

# Intro au droit

Historien du droit, enseignant à l'ENS depuis 21 ans.

Il parle en inclusif 🙋

## Vocabulaire et hiérarchie des normes



Le droit est structuré par une **hiérarchie des normes**.

Tout ordre juridique (*rechtordnung*) est régi par un ensemble de règles avec différentes primautés, on trouve des ordres juridiques internationaux mondiaux, régionaux et nationaux.

Dans tout ordre juridique, au moins trois niveaux : constitution, lois et règlements.



La théorie juridique de hiérarchie des normes étudie la constitutionnalité des règles inscrites à un niveau donné avec toutes les règles aux niveaux supérieurs.

Le **recours pour excès de pouvoir** est possible pour toutes les mesures inférieures aux ordonnances (décrets, arrêtés, règlements, circulaires, instructions, notes). Ce recours n'est possible que pendant les 2 mois suivant la publication de la règle.

## Constitution de la Ve République

**Constitution de la Ve République (4 octobre 1958)**, révisée 25 fois (dernière : mars 2024 avec la garantie de l'IVG ; plus grosse en 2008 avec près de la moitié des articles révisés)

La Constitution est précédée d'un **préambule** très court auquel personne, en 1958, ne s'intéressait, et de **89 articles**.

Le **préambule** rappelle l'attachement de la République aux Droits de l'Homme et du Citoyen, fait référence au préambule de la IV<sup>e</sup> Constitution, et notamment entérine l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit syndical, le droit de grève, le droit à l'éducation, à la sécurité sociale...

Les **articles** les plus fondamentaux sont le 1<sup>er</sup> et le 89<sup>e</sup>.

Le Conseil Constitutionnel, de 1958 à 1971, a rendu très peu de décisions contradictoires face à des propositions de loi. Mais sous de Gaulle, le président du Sénat (seule opposition) saisit le Conseil Constitutionnel qui invalide une décision de loi visant à la dissolution d'une association politique au nom de PFRLR.



Le 16 juillet 1971 reconnaît pour la première fois le caractère constitutionnel des Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République.

#### **Petite liste d'articles clé :**

- Article 5 → ce qui n'est pas loi n'est pas contraignant (*par exemple : personne ne peut être contraint(e) à enlever son voile car ce n'est pas une loi !*) ;
- articles 7,8,9 → pénal ;
- articles 13,14 → contribution financière ;
- article 10 → liberté d'expression ;
- article 15 → responsabilité des agents publics ;
- article 16 → Etat de droit ;
- article 17 → propriété, droit inviolable et sacré qui ne peut être supprimé que par procédure d'expropriation pour utilité publique attestée, et contre rémunération juste

Depuis les réformes de 80 et 87 (concurrence) : dualité juridictionnelle entre la Cour de Cassation et le tribunal administratif. Seule une modification constitutionnelle pourrait venir y faire face.



Depuis 2005, la **charte de l'environnement** entre dans la Constitution.

Le Conseil Constitutionnel peut lire entre les lignes les **principes** et les **règles** constitutionnelles, qui ne sont pas directement inscrits mais qui découlent des textes. Notamment, la "dignité humaine" ne figure pas directement mais découle du premier alinéa du préambule. Le respect de la vie privée également.



Le Conseil Constitutionnel peut extrapoler, à partir des textes de la Constitution, des principes et règles constitutionnelles.

La Constitution vise à être neutre, politiquement, économiquement et socialement... Mais finalement la garantie de la propriété privée garantit le capitalisme !



Qui peut saisir le Conseil Constitutionnel ?

**A priori** : Depuis 1958, un contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois est exercé. Parfois, un(e) membre de l'exécutif peut le saisir (mais c'est bizarre vu que les lois émanent d'eux). Sinon, c'est un minimum de 60 membres de l'Assemblée ou du Sénat qui doivent le saisir, sinon, le CC ne s'empare d'aucune question.

