



La référence du droit en ligne



La loi, source du droit administratif : une norme en déclin (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
Les raisons tenant au texte constitutionnel.....	4
Les raisons tenant à des données factuelles.....	6

Introduction

La loi, expression de la volonté générale, a longtemps constitué une norme intouchable, comme le souhaitaient les révolutionnaires de 1789. C'est par exemple, ce mythe qui a, notamment, justifié pendant plus de 20 ans le refus du Conseil d'Etat de faire primer les engagements internationaux sur les lois postérieures, ou la tardiveté de la mise en place d'un véritable contrôle de constitutionnalité des lois en France.

Mais, de nos jours, cette norme juridique est devenue une règle de droit parmi d'autres. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce déclin. Les premières tiennent au texte constitutionnel lui-même. Ainsi, depuis 1958, la loi ne dispose plus que d'un domaine réservé, la compétence de principe pour édicter des règles à portée générale et impersonnelle appartenant au pouvoir réglementaire. Par ailleurs, les normes constitutionnelles sont fortement concurrencées par les normes internationales, et notamment communautaires. Enfin, le législateur peut s'auto-dessaisir en autorisant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances. D'autres causes au déclin de la loi sont purement factuelles. Ainsi, depuis plusieurs décennies, l'on assiste à une inflation législative considérable, ce qui cause une certaine dévalorisation des textes législatifs. Plus même, cette inflation peut être de nature à nuire à la qualité du travail législatif. Doivent, alors, être évoquées les causes textuelles et factuelles du déclin de la loi.

Les raisons tenant au texte constitutionnel

1 / La première raison que l'on peut soulever tient au fait que, à l'inverse de ce qui se passait avant 1958, la loi ne dispose plus que d'un domaine réservé. Ainsi, l'article 34 de la Constitution énumère les matières ou la loi fixe les règles et celles où la loi fixe les principes fondamentaux. Hors de ces matières, la compétence pour fixer les règles générales relève des décrets du président de la République ou du Premier ministre (art. 37 Const.).

Cette limitation du domaine réservé au législateur est même sanctuarisée puisque l'article 41 du texte constitutionnel prévoit une procédure permettant de sanctionner les empiètements du pouvoir législatif sur le domaine réservé au pouvoir réglementaire. Ainsi, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut, en pareille hypothèse, opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord, c'est le Conseil constitutionnel qui tranche le conflit à la demande de l'un ou de l'autre dans un délai de huit jours.

Il faut aussi noter la procédure de délégalisation prévue par l'article 37-2 de la Constitution. Ainsi, si une disposition législative postérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 est intervenue sur une matière réservée au pouvoir réglementaire, le Gouvernement peut saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il déclassifie la loi. Si le juge constitutionnel fait droit à cette demande, le Gouvernement peut modifier ou abroger par décret en conseil des ministres cette loi.

2 / Autre raison, la loi apparaît fortement concurrencée par d'autres normes juridiques. Ainsi, sa soumission au texte constitutionnel est depuis 1958 pleinement effective du fait de l'instauration d'un véritable contrôle de constitutionnalité des lois à la charge du Conseil constitutionnel. La loi, expression de la volonté générale n'est donc plus cet acte intouchable qu'elle a pu être par le passé. Par ailleurs, l'article 55 de la Constitution confère aux engagements internationaux une autorité supérieure à celle des lois, cette disposition étant pleinement appliquée par le juge administratif depuis son célèbre arrêt Nicolo de 1989. Dorénavant, l'application d'une loi peut donc être écartée pour incompatibilité avec un traité international, mais aussi avec de simple règlement ou directive communautaires. Il faut, enfin, noter que le droit communautaire dérivé influence largement les contours du domaine de la loi : ainsi, le législateur est dessaisi lorsque les règlements communautaires interviennent dans un domaine qui lui est réservé, et il est fortement contraint lorsqu'il s'agit de transposer les directives communautaires, ces dernières ne laissant le plus souvent aucune marge de manœuvre au pouvoir législatif.

3 / La dernière raison est liée à la possibilité pour le Gouvernement de légiférer par ordonnance (art. 38 Const.) : ainsi, le législateur peut habilitier le Gouvernement à prendre des mesures qui sont normalement de sa compétence. Ces actes restent des actes administratifs contestables devant le juge administratif tant qu'ils n'ont pas été ratifiés par le législateur. Par la suite, le Gouvernement doit déposer, dans le délai fixé par la loi d'habilitation, un projet de loi tendant à la ratification des ordonnances prises. Si le projet est adopté, les ordonnances deviennent de véritables lois ; elles ne peuvent donc plus être contestées devant le juge administratif. En cas de vote défavorable, l'ordonnance est considérée comme abrogée. Enfin, si le vote n'a pas lieu, l'ordonnance demeure un acte administratif attaquant devant les juridictions administratives.

La pratique des ordonnances révèle un certain déclin de la loi. En effet, une fois installé, tout nouveau Gouvernement dépose habituellement une demande pour légiférer par voie d'ordonnances. Il s'ensuit que la plupart des textes majeurs de la nouvelle majorité sont fréquemment adoptés selon cette procédure, et non par le Parlement lui-même dans le cadre de la procédure législative classique.

Les raisons tenant à des données factuelles

La première donnée est que depuis plusieurs décennies l'on assiste à une inflation législative considérable. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu constater une augmentation de 35 % du nombre annuel de lois adoptées en 30 ans. Pour la Haute juridiction, « qui dit inflation, dit dévalorisation : quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ». Le juge administratif suprême veut dire par là que lorsque la production législative est excessive, elle devient moins intelligible pour les administrés ; la loi perd, de ce fait, de son autorité.

Cette inflation législative est, ensuite, de nature à nuire à la qualité du travail législatif. Il est, en effet, un fait communément admis : les textes législatifs sont, de nos jours, de moindre qualité que par le passé, voire affectés d'une certaine médiocrité. Cette situation est la résultante du nombre considérable de lois adoptés : la quantité nuit ici à la qualité. Mais, il faut aussi noter la précipitation dans laquelle certaines lois sont adoptées. Ainsi, pour réagir face à un fait divers marquant pour l'opinion publique, il est tentant pour le Gouvernement de légiférer rapidement afin de clamer la population. Cette précipitation empêche une saine réflexion, réflexion nécessaire pour mûrir les dispositions de la loi, et la qualité de la disposition adoptée s'en ressent. Il faut rajouter à cela que les normes sont, de nos jours, fortement imbriquées entre elles : un délai raisonnable de réflexion doit donc être laissé au législateur afin qu'il résolve au mieux les problèmes posés par cet enchevêtrement de règles. Toutes ces raisons ont probablement poussé le Conseil constitutionnel à ériger, en 1999, au rang d'objectif à valeur constitutionnelle le principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi.