



Glossaire : L'État de Droit

A - L'État de droit

L'Etat de droit, qui garantit les libertés publiques, résulte de la combinaison de deux principes : une structure hiérarchique des normes juridiques et le contrôle de légalité par le juge. La mise en œuvre de la hiérarchie des normes - constitution, traité, loi, décret, arrêté – peut être soumise à l'examen du juge, à l'initiative de tout citoyen.

1. La Constitution

La première des règles est la constitution, le texte-cadre adopté dans des conditions solennelles, à l'occasion d'étapes marquantes de la vie politique. Notre constitution, la V^o, a été adoptée en 1958 avec le retour au pouvoir du général de Gaulle, sur fond de crise algérienne.

Pour différencier la constitution et la loi, on peut faire référence à la vie des associations, avec la distinction entre les statuts et le règlement intérieur. Les statuts, c'est la constitution ; le règlement intérieur, c'est la loi.

La ligne directrice de la Constitution de 1958 est de renforcer l'autorité de l'exécutif en donnant la primauté aux autorités gouvernementales et en limitant le rôle du Parlement, avec une place décisive confiée au président de la République.

Le système s'est trouvé considérablement renforcé en 1962 lorsqu'il a été décidé, par référendum, de modifier la Constitution en faisant élire le président de la République au suffrage universel direct.

Octobre 2011



En règle générale, la constitution est adoptée à la suite d'un référendum. Pour les modifications importantes doit être privilégié le référendum, alors que pour des modifications plus techniques, on peut se satisfaire de la voie parlementaire, par un vote solennel des deux chambres réunies.

Pour une réforme constitutionnelle, l'Assemblée et le Sénat siègent ensemble, sous le nom de « Parlement », et se réunissent à Versailles.

La constitution regroupe deux types de dispositions : les grandes déclarations de droit et l'organisation des pouvoirs publics.

- Les grandes déclarations de droit, qui ont sont la référence pour tous les autres textes, sont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte sur l'environnement de 2005.

Par le jeu du contrôle de constitutionnalité, les lois sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel et à partir de ces textes très anciens, s'élabore un corps de principes tout-à-fait actuels. L'activité du législateur est ainsi encadrée.

Le déclic a été la réforme de la Constitution de 1974 permettant à l'opposition politique de saisir le Conseil constitutionnel, dès lors que sont regroupés 60 députés ou sénateurs. Ainsi, l'opposition poursuit son action sur le terrain juridique et soumettant au Conseil constitutionnel les textes votés par la majorité.

- Mais la Constitution s'intéresse surtout à l'organisation des pouvoirs publics : rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, responsabilité de la défense nationale, statut de l'institution judiciaire...

La Constitution de la V^o République laisse place à l'interprétation, et à l'adaptation. Elle a permis d'instaurer un nouveau régime en 1958, d'affronter la crise algérienne en 1962, de dépasser le mouvement revendicatif de 1968, d'assurer l'alternance politique en 1981, de gérer les cohabitations politiques entre 1986 et 1988, 1993 et 1995, 1997 et 2002.

2. Les traités internationaux

Un traité est un engagement d'Etat à Etat, signé dans le respect de la souveraineté nationale. Les premiers lieux d'élaboration sont l'ONU et les grandes conférences internationales.

Viennent ensuite les systèmes internationaux intégrés. Parmi eux, l'Europe fait figure d'exemple, mais il faut distinguer deux institutions européennes, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

- **L'Union européenne**

De grands traités, le fondateur de Rome en 1957, de portée essentiellement économique, ou le refondateur de Maastricht en 1990, ouvrant la voie à une Europe politique, ont institué des autorités internationales avec de véritables transferts de compétence.

Octobre 2011



Le droit européen se situe dans une perspective évolutive : la règle européenne est provisoire car l'imbrication des Etats va en s'accroissant, et ce qui justifie l'adoption de nouvelles règles. Le traité de Lisbonne de 2009 ouvre une nouvelle étape, car les droits de l'homme deviennent une référence centrale pour l'Union européenne, qui était essentiellement économique.

L'Union européenne, c'est à ce jour le regroupement volontaire de vingt-sept Etats à travers cinq structures :

- *le Conseil des communautés, qui regroupe dans un cadre collégial tous les chefs de gouvernement européens,*
- *la Commission de Bruxelles, organe permanent composé de hauts dirigeants politiques désignés par les Etats,*
- *le Parlement qui siège à Strasbourg,*
- *la Cour de justice installée à Luxembourg.*
- *un président et un ministre des affaires étrangères.*

Le Parlement est élu, le même jour, par tous les citoyens européens. La commission résulte de désignations faites par des gouvernements, eux-mêmes issus de processus électoraux.

