme cette assimilation. Le 29 septembre 1789, à la question posée par Target : « Le Roi peut-il faire des règlements provisoires dans l'intervalle des sessions » du Corps législatif ?, le second comité de constitution répondait par un texte dont la rédaction était révélatrice : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution »⁶. Ainsi, le droit de faire des lois provisoires était présenté comme équivalent à celui de faire des règlements provisoires. Le lendemain, lorsque s'ouvrit la discussion sur ce texte, les orateurs parlèrent indifféremment d'un droit de faire des règlements d'administration au moins à titre provisoire (Malouet)⁷, de lois provisoires (La Poule) ou de lois d'administration (Le Pelletier de Saint-Fargeau)⁸. La fonction de réglementer ne différait donc pas de la fonction de légiférer⁹, si ce n'est qu'elle produisait une législation secondaire.

1.2. *Le caractère hiérarchiquement second du règlement*

Le caractère hiérarchiquement second du règlement se dégage nettement des débats et de la pratique de la Constituante. D'une part, en prohibant tout règlement supplétif ou interprétatif de la loi, celle-ci indiquait que l'acte réglementaire ne se trouvait pas sur un pied d'égalité avec la loi primaire. D'autre part, les règlements édictés sous la Constituante forment un ensemble de règles secondes développant et précisant de manière conforme une disposition législative antérieure.

1.2.1. *La dissociation des notions de règlement et de loi supplétive ou interprétative*

La Constituante dénia au règlement tout caractère supplétif ou interprétatif. En tant qu'acte supplétif ayant pour objet de combler une lacune de la loi, celui-ci s'analysait comme une loi primaire. Il ne se différençait donc pas de la loi par son caractère secondaire, et par conséquent ne pouvait relever de la compétence de l'exécutif sous peine de restreindre celle du Corps législatif. En décidant le 9 septembre 1789, on y reviendra, que le Corps législatif sera permanent, la Constituante s'assura que le législateur serait toujours à même de légiférer. L'idée que l'exécutif puisse édicter des règlements provisoires n'avait donc plus lieu d'être. Le règlement interprétatif ne fut pas mieux traité.

En tant qu'acte interprétatif, le règlement était une loi secondaire en ce qu'il n'intervenait qu'à la suite d'une loi primaire. Secondaire dans le temps, il ne l'était cependant pas dans le cadre d'une

hiérarchie des règles de droit. Cela, les hommes de 1789 ne pouvaient l'admettre. C'est pourquoi la demande du vicomte de Mirabeau de réserver au roi un pouvoir de faire des règlements interprétatifs, ne suscita que de sérieuses réserves. L'exécutif ne devait pouvoir, affirma Pétion, « ni suspendre ni interpréter les lois »¹⁰. Apparemment le règlement était promis à disparaître. En fait, la Constituante va le redéfinir afin qu'il ne soit jamais qu'une loi secondaire conforme à la loi primaire.

1.2.2. *Le règlement : acte conforme*

Ne pouvant pas être un acte interprétatif ou supplétif, le règlement fut relégué au rang de règle de détail¹¹. Vague parce que relative, la notion de règle de détail ne constitue pas un critère opérationnel de qualification du règlement. Cela n'a cependant pas empêché les Constituants de parler abondamment de règlements à propos d'actes portant sur des objets divers, mais qui tous ont en commun de former des actes seconds et conformes aux dispositions d'une loi primaire de valeur législative ou constitutionnelle, dont ils développent et précisent le contenu. En cela, le règlement s'intègre dans une hiérarchie des règles de droit.

L'acte réglementaire est ainsi entendu chaque fois qu'un acte porte la dénomination de *règlement*. Cela correspond à deux types d'acte. En premier lieu, cela renvoie au règlement intérieur de l'Assemblée constituante qui doit s'analyser comme un acte secondaire par rapport à la Constitution. Par extension, le mot fut aussi souvent employé pour qualifier la règle organisant les communautés de métiers et autres corps dans le droit fil de la tradition d'avant 1789¹². Tel fut



le cas, d'une part, des académies et sociétés littéraires autorisées par la loi, qui étaient invitées à préparer un projet de règlement et à le soumettre à l'Assemblée afin qu'il obtienne force de loi¹³, et d'autre part, des règlements des corporations avant leur interdiction par le décret Le Chapelier du 14 juin 1791¹⁴. Dans les deux cas, le terme *règlement* désignait un acte second par rapport à une loi constitutionnelle ou ordinaire.

En deuxième lieu, le mot *règlement* renvoie à la loi ordinaire. Non sanctionné, le décret est couramment qualifié de « décret réglementaire », en ce qu'il développe un décret constitutionnel. La loi est un règlement par rapport à la constitution, à l'instar de ce qu'une loi secondaire est par rapport à la loi primaire, mais avec cette différence essentielle que le décret réglementaire et

le décret constitutionnel ne forment pas des règles de même valeur¹⁵. Le règlement ne se comprend par conséquent qu'en référence avec une règle antérieure. Après la règle constitutionnelle, tout est règlement. En témoigne ce propos tenu par Demeunier et Target au moment de la discussion sur l'organisation des municipalités : « Les détails nécessaires se trouveront naturellement dans la suite de la constitution, ou feront la matière de règlements particuliers. On oublie un peu trop que nous ne faisons pas un règlement, mais une constitution ; tous ces détails ne sont dignes d'elle »¹⁶. Si dans le langage courant des hommes de 1789, tout acte législatif constituait un règlement au regard des décrets constitutionnels, la Constituante, pour s'y retrouver, réserva dans ses décrets dits règle-

mentaires l'appellation de règlement pour les lois ordinaires secondaires. La pratique est univoque sur ce point.

En troisième lieu donc, le règlement renvoie à ce que l'usage a désigné sous le libellé de *loi portant règlement*, loi qui forme *stricto sensu* l'acte réglementaire en tant que loi secondaire dans l'ordre législatif. La Constituante éprouva tôt le besoin d'adopter un tel règlement. Dans un premier temps, sa démarche s'inscrit dans la tradition de l'Ancien régime ; il s'agissait d'interpréter des décrets antérieurement adoptés¹⁷.

