

Lois, décrets, arrêtés, directives... : la hiérarchie des normes



Qu'est-ce ? De quoi parle-t-on ? Il s'agit de droit. On s'y perd dans tous ces documents ! Quel texte prévaut ? Il n'est déjà pas si simple de s'y retrouver à l'échelon national mais quand le niveau européen s'intercale, on a l'impression d'être submergé. En fait, toutes ces textes sont hiérarchisés mais pour plus de clarté nécessitent quelques définitions. Cette courte présentation n'a d'autre ambition que de donner au lecteur quelques clés pour s'orienter rapidement au sein des données juridiques que le SNPHAR évoque régulièrement dans ses exposés.

Le système de la hiérarchie des normes est simple et pyramidal : la norme de niveau supérieur s'impose à celle de niveau inférieur. Une règle nouvelle doit respecter les règles antérieures de niveau supérieur mais peut modifier les règles antérieures de même niveau. Elle entraîne, de façon logique, l'abrogation des règles inférieures contraires.

La logique veut que chaque niveau juridique inférieur dans la hiérarchie ne peut qu'améliorer la situation telle qu'elle a été définie par les étages supérieurs...

LES 3 NIVEAUX DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Comment peuvent s'intégrer règles européennes (droit communautaire) et nationales au sein d'un tel dispositif ?

Le droit communautaire renvoie aux règles fixées par les institutions de la Communauté européenne et de l'Union européenne, définies par le Traité de Rome du 25 mars 1957 et par le Traité de Maastricht du 7 février 1992.

Le droit communautaire comprend :

Les recommandations et les avis qui n'ont aucun caractère obligatoire

- 1 **Le règlement** qui a une portée générale et est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre ; tous les règlements sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes.
- 2 **La décision** qui est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne
- 3 **La directive** qui lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Les Etats membres de l'Union Européenne sont tenus de transposer ces directives dans leurs droits internes dans les délais prévus par celles-ci.

Enfin, la Cour de justice des Communautés européennes assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité de l'Union. Elle assure ainsi une interprétation uniforme du droit communautaire.

Les normes de l'Union Européenne ont une autorité supérieure à celles des lois françaises. En effet, l'arrêt *Boisdet* CE 1990 affirme la supériorité des règlements communautaires sur la loi ; l'arrêt *Rothmans* CE 1992 celle des directives, même quand elles ne sont pas transposées (arrêt *Tête* CE 1998). Règlements et directives n'ont pas à faire l'objet d'une mesure d'introduction en droit français. Dès qu'ils sont publiés, il s'intègrent dans le droit français. C'est dire que la fameuse directive européenne n° 93/104 était applicable il y a 10 ans déjà !

En matière de directives, la Cour de justice européenne peut condamner l'État pour non-exécution de son obligation et les tribunaux français peuvent sanctionner les mesures qui pourraient être prises par le gouvernement français et qui s'avèreraient contraires à celles prescrites par l'Union Européenne.

LES 4 NIVEAUX DU DROIT FRANÇAIS

Ces quelques données européennes fournies, envisageons l'articulation de ce droit communautaire avec le droit français qui est formé de 4 blocs. Il s'agit, du niveau supérieur au niveau inférieur, du bloc constitutionnel, du bloc législatif, du bloc réglementaire et du bloc contractuel.

En haut de la pyramide, **le bloc constitutionnel** comprend la Constitution (celle du 4 octobre 1958 fondant la V^e République), le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ainsi que les lois organiques destinées à organiser certaines institutions de l'Etat et à compléter la Constitution. De façon égale, les traités fondateurs et d'évolution de la Communauté et de l'Union Européennes sont intégrés dans ce bloc puisqu'on a révisé la Constitution pour la rendre conforme aux traités alors qu'en pratique ces traités sont supérieurs à la Constitution.



Puis, vient **le bloc législatif** comprenant :

- Les lois ordinaires portant des règles de droit
- La décision du Président, prise en vertu de l'art. 16 de la Constitution : acte pris par le Président de la République, en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Dans ce cas, il peut prendre des décisions dans le domaine normalement réservé au pouvoir législatif.
- La directive européenne non transposée mais parvenue à sa date d'applicabilité devient directement applicable. Elle peut notamment être évoquée dans un procès et appliquée par le juge. Lorsqu'elle est transposée, c'est une loi –voire une ordonnance– qui la rend applicable.
- Le règlement communautaire qui est directement applicable dans le droit des États-membres.