**A posteriori** : Question Prioritaire de Constitutionnalité 2008-2010, permet aux citoyen(ne)s de recourir au CC lors d'une instance juridique pour tenter de faire annuler une loi. *Par exemple : la loi Pécresse sur l'indépendance des universités a été appliquée par décrets, suite à quoi un groupe d'universitaires a contesté sa constitutionnalité (mais recours rejeté).*

## Normes internationales (art. 55 Constitution)

Les (milliers de) traités et accords ratifiés sont intégrés au droit français sans procédure de transformation. Les traités (les plus importants) doivent être validés

par le Parlement.

Parmi les textes fondamentaux de l'UE, on trouve le Traité de l'Union Européenne, le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, qui constituent le **droit primaire** de l'UE.

Les règlements (directement appliqués), les directives (qui doivent être transposées) et les décisions (normes individuelles, prises par exemple à l'égard d'entreprises) constituent le **droit secondaire** qui n'a pas besoin de ratification, le Parlement n'a pas son mot à dire.



Les traités et accords européens sont intégrés dans la législation française avec priorité supérieure aux lois, sans possibilité ultérieure du Parlement de s'y opposer.

*Exemple historique : En 1975, la **loi Veil** légifère sur l'IVG, qui est contraire au "droit à la vie" européen. Le CC, saisi, argumente qu'il ne traite pas de la conformité aux normes internationales, mais seulement à la Constitution. C'est uniquement après, CE 1989 Nicolo, qui entérine la force majeure des lois européennes en France.*

La Cour de Justice de l'UE ne peut pas être saisie par des individus, mais elle a un rôle central ! La CEDH est centrale, c'est un traité du **droit primaire** de l'UE qui est fréquemment invoqué.



Il n'y a pas de hiérarchie entre les normes internationales, même si celles européennes sont celles principalement utilisées.

## Lois

Depuis 1958, tout ne passe plus par la loi.

Tout notre Code Civil est législatif, le Parlement est compétent pour l'éducation, la santé, l'environnement...

En-dehors de l'article 34 (37 de la Constitution), c'est l'exécutif qui légifère par décrets.

On parle de "loi organique" sont soumises à des règles de procédures et sont automatiquement soumises au CC, car ce sont des lois d'application de la Constitution. Il n'y a pas de hiérarchie des lois organiques sur les lois ordinaires (même si leur contradiction risque de faire que la loi ordinaire est contraire à la Constitution).

Lorsqu'un texte provient du Parlement, on parle de "proposition", pas de "projet de loi".

LOLF : texte très important pour la procédure parlementaire, pour les administrations et les personnes publiques. Loi de finance ?

La loi de finance n'a aucune obligation de suivre les lois d'orientation → attention au caractère non contraignant !



Les lois de programmation et d'orientation n'ont aucun caractère contraignant, donc elles ont rarement d'influence.

Si un texte abrogeant la réforme des retraites était voté, le Sénat le rejetterait et rien ne ferait prévaloir l'Assemblée donc aucune chance que ça marche actuellement, à cause de la **navette parlementaire**.

Il est interdit pour des parlementaires de proposer par amendement toute règle qui diminuerait les recettes de l'Etat ou augmenterait ses dépenses. C'est une règle cruciale lors de la législation sur les finances !



Seuls le Gouvernement peut proposer des mesures augmentant les dépenses ou diminuant les recettes de l'Etat.

## Ordonnances (art. 38)

Elles sont débattues et votées au Parlement, et fixent les orientations. Le Parlement abandonne (au moins temporairement) ses compétences au profit du

Gouvernement.

Les ordonnances ont été beaucoup utilisées pendant le Covid.

Ce sont des lois administratives contestables devant le juge administratif. Le juge administratif ne peut pas contester une loi (CE 1936 Arrighi). Le **contentieux administratif** est un contentieux d'actes et non pas interpersonnel et pénal. Les recours sont généralement à l'encontre de personnes morales de droit privé, mais ayant une mission publique.