Cette conception du règlement fut cependant abandonnée lorsque, le 27 août 1790, il fut à nouveau proposé un décret portant règlement. Ce jour-là, Goudard présenta deux projets de décret. Le premier établissait un tableau fixant le tarif uniforme des droits d'entrée et de sortie de marchandises du royaume¹⁸. Le second, « servant de Règlement général sur le fait des douanes nationales »¹⁹, avait été préparé « [p]our l'exécution du nouveau tarif des droits d'entrée et de sortie, sur toutes les marchandises qui y sont dénommées »²⁰. Il n'était cette fois plus question d'interprétation, mais d'exécution. Le règlement était même édicté *pour* l'exécution de la loi. L'expression ne devait rien au hasard, puisqu'elle était employée dans l'intitulé du projet de décret dont l'Assemblée acheva la lecture le 14 mai 1791, et qui portait « projet de règlement pour l'exécution de la loi sur la propriété des auteurs de nouvelles découvertes et inventions en tout genre d'industrie »²¹. Pour autant, rien ne permettait de parler de règlement d'exécution de la loi. D'une part, parce que ce décret, une fois sanctionné, était formellement une loi²². D'autre part, parce que pour les Constituants, une loi portant règlement

n'exécute pas à proprement dit une loi antérieure, mais tend seulement à préciser une loi primaire trop générale pour que celle-ci puisse, sans règlement, recevoir exécution. Cette analyse est corroborée par le décret du 27 septembre 1791 qui, sans être une loi portant règlement, n'en relevait pas moins en préambule que l'Assemblée avait « pour devoir d'assurer l'exécution des principes constitutionnels »²³. Ainsi, la loi pouvait constituer l'acte permettant d'assurer l'exécution de la constitution, tout comme le règlement pouvait constituer l'acte permettant d'assurer l'exécution de la loi. Il n'est cependant jamais question que de préciser des règles générales, de manière à ce que le roi soit en mesure de les mettre à exécution. En distinguant trois strates de règles, les Constituants ont modelé un système par lequel le législateur était en mesure d'établir une règle de droit suffisamment précise pour que l'exécutif puisse en assurer l'exécution sans avoir besoin de recourir à une activité normative propre. La différence établie entre les notions de loi primaire et de règlement n'était pas donc de nature mais de degré.

2. *Le règlement : acte de l'exécutif*

Parler de règlement de l'exécutif alors que les Constituants n'ont jamais pensé un tel acte autrement que comme législatif, peut sembler d'autant plus incongru que les textes constitutionnels refusent au Roi le droit de réglementer. Cependant, cette prohibition entraînant en pratique des inconvénients, la Constituante et la Législative admirèrent que l'exécutif puisse édicter des règlements.

2.1. *La rigueur des principes*

Jamais les Constituants n'envisagèrent sérieusement de confier au Roi un droit constitutionnel d'édicter des règlements en tant qu'actes secondaires et conformes. D'où la double interdiction qui figure à l'article 6, section I^{re}, chapitre IV, titre III, de la Constitution de 1791. Une interdiction négative d'abord : « Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi même provisoire » ; puis positive : « mais seulement des proclamations conformes aux Lois ».

2.1.1. *L'interdiction négative des règlements de l'exécutif*

L'assimilation du règlement à la loi ne prédisposait guère les Constituants à confier à l'exécutif un pouvoir réglementaire. Sur le principe, le premier comité de constitution adopta une position rigoureuse. Le 27 juillet 1789, Champion de Cicé indiqua en effet que l'ensemble des membres du comité sont convaincus que le « pouvoir législatif [...] seul a le droit d'interpréter ou de suppléer les lois qu'il a portées », et que « se reposer sur le pouvoir exécutif de cette double fonction, ce serait compliquer ensemble deux forces que l'intérêt public exige que l'on sépare »²⁴. Comme il fallait s'y attendre, le projet contenant les premiers articles de la constitution prévoyait que le « Roi peut ordonner des proclamations, pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution, et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle » (art. 23, ch. II)²⁵. Toutefois, la question des lois interprétatives ou supplétives n'était pas complètement réglée.

Au sujet des lois supplétives, Clermont-Tonnerre posa explicitement la question restée selon lui en suspens : « Le Roi peut-il faire seul des lois provisoires de police et d'administration, dans l'intervalle des tenues des États généraux » ?²⁶ Il invitait ainsi la Constituante à se prononcer sur les seules lois supplétives, c'est-à-dire sur le droit de réglementer provisoirement sur une matière à propos de laquelle la législation en vigueur demeurerait silencieuse. Curieusement, c'est Bouche, un Patriote certes assez atypique, qui prit la défense du roi. Il n'hésita pas à proposer à l'article 49 de sa *Charte* que :

D'une tenue d'assemblées nationales à l'autre, le monarque a le droit de faire des lois provisoires d'administration et de police générales ; mais les assemblées nationales ont celui de juger si ces lois sont utiles ou nécessaires, si elles doivent être continuées ou abrogées, rester telles qu'elles ont été faites, ou être modifiées²⁷.

Cette proposition s'explique probablement par le fait qu'à l'été 1789, au moment où Bouche écrit, la question de la permanence — c'est-à-dire la réunion annuelle — ou de la périodicité — la réunion irrégulière en fonction des besoins — des législatures n'était pas encore réglée. Par la force des choses, il fallait bien donner à l'exécutif une fonction législative provisoire en matière de police et d'administration, afin de répondre à l'urgence. Le problème n'ayant pas échappé au comité de constitution, Champion de Cicé indiqua que ce dernier était partisan de la permanence. Le Corps législatif toujours à même de légiférer, la question de l'exercice du droit de faire des règlements provisoires s'évanouissait²⁸. En choisissant, le 9 septembre, la permanence²⁹, la Constituante mettait le Corps

législatif toujours en mesure de se réunir en session pour légiférer.