- **Le Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe, créé en 1951, qui regroupe à ce jour quarante-six Etats, a pour objet la défense de l'idéal démocratique et des valeurs de l'humanisme.

Les outils privilégiés sont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, et la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg. Cette juridiction peut être saisie par tout citoyen estimant qu'en droit interne sont violées les droits fondamentaux, regroupés dans la Convention européenne.

De plus, la Convention peut être invoquée devant tout juge national.

En matière de droit des personnes, de droit de la famille, de droit des étrangers, de droits sociaux, de droits de la défense et d'accès au droit, la jurisprudence de la Cour a, arrêt après arrêt, institué un véritable droit commun des libertés qui fait référence en Europe et bien au-delà.

Par exemple, les règles européennes du procès équitable ont conduit à modifier la procédure pour les conseils de discipline des IFSI, pour garantir les droits de la défense.

3. La loi

La loi se définit comme l'acte du Parlement, c'est-à-dire le texte voté dans les mêmes termes par l'Assemblée Nationale et le Sénat, les deux assemblées, qui constituent la représentation nationale.

Octobre 2011



L'initiative d'un nouveau texte peut être parlementaire : c'est une proposition de loi. Le plus souvent l'origine est gouvernementale : c'est un projet de loi.

Les projets de loi sont adoptés en conseil des ministres puis inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement. De fait, l'immense majorité des lois est d'origine gouvernementale.

Les textes sont étudiés en commission avant d'être votés, article par article, en séance publique. La plus large part du travail des assemblées a lieu en commission, avec des parlementaires spécialisés qui procèdent à une analyse détaillée et cherchent à faire prévaloir les positions de leur groupe politique.

Lorsque le texte est examiné en séance publique, l'essentiel du débat a déjà eu lieu et chaque groupe ne désigne que quelques députés pour rendre compte des conclusions adoptées.

Une fois voté par l'Assemblée Nationale, le texte est soumis au Sénat, qui procède au même type d'analyse. Si le Sénat n'adopte pas le projet dans les mêmes termes que l'Assemblée Nationale, celle-ci est à nouveau saisie et procède à un réexamen, adoptant un texte qui à son tour peut être renvoyé au Sénat.

Ce jeu de la « navette » se poursuit jusqu'à l'obtention d'un accord. Le gouvernement peut interrompre le processus en saisissant une commission mixte paritaire composée à égalité de représentants de l'Assemblée Nationale et du Sénat. ***Si cette commission ne parvient pas à trouver le consensus, le texte est soumis à l'Assemblée Nationale qui décide en dernier lieu.***

Une fois voté, le texte est soumis à un délai de carence de dix jours pendant lequel le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée Nationale ou le président du Sénat, ou encore un groupe de soixante parlementaires peut saisir le Conseil constitutionnel, dans la mesure où certaines dispositions votées leur paraissent contraires au droit constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel peut valider la loi, ou l'annuler, totalement ou partiellement. Si un texte partiellement invalidé reste équilibré parce que les dispositions majeures n'ont pas été remises en cause, il peut être publié au *Journal officiel*. Si le texte est annulé sur des points essentiels, il est retiré.

4. Les décrets et les arrêtés

Les décrets et les arrêtés sont des textes d'application.

Les décrets sont signés que par le président de la République ou le premier ministre. Il s'agit des décrets d'application et des décrets de nomination.

Ces décrets peuvent aussi être des mesures de nomination individuelle, et un grand nombre relève de la compétence du président de la République. L'essentiel des décrets, dits décrets réglementaires, mesures d'application d'une loi, sont signés par le premier ministre, et cosignés par les ministres concernés.

Octobre 2011



Les arrêtés sont les dispositions réglementaires prises par tout chef d'administration dans son administration : ministre dans un ministère, préfet dans un département, recteur dans une académie, directeur dans un hôpital. De même le maire dans la commune.

Pour qu'une autorité puisse signer un arrêté, elle doit y être autorisée par une loi ou un décret, et l'arrêté doit respecter le cadre défini par la Constitution, les traités, les lois, et les décrets, en application du principe de hiérarchie des normes.

Le règlement intérieur d'un hôpital a la valeur d'un arrêté. Il doit respecter l'ensemble des droits et libertés définis par les autres textes.

