

La hiérarchie des Lois, décrets, arrêtés, directives...

lundi 4 février 2013, par Etienne

Les règles complexes mais fondamentales formant ce qu'on appelle la « hiérarchie des textes » ou la « pyramide du droit ».

Dans l'imbroglie des lois, décrets, règlements etc., nombreux sont ceux qui ont bien du mal à identifier leurs droits et à "s'y retrouver". Officiellement, les règles sont pourtant claires et logiques :



Les textes de niveau "inférieur" ne doivent en aucun cas contredire les textes de niveau "supérieur". Ce n'est malheureusement pas toujours le cas - voir 2 exemples en bas de page.

1) Des règles internationales et européennes s'imposent à l'état français

Les **règlements communautaires** s'appliquent directement en droit national sans avoir à être transposés dans des textes nationaux et sont de valeur supérieure aux textes nationaux (hors constitution).

Les **directives communautaires** doivent en revanche, sauf exception, avoir été transposées dans des textes nationaux pour pouvoir s'appliquer, et ne sont pas, sauf dans des cas bien précis, opposables aux particuliers ou aux entreprises.

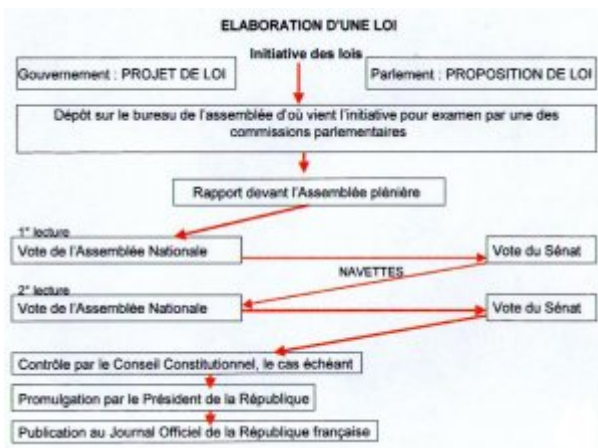
Enfin, **les décisions communautaires** sont des textes de caractère obligatoire pour leurs destinataires.

2) En droit Français, les textes s'imposent dans l'ordre suivant

• La constitution :

Les normes constitutionnelles occupent le plus haut degré dans notre ordonnancement juridique. Elles constituent le cadre régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

Elle précise ce qui est du domaine de **la loi**, sur lequel le Parlement - le législateur - doit légiférer, et ce qui est du domaine du réglementaire, c'est-à-dire les domaines dans lesquels le gouvernement et les administrations déconcentrées (préfet) peuvent adopter des règles par décret ou par arrêté.



• **La loi :**

Votée selon la **procédure législative** par le parlement (assemblée nationale et sénat), la loi peut être adoptée à l’initiative du parlement (on parle alors de proposition de loi) ou du gouvernement (projet de loi). Elle s’impose à tous dès lors qu’elle a été promulguée et publiée au Journal Officiel. Avant sa promulgation, elle est susceptible d’être soumise à un contrôle de constitutionnalité exercé par le **Conseil Constitutionnel**.

La loi se situe au-dessus des décrets et des arrêtés dans la hiérarchie des textes ; elle peut indiquer que des décrets seront pris par le gouvernement pour préciser ses modalités de mise en œuvre.

La loi n’est applicable que dans la mesure où ces textes d’application sont effectivement adoptés et publiés, ce qui peut entraîner un grand laps de temps entre la publication d’une loi et celle de ses décrets d’application...

• **Le décret :**

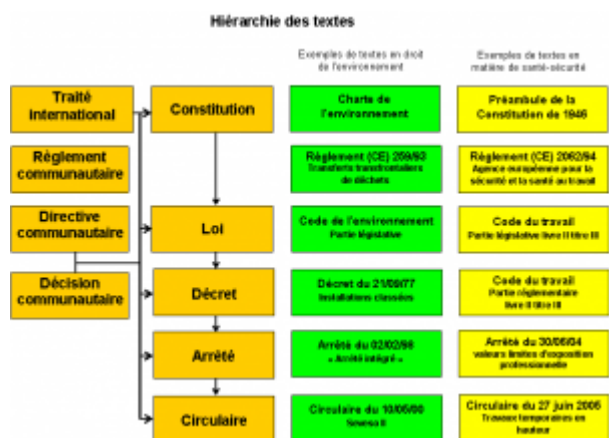
Acte réglementaire décrété par le gouvernement, sans consultation du parlement (assemblée nationale et sénat), signé soit du Président de la République, soit du Premier Ministre. Les décrets dits “décrets en Conseil d’Etat” ne peuvent être pris qu’après consultation du Conseil d’Etat. Les décrets sont souvent pris en application d’une loi qu’ils précisent. Ils peuvent être complétés par arrêtés ministériels.

• **L’arrêté :**

Décision administrative à portée générale ou individuelle (spécifique à une activité ou à une zone géographique). Les arrêtés peuvent être pris par les ministres (arrêtés ministériels ou interministériels), les préfets (arrêtés préfectoraux) ou les maires (arrêtés municipaux).

• **La circulaire :**

Tout en bas de la hiérarchie se situe la **circulaire**, qui n’a en principe pas de valeur réglementaire, ne fait que **préciser comment doivent être appliqués les textes**. C’est une instruction de service écrite adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique, dépourvue de force obligatoire vis-à-vis des tiers.



3) L'ordre juridictionnel administratif

Compétences : connaître les litiges touchant au moins une personne publique.