Aussi, le 29 septembre, lorsque Target présenta l'article 2 du projet du second comité de constitution déniait à l'exécutif le droit de « faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations »³⁰, il n'y avait là rien de surprenant. Contre toute attente, la discussion qui s'ouvrit le lendemain se termina sur une note nuancée. Malouet, craignant que l'article 2 fixe définitivement le droit, réclama l'octroi au roi du « droit de faire des règlements d'administration » au moins provisoires³¹. Bien que limitée, la motion n'en concernait pas moins un vaste champ qui couvrait le « service public »³², c'est-à-dire la police³³, l'économie³⁴, l'organisation et le fonctionnement de l'armée³⁵ ou des corps administratifs³⁶. Les matières correspondaient à celles dans lesquelles les parlements étaient jadis autorisés à régler, ainsi qu'à une partie de celles des ordonnances du roi. La gauche ne fit pas d'objection de principe. Ce qui l'inquiétait, ce n'était pas tant l'idée que le roi puisse faire des règlements d'administration, que d'aborder la question d'un tel droit lors d'un débat portant sur la « législation générale », et de laisser éventuellement croire qu'à l'exécutif serait reconnu un pouvoir général d'interprétation de la loi³⁷. Les Constituants s'accordaient ainsi sur un *distinguo* entre les matières relevant de la législation générale et celles de l'administration, lesquelles recoupent en gros le droit privé et le droit public. Il n'était donc pas question de donner au Roi un droit de faire des lois provisoires dans l'intervalle des sessions du Corps législatif, mais l'on n'excluait pas qu'il puisse disposer, relativement à l'administration, d'un pouvoir de

faire des règlements. C'est ainsi qu'après avoir à l'unanimité « renvoyé à l'organisation du pouvoir exécutif tous les détails des règlements », l'Assemblée décréta que le « pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations »³⁸. Ce texte fut repris tel quel au début de l'article 17 de l'acte constitutionnel du 2 octobre 1789³⁹.

Quoi qu'il en soit, en renvoyant la question des règlements d'administration au débat sur l'organisation du pouvoir exécutif, le vote du 30 septembre liait potentiellement le règlement à une compétence de l'exécutif. Toutefois, lors de la discussion sur l'organisation du ministère, aucun débat n'eut lieu sur ce point. Le comité de constitution n'aborda la question ni dans le projet du 7 mars 1791, ni dans le second présenté le 6 avril suivant⁴⁰. Pourtant, ce ne fut pas faute du soutien d'une partie au moins des Patriotes. En février 1790, lors de la discussion sur la constitution militaire, Alexandre de Lameth avait proposé l'attribution au roi d'un pouvoir réglementaire relatif à « l'organisation intérieure de l'armée ». Selon lui, l'organisation de l'armée devait faire l'objet de trois types de lois : les « lois fondées immédiatement sur les maximes [...] des droits de l'homme » et liées à la forme du gouvernement monarchique qui relèvent de l'organe constituant ; les « lois subordonnées » aux premières qui varient selon les circonstances et qu'il appartient au législateur d'édicter ; les « règlements et ordonnances sur la formation des troupes, sur les manœuvres, sur la discipline, [...] sur toutes les parties de l'économie militaire », qui, bien que « subordonnés et assujettis aux lois [...], doivent, à tous égards, être abandonnées [sic] au pouvoir exécutif »⁴¹. Liancourt avait plaidé aussi en faveur de la

dévolution à l'exécutif d'un pouvoir réglementaire au motif que la « formation d'une armée n'est qu'un détail d'administration qu'il ne faut pas confondre avec la législation de l'armée qui appartient essentiellement à l'Assemblée nationale »⁴². Ce domaine était vaste puisqu'une fois que le Corps législatif aurait fixé le budget et les effectifs de l'armée, il devait appartenir au Roi d'organiser cette dernière par voie de règlements⁴³. Ni Lameth ni Liancourt ne convinrent. Il suffit à Dubois de Crancé d'affirmer la compétence du Corps législatif y compris sur les lois de police et de discipline militaire⁴⁴, pour que la Constituante décrète qu'il appartient aux législatures de statuer sur « les lois relatives aux délits et aux peines militaires », privant ainsi le roi de pouvoir réglementaire en la matière⁴⁵. Cette position reçut sa consécration définitive par l'adoption, le 14 août 1791, de l'article 1^{er}, section I^{re}, chapitre III, titre III, de la Constitution qui plaçait dans le champ de compétence du Corps législatif des attributions dont on pouvait supposer, en l'absence de texte contraire, qu'elles relevaient de l'exécutif. Or parmi celles-ci, il y avait les lois d'administration⁴⁶.

2.1.2. *L'interdiction positive des règlements de l'exécutif*

Incompétent pour suppléer ou interpréter la loi, l'exécutif ne fut pas davantage autorisé à réglementer d'une manière seconde et conforme. Certes, l'article 6, section I^{re}, chapitre IV, titre III, de la Constitution, dispose que le Roi peut faire des « proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution. » Si rien dans ce texte n'évoquait un règlement

d'exécution des lois, affirmer que les proclamations n'ont pour objet que d'ordonner ou de rappeler l'exécution conforme des lois ne suffit cependant pas à écarter complètement tout acte réglementaire. La Constituante elle-même, on l'a vu, recourut à des règlements pris « pour l'exécution des lois », non pour interpréter une loi antérieure, mais parce qu'elle choisit parfois de légiférer en deux temps. Les proclamations du Roi ne peuvent toutefois être mises en parallèle avec cette pratique. D'abord, parce que les dispositions de l'article 6, section I^{re}, chapitre IV, titre III, de la Constitution furent votées avant que la Constituante développe la pratique des lois portant règlement. Ensuite, parce que Mounier, présentant l'article 26 du projet de constitution du premier comité, indiqua que les proclamations de mise à exécution devaient être « conformes aux lois », en ordonner l'exécution et ne renfermer « aucune disposition nouvelle »⁴⁷. L'exécution conforme excluait donc la production de règles nouvelles. Le second comité ne changea rien d'essentiel à ce sujet⁴⁸, et le texte fut voté le 30 septembre, et repris à l'article 17 de l'acte constitutionnel du 2 octobre 1789⁴⁹. À l'évidence, la proclamation de mise à exécution des lois ne constituait qu'une attribution formelle.