Les juges administratif(ve)s peuvent, depuis CE 1989 Nicolo, ne pas appliquer une loi contraire à des normes internationales.

Le Parlement peut, ou non, proposer une ratification après le délai d'application de l'ordonnance.



Les ordonnances ont un délai d'application et deviennent caduques à l'échéance de ce délai, sauf ratification par le Parlement.

Si ratifiées, les ordonnances sont converties en lois. Dans le **contrôle de conventionnalité**, on écarte la loi, on ne l'annule pas (mais effet similaire). Il s'agit de vérifier que les mesures sont conformes aux normes internationales (et non à la Constitution).

## Décrets

C'est le Premier(e) Ministre qui prend les décrets, mais les Ministres prennent des arrêtés sur délégation du ou de la Premier(e) Ministre.

## Arrêtés

Police administrative ( ≠ police judiciaire).

Chaque maire peut prendre des arrêtés, pour veiller à l'ordre, à la sécurité et la salubrité dans sa commune.

*Exemple : pendant le Covid, des arrêtés de maires imposant le masque ont été... annulés, avant d'être passés à plus haut niveau quand les autorités compétentes ont décidé que finalement c'était une bonne idée.*

# Règlements de certaines AAI

AMF, CNIL

Peuvent prendre des décisions, qui peuvent toujours être contestées devant le juge administratif.

## Circulaires, instructions, notes

Les lois peuvent contenir 3 articles... mais récemment, elles contiennent plutôt des centaines d'articles ! Il y a actuellement une inflation réglementaire, avec un droit de plus en plus complexe.

## Etudes de cas

### Santé

A chaque fois que les normes européennes changent, le Gouvernement doit adapter les textes pour s'assurer de leur conformité.

CE 11 octobre 2023 : Amnesty International demande un changement des règles sur les contrôles, trop souvent réalisés de manière discriminatoire (au faciès).

Le juge administratif ne peut pas enjoindre l'exécutif de prendre des mesures de politiques publiques.

Al 11 préambule de 46 : droit à la santé. Code de Santé Publique 2000.

Tous les ans, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

#### Lois clés dans le secteur de la santé :

- HPST (2009)
- MNST (2016)
- OTSS (2019)

Ce sont les 18 Agences Régionales de Santé (ARS) qui s'occupent, à travers des schémas régionaux, de la coordination des soins. Elles coordonnent et autorisent (nécessaire pour l'acquisition de matériel lourd, type scanners) l'offre :

- des **hôpitaux publics** (administratifs, avec directrice, conseil de direction...),

- des **cliniques privées** (moins nombreuses, beaucoup dans des réseaux internationaux),
- des **établissements de soin à but non lucratif** (mutualistes, type institut Montsouri). Ces établissements ont tous des obligations de soin.

La fonction publique hospitalière est la 3e fonction publique, en nombre, après la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.

Si un prestataire privé ne respecte pas des contrats administratifs, il y a des moyens pour faire pression.

**L'ordre des médecins**, personne morale de droit privé, établit le code de déontologie médicale sous contrôle du Conseil d'Etat, a un côté disciplinaire, mais ne gère pas les questions de finances, de sécurité sociale, de remboursements, etc... qui sont gérées par les **syndicats**.

Les ARS et l'Etat ont des moyens de pression sur les instituts d'intérêt public, mais les "médecins de ville", libéraux, n'ont pas d'obligations ! Une obligation ne pourrait pas être passée d'ailleurs, car anticonstitutionnelle.

Les **contrats** ont aussi un rôle central. Appels d'offre.

Le nombre de vaccins obligatoires a été augmenté de 3 à 11, et le recours a été rejeté car les droits à la vie privée ou aux libertés personnelles n'étaient pas atteints dans la mesure où la mesure répondait à l'injonction constitutionnelle de l'accès à la santé.

