

TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT ADMINISTRATIF I

Cours de : M. le Professeur Philippe COSSALTER

Chargé de TD : M. Benoît MULLER

Année universitaire 2013 / 2014 - Licence L2

FICHE N° 1 : DROIT ADMINISTRATIF ET DROIT INTERNATIONAL

Séance du 22 mars 2014

I. LECTURES

Les étudiants sont invités à prendre connaissance des commentaires au *GAJA* sous :

- CE, Ass., 3 juillet 1996, *Koné*
- CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*
- CE Ass., 29 juin 1990, *GISTI*

II. DOCUMENTS

Document n° 1 : CE, Ass., 18 décembre 1998, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim*, n°181249.

Document n° 2 : CE, Ass., 5 mars 2003, *Aggoun*, n°242860.

Document n° 3 : CE, Ass., 9 juillet 2010, *Mme Cheriet-Benseghir*, n°317747.

Document n° 4 : CE, 8 juillet 2002, *Commune de Porta*, n°239366.

Document n° 5 : CE, 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, n°161364.

Document n° 6 : CE, Ass. 23 décembre 2011, *Eduardo José Kandyrine de Brito Paiva*, n°303678.

Document n° 7 : CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI*, n°322326.

Document n°8 : R. Abraham, conclusions sur CE, Section, 23 avril 1997, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (*GISTI*).

* * *



Document n° 1 : CE, Ass., 18 décembre 1998, SARL du Parc d'activités de Blotzheim, req. n°181249.

Considérant que l'article 1er de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport Bâle-Mulhouse à Blotzheim stipule que : "le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement français conviennent de construire et d'exploiter en commun un aéroport commercial ... Il sera constitué à cet effet un établissement public qui prendra le nom d'aéroport de Bâle-Mulhouse ... Ledit établissement sera, dans la suite du texte, désigné par l'expression l'Aéroport. L'Aéroport est régi par les statuts et le cahier des charges ci-annexés et par la loi française dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente convention et ses annexes" ; qu'aux termes de l'article 2 de la convention : " ... 2. Le Gouvernement français met à la disposition de l'Aéroport les installations qu'il a déjà réalisées. Il s'engage à acquérir, classer dans le domaine public et mettre également à sa disposition les terrains nécessaires à l'aéroport, à ses installations et au raccordement avec les réseaux routiers et ferrés ..." ; qu'aux termes de l'article 3 de la convention, l'établissement public dénommé l'aéroport de Bâle-Mulhouse est "géré par un conseil d'administration" ; que l'article 19 de la convention stipule que "la révision des statuts et du cahier des charges, provoquée par une décision du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers des membres en exercice, pourra être effectuée d'entente entre les deux gouvernements" ; que selon l'article 3 du cahier des charges annexé à la convention, relatif à l'extension et à l'amélioration de l'aéroport, les nouveaux terrains nécessaires à l'exploitation doivent être acquis par le Gouvernement français ; qu'aux termes de l'article 9 du même cahier des charges : "Si, l'état descriptif et estimatif étant entièrement réalisé, les ouvrages ou installations se révèlent insuffisants, les conditions d'établissement et de mise en service d'ouvrages ou installations supplémentaires seront déterminées par un avenant au présent cahier des charges, établi dans les conditions prévues à l'article 19 de la Convention" ; que l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, signées à Berne les 12 et 29 février 1996, donne effet à la proposition d'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse formulée, le 25 janvier 1996, par le conseil d'administration sur le fondement des stipulations précitées de l'article 19 de la convention et de l'article 9 du cahier des charges annexé à cette dernière ; que cet accord a notamment pour objet de porter l'emprise maximale de l'aéroport de 536 hectares à environ 850 hectares, en vue de permettre la construction d'une nouvelle piste ; qu'il prévoit qu'il appartient à l'établissement public d'apporter les fonds nécessaires à la réalisation de l'opération, sous réserve des stipulations de l'article 2-2 de la convention ; que la requête de la SARL du parc d'activités de Blotzheim et de la SCI "Haselaecker" tend à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 13 mai 1996 du Président de la République, portant, en application de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, publication de cet accord ;



Sur le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution :

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ..." ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ; qu'eu égard aux effets qui lui sont attachés en droit interne, la publication d'un traité ou accord relevant de l'article 53 de la Constitution ne peut intervenir légalement que si la ratification ou l'approbation de ce traité ou accord a été autorisée en vertu d'une loi ; qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication d'un traité ou accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution ; que, par suite, contrairement à ce que soutient, à titre principal, le ministre des affaires étrangères, le moyen tiré par les sociétés requérantes de ce que le décret attaqué serait illégal au motif que l'approbation de l'accord qu'il publie n'a pas été autorisée par la loi n'est pas inopérant ;

Considérant qu'en vertu des stipulations de l'accord signé à Berne les 12 et 29 février 1996, lequel se réfère au 2 de l'article 2 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 et à l'article 3 du cahier des charges précité, il incombe au Gouvernement français d'acquérir les terrains nécessaires à l'extension projetée de l'emprise de l'aéroport ; que, par suite, les sociétés soutiennent à bon droit que cet accord engage les finances de l'Etat au sens de l'article 53 de la Constitution ;

Considérant toutefois qu'il résulte des stipulations précitées de l'article 19 de la convention du 4 juillet 1949 et de l'article 9 du cahier des charges annexé à cette dernière que le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse ont prévu, dès l'origine, la possibilité d'une extension des installations de l'aéroport ; qu'en vertu de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 dont les dispositions relatives aux traités engageant les finances de l'Etat sont reprises par l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement, par la loi n° 50-889 du 1er août 1950, a autorisé le Président de la



République à ratifier ladite convention, et notamment son article 19, ainsi que ses annexes et, notamment, l'article 9 du cahier des charges ; qu'eu égard à l'objet des stipulations de ces articles, le Parlement doit être regardé comme ayant autorisé par cette loi les dépenses liées à l'établissement et à la mise en service d'ouvrages ou d'installations supplémentaires, destinés à répondre à l'insuffisance des ouvrages ou des installations existants ; qu'ainsi le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution doit être écarté ;