Quelques jours plus tard, un nouveau débat confirma l'absence de caractère réglementaire de la proclamation. Le 15 octobre, les ministres réclamèrent une mise au point sur les attributions du conseil du Roi pour la mise à exécution de la loi. Selon eux, l'article 17 de l'acte constitutionnel ne donnait pas d'éclaircissement. Traditionnellement, expliquèrent-ils, le conseil d'État statuait sur les affaires concernant le pouvoir exécutif par des actes prenant la

forme d'arrêt du conseil. S'il « est inconteste, *précisèrent-ils*, que le Roi peut exercer ce pouvoir sous toute autre forme que celle d'un arrêt du conseil », il faut encore que cette forme soit établie et « qu'elle remplisse parfaitement le même objet auquel servaient les arrêts du conseil »⁵⁰. En clair, le ministère demandait que le changement de dénomination des actes du conseil d'État n'affecte pas leur contenu et que l'article 17 soit lu en ce sens. On donna raison aux ministres, à cette importante réserve près que le conseil ne puisse plus rendre des « arrêts de son propre mouvement »⁵¹. L'Assemblée décréta alors que « le conseil du Roi est autorisé à continuer ses fonctions comme par le passé, à l'exception des arrêts du propre mouvement »⁵², avant d'ajouter, le 20 octobre, que « le Roi pourra toujours ordonner les proclamations nécessaires pour procurer et assurer l'exécution littérale de la loi »⁵³. La portée de ce vote était considérable. Car ce que le décret vise ici n'est autre chose qu'une partie des ordonnances en forme d'arrêt du conseil, celles arrêtées *motu proprio* qui formaient le gros des arrêts en conseil. Ceux-ci contrastaient avec les autres formes d'ordonnances — sans adresse ni sceau, ou lettres patentes — données le plus souvent sur requête d'un particulier ou d'un corps constitué⁵⁴. Or un arrêt du conseil, on s'en souvient, n'était rien d'autre qu'un arrêt de règlement. Le décret refusait donc expressément au conseil le pouvoir réglementaire dont il jouissait jusqu'alors. Si un doute pouvait encore subsister sur le sens de l'article 17, le décret des 15 et 20 octobre le levait sans équivoque. Les proclamations ne pouvaient contenir qu'un ordre d'exécuter *immédiatement* la loi. Il n'y avait pas de place pour un quelconque règlement.

Convaincus de l'omniscience du législateur, les Constituants ne perçurent pas l'utilité d'attribuer au Roi une fonction réglementaire d'exécution des lois. Pourtant l'idée d'un droit de l'exécutif de faire des règlements ressurgit dans la pratique dès la fin de la Constituante. L'empire de la nécessité commençait, l'œuvre constitutionnelle à peine achevée, à reprendre le pas sur la rigueur des principes.

2.2. *L'empire de la nécessité*

L'idéal révolutionnaire d'un exécutif exécutant dépourvu de volonté n'était qu'une illusion. En effet, les Constituants, bientôt imités par la Législative, déléguèrent ponctuellement au Roi une part de la fonction réglementaire. Parallèlement, celui-ci n'hésita pas à donner à ses proclamations un contenu réglementaire afin d'assurer pleinement la mise à exécution des lois.

2.2.1. *La pratique des délégations réglementaires*

À propos du droit de faire des règlements, la méfiance de la Constituante vis-à-vis de l'exécutif ne fut pas aussi entière que ses décrets constitutionnels peuvent le laisser croire. Pragmatique, celle-ci admit que le Roi puisse, sur la base d'une délégation expresse du législateur, réglementer. Cette pratique de la délégation réglementaire se développa d'abord timidement sous la Constituante, avant d'être consacrée par la Législative.

2.2.2. *Les premiers pas vers un règlement de l'exécutif*

La pratique réglementaire sous la Constituante est assez confuse. Si l'Assemblée adopta elle-même des lois portant règlement, elle entreprit parallèlement de déléguer à l'exécutif, au gré des besoins, le pouvoir réglementaire. Ces délégations pouvaient être conditionnelles ou sans condition.

La délégation réglementaire conditionnelle — La délégation conditionnelle est l'acte par lequel le législateur confie à l'exécutif la fonction d'élaborer un projet d'acte et à le lui présenter. C'est ainsi que par le décret du 14 mai 1791, la Constituante décida de remplacer la totalité du titre III du « projet de règlement pour l'exécution de la loi sur la propriété des auteurs de nouvelles découvertes et inventions en tout genre d'industrie » par cette disposition : « L'Assemblée nationale renvoie au ministre de l'intérieur les mesures à prendre pour l'exécution du règlement sur la loi des brevets d'invention, et le charge de présenter incessamment à l'Assemblée les dispositions qu'il jugera nécessaires pour assurer cette partie du service public »⁵⁵. La délégation était donc accordée, mais à la condition que le ministre présente les dispositions du titre III rédigées par ses soins. Bien que cela ne soit pas explicite, il est vraisemblable que la délégation était consentie sous réserve d'un droit de ratification⁵⁶. Cela signifie qu'elle était conditionnelle, et que le règlement, pour avoir force de loi, devait être adopté par les députés et sanctionné par le Roi. Cette condition de ratification apparaît en revanche de manière beaucoup plus nette dans l'un des derniers décrets de la Constituante,

celui du 27 septembre 1791 relatif aux logements militaires, dont l'article 5 disposait que le « ministre de la guerre sera chargé de proposer des règlements sur le logement [...] dont devront jouir les individus de chaque grade »⁵⁷. L'exécutif étant seulement invité à *proposer* un règlement, cela supposait que seul le législateur pouvait conférer à celui-ci force de loi. La Législative ne le comprit d'ailleurs pas autrement, et considéra le travail réalisé comme un « projet de règlement [...] proposé par le ministre de la guerre »⁵⁸. Elle n'hésita pas en conséquence à amender le texte⁵⁹, avant de le voter, le 23 mai 1792, à l'instar de n'importe quel décret, mais en lui donnant l'intitulé de « Règlement sur le logement et le casernement des troupes, présenté à l'Assemblée nationale en exécution de la loi du 12 octobre 1791 »⁶⁰. La pratique de la délégation ne portait donc pas sur le droit de l'exécutif à édicter seul des règlements, mais sur le droit de celui-ci à proposer des projets de règlement au législateur.