Puis, **le bloc réglementaire** comprenant :

- Les ordonnances : le Gouvernement peut, aux termes de l'art. 38 de la Constitution, demander au Parlement, pour l'exécution de son programme et pour une durée limitée, l'autorisation de prendre des mesures qui sont du domaine de la loi. Ces ordonnances sont des actes réglementaires jusqu'à leur ratification par le législateur et peuvent donc être contestées devant le juge administratif
- Les décrets signés en Conseil des Ministres signés donc par le Président de la République

- Les décrets en Conseil d'État, signés par le Premier Ministre pris sur avis conforme du Conseil d'État (généralement décrets élaborés par le Conseil d'État, donc il apparaît plus facile de donner un avis conforme !). Le gouvernement n'a le choix qu'entre son texte initial et celui du Conseil d'État (mais le choix est possible disposition par disposition). Cette règle ne s'applique pas aux lois. Toutefois, le Conseil constitutionnel pourrait censurer une disposition de loi qui aurait été élaborée au cours de la réunion d'arbitrage et n'aurait de lien ni avec le projet soumis au Conseil d'État, ni avec le texte du Conseil d'État.
- Les décrets simples signés par le détenteur habituel du pouvoir réglementaire : le Premier Ministre.
- Les arrêtés ministériels ou interministériels.
- Les arrêtés préfectoraux émanant du Préfet représentant l'État dans le département ou la région.

En vertu de l'art. 21 de la Constitution, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire de droit commun (le Président n'étant signataire que des décrets réglementaires délibérés en Conseil des ministres).

Et enfin **les contrats et les conventions** ; « les conventions légalement formées tiennent lieu de lois entre les parties qui les ont faites » (art. 1134 du Code civil).

Dans la hiérarchie des normes, on n'inclut pas les circulaires qui ne s'imposent pas au juge.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE SÉNAT ET LES LOIS

En pratique, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) exercent conjointement le pouvoir législatif puisqu'elles doivent voter la loi en termes identiques, mais le Sénat, au contraire de l'Assemblée nationale n'a pas la possibilité de s'opposer, de manière décisive, au gouvernement ni sur le plan législatif ni sur celui du contrôle. Le gouvernement peut, en effet, faire prévaloir le point de vue de l'Assemblée nationale sur celui du Sénat, en lui demandant de statuer seule et définitivement.

D'autre part, seule l'Assemblée nationale peut obliger le gouvernement à démissionner en votant une motion de censure à la majorité absolue de ses membres.

En revanche, le Sénat est en mesure d'opposer un veto juridiquement insurmontable aux révisions constitutionnelles qui n'auraient pas son accord. Le pouvoir législatif des deux assemblées parlementaires a été



Lois, décrets, arrêtés, directives... : la hiérarchie des normes

(suite de la page 17)

LES CODES

Au milieu de tous ces textes, évoquons le Code (du travail, de la Sécurité sociale, de la Santé publique...) qui a pour objectif de faciliter la mise en œuvre du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » et permettre aux citoyens, de mieux connaître leurs droits et obligations. Les textes épars sont rassemblés et organisés de façon cohérente avec une rédaction harmonisée et actualisée. Les règles de droit deviennent ainsi plus facilement accessibles. Les codes distinguent des parties L. O. (lois organiques) et L. (lois) qui sont regroupées dans la partie législative, et R. (décrets en Conseil d'Etat) et D. (décrets simples), qui sont regroupés dans la partie réglementaire. Il peut également être prévue une partie A. (arrêtés).

réduit par la Constitution. La procédure législative est désormais très largement dominée par le gouvernement doté de nombreuses prérogatives lui permettant de faire pression de façon efficace sur les assemblées parlementaires. Comme le gouvernement est en position de force (car soutenu par une majorité parlementaire fidèle), il peut aussi bien s'opposer aux propositions de loi qui ne lui conviennent pas que favoriser ses propres projets de loi.

De plus, il possède la maîtrise de l'ordre du jour, il peut donc en retarder l'examen. Il possède des armes puissantes pour favoriser l'adoption des projets de loi :

- Il les fait inscrire en priorité à l'ordre du jour des assemblées permettant le vote sur le texte initial du projet et non celui amendé par les commissions parlementaires
- Il peut imposer un vote bloqué (il demande à l'assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie de texte), évitant les discussions de détail.

- Il peut engager sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte et celui-ci est considéré comme adopté si aucune motion de censure n'a été déposée ou n'obtient pas la majorité des membres de l'Assemblée.

Tout cela explique que moins de 10% des projets de loi déposés sont votés ! Au moment du vote d'une loi, on vérifie qu'elle ne fait pas l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel (la Constitution permet au Président de la République, au Premier ministre, au président de chaque assemblée, à soixante députés ou à soixante sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi qui vient d'être votée). Le recours doit être formé avant la promulgation de la loi. Après, c'est trop tard et on ne peut critiquer une loi promulguée devant aucun juge. Si un recours est formé, la décision du Conseil constitutionnel sera publié au Journal officiel.

