

## Chapitre 1 : Définitions importantes

### 1. Le règlement ; la réglementation

La loi ne peut tout régler dans le détail au niveau national: il est nécessaire d'avoir recours à des textes plus détaillés, les règlements, qui relèvent du Gouvernement et de l'Administration, et qui sont les décrets et les arrêtés ministériels ou interministériels.

Les règlements pris au niveau national sont donc les décrets et les arrêtés ministériels ou interministériels, dans la mesure où ils ont un contenu général et ne constituent ni des « décisions administratives individuelles » ni des « décisions d'espèce ». C'est le Premier Ministre qui détient le pouvoir réglementaire pour l'essentiel et qui prend les décrets d'application de la loi ou les « décrets autonomes » ; ils sont donc signés par lui et par un nombre variable de ministres concernés, qui peut être élevé .

### 2. La hiérarchie normative

Les textes normatifs peuvent être de nature différente, leur nature étant liée à la position institutionnelle de leur auteur. Tous ces textes n'ont pas la même valeur ; il existe une hiérarchie dans la valeur normative des textes, hiérarchie qu'il importe de connaître dans le cadre d'un recours engagé devant une juridiction administrative.

#### 2.1. Qu'est-ce qu'une loi ?

Au sens large, une «loi» est une disposition normative, c'est-à-dire une règle, d'application obligatoire. Au sens étroit, il s'agit d'une disposition normative votée par le Parlement. Dans le premier sens la loi est un terme générique désignant tous les actes, quels qu'ils soient dans la hiérarchie des normes (normes constitutionnelles, normes légales au sens étroit, normes réglementaires).

Dans le second, la loi est une disposition normative prise par une délibération du Parlement par opposition au «règlement» qui est émis par une des autorités administratives auxquelles les lois constitutionnelles ont conféré un pouvoir réglementaire. On distingue le «décret», acte pris par le président de la république et l'«arrêté» qui est pris par les ministres, les préfets, les sous-préfets et par les maires en fonction des attributions que leur confèrent la Constitution et les lois.

L'application d'une loi au sens étroit peut être précisée par un texte pris par le pouvoir exécutif, tel qu'un décret d'application, lui-même éventuellement interprété par une circulaire

ou une note de service, l'ensemble de ces textes étant éventuellement par la suite précisés par l'interprétation qui en sera faite par les tribunaux (jurisprudence). Pour chaque loi, seuls les articles nécessitant des mesures d'application figurent dans la base.

## 2.2. Qu'est-ce qu'une ordonnance ?

Le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre lui-même des mesures relevant normalement de la loi afin de mettre en œuvre son programme (article 38 de la constitution). L'autorisation lui est donnée par le vote d'une loi d'habilitation. Ces actes sont appelés des ordonnances. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres et doivent être signées par le président de la république.

Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication. Au final, soit l'ordonnance est approuvée par le parlement et acquiert la valeur de loi, soit elle n'est pas ratifiée et conserve une valeur simplement réglementaire (inférieure à la loi).

## 2.3. Qu'est-ce qu'un décret ?

Un décret est un acte réglementaire pris par le président de la république ou le premier ministre dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

La plupart des activités politiques et administratives de ces deux autorités se traduisent, sur le plan juridique, par des décrets.

Sur le plan de la forme, le décret comporte d'abord des visas, rappelant les textes sur le fondement desquels le décret est pris, et ensuite un dispositif, divisé en plusieurs articles, précisant le contenu du décret et ses conséquences juridiques.

La portée des décrets est variable. Ils peuvent être réglementaires, lorsqu'ils posent une règle générale, et s'appliquent ainsi à un nombre indéterminé de personnes, ou individuels, lorsqu'ils ne concernent qu'une ou plusieurs personnes déterminées (ex : décret de nomination d'un haut fonctionnaire). Les décrets sont publiés au Journal Officiel.

