

La hiérarchie des normes juridiques : Constitution, lois et règlements

I. Principe et illustration en droit français

1.1 Principes : Constitution, lois et règlements

Une diversité de normes

La loi est la norme la plus connue. Mais il existe toute une gamme de « normes », c'est-à-dire de règles juridiques. Les plus importantes à connaître sont la Constitution, les lois et les règlements. Cette diversité de normes suppose qu'on explicite leurs relations.

Des normes organisées selon un système hiérarchique

Toutes les normes juridiques n'ont pas la même fonction. Certaines normes obligent ou interdisent une **action physique** : comme la loi Evin de 1991 qui dit à l'« art. 16. - Il est interdit de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif ». D'autres normes encadrent la **création ou la modification de normes** : ainsi, d'après la Constitution, seul Le Parlement (l'Assemblée Nationale et le Sénat) peut voter la loi. Si on suit cette logique, on en vient à l'image d'un système juridique où chaque norme Y est produite par un acteur et selon des procédures qui ont été autorisés par une norme précédente X.

Ainsi, les normes constituent-elles une architecture verticale, avec des normes supérieures à d'autres, et qui finissent par aboutir à une norme fondamentale, première, qu'on appelle souvent Constitution. Des juristes comme Hans Kelsen ont donc proposé de penser l'ordre juridique comme une « pyramide des normes » :

- La **Constitution** est la norme suprême,
- Les **lois** (prises par le pouvoir législatif) doivent être conformes à la Constitution,
- Les **règlements** (produits par le pouvoir exécutif) doivent être conformes aux lois.

Un ordre qu'il faut faire respecter : le rôle du pouvoir judiciaire

Une conséquence de cette hiérarchie est qu'une autorité politique, même élue dans les règles, ne peut pas décider n'importe quoi. Ses décisions doivent respecter les règles de niveau supérieur. Différents juges ont donc un rôle à jouer pour faire respecter la hiérarchie des normes. Un juge peut annuler, ou plutôt « constater la nullité » d'une décision qui ne respecterait pas les normes de niveau supérieur.

A savoir : on parle parfois de compétence, au sens de la **compétence juridique** d'un acteur étatique ou juridique. Quand un maire dit qu'il n'est « pas compétent en matière de droit du travail », il ne veut pas forcément dire qu'il n'y connaît rien en droit du travail ! Il peut simplement vouloir rappeler que ce n'est pas lui qui peut

décider de ce que contient le code du travail. Aucune norme ne donne au maire le pouvoir de changer le droit du travail.

Application : Si le conseil municipal d'une commune votait à l'unanimité un arrêté disant que la langue officielle des actes de la mairie est le gascon, ce texte serait, en droit, « nul » : il n'aurait aucune valeur, même si *tous* les citoyens de la ville l'acceptaient. Un juge, s'il était consulté, rappellerait en effet que d'après la constitution française, article 2 « la langue de la République est le français ». De même, l'assemblée nationale pourrait voter des lois racistes : elles seraient *nulles* en vertu des principes et articles contenus dans la Constitution. Personne ne leur devrait obéissance : en droit, elles n'existeraient pas.

1.2 Hiérarchie des normes en droit français

1.2.1 Au sommet : la Constitution... et le bloc de constitutionnalité

La Constitution est-elle écrite une fois pour toutes ?

La Constitution de la V^e République, qui date de 1958, se trouve au sommet de la hiérarchie des normes. Elle donne au système juridique son identité. Mais ce statut ne signifie pas que la Constitution est immuable.

Le rôle d'une constitution est d'assurer un pôle de stabilité, mais pas d'être intangible. Il existe donc une procédure pour la modifier, mais elle est plus lourde que pour faire une loi. C'est ce qu'on appelle une « révision » (art. 89 de la Constitution) qui peut être proposée par le Président de la République ou le Parlement. Deux techniques existent : le **référendum**, après que l'Assemblée nationale et le Sénat ont voté le même texte à la majorité simple (technique utilisée une seule fois, en 2000) ; le **vote par le Parlement réuni en Congrès** (réunion à Versailles de l'Ass. Nationale et du Sénat) mais à la majorité des 3/5 des suffrages exprimés. Cette exigence plus forte que la majorité simple vise à faire de la constitution un texte protégé contre de trop fréquentes modifications, et qui s'appuie sur un fort consensus.

Qui fait appliquer la constitution ?

Pour que la Constitution joue son rôle de norme suprême, il faut qu'un juge puisse la faire appliquer. En France, c'est le rôle du Conseil constitutionnel, qui regroupe 9 membres nommés régulièrement¹ par le pouvoir politique, ainsi que des membres « de droit » (les anciens présidents de la République, même si le dernier en date, F. Hollande, a décidé de ne pas utiliser ce droit).