La délégation sans condition — Les deux cas de délégation conditionnelle évoqués s'inscrivent à la suite d'une première délégation réglementaire, laquelle fut effectuée sans condition de ratification. Le 14 septembre 1790 en effet, Bouthillier, présentant un rapport sur la discipline intérieure des corps, admit que s'il revenait « au roi <de> prononcer les règlements de détails de la discipline intérieure », c'était au « Corps législatif à décréter les articles constitutionnels qui doivent leur servir de base »⁶¹. Si la règle était claire, son fondement l'était moins. Le rapporteur justifiait cette répartition de compétences par une pratique en vogue sous l'Ancien régime. « Les punitions de discipline, *argua-t-il*, ont été infligées, jusqu'ici, par la

volonté seule des commandants sur leurs subordonnés. Celles contre les crimes et délits militaires ne l'étaient qu'en vertu des lois »⁶². La délégation trouvait donc sa justification dans une analogie. Ce que la législation royale prescrivait jadis, c'était au Corps législatif désormais de l'édicter ; ce qui était de la compétence des chefs de corps, relevait à présent du règlement du Roi. Implicitement, il semblait admis que les règles portant sur le fonctionnement intérieur de l'administration militaire relevaient de la compétence de l'exécutif. Le décret adopté les 14 et 15 septembre le confirme :

L'Assemblée nationale, convaincue que la principale force des armées consiste dans la discipline, [...] qu'il est de sa justice d'en déterminer les bases, de manière qu'aucune punition ne puisse être infligée arbitrairement hors de l'esprit de la loi [...], décrète sur la partie de la discipline intérieure seulement :

Art. 1^{er}. Les punitions à infliger pour les fautes commises contre la discipline [...] pourront être prononcées [...], en observant la hiérarchie des grades militaires, conformément aux dispositions de détails que Sa Majesté prescrira par ses règlements⁶³.

L'Assemblée se contentait donc de fixer les règles principales relatives aux types de punitions qui pouvaient être infligées, au pouvoir de la hiérarchie, au régime de détention, et aux voies de recours hiérarchiques⁶⁴. Pour le reste, le roi rédigea le 1^{er} janvier 1792 un règlement concernant le service intérieur, la police et la discipline de l'infanterie⁶⁵. Contrairement aux décrets de délégation conditionnelle, celui des 14 et 15 septembre 1790 ne soumettait pas le règlement à ratification. Du coup, le ministre de la Guerre, Narbonne, mit à exécution le règlement sans le présenter préalablement au Corps législatif. L'af-

faire en serait certainement restée là si le règlement n'avait pas soulevé les protestations d'une partie de l'armée⁶⁶. Le comité militaire dut réagir. Son rapport, présenté le 7 avril par Hugau⁶⁷, fut l'occasion pour certains orateurs de contester la démarche même de la Constituante. Lorsque le 19, la discussion s'ouvrit sur la question, Carnot *l'ainé* condamna la pratique de la délégation réglementaire :

[...] Si ce règlement est une loi, *fit-il observer*, le pouvoir exécutif a violé la Constitution, car il ne peut faire que des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution ; si ce n'est pas une loi, la Constitution est enfreinte encore ; car elle dit : que tout ce qui n'est pas défendu par la loi, ne peut être empêché [...]. On objecte qu'une des lois militaires faites par l'Assemblée constituante autorisait le ministre de la guerre à faire des règlements pour l'exécution des décrets généraux. Je réponds que cette loi n'était que provisoire, et que jamais elle n'a pu faire autorité contre la Constitution [...] ⁶⁸.

Beaucoup plus modéré, le comité ne blâma pas Narbonne de n'avoir présenté le règlement à la ratification de l'Assemblée. En son nom, Hugau n'en conclut pas moins à ce que l'exécutif reprenne certains points de son texte jugés non conformes à certaines dispositions constitutionnelles et législatives⁶⁹. Cependant, cela ne valait pas condamnation du point de vue de la légalité externe de l'acte. Il parut normal que l'exécutif ait exécuté le règlement sans que l'Assemblée en fût préalablement saisie. Un pouvoir réglementaire de l'exécutif était ainsi reconnu, ce que l'ultime débat consacré à cette affaire confirma. Le 4 mai, Lacombe-Saint-Michel affirma « qu'un règlement comprend des articles qu'une loi ne peut pas contenir »⁷⁰, dissociant ainsi le règlement de la gangue législative dans la-

quelle on l'enveloppait jusqu'alors. Certes, le 19 avril précédent, Albitte avait prévenu ce genre d'argument, en raillant ceux qui soutenaient que « les règlements qui concernent l'armée, renferment des détails dont l'Assemblée nationale ne doit pas s'occuper », alors qu'elle-même avait adopté de minutieux « règlements pour les diverses institutions du corps social »⁷¹. Il ignorait cependant une particularité importante du droit en matière militaire. La Constitution donnait en effet au roi l'initiative des lois militaires dont la liste était dressée par l'article 1^{er}, 8^o, section I^{re}, chapitre III, titre III. Bien que les lois concernant la discipline militaire ne figurassent pas dans le champ d'application de cet article, ce dernier pouvait en pratique inciter l'exécutif à proposer sinon à faire des règlements. Cependant, Albitte argumentait à partir d'une base juridique solide. En effet, le droit afférent à la discipline militaire était régi par l'article 13 du titre IV relatif à la force publique, selon lequel les armées « sont soumises à des lois particulières, soit pour le maintien de la discipline, soit pour la forme des jugements et la nature des peines en matière de délits militaires ». Pourtant, l'objection n'était pas dirimante. Les deux textes susmentionnés ont une filiation commune. Issus de l'article 11 du décret du 28 février 1790, ce n'est qu'au moment de la révision de l'été 1791 que le contenu du second fut retranché de celui du premier, pour prendre sa tournure définitive⁷². En effet, l'article 11, 7^o, du décret initial donnait aux législatures le « pouvoir de statuer » sur les « lois relatives aux délits et aux peines militaires »⁷³, ce qui impliquait que les dispositions y ayant trait pouvaient être édictées à l'initiative du roi. Tout cela permet en tout cas de comprendre l'attitude de la Constituante, qui a laissé à

l'exécutif l'initiative des règlements de discipline militaire, puis l'objection d'Albitte qui se fondait sur le texte constitutionnel définitif. Toutefois, cela n'explique pas tout. Le décret des 14 et 15 septembre 1790 ne prévoyant pas de ratification du législateur, c'était bien le droit de faire des règlements, et non seulement de les préparer, qui était délégué.