Sur les autres moyens :

Considérant que si les sociétés requérantes soutiennent que l'accord des 12 et 29 février 1996 aurait un objet plus large que le seul établissement d'un avenant au cahier des charges annexé à la convention du 4 juillet 1949 et qu'en conséquence, il ne pouvait être conclu sous la forme simplifiée prévue à l'article 19 de ladite convention, le choix du mode de conclusion des traités et accords internationaux n'est pas détachable de la conduite des relations diplomatiques et, par suite, n'est pas susceptible d'être discuté par la voie contentieuse devant le juge administratif ;

Considérant qu'il n'appartient pas davantage au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de contrôler l'appréciation portée par le Gouvernement français et le Conseil fédéral suisse sur le respect de la condition d'entière réalisation de l'état descriptif et estimatif, énoncée par l'article 9 du cahier des charges annexé à ladite convention et sur la nécessité de procéder à l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;

Considérant, enfin, que si les sociétés requérantes critiquent le contenu de l'échange de notes publiées par le décret attaqué au regard des stipulations de la convention du 4 juillet 1949, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, de se prononcer sur la validité d'un engagement international au regard d'autres engagements internationaux ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer aux sociétés requérantes la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces mêmes dispositions et de condamner la SARL du parc d'activités de Blotzheim et la SCI "Haselaecker" à payer à l'Etat la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;



Article 1er : La requête de la SARL du parc d'activités de Blotzheim et de la SCI "Haselaecker" est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'Etat tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SARL du parc d'activités de Blotzheim, à la SCI "Haselaecker", à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à la commune de Blotzheim, au Premier ministre, au ministre des affaires étrangères et au ministre de l'équipement, des transports et du logement.

Document n° 2 : CE, Ass., 5 mars 2003, Aggoun, req. n°242860.

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : " Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi (...) " ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : " Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie " ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la Constitution qu'il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, de s'assurer qu'un traité ou accord a été régulièrement ratifié ou approuvé, non seulement lorsqu'un tel moyen est invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir directement formé à l'encontre du décret de publication qui en a permis l'introduction dans l'ordre juridique interne, mais aussi par voie d'exception, à l'occasion d'un litige mettant en cause l'application de cet engagement international, sans que puisse y faire obstacle la circonstance que le décret de publication dont la légalité est ainsi nécessairement contestée n'a pas été attaqué dans le délai de recours contentieux ; que, par suite, à l'appui de sa contestation de la décision préfectorale du 13 septembre 2001 qui lui a refusé un titre de séjour au motif que l'article 9 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, dans sa rédaction issue de l'avenant du 28 septembre 1994, subordonne la délivrance d'un certificat de résident à un ressortissant algérien à la présentation d'un passeport en cours de validité muni d'un visa de long séjour délivré par les autorités



françaises, M. X... est, contrairement à ce que soutient le ministre des affaires étrangères, recevable à se prévaloir de ce que ni cet avenant, ni l'accord initial qu'il modifie n'auraient été régulièrement approuvés faute d'avoir fait l'objet d'une autorisation d'approbation par la loi ;

Considérant que l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 et ses deux premiers avenants en date des 22 décembre 1985 et 28 septembre 1994, qui sont relatifs aux conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et à y exercer une activité professionnelle, portent sur des matières relevant du domaine de la loi ; que, dès lors, ils doivent être regardés comme modifiant des dispositions de nature législative, au sens des dispositions précitées de l'article 53 de la Constitution ;

Considérant toutefois qu'en adoptant la loi du 29 octobre 2002 autorisant l'approbation du troisième avenant à l'accord du 27 décembre 1968, le législateur a nécessairement entendu autoriser l'approbation de l'ensemble des stipulations de l'accord initial et de ses deux premiers avenants dont ce nouvel avenant n'est pas séparable, y compris celles de ces stipulations qui, exprimant tout autant que les autres la commune intention des parties, comportaient une date d'entrée en vigueur ; qu'ainsi, à la suite de la publication du troisième avenant au Journal officiel de la République française le 26 décembre 2002, l'accord et ses deux premiers avenants doivent être regardés, selon leurs termes mêmes, comme étant entrés en vigueur à la date de leur signature ; qu'en particulier, le deuxième avenant, dont il a été fait application pour refuser à M. X... un titre de séjour, doit être regardé comme étant régulièrement applicable à compter du 28 septembre 1994 ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le préfet des Hautes-Alpes ne pouvait opposer à la demande de titre de séjour de l'intéressé les stipulations de ce deuxième avenant, faute pour celui-ci d'avoir été approuvé en vertu d'une loi, doit être écarté ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X... n'était pas titulaire, à la date de la décision contestée, d'un passeport muni du visa de long séjour exigé par l'article 9 de l'accord franco-algérien ; que, dès lors, le préfet des Hautes-Alpes a pu légalement se fonder sur ce motif pour refuser à M. X... le titre de séjour sollicité ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : " Les étrangers sont, en ce qui concerne leur séjour en France, soumis aux dispositions de la présente ordonnance, sous réserve des conventions internationales " ; que si l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés, il n'a toutefois pas entendu écarter, sauf stipulations



incompatibles expresses, l'application des dispositions de procédure qui s'appliquent à tous les étrangers en ce qui concerne la délivrance, le renouvellement ou le refus de titres de séjour, dès lors que ces ressortissants algériens se trouvent dans une situation entrant à la fois dans les prévisions de l'accord et dans celles de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; qu'au nombre de ces dispositions figurent notamment celles qui résultent des articles 12 bis (7°) et 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoient que le préfet doit consulter la commission du titre de séjour lorsqu'il envisage de refuser un titre de séjour à un étranger dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que ce refus porterait au droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de ce refus ; que le préfet n'est toutefois tenu de saisir la commission que du seul cas des étrangers qui remplissent effectivement cette condition, et non de celui de tous les étrangers qui s'en prévalent ;

Considérant que si M. X... fait valoir qu'il est marié à une ressortissante de nationalité française depuis le 17 mars 2001, il ressort des pièces du dossier que, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la durée et des conditions du séjour en France de l'intéressé, la décision de refus de titre de séjour en date du 13 septembre 2001 n'était pas susceptible de porter à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels a été décidée cette mesure ; que, par suite, M. X... n'est pas fondé à soutenir que le préfet des Hautes-Alpes était tenu de consulter la commission du titre de séjour ;

[...]

Article 1er : La requête de M. X... est rejetée.

Document n° 3 : CE, Ass., 9 juillet 2010, Mme Cheriet-Benseghir, req. n°317747.

[...]

Considérant qu'aux termes du 14e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ; qu'au nombre de ces règles figure la règle pacta sunt servanda , qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ; qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'est soulevé devant lui un moyen tiré de ce qu'une décision administrative a à tort, sur le fondement de la réserve énoncée à l'article 55, soit écarté l'application de stipulations d'un traité international, soit fait application de ces



stipulations, de vérifier si la condition de réciprocité est ou non remplie ; qu'à cette fin, il lui revient, dans l'exercice des pouvoirs d'instruction qui sont les siens, après avoir recueilli les observations du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'Etat en cause, de soumettre ces observations au débat contradictoire, afin d'apprécier si des éléments de droit et de fait suffisamment probants au vu de l'ensemble des résultats de l'instruction sont de nature à établir que la condition tenant à l'application du traité par l'autre partie est, ou non, remplie;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19 mars 1962 relative à la coopération culturelle entre la France et l'Algérie : Les grades et diplômes d'enseignement délivrés en Algérie et en France, dans les mêmes conditions de programmes, de scolarité et d'examen, sont valables de plein droit dans les deux pays. / Des équivalences entre les grades et diplômes délivrés en Algérie et en France, dans des conditions différentes de programmes, de scolarité ou d'examens, seront établies par voie d'accords particuliers ; que si le premier alinéa de cet article, qui produit des effets directs à l'égard des particuliers, ouvre le droit, dans le cas où un diplôme de médecine algérien a été délivré dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen que les diplômes de médecine français, à l'inscription au tableau de l'ordre des médecins en France dans les conditions prévues par l'article L. 4111-1 du code de la santé publique précité, ces stipulations ne créent aucune obligation, pour la France et l'Algérie, d'organiser des cursus identiques en termes de programme, de scolarité et d'examen ; que, par suite, la circonstance, avancée par l'administration et le Conseil national de l'ordre des médecins, selon laquelle, à compter de la fin des années mille neuf cent soixante, les conditions de programme, de scolarité et d'examen conduisant à la délivrance du diplôme de docteur en médecine auraient cessé d'être identiques dans les deux pays n'est pas de nature à établir que l'Algérie n'applique pas les stipulations précitées de la déclaration du 19 mars 1962 ; qu'il ne ressort ni des pièces du dossier, ni de l'audience d'instruction tenue par la quatrième sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat, que des grades et diplômes d'enseignement de médecine délivrés en France dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen qu'en Algérie n'y auraient pas été regardés comme valables de plein droit ; que, dès lors, le Conseil national de l'ordre des médecins a commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en retenant que Mme A ne pouvait, faute que la condition de réciprocité posée par l'article 55 de la Constitution soit remplie, se prévaloir des stipulations précitées de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19 mars 1962 et en s'abstenant, par suite, d'examiner si le diplôme de Mme A lui avait été délivré dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen que celles existant en France ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des



médecins aurait pris la même décision s'il n'avait retenu que l'autre motif mentionné dans la décision attaquée;

Considérant, toutefois, que l'administration peut faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que ceux initialement indiqués par la décision, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ; qu'il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que, dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ;

Considérant que, par un mémoire qui a été communiqué à Mme A, le Conseil national de l'ordre des médecins soutient que sa décision était légalement justifiée par un autre motif que ceux indiqués par la décision attaquée, tiré de ce que les conditions de fond énoncées au premier alinéa de l'article 5 de la déclaration du 19 mars 1962 n'étaient pas réunies pour que Mme A puisse se voir reconnaître la validité de plein droit de son diplôme ; qu'il résulte effectivement de l'instruction que les conditions de programme, de scolarité et d'examen dans lesquelles Mme A a obtenu son diplôme de docteur en médecine délivré en 1997 par l'Institut national d'enseignement supérieur en sciences médicales d'Oran n'étaient pas identiques à celles qui étaient requises, à la date de la décision attaquée, pour l'obtention du même diplôme en France ; qu'il résulte de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des médecins aurait pris la même décision s'il avait entendu initialement se fonder sur ce motif ; qu'il y a dès lors lieu de procéder à la substitution demandée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme A la somme que demande le Conseil national de l'ordre des médecins au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mme A est rejetée.



Document n° 4 : CE 8 juillet 2002, *Commune de Porta*, req. n°239366.

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. / Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. / Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ; que si, pour vérifier si un traité ou un accord peut être regardé comme régulièrement ratifié ou approuvé, il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication de cet engagement international, des dispositions de l'article 53 de la Constitution, il ne lui appartient pas, en revanche, dès lors que sa ratification ou son approbation a été autorisée en vertu d'une loi, de se prononcer sur le moyen tiré de ce que la loi autorisant cette ratification ou cette approbation serait contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 1er du traité entre la République française et la principauté d'Andorre portant rectification de la frontière, fait à Andorre la Vieille le 12 septembre 2000, stipule que la France cède à l'Etat andorran une portion de territoire d'une superficie totale de 15 595 m² destinée à permettre la réalisation d'un accès au tunnel sous l'Envalira et que l'Etat andorran cède à la France une portion de territoire d'une superficie totale de 15 925 m² ; que l'article 3 du traité stipule que "les droits de propriété, ou tous autres droits réels, sur les terrains concernés seront transférés de telle manière que les propriétaires andorrans des terrains passant sous la souveraineté française deviennent propriétaires des terrains passant sous la souveraineté andorrane et que les propriétaires français des terrains passant sous la souveraineté andorrane deviennent propriétaires des terrains passant sous la souveraineté française" ; que par l'article 5 du traité, les parties s'engagent à entamer dans les meilleurs délais des négociations en vue de conclure un accord portant délimitation de leur frontière ; que la loi du 6 juillet 2001 susvisée a autorisé la ratification de ce traité qui a été publié par le décret du 28 août 2001 du Président de la République ;