### ❖ On distingue trois types de décrets :

- les décrets délibérés en **Conseil des Ministres** sont en outre contre signés par le Président de la République, qui détient historiquement une parcelle du pouvoir réglementaire ;
- les « décrets en **Conseil d'Etat** » sont prévus par la loi et impliquent que le Conseil d'Etat soit consulté sur le projet de texte, non pas en tant que juridiction suprême de l'ordre

administratif, mais en tant qu'organisme consultatif placé auprès du Gouvernement ; les décrets de la catégorie précédente en font partie ;

- les **décrets simples**, nettement moins nombreux que les précédents, mais qui paraissent faire un certain retour suite aux observations du Conseil d'Etat dans son rapport annuel.

Les décrets renvoient souvent à des arrêtés ministériels ou interministériels : les Ministres sont donc aussi détenteurs du pouvoir réglementaire, mais de façon non distincte du Premier Ministre ; il arrive parfois que la loi renvoie directement à ces arrêtés, sans décret intercalé.

#### 2.4. Qu'est-ce qu'un arrêté ?

L'arrêté est un acte émanant d'une autorité administrative autre que le président de la république ou le premier ministre. Il peut s'agir des ministres, des préfets, des maires, des présidents de conseil général ou de conseil régional.

Le président de la république et le premier ministre, qui disposent de la possibilité d'édicter des décrets, recourent rarement aux arrêtés, sauf pour organiser leurs services. Sur le plan de la forme, l'arrêté, comme le décret, comporte à la fois des visas, rappelant les textes qui le fondent, et un dispositif précisant le contenu de l'acte et ses effets juridiques. Ce dispositif se présente en principe, mais ce n'est pas une obligation, en un ou plusieurs articles. Comme le décret, la portée de l'arrêté peut être variable. Il peut être réglementaire, lorsqu'il pose une règle générale (ex : un arrêté municipal interdisant à toute personne circulant dans une rue d'y stationner), ou individuel (ex : nomination d'un fonctionnaire).

#### 2.5. Qu'est-ce qu'une circulaire ou note de service ?

La circulaire est un texte qui permet aux autorités administratives (ministre, recteur, préfet...) d'informer leurs services. Il peut s'agir, par exemple, de faire passer l'information entre les différents services d'un ministère ou du ministère vers ses services déconcentrés sur le terrain. Ces circulaires peuvent prendre d'autres noms, par exemple "note de service" ou encore "instruction".

Le plus souvent, la circulaire est prise à l'occasion de la parution d'un texte (loi, décret...), afin de le présenter aux agents qui vont devoir l'appliquer.

les "circulaires interprétatives", qui se contentaient de rappeler ou de commenter le texte (loi, décret surtout). Elles ne constituaient pas une décision, puisqu'elles ne créaient pas de règle nouvelle et les administrés ne pouvaient pas les attaquer devant le juge administratif ;

les "circulaires réglementaires", qui ajoutaient des éléments au texte qu'elles devaient seulement commenter et ainsi créaient des règles nouvelles.

### 3. Quelle hiérarchie ?

Le système juridique est organisé selon la théorie de la hiérarchie des normes de Hans Kelsen. Le principe est simple : la hiérarchie entre ces différents textes découle de la position institutionnelle de leur auteur. Plus leur auteur est élevé dans la hiérarchie administrative, plus leur valeur est grande. Ainsi les décrets, pris par le président de la république ou le premier ministre, l'emportent par exemple toujours sur les arrêtés, pris par les ministres, les préfets et sous-préfets, etc.).

Au sein de chaque catégorie, le principe demeure le même. C'est pourquoi un décret délibéré en Conseil des ministres, parce qu'il est signé par le président de la république, est supérieur aux décrets signés par le Premier ministre. De la même façon, l'arrêté pris par un ministre l'emporte sur un arrêté signé par un préfet, qui lui-même est supérieur à un arrêté municipal.