La question pourrait sembler idiote, et pourtant ! On l'a vu concrètement, la Constitution française est une liste numérotée d'articles. Mais ces articles sont précédés d'un préambule qui rappelle l'« attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée

¹ Les membres sont nommés pour neuf ans. Tous les trois ans, un tiers des neuf juges est renouvelé.

et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». Quel sens donner à ce préambule ? La réponse a évolué au cours du temps.

Avant 1971, on jugeait qu'il avait un sens symbolique et donc, que la Déclaration de 1789, par exemple, ne faisait *pas* partie de la Constitution.

Ce n'est qu'en **1971** que le Conseil constitutionnel a interprété ce préambule comme une sorte de premier article, l'autorisant à juger les lois à partir des textes et des principes correspondant aux valeurs en question. Cet ensemble nouveau de principes est ce qu'on appelle le « **bloc de constitutionnalité** » qui est aujourd'hui composé de trois éléments : 1) le préambule de la Constitution de 1946, 2) la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789², 3) la Charte de l'environnement de 2004.

Le contrôle de constitutionnalité : un contre-pouvoir qui a évolué

L'existence de ce contrôle est la pièce centrale d'une hiérarchie des normes efficace. La Constitution de 1958 a créé un Conseil constitutionnel chargé (entre autres) de juger si les lois (ou d'autres textes) respectent la Constitution. Quelques textes sont **obligatoirement** contrôlés avant qu'on les vote : les lois organiques³ par exemple. Pour les autres, il faut qu'une autorité « saisisse » le juge constitutionnel, que quelqu'un pose une question au Conseil : les modalités de cette « saisine » sont un enjeu politique et administratif important. Tout le monde ne peut pas s'adresser au Conseil constitutionnel.

En droit constitutionnel, on distingue le contrôle *a priori* (avant que le texte ne devienne une loi) et *a posteriori* (après que le texte soit devenu une loi, ce qu'on appelle la promulgation). En France, c'est le contrôle *a priori* qui était la seule option... jusqu'à récemment.

Pendant longtemps, seuls le Président de la République, le Premier ministre et les présidents des deux assemblées (Ass. Nat. et Sénat) avaient un « droit de saisine », c'est-à-dire la possibilité de demander au Conseil constitutionnel d'examiner un texte. Or, par le jeu naturel des élections, ces autorités utilisaient peu ce contrôle : pourquoi le chef de l'Etat ou du gouvernement prendrait-il le risque de demander à un juge d'examiner un texte que ce même chef d'Etat défend ? Ce fut donc un progrès démocratique que l'extension, en 1974, de ce « droit de saisine » aux parlementaires : si 60 députés ou 60 sénateurs s'unissent, ils peuvent demander cet examen. Cela permet à *l'opposition* de faire examiner un texte porté par la majorité au pouvoir.

La dernière évolution majeure est l'introduction récente d'un système de contrôle *a posteriori*. En effet, la plupart des lois ne sont pas examinées par le Conseil constitutionnel : cela prendrait trop de temps. Mais il est donc possible qu'un texte soit passé tout en étant contraire à la Constitution. Depuis 2008, le citoyen français qui se voit appliquer une loi qu'il juge inconstitutionnelle peut désormais, s'il est devant un tribunal, poser une

² Ce préambule est long, et renvoie lui-même à des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », ce qui a énormément enrichi le contenu sur lequel les juges constitutionnels peuvent s'appuyer.

³ Pour une définition des lois organiques, voir plus bas.

« Question Prioritaire de Constitutionnalité » ou QPC. Après plusieurs formalités, le Conseil constitutionnel pourra dire si la norme était constitutionnelle ou pas.

1.2.2 Sous la Constitution, les lois : organiques, simples ou ordonnances

Adoptées par le Parlement, les lois sont de plusieurs natures.