Considérant que si, pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret du 28 août 2001, la COMMUNE DE PORTA soutient que le décret serait intervenu en méconnaissance des articles 53, 55 et 72 de la Constitution, ces moyens tendent, en réalité, à mettre en cause la conformité à la Constitution de la loi du 6 juillet 2001 ayant autorisé la



ratification du traité, et, par suite, ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles d'être utilement présentés devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur le bien-fondé des stipulations d'un engagement international, sur sa validité au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France ou sur le moyen tiré de ce qu'il méconnaîtrait les principes énoncés à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen tiré de ce que l'autorité qui a signé le traité ou l'accord, au nom de la partie étrangère, n'aurait pas été habilitée pour ce faire par la constitution ou les dispositions de droit interne de cet Etat ;

Considérant, enfin, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait la consultation du conseil municipal de la COMMUNE DE PORTA préalablement à l'intervention du décret portant publication du traité signé le 12 septembre 2000 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE PORTA n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à verser à la COMMUNE DE PORTA la somme qu'elle demande au titre des sommes exposées par elle et non comprises dans les dépenses ;

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE PORTA est rejetée.

Document n° 5 : CE 22 septembre 1997, *Melle Cinar*, req. n°161364.

Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, publiée par décret du 8 octobre 1990 : "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale" ; qu'il résulte de ces stipulations, qui peuvent être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant ;



Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mlle Yeter X... célibataire de nationalité turque, titulaire d'une carte de résident de 10 ans qui lui avait été délivrée le 12 juin 1992 dans le cadre d'une procédure de regroupement familial avec ses parents, a irrégulièrement ramené de Turquie en France, le 13 janvier 1993 son fils Tolga, alors âgé de 4 ans, puis a demandé au préfet de la Moselle, l'admission au séjour de cet enfant, dans le cadre du regroupement familial ; que le préfet, par décision du 25 novembre 1993, a, d'une part rejeté sa demande en se fondant sur le caractère irrégulier de l'entrée en France de l'enfant et, d'autre part enjoint à Mlle X... de prendre toutes dispositions nécessaires pour faire quitter la France au jeune Tolga dans le délai d'un mois ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que ni le père de l'enfant, qu'il ne connaissait pas, et qui n'avait jamais fourni aucune aide pour son éducation, ni aucune autre personne proche de la famille, ne pouvait recevoir l'enfant en Turquie ; que dans ces conditions, la décision du préfet de renvoyer le jeune Tolga en Turquie et de le séparer, même provisoirement de sa mère, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et doit être regardée comme contraire à l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mlle X... est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 25 novembre 1993 du préfet de la Moselle ;
Article 1er : Le jugement en date du 19 juillet 1994 du tribunal administratif de Strasbourg et la décision du 25 novembre 1993 du préfet de la Moselle sont annulés.

Document n° 6 : CE, Ass. 23 décembre 2011, *Eduardo José Kandyrine de Brito Paiva*, n°303678.

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 13 mars et 13 juin 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour M. Eduardo José A, demeurant Evenida Rovisco Pais 16-3° Esq 1000-268 à Lisbonne (Portugal demeurant ... ;

M. A demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt n° 03PA04248 du 18 octobre 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 20 juin 2003 du tribunal administratif de Paris rejetant sa demande tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 17 mai 1999 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rejetant son recours hiérarchique dirigé contre la décision du 15 décembre 1998 du trésorier



principal du 8ème arrondissement de Paris lui refusant l'enregistrement d'une déclaration de créances en application du décret du 3 juillet 1998 et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'administration d'enregistrer sa déclaration de créances ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les pièces dont il résulte que le pourvoi a été communiqué au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui n'a pas produit de mémoire ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 55 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le premier protocole additionnel à cette convention ;

Vu les accords des 26 novembre 1996 et 27 mai 1997 entre la République française et la Fédération de Russie ;

Vu la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, notamment son article 73 ;

Vu le décret n° 98-552 du 3 juillet 1998, notamment son article 6 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Rousseau, Auditeur-rapporteur,

- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Eduardo José A ;

- les conclusions de M. Julien Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Eduardo José A;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A, ressortissant portugais, a demandé au trésorier principal du 8ème arrondissement de Paris d'enregistrer les obligations et actions russes au porteur dont il est devenu propriétaire à l'issue de la succession de son grand-oncle, qui était ressortissant français, afin de bénéficier d'une indemnisation au titre de l'accord du 27 mai 1997 conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945 ; que, par une décision du 17 mai 1999 rendue sur recours hiérarchique de l'intéressé, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a confirmé la décision du 15 décembre 1998 du trésorier principal du 8ème arrondissement de Paris refusant l'enregistrement de ces créances, en raison de l'absence de nationalité française de l'intéressé ; que le recours pour excès de pouvoir introduit par M. A à l'encontre de la décision ministérielle a été rejeté par un jugement du 20 juin 2003 du



tribunal administratif de Paris ; que ce jugement a été confirmé par un arrêt du 18 octobre 2006 de la cour administrative d'appel de Paris, contre lequel l'intéressé se pourvoit en cassation ;

