

**France**  
**Conseil d'Etat**

***France***  
***Council of State***



**Séminaire ACA-Europe**  
**« Droit souple, normes juridiques et sources du droit »**  
**18 décembre 2013**

**Hiérarchie des normes en droit français**

En dépit de la forte tradition légicentriste française, rappelée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « *la loi est l'expression de la volonté générale* », la Constitution de 1958 et l'avènement de la Vème république ont marqué un renouveau institutionnel en inscrivant la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne. Inspiré par la théorie de la pyramide des normes développée par l'Autrichien Hans Kelsen au début du XXème siècle, ce nouvel ordonnancement vise lors de son introduction à garantir la stabilité des institutions françaises. Objet de nombreuses réformes d'importance depuis 1958, la hiérarchie des normes a su s'adapter aux évolutions juridiques et sociétales afin d'aujourd'hui garantir au mieux la protection de l'Etat de droit et des libertés et droits fondamentaux en France.

**I. Normes composant l'ordre juridique français (par ordre d'autorité décroissante)**

1- Les normes constitutionnelles

Au sommet de l'ordre juridique interne, les normes constitutionnelles comprennent l'ensemble du « bloc de constitutionnalité » composé des textes suivants :

- le préambule et les articles de la Constitution du 4 octobre 1958
- le préambule de la Constitution de 1946
- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789
- La charte de l'environnement

Les normes constitutionnelles comprennent par ailleurs les principes dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

- Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
- Les principes et objectifs à valeur constitutionnelle

Jurisprudence :

- [CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres](#), n° 200286 : dans l'ordre interne, les normes constitutionnelles prévalent sur toutes les autres, y compris les engagements internationaux

2- Les normes internationales et européennes

Les normes internationales, issues d'engagements internationaux français, s'imposent aux règles de droit interne, à l'exception de celles à valeur constitutionnelle. Cette primauté concerne aussi le droit dérivé de l'Union européenne. Ainsi, tout texte de loi ou de règlement interne peut être censuré ou écarté s'il n'est pas conforme aux règles de droit international qui lui sont opposables.

En cas d'incompatibilité d'un engagement international ou européen avec la Constitution, celle-ci prévoit une nécessaire révision constitutionnelle avant que l'engagement ne soit approuvé par les autorités nationales compétentes.

Références constitutionnelles :

- *Art.54 Constitution 1958* : nécessaire révision de la Constitution avant que ne soit approuvé un engagement international dont une clause est jugée inconstitutionnelle par le CC
- *Art.55 Constitution 1958* : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois

Jurisprudence :

- [CE, Ass., 20 octobre 1989, \*Nicolo\*](#), n° 108243 : contrôle par le juge administratif de la compatibilité des lois françaises, même postérieures, aux traités internationaux
- [C. Cass, Ch. mix., 24 mai 1975, \*Société des cafés J. Vabre\*](#), n° 73-13556 : primauté de l'ordre juridique communautaire sur les lois nationales, même postérieures
- [CE, Ass., 30 octobre 2009, \*Mme P.\*](#), n° 298348 : effet direct des directives communautaires en droit interne
- [CC, n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006](#) : obligation constitutionnelle de transposition des directives en droit interne au titre de l'article 88-1 de la Constitution

3- Les lois

a. Les lois organiques

Prévues par la Constitution, ces lois visent à préciser les modalités de mise en œuvre de certaines dispositions constitutionnelles. Une loi ordinaire ne peut empiéter sur le domaine de la loi organique, ni méconnaître ses dispositions.

b. Les lois ordinaires

Issues du vote parlementaire, elles s'imposent à l'ensemble des normes réglementaires. Le champ de compétence de la loi est défini à *l'article 34 de la Constitution*.

La conformité des lois à la Constitution est contrôlée par le Conseil constitutionnel. Ce contrôle est effectué avant la promulgation des lois mais aussi une fois celles-ci entrées en vigueur, et ce depuis la réforme constitutionnelle de 2008 ayant introduit le mécanisme de question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le contrôle de conformité des lois aux traités internationaux et au droit dérivé européen est lui effectué par le juge administratif ou judiciaire sous contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation (cf. jurisprudence citée au point 2).

4- Les ordonnances

Prises sur le fondement de *l'article 38 de la Constitution*, les ordonnances émanent des autorités réglementaires et interviennent dans le domaine de la loi. Par conséquent, leurs dispositions s'imposent aux détenteurs du pouvoir réglementaire.

Avant ratification, l'ordonnance, regardée comme un acte administratif, est soumise par le Conseil d'Etat au respect des normes constitutionnelles et internationales et des principes généraux du droit.

Après ratification, l'ordonnance acquiert valeur législative et ne peut plus être écartée, comme une loi, que si elle est contraire à une norme internationale, ou au moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité.

#### 5- La jurisprudence

Les principes ou règles issues de la jurisprudence, au premier rang desquels figurent les principes généraux du droit dégagés par le Conseil d'Etat, doivent être respectés par les actes réglementaires et les décisions individuelles.

#### 6- Les normes réglementaires

Les normes réglementaires constituent l'ensemble des règles édictées par le pouvoir exécutif en France et rentrant dans le champ de compétence défini à l'article 37 de la Constitution. Selon celui-ci, « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Un règlement qui empiète sur le domaine de la loi est par conséquent nécessairement illégal.

Il existe une hiérarchie au sein des normes réglementaires, en fonction de l'autorité les édictant ainsi que de leur portée normative. Notamment, les décrets, pris par le président de la République ou le Premier ministre dans l'exercice de leurs fonctions respectives, s'imposent aux autres actes réglementaires émanant des autorités de l'État comme des autorités décentralisées. De même, les actes individuels doivent respecter les actes réglementaires en vigueur dans le domaine où ils interviennent.