Quoi qu'il en soit, le 19 avril, dans l'esprit de la plupart, la distinction de nature entre la loi et le règlement était acquise. On entendit en effet plusieurs voix réclamer « que la discussion se rétablisse sur la question de savoir si les règlements de police intérieure des régiments doivent porter le caractère des lois, et, comme tels, être soumis à la délibération du Corps législatif »⁷⁴. Le règlement, insensiblement, était regardé comme un acte de l'exécutif. L'adoption d'un statut du règlement de l'exécutif consacra cette évolution.

2.2.3. *L'adoption d'un statut législatif du règlement de l'exécutif*

Le 4 mai 1792, la Législative fixa la forme des règlements :

À dater du jour de la publication du présent décret, l'intitulé de tous les règlements à faire par le roi, sera dans la forme suivante :

« *Au nom de la nation et de la loi,*

« *De par le roi.*

« *Règlement concernant (mettre le texte de la loi, sa date et celle de la sanction)* »⁷⁵.

Pour la première fois, un texte reconnaissait de manière générale le droit pour l'exécutif de faire des règlements à la suite d'une délégation du législateur. Ce décret trouve son origine dans le rapport du comité militaire présenté le 7 avril par Hugau

à propos du règlement du 1^{er} janvier 1792. Ce jour-là, celui-ci observa d'une part, que certaines dispositions n'étaient pas parfaitement conformes à la loi, d'autre part, que « l'intitulé du règlement où on lit ces mots : *de par le roi*, et dans lequel la loi qui y a donné lieu n'est point rappelée, était une forme qui ne peut plus être suivie, depuis que la Constitution est faite », car « la Constitution veut que le roi parle et exige au nom de la loi (chap. 2, section I^{re}, article 3) »⁷⁶. La compétence de l'exécutif n'était donc pas en cause. Seules l'illégalité interne et l'inconstitutionnalité formelle étaient soulignées. D'où les motifs du projet de décret d'urgence et de l'article 3 du projet de décret définitif relevant que le règlement du 1^{er} janvier 1792 n'était pas « conforme en tous points à la Constitution, et éloigné en plusieurs autres des principes de la loi des 13 et 14 [sic] septembre 1790 »⁷⁷. L'inconstitutionnalité excipée renvoyait ainsi à l'aspect formel du règlement qui, en ne se référant notamment pas à la loi qui en était à la base, méconnaissait l'article 3, section I^{re}, chapitre II, titre III, de la Constitution selon lequel : « il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la Loi. Le Roi ne règne que par elle ; et ce n'est qu'au nom de la Loi qu'il peut exiger l'obéissance. » Ce n'est curieusement qu'au moment où Hugau soumit au vote l'article 3, que l'opposition se réveilla. Un député réclama en effet la question préalable au motif qu'aucun texte constitutionnel n'avait jamais donné au Roi un droit de réglementer. Gérardin dut bien l'admettre, mais argua que tant le décret du 14 septembre que des décrets ultérieurs ont « reconnu que le roi avait le droit de faire des règlements conformes aux lois », et qu'en tout état de cause « l'intérêt national et [...] celui du soldat » jus-

tifiaient l'attribution au roi d'une faculté de réglementer⁷⁸. Sans plus de discussion, l'Assemblée rejeta la question préalable. Le pragmatisme l'emportait⁷⁹.

Ainsi, la Législative, en renvoyant à l'exécutif le soin d'expurger son règlement de ses dispositions illégales, reconnaissait implicitement la constitutionnalité du droit du Roi à réglementer sur la base d'une délégation législative. Cette reconnaissance est d'autant plus nette que, pour éviter que l'exécutif commette à nouveau une irrégularité, l'article 4 du décret du 4 mai 1792 déterminait la forme que devaient prendre les règlements de l'exécutif. Certes non sans mal, l'Assemblée consacrait une fonction réglementaire d'exécution des lois.

La Législative ne se départira pas de cette position. Elle ne cherchera plus à délibérer sur le contenu du règlement, mais seulement sur sa légalité. Ainsi, le 3 août 1792, Hugau proposa aux députés non pas de délibérer au fond sur le « projet de décret au sujet du projet de règlement, élaboré par le ministre de la guerre, contenant les moyens d'exécution de la loi du 5 mai dernier relative aux prisonniers de guerre »⁸⁰, mais seulement de se prononcer sur sa légalité. Suivant le rapporteur, les députés validèrent l'acte réglementaire :

L'Assemblée nationale, s'étant fait rendre compte par son comité militaire, du projet de règlement, en date du 20 juin, relatif aux prisonniers de guerre, d'après la loi du 5 mai dernier, présenté de la part du pouvoir exécutif en conformité de l'article 12 de ladite loi [...] déclare que ledit règlement ne contient rien qui ne soit conforme [...] ⁸¹.

Sur un point, le sens de ce décret demeure incertain. Si celui-ci constituait un quitus de légalité du règlement, il est difficile de savoir s'il était ou non nécessaire

à son entrée en vigueur. Compte tenu du caractère provisoire reconnu traditionnellement aux règlements, et eu égard au précédent du règlement du 1^{er} janvier 1792, une réponse peut être tentée. Loin d'avoir été blâmé pour avoir mis à exécution ce texte, Narbonne avait même obtenu un soutien tacite. En effet, le décret du 4 mai suivant fixant la forme du règlement n'indiqua pas qu'une ratification législative était nécessaire pour l'entrée en vigueur de l'acte. L'hypothèse qu'un règlement non ratifié soit exécutoire par provision est d'autant plus plausible que le règlement validé le 3 août fut daté du jour de sa confection par l'exécutif, soit le 20 juin 1792, et contenait un ordre de mise à exécution comme s'il était complet⁸². Cependant, il était présenté comme un *projet* de décret tant par Hugau que par le ministre de la Guerre lorsque, le 17 juillet, ce dernier transmit le texte à l'Assemblée qui décréta son renvoi au comité⁸³. La pratique n'était donc pas univoque. Mais aurait-il pu en être autrement ? L'émergence d'une fonction réglementaire d'exécution des lois ne pouvait aller sans compromis entre les exigences de la pratique et celles de la Constitution.