Considérant que l'article 1er de l'accord du 27 mai 1997 entre la France et la Russie stipule que les créances dont il prévoit le règlement concernent : A. - Les revendications relatives à tous emprunts et obligations émis ou garantis avant le 7 novembre 1917 par le Gouvernement de l'Empire de Russie ou par des autorités qui administraient une partie quelconque de l'Empire de Russie, et appartenant au Gouvernement de la République française ou à des personnes physiques ou morales françaises (...) ; qu'en vertu de l'article 73 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier : Les opérations de recensement des personnes titulaires des créances mentionnées à l'article 1er de l'accord du 27 mai 1997 (...) se dérouleront selon des modalités fixées par décret. / A défaut d'avoir déclaré leurs créances dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du décret prévu à l'alinéa précédent, ces créanciers ne seront plus admis au bénéfice des opérations de recensement et ne pourront prétendre à une indemnisation au titre de l'accord précité. (...) ; qu'en application de cette loi, le décret du 3 juillet 1998 fixant les conditions de recensement des personnes titulaires de créances mentionnées à l'article 73 de la loi a prévu, en son article 3, que les valeurs représentatives de créances, telles que les titres et certificats d'emprunts ou de rentes, les obligations, les bons, les lettres de gage et les actions sont déclarées et déposées aux guichets du Trésor public et, en son article 6, que pour les personnes physiques détentrices des valeurs visées à l'article 3, l'identité et la qualité de porteur français du déclarant sont établies par la présentation de la carte nationale d'identité ou du passeport ;

Considérant que, lorsque le juge administratif est saisi d'un recours dirigé contre un acte portant publication d'un traité ou d'un accord international, il ne lui appartient pas de se prononcer sur la validité de ce traité ou de cet accord au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France ; qu'en revanche, sous réserve des cas où serait en cause l'ordre juridique intégré que constitue l'Union européenne, peut être utilement invoqué, à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative qui fait application des stipulations inconditionnelles d'un traité ou d'un accord international, un moyen tiré de l'incompatibilité des stipulations, dont il a été fait application par la décision en cause, avec celles d'un autre traité ou accord international ; qu'il incombe dans ce cas au juge administratif, après avoir vérifié que les stipulations de cet autre traité ou accord sont entrées en vigueur dans l'ordre juridique interne et sont invocables devant lui, de définir, conformément aux principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales, les modalités d'application respectives des normes internationales en débat conformément à leurs stipulations, de manière à assurer leur



conciliation, en les interprétant, le cas échéant, au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle et des principes d'ordre public ; que dans l'hypothèse où, au terme de cet examen, il n'apparaît possible ni d'assurer la conciliation de ces stipulations entre elles, ni de déterminer lesquelles doivent dans le cas d'espèce être écartées, il appartient au juge administratif de faire application de la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer et pour l'application de laquelle cette décision a été prise et d'écartier, en conséquence, le moyen tiré de son incompatibilité avec l'autre norme internationale invoquée, sans préjudice des conséquences qui pourraient en être tirées en matière d'engagement de la responsabilité de l'Etat tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en écartant le moyen tiré de la contrariété avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la condition de nationalité prévue par le décret du 3 juillet 1998 en application de l'accord du 27 mai 1997 présenté devant elle par M. A, au seul motif qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la validité des stipulations d'un engagement international au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France, sans rechercher, après s'être assuré que cette convention était entrée en vigueur dans l'ordre juridique interne et était invocable devant lui, s'il était possible de regarder comme conciliables les stipulations de cette convention et celles de l'accord susmentionné du 27 mai 1997, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, par suite, son arrêt du 18 octobre 2006 doit être annulé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821 - 2 du code de justice administrative ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de l'accord du 27 mai 1997 par les dispositions de l'article 73 de la loi du 2 juillet 1998 et celles de l'article 6 du décret du 3 juillet 1998 :

Considérant d'une part, qu'il résulte des dispositions précédemment citées de la loi du 2 juillet 1998, éclairées par les débats parlementaires, dont l'article 6 du décret du 3 juillet 1998 a fait une juste application, que s'agissant des titres relevant du § A de l'article 1er de l'accord du 27 mai 1997 signé entre la France et la Russie, auquel la loi renvoie, seuls les ressortissants de nationalité française peuvent déposer leurs titres à fin de recensement ; que, d'autre part, l'accord du 27 mai 1997 tend à permettre le règlement définitif des créances réciproques, financières et réelles, apparues antérieurement au 9 mai 1945 entre la France et la Russie ; que l'article 1er de cet accord réserve la possibilité d'enregistrement



des créances aux personnes disposant de la nationalité française ; qu'il résulte tant de l'objet que des termes des stipulations de l'accord conclu entre la France et la Russie que ce dernier a entendu apurer un contentieux financier entre ces deux Etats, le règlement des litiges liés aux créances entre les particuliers et chacun de ces Etats demeurant exclusivement de la compétence nationale ; qu'ainsi ces stipulations ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers ; que le requérant ne peut par conséquent utilement invoquer, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision administrative contestée, un moyen tiré de la méconnaissance par la loi du 2 juillet 1998 et le décret du 3 juillet 1998 des stipulations de l'accord du 27 mai 1997 signé entre la France et la Russie ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que M. A soutient que les dispositions précitées de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, ainsi que celles du décret du 3 juillet 1998 qui subordonnent l'enregistrement des créances des porteurs de valeurs mobilières à la justification de leur nationalité française lors de cet enregistrement sont incompatibles avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention, en ce qu'elles instaurent une discrimination fondée sur la nationalité ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ; qu'aux termes de l'article 14 de cette convention : La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

Considérant que les dispositions critiquées prévoient les modalités d'indemnisation des porteurs de titres russes au titre de l'accord du 27 mai 1997 ; que, ainsi qu'il a été dit, M. A est propriétaire de titres entrant dans le champ de l'indemnisation prévue ; que, dès lors, le requérant peut se prévaloir d'un droit patrimonial, qui doit être regardé comme un bien au



sens des stipulations précitées de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et peut demander au juge d'écartier l'application des dispositions de l'article 73 de la loi du 2 juillet 1998 et de l'article 6 du décret du 3 juillet 1998 en invoquant leur incompatibilité avec les stipulations de l'article 14 de la convention ;