Depuis 1980, le dixième des lois a été déféré au Conseil constitutionnel. Dans la moitié des saisines, les requérants ont obtenu satisfaction (mais seulement très partiellement dans la majorité des cas.) L'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel s'impose à tous, en vertu de l'art. 62 de la Constitution. Les simples particuliers ne peuvent jamais obtenir d'un juge français l'annulation d'une loi, puisqu'ils ne peuvent saisir le Conseil constitutionnel. En revanche, en saisissant le juge administratif, ils peuvent obtenir l'annulation des actes réglementaires et des décisions individuelles de l'administration, lorsqu'ils sont entachés d'illégalité ou d'inconstitutionnalité.

Depuis 1984, un dispositif de « suivi des décrets d'application » a été mis en œuvre. Normalement, un projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres s'il n'est pas accompagné d'une ébauche des décrets d'application et du calendrier de mise au point de ces décrets. Un tableau de suivi des décrets d'application est établi pour chaque loi.

Enfin, il est nécessaire de soumettre à l'avis secret du Conseil d'Etat, les projets de lois, ordonnances et décrets (soit environ la moitié des décrets réglementaires). Le Conseil d'Etat joue un rôle important du fait de ses deux fonctions distinctes :

- 1 Juridiction administrative suprême. Il peut annuler une réglementation (par exemple un décret) ou condamner une administration à réparer un dommage
- 2 Conseil au gouvernement. Lois, ordonnances (avant leur inscription au conseil des ministres) et environ la moitié des décrets réglementaires

avant leur publication lui sont soumis. Le Conseil d'Etat rend un avis secret (mais le Gouvernement peut le rendre public) sur les questions de droit mais aussi de bonne administration.

LE RÔLE DU PREMIER MINISTRE

Par l'arbitrage qu'il exerce, le Premier ministre a une part importante et nécessaire pour assurer la cohérence de l'action du gouvernement et pour réguler l'action législative car, dans la plupart des cas, le nombre des projets de loi est trop important par rapport à la capacité d'absorption du Parlement. Son rôle s'étend également aux textes réglementaires, comme nous l'avons vu. Une fois vérifiés la signature des ministres chargés de l'exécution, la correction formelle et la légalité, le décret est soumis à la signature du Premier ministre et, le cas échéant, (décrets présidentiels et décrets en Conseil des ministres) une fois vérifiés la signature des ministres responsables (ceux auxquels incombent la préparation et l'application du décret) à celle du Président de la République.

La signature du Premier ministre est obligatoire pour tous les décrets. Puis le texte est publié au Journal officiel. S'agissant des textes de caractère réglementaire (c'est-à-dire des textes posant des règles générales par opposition aux décisions individuelles ou aux recommandations), la publication au Journal officiel est une formalité nécessaire, en vertu d'un décret de 1870, pour les faire entrer en vigueur, et plus particulièrement pour les rendre opposables aux citoyens. Le Journal officiel paraît tous les jours, sauf le lundi. Sa confection incombe à la direction des Journaux officiels, service du Premier ministre.

Sont publiés, également, au Journal officiel :

- Des décisions du Conseil constitutionnel
- Des arrêtés du Premier ministre, des arrêtés interministériels et des arrêtés ministériels
- Des circulaires ministérielles importantes
- Des décisions rendues par les autorités administratives indépendantes (CNIL, conseil supérieur de l'audiovisuel...)
- Des informations parlementaires,
- D'autres textes officiels (avis de concours de la fonction publique, avis aux exportateurs...)

Précisons que circulaires et instructions sont, en principe, dépourvus de valeur réglementaire. Ils se bornent à donner des instructions aux services pour l'application des lois et des décrets, ou à préciser l'interprétation de certaines dispositions. Ils ne sont pas toujours publiés.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

Ce ne sont ni des lois ni des décrets, mais des règles dégagées par la jurisprudence, spécialement administratives et qui, dans la hiérarchie des normes, se situent à la même hauteur que la loi.

La loi n'est donc pas subordonnée aux principes généraux. Le décret, même autonome, doit respecter ces principes. La règle selon laquelle le juge est tenu d'appliquer la loi sans pouvoir prétexter de son silence, de son obscurité ou de son insuffisance a bien évidemment pour corollaire le pouvoir et l'obligation de l'interpréter.

En conclusion, le principe de la hiérarchie des normes est, avant tout, politique : il veut que le pouvoir confié par le corps électoral aux organes supérieurs de l'État s'impose aux instances qui leur sont subordonnées. A cette fin, notamment, la Constitution fixe le cadre dans lequel le Parlement a le pouvoir de voter valablement la loi et attribue au gouvernement le pouvoir réglementaire. Dans le cadre des pouvoirs que la Constitution leur donne ainsi, le Parlement et le gouvernement permettent aux organes inférieurs de l'État (collectivités territoriales, établissements publics...) d'agir dans l'intérêt général et dans les limites que fixent les lois et les décrets.

Michel Dru
Secrétaire Général Adjoint

REFERENCES

- <http://www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm>
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- <http://www.chez.com/jurisfac/public/strat/c5strat.htm>
- <http://dfrochot.free.fr/DOCJUR/HIERARCHIE.html>