- les traités internationaux;
- les lois et les ordonnances ratifiées. En France, les lois organiques font partie du bloc de supralégalité, et ont donc une valeur juridique supérieure aux lois ordinaires qui n'en font pas partie;
- les ordonnances non ratifiées et les décrets;
- les arrêtés;
- les circulaires et notes de service.

#### ❖ Les ordonnances

la Constitution a prévu la possibilité de légiférer par ordonnances ; cette procédure consiste en une délégation de pouvoirs du Parlement au Gouvernement, à travers une loi d'habilitation, et en une loi de ratification des ordonnances prises par le Gouvernement comme s'il s'agissait de décrets.

Avant leur ratification, les ordonnances ont un caractère réglementaire et peuvent être assimilées à des décrets, donc faire l'objet de recours contentieux devant le Conseil d'Etat elles acquièrent après ratification une pleine valeur législative.

Il faut distinguer entre les ordonnances d'un côté, et les décrets, arrêtés et circulaires de l'autre...

Si on remonte à l'origine des choses... La Constitution organise la séparation des pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire.

La loi doit être conforme à la Constitution. Les décrets conformes à la loi, les arrêtés conformes aux décrets et les circulaires conformes aux arrêtés. Etre conforme, c'est-à-dire, ne pas contredire...

La "loi", c'est le texte pris par le pouvoir législatif ('Assemblée nationale et le Sénat). La Constitution, dans son article 34, énumère les domaines dans lesquels la loi peut intervenir. Le reste des normes juridiques (on va pas tenir compte des traités et des normes européennes aujourd'hui), donc, le reste, ce sont des textes pris par l'exécutif, des décrets, des arrêtés ou des circulaires.

En fonction de l'importance du sujet, soit on a un décret, soit un arrêté, soit une circulaire (après, on peut distinguer entre différentes formes de décrets, les décrets d'application d'une loi, ceux en conseil d'Etat, les décrets interministériels, les décrets pris en application de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, mais j'ai peur de vous prendre la tête...). Une ordonnance, c'est un texte qui est pris par le pouvoir exécutif dans le domaine du pouvoir législatif pour aller vite (parce que, pour voter une loi, ça prend du temps... Les députés et les sénateurs sont cap' de parler longtemps, mais longtemps!!!). Donc, pour aller plus vite, l'exécutif demande au Parlement de lui voter une loi d'habilitation qui l'autorise à prendre des ordonnances. La loi d'habilitation précise dans quels domaines seront prises les ordonnances, et la durée de la période pendant laquelle le Gouvernement pourra en prendre.

A la fin de la période d'habilitation, le Parlement vote une loi dite "de ratification", qui "transforme" l'ordonnance en loi - pour être plus précise, pendant la période d'habilitation, l'ordonnance a la force juridique d'un décret, mais après ratification, elle a la force juridique d'une loi. La vraie différence, c'est qu'un décret peut être contesté devant les tribunaux administratifs, mais pas les lois, d'où l'importance de la ratification!

Pour en revenir aux décrets et arrêtés : si vous estimez qu'un de ces textes vous portent préjudice, vous pouvez faire un recours devant le juge administratif, mais, pour une loi, vous n'avez pas de recours : seul le Conseil Constitutionnel peut décider si une loi est conforme à la Constitution ou non, et il ne peut être saisi que par le Président de la République, le Premier ministre, les Présidents du Sénat ou de l'Assemblée, ou 60 députés ou 60 sénateurs (avant promulgation de la loi).

Après, ça se complique, mais j'arrête de vous ennuyer... Moi, les droits constitutionnel, parlementaire et administratif me passionnent, mais il semblerait que ce soit presque une perversion... Désolée!

Correction après lecture de vos ajouts : la directive... C'est un acte pris au niveau de l'Union européenne. Il y a deux types principaux d'actes normatifs pris par l'Union européenne : les règlements, qui s'appliquent directement dans chaque pays, et les directives, qui doivent être transposées. Donc, si on revient à la différence entre la loi et les actes pris par l'exécutif : lorsque la directive comprend des mesures de nature législative, elle est transposée par une

loi (dite "loi de transposition") ; pour les mesures relevant de l'exécutif, ce sont les décrets (rarement des arrêtés) qui transposent la directive.

#### **4. La codification de la législation et de la « réglementation supérieure »**

Mais la prolifération des textes législatifs et réglementaires et leur fréquente modification rendent l'ensemble du système juridique peu lisible ; même les juristes, dont c'est pourtant le métier, ont du mal à s'y retrouver. C'est pourquoi on a imaginé de regrouper la législation (ordonnances comprises) et la partie supérieure de la réglementation (les décrets) dans des codes, qui présentent une vue d'ensemble d'un champ juridique donné, et qui permettent de mieux maîtriser les changements dans le contenu de la règle.

En lieu et place d'avoir une loi Y qui modifie la loi X, on aura plus simplement la modification de l'article Z de tel code, ou l'ajout ou le retrait d'un ou plusieurs articles de ce code ; il est alors plus facile de consulter le dernier état de la législation ou de la réglementation sur une base de données télématique.

❖ **Les codes les plus anciens sont apparus au XIX<sup>ème</sup> siècle** : Code Civil (C. Civ.), Code Pénal (CP), Code de Commerce (C. Com.), Code Forestier (CF) ; ils correspondent aux branches traditionnelles du Droit les plus anciennes, avec une exception remarquable pour le Code Forestier.

Le besoin s'est fait sentir, en effet, d'élaborer aussi un code par branche fonctionnelle du Droit. Au XX<sup>ème</sup> siècle apparaissent le Code Rural (CR, devenu CRPM en 2010), le Code de la Santé Publique (CSP), le Code du Travail (C. Trav.), le Code de la Sécurité Sociale (CSS), le Code des Postes.

#### **5. Les sources internationales à caractère impératif**

Si le Droit est toujours mis en œuvre dans un cadre national, le contenu de la règle peut être influencé, voire déterminé par une instance internationale, ce qui est de plus en plus fréquent à l'heure de la « mondialisation » et de la construction européenne à un stade avancé. Comme les autres Etats nations, la France prend des engagements internationaux en signant, puis en ratifiant ou en approuvant des traités et conventions internationales, (55) dont l'étude fait l'objet du Droit international public. Il existe aussi un Droit international privé, qui concerne surtout le Droit Commercial et le Droit Civil.

Par définition, le droit de l'environnement est le concept qui appelle à la protection et la préservation de la nature, qui incite à la lutte contre les nuisances et qui vise l'aménagement de l'espace rural, urbain et du patrimoine culturel. Il constitue une science toute jeune et récente, le droit environnemental englobe des lois, décrets, arrêtés, circulaires, directives et règlements issues d'une législation et qui sont applicables à tout citoyen, ajouter à cela des normes, des lignes directrices et des recommandations édictées aux administrateurs et aux dirigeants. L'objectif visé par l'alliance entre les sciences juridiques et les sciences de l'environnement, est par excellence : • La sauvegarde, la protection et la préservation de l'environnement et de sa qualité ; • La sécurité sanitaire de l'être humain ; • La gestion rationnelle des ressources naturelles ; • La lutte contre les problèmes de l'environnement, sur l'échelle régionale voir aussi planétaire et leurs conséquences sur la vie des humains, des végétaux et des animaux. • Protéger le sol, l'air et l'eau et réparer les dommages causés par l'homme. Cependant les scientifiques, les chercheurs et la société entière doivent assimiler et comprendre les normes juridiques qui réguleront la relation homme environnement. A cet effet les chefs d'états en collaboration avec les spécialistes du domaine, doivent atteindre les objectifs précités en adoptant de nouvelles alternatives, en prenant la protection de l'environnement comme un devoir d'état, qui doit être financé par des fonds d'état, prendre des mesures d'interdictions et d'obligations, fixer des coûts pour les biens de l'environnement et subvenir, financier et encourager l'investissement concernant l'environnement.