2.2.4. *La pratique des proclamations réglementaires*

Les besoins de l'administration firent rapidement voler en éclat le cadre étroit dans lequel l'article 6, section I^{re}, chapitre IV, titre III, de la Constitution circonscrivait la fonction d'exécution. Louis XVI, en effet, signa nombre de proclamations au contenu réglementaire⁸⁴. C'est donc en dehors de toute délégation que le Roi a exercé une

fonction réglementaire. Les principes ont ainsi rapidement cédé à la nécessité.

Cela étant cette pratique fut dénoncée par Rougier-La-Bergerie le 5 février 1792 à la Législative. Selon lui, la proclamation royale « pour l'exécution de la loi du 12 octobre 1791 » en date du 18 décembre 1791⁸⁵ renfermait « plusieurs dispositions législatives émanées du pouvoir exécutif, ce qui constitu[ait] une véritable usurpation du pouvoir législatif ». Saisi de la question, le comité de législation conclut cependant que les dispositions de la proclamation étaient « conformes aux lois déjà rendues et nécessaires pour leur exécution ». Afin de prévenir toute nouvelle contestation, le rapporteur, Laffon de Ladébat, proposa que le comité de législation se fasse transmettre toutes les proclamations faites depuis l'acceptation de la Constitution afin de s'assurer de leur conformité, et de préparer un « projet de décret sur les limites précises que doivent avoir ces actes du pouvoir exécutif »⁸⁶. Malheureusement, l'affaire en resta là. On n'en saura donc pas plus sur les limites à l'exercice du droit de faire des proclamations que le comité entendait fixer, ni même ce qu'il entendait vraiment faire.

- ¹ En ce sens, M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Puf, 1991, p. 34.
- ² F. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948, réimp. Paris, CNRS, 1995², pp. 537 s. ; P.-C. Timbal, A. Castaldo, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 1985⁷, pp. 345-346.
- ³ *Ibidem*, pp. 538-539 ; et F. Olivier-Martin, *Les lois du roi*, Paris, Les cours de droit, 1945-1946, p. 164.
- ⁴ Olivier-Martin, *Les lois cit.*, pp. 144-148.
- ⁵ J. Madival, E. Laurent, E. Clavel (dir.), *AP*, t. 18, p. 105. Le sigle *AP* servira pour citer les *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, 1^{re} série, 1787-1799, Paris, Librairie administrative Paul Dupont, 1875.
- ⁶ *AP*, t. 9, p. 211.
- ⁷ *AP*, t. 9, p. 219.
- ⁸ *AP*, t. 9, p. 220.
- ⁹ En ce sens, J. Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791*, thèse droit, Dijon, Impr. régionale, 1906, p. 35.
- ¹⁰ *AP*, t. 9, p. 220. Voir aussi Dèmeunier, Goupil de Préfeln, La Poule, Le Berthon, Pétiou, *AP*, t. 9, pp. 219-220.
- ¹¹ Voir pour une présentation du règlement comme règle de détail, par ex. : Target, Dèmeunier, *AP*, t. 10, p. 339 ; Malouet, *AP*, t. 10, p. 575. Voir aussi sur ce point, Verpeaux, *La naissance cit.*, pp. 97 s., et Id., *Le pouvoir réglementaire sous la Révolution*, in « Droits », n. 17, 1993, p. 115.
- ¹² Voir Olivier-Martin, *Histoire cit.*, pp. 173-175.
- ¹³ Voir art. 2 du décret du 20 août 1790, *AP*, t. 18, p. 177.
- ¹⁴ Voir *AP*, t. 27, pp. 210 s.
- ¹⁵ Voir *passim*. les nombreux exemples de cette distinction, ainsi que ceux donnés par Verpeaux, *La naissance cit.*, pp. 95 s.
- ¹⁶ *AP*, t. 10, p. 339. Voir aussi Bergasse qui, plus tard, distingua la « loi réglementaire » qui porte sur des « règles de détail », de la « loi constitutionnelle », N. Bergasse, *Essai sur la loi, sur la souveraineté et sur la liberté de manifester ses pensées, ou sur la liberté de la presse*, Paris, Patris, 1817, p. 5.
- ¹⁷ Voir le préambule du décret portant « règlement sur la solde fixée, à compter du 1^{er} mai 1790, à chaque sous-officier et soldat des différentes armes », interprétant des décrets des 28 février et 6 juin 1790, *AP*, t. 16, pp. 449-450. L'intitulé du décret est indiqué par Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830 inclusivement, par ordre chronologique)*, Paris, A. Guyot et Scribe, 1834², t. 1, p. 222 ; et le décret du 5 novembre 1789, adopté, à titre supplétif et provisoire, sur la police de Paris qui certes ne portait pas explicitement règlement, mais dont le préambule mentionnait : « L'Assemblée nationale, vu le projet de règlement qui lui a été présenté », *AP*, t. 9, p. 695.
- ¹⁸ *AP*, t. 18, pp. 315 s.
- ¹⁹ *AP*, t. 18, pp. 334 s.
- ²⁰ *AP*, t. 18, p. 329.
- ²¹ *AP*, t. 26, p. 79.
- ²² Voir les exemples donnés *passim*. En ce sens, Verpeaux, *La naissance cit.*, p. 97.
- ²³ *AP*, t. 31, pp. 371-372.
- ²⁴ *AP*, t. 8, p. 282.
- ²⁵ *AP*, t. 8, p. 286.
- ²⁶ *AP*, t. 8, p. 284.
- ²⁷ *Charte contenant la constitution française dans ses objets fondamentaux proposée à l'Assemblée nationale (1789)*, in *AP*, t. 8, p. 402.
- ²⁸ *AP*, t. 8, p. 282.
- ²⁹ *AP*, t. 8, p. 603.
- ³⁰ *AP*, t. 9, p. 211.
- ³¹ *AP*, t. 9, p. 219.
- ³² L'expression est de Thouret qui ne dit pas exactement ce qu'il entend par là, mais inclut au moins la réglementation économique, v. *AP*, t. 8, p. 580.
- ³³ Malouet, *AP*, t. 9, p. 220.
- ³⁴ *Ibidem* ; Thouret, *AP*, t. 8, p. 580.
- ³⁵ Buzot et Bonnay, *AP*, t. 9, p. 220 ; un député anonyme, *AP*, t. 9, p. 219.
- ³⁶ Buzot, *ibidem*.
- ³⁷ Voir Anson, Goupil de Préfeln, Pétiou, Saint-Fargeau et Buzot, *AP*, t. 9, pp. 219-220.
- ³⁸ *AP*, t. 9, p. 220.
- ³⁹ *AP*, t. 9, p. 237.
- ⁴⁰ Voir *AP*, t. 23, pp. 722 s. et t. 24, pp. 603 s.
- ⁴¹ *AP*, t. 11, p. 521. Dans le même sens, Montmorency, *AP*, t. 11, pp. 732-733. Sur ce débat voir S. Vellely, *Les origines du principe de légalité en droit français*, thèse Droit, Paris X-Nanterre, 1988, pp. 120-121.
- ⁴² *AP*, t. 11, p. 527.
- ⁴³ *AP*, t. 11, p. 531.
- ⁴⁴ *AP*, t. 11, p. 738.
- ⁴⁵ Art. 11 du décret du 28 février 1790, *AP*, t. 11, p. 742. Le décret du 26 juin 1790 sur l'organisation de la marine contient une disposition similaire, voir *AP*, t. 16, pp. 468 s.
- ⁴⁶ *AP*, t. 29, p. 435.
- ⁴⁷ *AP*, t. 8, p. 286.
- ⁴⁸ *AP*, t. 9, p. 211.
- ⁴⁹ *AP*, t. 9, pp. 219-220 et 237 [Réimpression de l'Ancien Moniteur, Paris, Plon, 1847, t. 1, pp. 535-537].
- ⁵⁰ *AP*, t. 9, p. 455.
- ⁵¹ Voir Camus, Martineau, Garat (certainement le jeune), Dupont, *AP*, t. 9, p. 451.
- ⁵² *AP*, t. 9, p. 451.
- ⁵³ *AP*, t. 9, p. 468.
- ⁵⁴ Olivier-Martin, *Les lois cit.*, pp. 111 s. et 149.
- ⁵⁵ *AP*, t. 26, p. 79.
- ⁵⁶ Ce règlement n'a, semble-t-il, jamais été ratifié.
- ⁵⁷ *AP*, t. 31, p. 369.
- ⁵⁸ *AP*, t. 44, p. 13.
- ⁵⁹ Voir *AP*, t. 41, pp. 578 s.
- ⁶⁰ *AP*, t. 44, pp. 14 s. Cette date est celle de la sanction du décret du 27 septembre 1791.
- ⁶¹ *AP*, t. 18, p. 751.
- ⁶² *AP*, t. 18, p. 751.
- ⁶³ *AP*, t. 18, pp. 752-753.
- ⁶⁴ *AP*, t. 18, pp. 753 et 758-759.
- ⁶⁵ Ce règlement nous est connu par les dires des orateurs. Il ne figure pas dans la *Collection des lois de*