Par **décret**, sur la base d'un article du Code de la Santé Publique, des décisions relatives à la santé publique et aux épidémies peuvent être prises. C'est le cas du confinement du 17 mars 2020 ; le décret invoquait aussi la doctrine des **circonstances exceptionnelles**, auquel cas il y a un relachement de l'action publique. Le décret a été contesté, puis rejeté.

Quand une personne résiste à un acte administratif, c'est à l'administration de porter plainte. Cependant, les actes administratifs ne sont pas contraignants sauf exception par la loi : les expulsions forcées, quand il n'y a pas de sanction pénale, et en cas d'urgence (*ex : les pompiers peuvent entrer de force dans une propriété privée en feu*).





L'état d'urgence doit être entériné par une loi après un certain temps.

Il permet de restreindre certaines libertés au nom de la santé publique, de l'ordre public et de protection de l'environnement.



Il y a une différence entre mesures restrictives et mesures privatives de liberté !

Privation de liberté : prison sur décision du juge pénal ou expulsion du territoire.

Il y a des limites sur la durée de l'état d'urgence : le président de la République peut mettre un terme à l'état d'urgence avant la fin de la durée fixée par la loi. Dans un état de droit, l'état d'urgence doit être limité dans le temps ("même si les attentats les plus meurtriers et bouleversants avaient eu lieu, il y a toujours un risque" donc refus de mettre un terme à l'état d'urgence).



Le Conseil Constitutionnel peut aussi rejeter des amendements dits **"cavaliers législatifs"** qui sont sans lien avec le texte, afin de maintenir la cohérence du texte.

Certains maires ont imposé le masque sanitaire par arrêté municipal, ce qui a été ensuite annulé pour excès de pouvoir... → Des mesures locales ne peuvent pas contredire des mesures nationales de sécurité, protection de l'environnement, etc...

## Environnement

Charte de l'environnement, avec des articles 4 et 7 sur l'information du public notamment, reconnue par le Conseil Constitutionnel.

L'information relative à l'environnement n'est pas de la compétence locale, mais de la compétence nationale.

QPC 2011 (Monsieur Z) jugée très importante : **question des nuisances** (eg lumineuses) causée par des exploitations agricoles, commerciales, etc... → troubles anormaux du voisinage, donc les établissements ont besoin d'autorisations spécifiques, ou de déclarations selon les nuisances.



Chacun ne doit pas porter atteinte à l'environnement, et chacun a un devoir de vigilance sur l'environnement.

Ces normes ont un rôle horizontal, qui s'appliquent entre personnes privées (par opposition à beaucoup de normes qui impliquent une redevabilité hiérarchique, verticale, envers l'Etat).



Les normes internationales sont très importantes sur les questions environnementales.

*Exemple : Accord cadres.*


Directive oiseaux, directive habitat.

Le domaine de l'environnement est prolifique en lois (il y en a beaucoup, et régulièrement des nouvelles), ce qui fait que hormis les spécialistes, les juristes ne sont pas très calés sur le sujet.

Il y a de grands contentieux récents sur le sujet :

- recours pour excès de pouvoir (Commune de Grand Synthe — le maire s'est plaint de forte pollution aux abords de la ville, et l'Etat a été condamné ; les Amis de la Terre — plainte donne compensation à l'ADEME) → le courrier est d'abord adressé au Président ou PM, et en cas de non-réponse, un recours est transmis
- l'Affaire du Siècle
- affaire de plein contentieux, de responsabilité (OXFAM) au Tribunal Administratif de Paris, pour les dommages à tout le monde

Décision à prendre bientôt sur l'autoroute Toulouse-Castres au tribunal de Toulouse.

 On distingue les établissements publics administratifs et industriels et commerciaux (l'ADEME notamment !).

Les EPIC sont de la compétence des juges judiciaires et non pas administratifs.