- 1er degré (basique) : Le **Tribunal Administratif**
- 2ème degré (recours contre une décision de tribunal administratif) : La **Cour d'Appel**
- 3ème degré (recours contre une décision de la Cour d'Appel) : Le **Conseil d'État** est la juridiction de cassation de l'ordre juridictionnel administratif. Sa principale mission : conseil technique et juridique au gouvernement.

En cas de problème entre les ordres, le Tribunal des Conflits (composé d'autant de magistrats judiciaires et administratifs, ainsi que

le garde des sceaux) attribue l'affaire à l'un des ordres.

L'interprétation de la loi par les tribunaux, c'est **la jurisprudence** issue de précédents jugements sans appel. La manière dont les tribunaux jugent habituellement une question fait jurisprudence et influence les jugements ultérieurs.

4) L'ordre juridictionnel judiciaire français

Compétences : connaître les litiges entre les personnes privées ou concernant les droits et libertés fondamentales.

- 1er degré : Les tribunaux, la Cour d'Assises, le Conseil des Prud'hommes.
- 2ème degré : La Cour d'Appel et la Cour d'Appel d'Assises.

Les premiers et deuxièmes degrés sont des juridictions dans lesquels les dossiers sont étudiés sur le fond et la forme. La **Cour de Cassation** ne regarde que la forme et pas le fond, sauf pour des cas exceptionnels.

Mais les lois sont parfois détournées ou dénaturées... par les gouvernements eux-mêmes !

1er exemple : le statut des accueillants

- La Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 supprime des textes la mention "Ce contrat, qui ne relève pas des dispositions du code du travail...". La volonté du législateur est clairement exprimée : "**Relevant explicitement du droit du travail, les accueillants familiaux accueillant familial accueillants familiaux Agréés pour prendre en charge à leur domicile des personnes âgées ou handicapées adultes n'appartenant pas à leur propre famille, les accueillants familiaux proposent une alternative aux placements en établissements spécialisés. bénéficient de fait de l'assurance chômage et du droit syndical. (...)**" Mais le gouvernement change quelques mois après. Le suivant traîne des pieds pendant 3 ans, Famidac monte au créneau pour une mise en application.
- Le décret n° 2004-1542 du 30 décembre 2004 relatif au contrat type prévu à l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles fait explicitement référence au code du travail ... tout en nous en excluant. Il renvoie par ailleurs tout litiges devant devant le tribunal d'instance (et non les prud'hommes). Premier détournement.
- La DGAS attend un nouveau changement de gouvernement pour publier, fin juin 2005, une Note d'information encore plus restrictive, qui ne tient pas compte de plusieurs "recalages" que nous avons pourtant clairement négociés et obtenus de ses précédents ministres de tutelle ! (voir ici, les parties de texte en rouge).

L'esprit de la loi, la volonté du législateur n'étaient pas respecté ; à l'époque, notre association n'avait malheureusement pas les moyens de financer les recours qu'il aurait fallu déposer sans délai en Conseil d'Etat...

2ème exemple : l'APA et la PCH en accueil familial Accueil familial Mode d'accueil alternatif au maintien à domicile et au placement en établissement spécialisé : les personnes handicapées ou âgées sont prises en charge au domicile de particuliers agréés et contrôlés par les conseils départementaux (ou par des établissements de santé mentale).

- Les lois et leurs décrets d'application sont clairs : **les personnes accueillies sont considérées comme résidant à domicile**. L'allocation personnalisée d'autonomie est affectée à la couverture des dépenses de toute nature figurant dans le plan d'aide élaboré par l'équipe médico-sociale. Ces dépenses couvrent notamment le règlement des **services rendus** par les accueillants familiaux.
- La Note d'information DGAS/2 C n° 2002-536 du 23 octobre 2002 induit les Départements en erreur en prétendant que l'APA couvre, **à titre principal, l'indemnité en cas de sujétions particulières sujétions particulières L'indemnité en cas de sujétions particulières est, le cas échéant, justifiée par la disponibilité supplémentaire de l'accueillant liée à l'état de santé de la personne accueillie.** (mention trompeuse et restrictive, introduite par la DGAS sans aucun fondement juridique).
- De nombreux Départements limitent donc l'APA (et la PCH) au montant de ces sujétions. Les personnes âgées ou handicapées qui quittent leur domicile pour un accueil familial voient leurs aides réduites au strict minimum. 6 heures d'aides humaines sont converties, au maximum, en 4 MG (l'équivalent de 1,5 SMIC horaire).
- Il faut attendre décembre 2012 (10 années !) pour que la Cour administrative d'appel de Bordeaux fasse enfin jurisprudence : la plupart des Départements devront réviser leurs règlements pour les mettre en conformité avec la loi.

Résultat : 10 années de droits perdus, pour des personnes handicapés ou âgés (combien de ces bénéficiaires sont encore vivants ?) et pour leurs accueillants...

P.-S.

Pour en savoir plus, voir

- Les Fondamentaux du droit : http://www.wikifage.org/index.php/Fondamentaux_du_droit
- Une présentation du système législatif français, de la hiérarchie des textes officiels : <http://documentation.aphp.fr/Autoformation/textoff.htm>
- Légifrance, l'essentiel du droit français : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- Droit de l'Union européenne : <http://europa.eu.int/eur-lex/fr>
- Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
(pages sur les quarante ans de la Constitution)
- Sénat : <http://www.senat.fr> (pour les rapports du Sénat en particulier)
- Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr> (pour les projets et propositions de loi)
- Rapports officiels des différents ministères : en texte intégral sur http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp_pages ou sur le site de chaque ministère
- Service Public, le portail de l'administration française <http://www.service-public.fr/>
- **Notre rubrique Jugements & jurisprudence**