## II. Hiérarchie des normes en France

En vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes. Ainsi, en France, les normes constitutionnelles sont au sommet de l'ordre juridique interne, suivies par les normes internationales et communautaires. Leur sont soumis le bloc législatif (lois organiques et lois ordinaires), les ordonnances, les principes généraux du droit ainsi que le bloc réglementaire (décrets, arrêtés), lequel respecte l'ensemble des normes qui lui sont supérieures.



**ACA-Europe Seminar**  
**“Soft law, legal norms and sources of law”**  
**18<sup>th</sup> December 2013**

**Hierarchy of norms in French law**

Despite strong dominance of parliamentary law in the French tradition, as recalled in article 6 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 providing that “*the law is the expression of the general will*”, the Constitution of 1958 and the advent of the fifth republic introduced institutional renewal, giving the Constitution pride of place in the French legal order. Inspired by the pyramid of norms theory developed by the Austrian jurist Hans Kelsen at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, this new organisation aims at guaranteeing the stability of French institutions. Subject to several important reforms since 1958, the hierarchy of norms has evolved with legal and social changes, in order to provide maximum security for the rule of law and fundamental rights and liberties in France.

**I. Norms comprising the French legal system (by decreasing order of authority)**

1- Constitutional norms

At the top of the national legal system, constitutional norms comprise the entire “constitutional corpus”, resumed in the following texts:

- the preamble and articles of the Constitution of October 4<sup>th</sup>, 1958
- the preamble of the Constitution of 1946
- the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789
- the Environment Charter

Constitutional norms also include case-law principles established by the Constitutional council:

- fundamental principles recognized by the laws of the Republic
- principles and objectives of constitutional order

Case-law:

- [CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres](#), n° 200286 : in the national legal system, constitutional norms prevail over all other norms, including international commitments

2- International and European law

International norms, emanating from French international commitments, prevail over national norms, except those of constitutional order. This primacy also concerns secondary EU law. Thus, any internal law or regulation may be censored or rejected if it does not comply with applicable international law rules.

If an international or European commitment is incompatible with the Constitution, the latter makes provision for constitutional reform before the commitment can be formally approved by competent national authorities.

Constitutional references:

- *Art. 54 Constitution of 1958*: the Constitution must necessarily be amended before approval of an international commitment of which a clause has been judged unconstitutional
- *Art. 55 Constitution of 1958*: treaties or agreements duly ratified or approved shall, as soon as published, prevail over parliamentary laws

Case-law:

- [CE, Ass., 20 octobre 1989, Nicolo](#), n° 108243 : the administrative judge controls French law compatibility with international treaties
- [C. Cass, Ch. mix., 24 mai 1975, Société des cafés J. Vabre](#), n° 73-13556 : primacy of the European legal order over national laws, even those implemented subsequently
- [CE, Ass., 30 octobre 2009, Mme P.](#), n° 298348 : direct effect of European directives in national law
- [CC, n° 2006-543 DC of November 30th, 2006](#) : constitutional obligation to transpose European directives in national law, in order to comply with article 88-1 of the Constitution

3- Parliamentary laws

a. Organic laws

Provided for by the Constitution, these laws are aimed at specifying the mode of implementation of certain constitutional provisions. An ordinary law cannot encroach upon organic laws, nor ignore its provisions.

b. Ordinary laws

Resulting from a parliamentary vote, these laws must be respected by all regulatory standards. *Article 34 of the Constitution* defines the sphere of competence of ordinary laws.

Compliance of these laws with the Constitution is verified by the Constitutional council. This control is carried out before the enactment of laws, but also, since the constitutional reform of 2008 introducing the priority preliminary ruling on the issue of constitutionality (QPC), once they are implemented.

The monitoring of compliance of ordinary laws with international and European law is carried out by administrative and ordinary judges, and supervised by the Conseil d'Etat and the Cour de Cassation (see case-law referred to at point 2).

4- Government ordinances

Adopted on the basis of *article 38 of the Constitution*, government ordinances emanate from governmental authorities and intervene within the sphere of competence of ordinary law. Regulatory authorities have therefore to comply with the provisions of Government ordinances.

Before being enacted, government ordinances, regarded as regulatory administrative acts, are submitted by the Conseil d'Etat to compliance with constitutional and international norms and with general principles of national law.

Once they have been ratified, governmental ordinances acquire legislative force and can only be rejected, as laws, if they do not comply with international law or via a priority preliminary ruling on the issue of constitutionality (QPC).

#### 5- Case-law

Principles or rules stemming from case-law, primarily general principles of law which have emerged from the Council of State's decisions, are to be respected by administrative regulatory acts and decisions.

#### 6- Administrative regulatory norms

Administrative regulatory norms constitute all rules enacted by the executive branch in France falling within the scope defined in *article 37 of the Constitution*. This article provides that "matters other than those coming under the scope of statute law shall be matters for regulation". A regulation encroaching upon the scope of law is therefore illegal.

There is a hierarchy among administrative regulatory norms, depending on the enacting authority and their normative content. Notably the decrees, adopted by the President of the Republic or the Prime minister according to their respective roles, must be respected by other regulations emanating from state or decentralised authorities. Likewise, individual acts must abide by regulatory acts currently in force in their field of application.

## **II. Hierarchy of norms in France**

According to the principle of legality, every legal norm must comply with all norms in force that have higher status in the hierarchy of norms. Hence, in France, constitutional norms stand at the top of the national legal order and are followed by international and European law. The legislative bloc (organic and ordinary laws), government ordinances, general principles of law and the regulatory bloc (decrees, orders) must therefore respect all these superior norms.