Considérant qu'une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue ne peut être regardée comme discriminatoire, au sens de ces stipulations, que si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique, ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la disposition applicable ; qu'en l'espèce en signant avec la Fédération de Russie l'accord du 27 mai 1997, la France a mis un terme à un contentieux entre États ; qu'il était matériellement impossible de déterminer, pour l'ensemble des titres indemnisés, la nationalité de leurs porteurs à la date où est intervenue la dépossession ; que la France a obtenu le versement d'une indemnisation au profit des ressortissants français porteurs de titres d'emprunts russes en échange de l'abandon de sa protection diplomatique au soutien de la revendication de ces créances ; qu'eu égard à l'objet de cet accord, à la contrepartie qu'il comporte, aux modalités pratiques de sa mise en œuvre et à l'impossibilité d'identifier les porteurs de titres à la date de leur dépossession, la limitation de l'indemnisation aux seuls ressortissants français par l'article 1er de l'accord du 27 mai 1997 n'est, en tout état de cause, pas incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du trésorier du 8ème arrondissement de Paris, que les dispositions du décret du 3 juillet 1998, ainsi que celles de la loi du 2 juillet 1998 pour l'application de laquelle elles ont été prises, qui imposent la preuve de la nationalité française des porteurs de titres et sur le fondement desquelles a été prise la décision contestée, auraient méconnu le principe d'égalité, garanti notamment par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant que ne peut être regardée que comme sans incidence la circonstance que les titres litigieux auraient été acquis avant le 7 novembre 1917 par un ressortissant français dont M. A est l'ayant droit ; que, du fait de sa qualité de porteur des titres litigieux, M. A ne pouvait davantage prétendre à leur recensement comme ayant droit d'un ressortissant français spolié ;



Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande ; que, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction présentées devant la cour administrative d'appel de Paris doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à M. A des sommes qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 18 octobre 2006 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 2 : La requête présentée par M. A devant la cour administrative d'appel de Paris ainsi que ses conclusions présentées devant le Conseil d'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Eduardo José A et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Copie en sera adressée pour information au ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes.

Document n°7 : CE, Ass., 11 avril 2012, GISTI, n°322326.

Vu la requête, enregistrée le 10 novembre 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011), désigné mandataire unique, et représenté par son président en exercice, et la FEDERATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT (FAPIL), dont le siège est 221, boulevard Davout à Paris (75020), représentée par son président en exercice ; le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et la FEDERATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant et modifiant le code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire) en tant que l'article R. 300-2 qu'il insère dans le code de la construction et de l'habitation fixe les conditions de la permanence de résidence mentionnées à l'article L. 300-1 du même code exigées des personnes de nationalité étrangère autres que les détentrices d'une carte de



résident ou d'un titre conférant des droits équivalents et autres que les personnes relevant de l'article R. 300-1 du même code pour se voir ouvrir un droit au logement opposable ;
2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à chacune des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu la convention internationale du travail n° 97 concernant les travailleurs migrants ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

Vu le décret n° 54-794 du 4 août 1954 portant publication de la convention internationale du travail n° 97 concernant les travailleurs migrants ;

Vu le code de justice administrative

[...]

Sur les interventions de l'association la Cimade, de l'association des familles victimes de saturnisme et de l'association Fédération droit au logement :

Considérant que l'association la Cimade, l'association des familles victimes de saturnisme et l'association Fédération droit au logement ont intérêt à l'annulation du décret attaqué ; que, par suite, leurs interventions doivent être admises ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation :

" Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. / Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. " ; que le décret attaqué n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant détermine, par l'article R. 300-2 ajouté au code de la construction et de l'habitation, pour les personnes qui ne sont ni de nationalité française ni ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, les conditions de permanence du séjour en France qui leur ouvrent un droit au logement opposable ; qu'en particulier, il établit, pour les personnes autres que celles détenant une carte de résident ou un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident, une liste de cinq catégories de titres de séjour permettant à



leurs détenteurs de demander le bénéfice du droit au logement opposable, sous la double condition d'une durée de résidence préalable de deux ans sur le territoire national et d'au moins deux renouvellements du titre de séjour détenu ; que cette liste ne comprend pas la carte de séjour temporaire portant la mention " étudiant " ou " salarié en mission ", ni la carte de séjour " compétences et talents " ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du 1 de l'article 6 de la convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949 concernant les travailleurs migrants :

Considérant que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ; que, sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ;

Considérant que l'article 6-1. de la convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949 concernant les travailleurs migrants, régulièrement ratifiée, et publiée par le décret du 4 août 1954, publié au Journal officiel de la République française du 7 août 1954 , stipule que : " Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes: / a) dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives : (...) / iii) le logement (...) / d) les actions en justice concernant les questions mentionnées dans la convention ; " que l'article 11 de la convention définit le travailleur migrant comme la personne qui émigre d'un pays vers un autre en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte ; que l'engagement d'appliquer aux travailleurs migrants un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui appliqué aux ressortissants nationaux en matière de droit au logement et d'accès aux procédures juridictionnelles permettant de faire valoir ce droit ne saurait être interprété



comme se bornant à régir les relations entre Etats et, ne requérant l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets, se suffit à lui-même ; que, par suite, les stipulations précitées peuvent utilement être invoquées à l'encontre du décret attaqué ; que celui-ci n'est pas compatible avec ces stipulations en tant, d'une part, qu'il subordonne le droit au logement opposable de certains travailleurs migrants au sens de cette convention à une condition de résidence préalable de deux ans sur le territoire national qui ne s'applique pas aux ressortissants nationaux, d'autre part, qu'il exclut de son champ d'application des titres de séjour susceptibles d'être attribués à des personnes pouvant avoir la qualité de travailleur migrant au sens de cette convention, tels que les travailleurs temporaires ou les salariés en mission ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ;