5. Les autres textes juridiques

- **Les circulaires**

La circulaire est un texte interprétatif, émanant de l'autorité hiérarchique qui explique ou rappelle quel est l'état du droit. Emanant de l'autorité hiérarchique, elle doit être respectée comme une consigne par les agents du service. En revanche, elle ne peut être innover s'agissant des règles de droit elles-mêmes, car seuls les lois, décrets et arrêtés ont une portée normative, et donc elles n'ont qu'une valeur indicative vis-à-vis des tiers.

Les circulaires sont attendues, par les agents des services comme par les administrés, car elles ont le mérite de donner une lecture claire du droit. Le travers est que sous réserve d'explication, les circulaires comprennent souvent des éléments qui excèdent le cadre défini par les textes, et qui parviennent à s'imposer dans les faits.

Par ailleurs, la multiplication des circulaires conduit à une perception fragmentée du droit, faisant perdre le sens des priorités.

- **Les ordonnances**

Le Parlement peut déléguer son pouvoir législatif au gouvernement. Celui-ci statue alors en son lieu et place, et se prononce sous forme d'ordonnance.

Une ordonnance a valeur de loi. Le recours aux ordonnances est un signe de fragilité du pouvoir qui redoute le débat devant les assemblées parlementaires, et préfère se faire habiliter.

En 1996, la Sécurité sociale été refondée par les « ordonnances Juppé ».

- **Les amendements**

Un amendement relève de la technique parlementaire. Il s'agit d'un texte émanant d'un député ou d'un sénateur, qui tend à enrichir le texte de loi, et qui est examiné lors de la discussion générale sur une loi.

Il se trouve qu'un certain nombre d'amendements, du fait de leur teneur ou du contexte politique, acquièrent une célébrité, mais ils n'ont pas d'existence juridique autonome : il s'agit de la loi.

- **Les codes**

Le code est un mode de regroupement des lois et décrets. Mais, le fait qu'un un texte soit codifié ne modifie pas sa valeur d'origine : il garde sa valeur législative ou réglementaire.

Le décret du 11 février 2002, appelé le décret d'actes, a été codifié aux articles R. 4311-1 et suivants du Code de la santé publique. Le texte reste le même, mais il est simplement plus accessible. On compte une soixantaine de codes.

Les principales règles pour les professions de santé se trouvent dans le Code de la santé publique. Mais la protection des incapables majeurs (tutelle et curatelle) relève du Code civil, et la responsabilité du Code pénal. S'agissant du statut d'exercice, les salariés dépendent du code du travail, et les agents publics du code de la fonction publique hospitalière.

Au sein des codes, les lois sont reconnaissables par la lettre L. qui précède le numéro de l'article. Les décrets sont également codifiés : on distingue les décrets les plus importants, dit décrets en Conseil d'Etat qui sont précédés de la lettre R et les décrets simples, pour lesquels est retenue la lettre D.

Progressivement, tous les codes sont refondus avec une numérotation d'ensemble, les dispositions en L et en R se correspondant.

Un article L. 2134-5 se situe dans la deuxième partie du code, livre premier, titre trois, chapitre quatre et c'est l'article cinq de ce chapitre. S'il existe un texte d'application, il portera le numéro R. 2134-5. Ainsi, dans un code, on recherche d'abord les textes précédés d'un L, avant de trouver leur correspondance éventuelle dans les articles en R.

Pour la profession médicale, les principales références de textes sont :

Définition de la profession : Art. L. 4111-1

Déontologie : Art. R. 4127-1

6. Le contrôle de la légalité

Cette structure hiérarchique est une garantie pour le respect des droits et libertés. Tout texte doit s'inscrire dans « l'Etat de droit » : un traité, pour être applicable, ne peut comprendre de dispositions contraires à la constitution.

De même, une loi doit respecter la constitution et les traités. Le décret doit respecter les trois étages supérieurs, et l'arrêté l'ensemble des normes.

Le droit, bien commun, doit être soumis à toutes les critiques. Le respect de l'Etat de droit passe par la vigilance des citoyens.

Des recours existent pour faire respecter cet « Etat de droit » :

- Tout citoyen ou personne morale intéressée peut attaquer un décret ou un arrêté devant le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif.
- Les conditions d'application de lois, décrets et arrêtés peuvent être soumis à l'examen des instances européennes.
- Le président de la République, le premier ministre et les présidents des deux chambres parlementaires ont la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'un recours en annulation contre une disposition législative qui leur apparaît contraire à la constitution.
- *Depuis la réforme de la Constitution, des citoyens peuvent, à l'occasion d'un procès, contester la constitutionnalité de la loi. Ils doivent convaincre le juge de saisir le Conseil constitutionnel. C'est la « Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ».*