- Les lois **organiques** sont placées hiérarchiquement entre les lois constitutionnelles et les lois simples. Elles précisent et complètent la Constitution. Une de leur spécificité est qu'elles sont automatiquement soumises à un contrôle de constitutionnalité. Elles portent le plus souvent sur l'organisation fondamentale de l'Etat, et de la vie démocratique.
- Les lois **simples** sont les plus nombreuses. Elles sont de la compétence du Parlement.
- Enfin, le Parlement peut déléguer sa compétence législative au profit du gouvernement, pour une durée et des domaines limités (art. 38 de la Constitution). Le Gouvernement peut alors prendre des décisions qu'on appelle des **ordonnances**, qui ont le même effet que de vraies lois. Ce système, qui donne à l'exécutif un pouvoir législatif, est limité par le fait qu'un délai est précisé : si le Parlement ne les « ratifie » pas (ie ne les vote pas), à la fin de ce délai, les ordonnances n'ont plus de valeur. Il s'agit donc d'un système de compromis, qui essaie d'associer la rapidité de la décision gouvernementale, à une forme de respect de la souveraineté du peuple à travers ses représentants (le parlement). Son usage reste par conséquent assez délicat et peut faire polémique.

Culture générale : le 49-3, une façon de légiférer très polémique

Un citoyen normalement informé a forcément entendu parler du « 49-3 ». Ce nom désigne l'article 49, alinéa n°3, de la Constitution de 1958. Il donne au Gouvernement (pouvoir exécutif, non élu) le droit de faire des lois *sans vote ni débat à l'assemblée*. Cet article fait fortement débat et pose le même problème que celui de légiférer par ordonnances.

D'un côté, on l'accuse de ne pas respecter la « séparation des pouvoirs », puisque l'exécutif, qui doit diriger l'exécution des lois et non pas les faire lui-même, se retrouve à légiférer (à faire les lois).

D'un autre côté, il prévoit que l'assemblée peut refuser que le gouvernement légifère ainsi, en déposant une « motion de censure ». Ce vote de l'Assemblée porte sur le fait de censurer, de démettre le Premier ministre de ses fonctions. En d'autres termes, l'Assemblée nationale peut faire un geste politiquement coûteux (puisque le Premier ministre appartient *a priori* à la majorité qui est au pouvoir à l'assemblée), celui de renverser le Gouvernement.

La possibilité de légiférer sans passer par le Parlement devient très importante dans les périodes où il n'y a pas de majorité claire à l'Assemblée nationale. Elle a été utilisée

87 fois entre 1958 et juillet 2022. Le gouvernement d'Elisabeth Borne (mai 2022-janvier 2024) a utilisé 23 fois l'article 49.3.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 l'article 49.3 ne peut être utilisé que sur un seul texte au cours d'une même session parlementaire⁴.

1.2.3 Sous les lois, les textes réglementaires : décrets, arrêtés et circulaires

Les textes réglementaires relèvent du pouvoir exécutif. Ils suivent également une hiérarchie. Les décrets sont supérieurs aux arrêtés. En revanche, les circulaires sont des textes interprétatifs, non des normes à proprement parler.

De même qu'un contrôle de constitutionnalité assure la cohérence du système légal, de même un **contrôle de légalité** assure la cohérence du système réglementaire. La légalité de la réglementation est vérifiée par le **Conseil d'État**, et, en cas de contentieux, par la **justice administrative** (et donc également, au sommet, par le Conseil d'État)⁵. Pour juger la légalité des règlements, le juge administratif s'appuie sur les textes, mais aussi sur des principes hérités du travail des tribunaux : « les principes généraux du droit » (cf. schéma en annexe).

Exemple : un arrêté d'ouverture de concours doit toujours être conforme au décret portant dispositions statutaires du corps concerné, qui lui-même doit être conforme aux lois portant statut de la fonction publique, qui elles-mêmes doivent être conformes à la Constitution. C'est pour cela qu'un texte réglementaire commence toujours par les « visas » (vu la loi n°..., vu le décret n°..., etc.), permettant de vérifier son respect des différentes normes qui le concernent.

II. La place des traités internationaux dans la hiérarchie des normes

2.1 Que dit la Constitution ?

La Constitution de 1958 consacre son Titre VI (articles 52 à 56) aux « Traités et accords internationaux ». Il faut noter deux articles importants :

L'article 54 dit que la Constitution est supérieure aux traités, que ceux-ci ne peuvent pas lui être contraires. Donc, si le Conseil constitutionnel juge un traité incompatible avec la Constitution, il faut modifier la Constitution. C'est ce qui a été fait plusieurs fois, pour les traités de Maastricht, Amsterdam, Nice ou Lisbonne.

De plus, l'art. 55 dispose qu'une fois ces traités ratifiés, ils sont supérieurs aux lois. Autrement dit (et sous réserve de réciprocité), les lois doivent être non seulement

⁴ Sauf pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, qui sont d'une importance cruciale et dont l'absence bloquerait le fonctionnement de l'Etat.

⁵ En effet, le Conseil d'État a cette double mission : organe consultatif conseillant le gouvernement et plus haute juridiction administrative, au-dessus des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

conformes à la Constitution, mais aussi aux « traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés » qui s'interposent entre la Constitution et les lois dans la pyramide des normes.

2.2 Hiérarchie des normes et droit de l'Union européenne

La complication ne tient donc pas à l'existence des traités, mais à celle du « droit dérivé » des traités. En effet, les traités qui ont fondé les Communautés européennes et aujourd'hui l'Union européenne ont eux-mêmes créé un ordre juridique et politique, le droit de l'Union européenne (appelé auparavant droit communautaire) qui produit ses propres normes dérivées et sa propre hiérarchie de normes. Ainsi, à côté des traités européens en vigueur, existe désormais tout un ensemble de textes dérivés : les règlements, les directives et les décisions.

Les **règlements** sont de *véritables normes*, applicables comme des lois nationales, mais uniquement dans des domaines de compétences transférés à l'Union européenne (l'agriculture).

Les **décisions** ont une *portée normative directe*, mais *limitée* aux entités directement nommées (Etat, entreprises, personne morale). Un citoyen français peut utiliser, dans son argumentation au cours d'un procès, un règlement ou une décision : il n'a pas besoin que l'Etat français l'ait « transposé » (qu'il ait créé une loi française qui dise la même chose).

Les **directives** sont des *indications* qui poussent un Etat à atteindre un but en adaptant ses normes. Elles ne sont pas une norme dont on peut se prévaloir devant un tribunal national et l'idée consiste à laisser le choix de la forme et des moyens à utiliser pour atteindre l'objectif. Elles fixent toujours un délai dans lequel les États doivent avoir mis leur législation en conformité avec ces objectifs.

2.3 Quelles conséquences pour le monde de la culture ?

Dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'enseignement supérieur, il y a peu de règlements, notamment parce que le principe est qu'il s'agit plutôt d'une compétence nationale : « l'article 13 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que « les arts et la recherche scientifique sont libres ». Les principaux textes européens auxquels les bibliothécaires ont à s'intéresser sont donc le plus souvent des **directives**.

Même si une directive n'impose rien à l'Etat ou au citoyen français, elle est néanmoins une contrainte forte : un Etat peut être condamné par la Cour de justice de l'UE pour « non transposition » de la directive dans le droit national, s'il tarde (vraiment) trop à agir.

2.4 Exemple : le droit de prêt en bibliothèques

C'est suite à la directive du 19 novembre 1992 relative au droit de location et de prêt que la France a adopté une loi de transposition de cette directive. Cette transposition a abouti à la loi du 18 juin 2003, relative à la rémunération au titre du droit de prêt en bibliothèques. Plusieurs remarques sont notables à ce sujet.

Le délai entre les deux textes a été bien supérieur à ce que prévoyait la directive. La France a retardé cette mise en conformité en laissant entendre que sa législation nationale était déjà conforme par anticipation à la directive et qu'elle n'avait rien à transposer. Puis, face au risque qu'un recours aboutisse devant la justice européenne, elle a fini par mettre en place cette transposition.

La directive laissait de grandes latitudes aux États membres sur le type de législation à adopter (forfait/gratuité de fait, paiement à l'acte, etc.). Au final, elle n'interdisait que le vide juridique. De ce point de vue, la loi de 2003 est avant tout le produit des négociations interprofessionnelles françaises et du compromis auquel elles ont abouti. Elle doit peu, dans sa rédaction, à la directive de 1992.

III. Pour aller plus loin

- Quelle est la place de la Constitution dans la hiérarchie des normes juridiques ?
Fiche à découvrir sur le site vie-publique.fr

<https://www.vie-publique.fr/fiches/19550-la-place-de-la-constitution-dans-la-hierarchie-des-normes-juridiques>

- Le vote de la loi
Fiche à découvrir sur le site vie-publique.fr

<https://www.vie-publique.fr/fiches/le-vote-de-la-loi>

- Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique
Actualité à lire sur le site vie-publique.fr

<https://www.vie-publique.fr/fiches/le-vote-de-la-loi>

- Pour une loi sur les bibliothèques territoriales !
Communiqué à découvrir sur le site abf.asso.fr

<https://www.abf.asso.fr/1/217/922/ABF/-communiqu%C3%A9-pour-une-loi-sur-les-biblioth%C3%A8ques-territoriales->

- La liste des actes juridiques de l'Union Européenne : pour savoir ce que sont règlements, décisions, directives mais aussi les avis et les recommandations sur le site vie-publique.fr

<https://www.vie-publique.fr/fiches/les-actes-juridiques>

INSTITUTIONS FRANÇAISES

La hiérarchie des normes