Considérant que si le pouvoir réglementaire pouvait, dans les limites de l'habilitation donnée par le législateur et sous réserve du respect des principes à valeur constitutionnelle ainsi que des engagements internationaux de la France, fixer, s'agissant des ressortissants étrangers, des conditions leur ouvrant un droit au logement opposable distinctes selon les titres de séjour détenus par eux, il ne pouvait légalement le faire que pour autant que les personnes résidant en France sous couvert de ces titres se trouvent dans une situation différente au regard de la condition de permanence du séjour sur le territoire national posée par l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation précité ou pour des motifs d'intérêt général en rapport avec cette même condition ; que la différence de traitement qui résulte du décret attaqué ne se justifie ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de situation au regard de la condition de permanence du séjour entre les personnes détentrices d'une carte de séjour temporaire portant la mention " étudiant " ou " salarié en mission ", ou d'une carte de séjour " compétences et talents ", d'une part, et les personnes détentrices d'autres titres de séjour temporaires inclus dans le champ du décret attaqué, d'autre part ; qu'il suit de là que le décret attaqué a méconnu le principe d'égalité en excluant du bénéfice du droit au logement opposable les détenteurs de ces trois catégories de titres de séjour ;

Considérant que les dispositions ainsi entachées d'illégalité sont indivisibles de l'ensemble



des autres dispositions attaquées ; que, dès lors, le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES ET AUTRE sont fondés à demander l'annulation de ces dispositions ;

Sur les conséquences de l'illégalité du décret attaqué :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

Considérant qu'au regard, d'une part, des conséquences de la rétroactivité de l'annulation du décret attaqué, qui produirait des effets manifestement excessifs tenant au vide juridique ainsi créé, d'autre part, de la nécessité de permettre au Gouvernement de prendre les dispositions assurant la continuité de la procédure du droit au logement opposable, et compte tenu tant de la nature des moyens d'annulation retenus que de celle des autres moyens soulevés par les associations requérantes et susceptibles d'affecter la légalité des dispositions attaquées, il y a lieu de prévoir que l'annulation prononcée par la présente décision ne prendra effet qu'à compter du 1er octobre 2012 et que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement, les effets produits par les dispositions du décret attaqué antérieurement à son annulation seront regardés comme définitifs ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :



Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser respectivement au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et à la FEDERATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme que demande au même titre l'association la Cimade, qui n'est pas partie dans la présente instance ;

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de l'association la Cimade, de l'association des familles victimes de saturnisme et de l'association Fédération droit au logement sont admises.

Article 2 : L'article 1er du décret du 8 septembre 2008 est annulé à compter du 1er octobre 2012 en tant que l'article R. 300-2 qu'il insère dans le code de la construction et de l'habitation fixe les conditions de la permanence de résidence mentionnées à l'article L. 300-1 du même code exigées des personnes de nationalité étrangère autres que celles détenant une carte de résident ou un titre conférant des droits équivalents et autres que les personnes relevant de l'article R. 300-1 du même code, pour se voir ouvrir un droit au logement opposable.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur le fondement du décret du 8 septembre 2008, les effets produits par ce dernier antérieurement à son annulation sont regardés comme définitifs.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros respectivement au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et à la FEDERATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la Cimade au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, à la FEDERATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT, à l'association la Cimade, à l'association des familles victimes de saturnisme et à l'association Fédération droit au logement, au Premier ministre, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Copie en sera adressée pour information au ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes et au Défenseur des droits.



Document n°8 : R. Abraham, conclusions sur CE, Section, 23 avril 1997, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI).

I. La loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration a introduit dans le code de la sécurité sociale les articles L. 115-6, L. 115-7, L. 161-16-1, L. 161-18-1, L. 161-25-1 et L. 161-25-2 qui ont pour objet, en substance, de subordonner le bénéfice de certaines prestations à la preuve du caractère régulier du séjour en France du demandeur, lorsqu'il est étranger, alors qu'auparavant la condition de régularité du séjour n'était exigée que pour l'ouverture du droit aux prestations familiales. Le législateur a renvoyé à des décrets (simples) le soin de fixer « la liste des titres ou documents attestant la régularité de (la) situation (de l'intéressé) ».

A cette fin, ont été pris le même jour deux décrets : le décret n° 94-820 du 21 septembre 1994 relatif aux ressortissants étrangers autres que ceux des Etats membres de la Communauté européenne et des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ; le décret n° 94-821 relatif aux ressortissants de ces derniers Etats.

Les deux décrets vous ont été régulièrement déférés par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI).

Vos deuxième et sixième sous-sections réunies ont examiné les deux pourvois dans leur séance du 18 novembre dernier. La requête dirigée contre le décret n° 94-821 a été rejetée par une décision du 9 décembre 1996 (req. n° 163044). Celle dirigée contre le décret n° 94-820 (relatif aux étrangers « ordinaires ») a été, en revanche, renvoyée devant votre Section en raison d'une question de droit délicate qu'elle présente à juger.

Avant d'aborder cette question, nous examinerons ceux des moyens de la requête qui ne présentent pas de difficulté particulière, et dont la solution est d'autant moins douteuse, à présent, qu'ils sont en grande partie identiques à ceux qui étaient invoqués au soutien de l'autre requête, déjà rejetée.

[...]

III. Enfin - et nous en arrivons à la seule question délicate du dossier-, est invoquée la violation des articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant, qui stipulent respectivement : « Les Etats reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux [...]. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » (art. 24-1) ; « les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale [...] et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » (art. 26-1) ; enfin, « les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » (art. 27-1).

Ce n'est pas le sens de la réponse à faire au moyen qui peut prêter à hésitation. Il ne pourra qu'être écarté ; non pas en raison d'un écran législatif qui a perdu toute portée depuis l'arrêt Nicolò, mais parce que, en tout état de cause, ni la loi ni son décret d'application ne méconnaissent, en subordonnant le bénéfice des prestations sociales à la régularité du séjour de l'étranger, les droits garantis par les stipulations précitées, pour des raisons analogues à celles qui ont conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 13 août 1993, et vos deuxième et sixième sous-sections réunies, dans leur décision du 9 décembre dernier, à estimer que les nouvelles règles législatives et



L'autre décret du 21 septembre 1994 n'étaient pas contraires au onzième alinéa du Préambule de 1946 qui garantit notamment à l'enfant le droit à la protection de la santé et de la sécurité matérielle.