Duvergier, cit., t. 4.

⁶⁶ Voir *AP*, t. 42, pp. 185-186.

⁶⁷ *AP*, t. 41, pp. 321-322.

⁶⁸ *AP*, t. 42, pp. 184-185.

⁶⁹ *AP*, t. 41, pp. 321-322.

⁷⁰ *AP*, t. 43, p. 5.

⁷¹ *AP*, t. 42, p. 186.

⁷² Voir *AP*, t. 29, p. 746.

⁷³ *AP*, t. 11, p. 742.

⁷⁴ *AP*, t. 42, p. 188.

⁷⁵ *AP*, t. 43, p. 6.

⁷⁶ *AP*, t. 41, p. 321.

⁷⁷ *AP*, t. 43, p. 322.

⁷⁸ *AP*, t. 43, p. 5.

⁷⁹ Voici ce texte: « L'Assemblée nationale, après avoir entendu le rapport de son comité militaire, sur le règlement du 1^{er} janvier 1792 [...], considérant: 1. que le titre de ce règlement ne rappelant pas la loi qui y a donné lieu, a pu laisser quelques doutes à l'armée française; 2. que le second membre de l'article 13 du titre VI

n'est point conforme aux principes de la justice; 3. que ce règlement laisse aux officiers supérieurs [...] trop de latitude dans l'application des moyens correctionnels; 4. que la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires; [...] décrète qu'il y urgence », *AP*, t. 43, pp. 5-6.

⁸⁰ Règlement requis par un décret du 4 mai 1792 (distinct de celui du même jour fixant le statut du règlement), *AP*, t. 42, p. 744.

⁸¹ *AP*, t. 47, p. 412.

⁸² En effet, le texte terminait ainsi : « Mande et ordonne, Sa Majesté, aux généraux d'armées, [...] et à tous autres officiers qu'il appartiendra, d'exécuter ou faire exécuter le présent règlement, chacun en ce qui le concerne », *AP*, t. 47, p. 414.

⁸³ *AP*, t. 46, p. 541.

⁸⁴ Verpeaux, *La naissance* cit., pp. 130 ss. Voir aussi F. Moreau, *Le règlement administratif. Étude théorique et pratique de droit public français*, Paris, Fontemoing, 1902, p. 74; Velley, *Les origines* cit., pp. 202 s.

⁸⁵ Voir *AP*, t. 38, pp. 189 s.

⁸⁶ *AP*, t. 38, p. 351.