Mais c'est la motivation de votre réponse qui pose problème : devez-vous écarter le moyen comme mal fondé, ou le déclarer inopérant motif pris de l'absence d'effet direct des stipulations invoquées ? Cette question renvoie en réalité à deux autres, qui sont de difficulté inégale.

Il y a lieu de se demander, d'abord, si lesdites stipulations sont ou non d'effet direct, en d'autres termes si elles sont de nature à faire naître directement dans le chef des particuliers des droits subjectifs dont ceux-ci seraient fondés à se prévaloir devant les juridictions nationales.

En cas de réponse négative, il faudra se demander, ensuite, si ces stipulations, bien que dépourvues d'effet direct, sont néanmoins invocables en justice au soutien d'un recours dirigé contre une disposition réglementaire prétendument incompatible avec elles (ou, ce qui revient au même, d'une exception d'illégalité dirigée contre une telle disposition).

La première question appelle une solution certaine. La seconde, en revanche, est difficile : c'est elle, vous l'avez compris, qui a justifié le renvoi de l'affaire devant votre formation de jugement.

Avant de l'aborder, il faut nécessairement répondre à la question de l'effet direct : car si vous répondiez à cette question par l'affirmative - ce qui, disons-le tout de suite, nous paraît hautement improbable - il serait évident que les stipulations en cause peuvent être invoquées dans tout litige soumis au juge national, qu'il porte sur la légalité d'une décision individuelle ou, a fortiori, sur celle d'un acte réglementaire.

C'est seulement en cas de réponse négative que se poserait la question de l'invocabilité des stipulations conventionnelles aux fins d'obtenir l'annulation d'un acte réglementaire, étant entendu qu'une telle réponse négative emporterait évidemment (mais ce n'est pas le cas d'espèce) l'impossibilité d'invoquer ces règles au soutien de la revendication d'un droit individuel.

A. Commençons donc par rechercher les critères de l'effet direct d'un engagement international.

Aucune de vos décisions n'a jamais cherché à systématiser ces critères, ni à donner une définition générale et complète de la notion d'effet direct. On peut cependant tenter, à partir de l'ensemble des arrêts (en fait, assez peu nombreux) par lesquels vous avez reconnu ou au contraire dénié à telle ou telle stipulation internationale un caractère d'effet direct, de dégager une synthèse.

1. Avant de nous y employer, nous croyons devoir faire trois observations préliminaires.

a) La première est que la discussion qui va suivre laissera en dehors de son objet la question des effets directs des traités communautaires et des accords conclus par les Communautés européennes avec des Etats tiers, car la réponse à cette question ressortit non à votre appréciation souveraine mais à celle de la Cour de justice des Communautés européennes, dès lors qu'il s'agit d'un problème d'interprétation du droit communautaire : il en résulte qu'en cas de doute, et même si la Cour de Luxembourg retient, pour juger de l'effet direct d'une stipulation communautaire, des critères qui ne sont pas très différents des vôtres, vous devez, plutôt que d'appliquer vous-mêmes ces critères, lui renvoyer la question préjudicielle relative au point de savoir si la stipulation dont vous devez faire application au litige est ou non d'effet direct (v. les arrêts précités de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à l'effet direct des accords d'association, qui ont tous été rendus sur renvoi de juridictions nationales).

Nous n'envisagerons donc que la question de l'effet direct des traités qui sont extérieurs à la sphère communautaire. Cela ne signifie pas pour autant qu'un examen de la jurisprudence communautaire soit sans intérêt pour la matière qui nous occupe : mais c'est plutôt à titre de comparaison qu'un tel



examen peut être éclairant, et surtout en ce qui concerne les accords internationaux de la Communauté, puisque, en somme, le juge communautaire se trouve, en présence de ces accords, dans la même situation que le juge national que vous êtes face aux traités conclus par l'Etat.

b) La seconde observation est importante, car elle porte sur un point qui trop souvent est source de confusion. Ce n'est pas, en principe, dans le droit international qu'il faut chercher la réponse à la question de l'effet direct des traités internationaux, mais dans le droit national. Le droit international est, en effet, normalement indifférent par nature à l'égard du statut juridique des traités dans l'ordre interne, question que, de manière très significative, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités se garde tout à fait d'aborder. C'est que, pour le droit international, cette question doit être réglée par chaque Etat dans le cadre de ses propres règles de droit interne, notamment constitutionnelles, pourvu que cet Etat respecte ses engagements conventionnels par les moyens qui lui paraissent les mieux appropriés, faute de quoi il engagerait sa responsabilité internationale. Il n'en va autrement que dans le cas, très exceptionnel, où le traité qu'il s'agit d'appliquer a lui-même prévu que ses stipulations seraient directement invocables devant les juridictions des Etats parties, auquel cas, en vertu d'une logique irréfutable, l'obligation pour l'Etat de respecter le traité implique celle de respecter aussi cette clause particulière, donc de faire produire au traité un effet direct dans son ordre interne. Comme l'a fort bien résumé la Cour de Luxembourg dans son arrêt Kupferberg de 1982, précité, « selon les règles générales du droit international, tout accord doit être exécuté de bonne foi par les parties. Si chacune des parties contractantes est responsable de l'exécution complète des engagements qu'elle a souscrits, il lui appartient, en revanche, de déterminer les moyens de droit propres à atteindre cette fin dans son ordre juridique, à moins que l'accord, interprété à la lumière de son objet et de son but, ne détermine, lui-même, ces moyens » (par. 18).

Lorsqu'on ne se trouve pas dans le cas exceptionnel où le traité a lui-même prévu son applicabilité directe en droit interne, on doit en déduire que les Etats parties ne sont pas tenus d'introduire le traité dans leur ordre juridique national. Mais, et c'est là le point essentiel, cela ne signifie pas pour autant que le traité aurait entendu exclure son effet direct en droit interne : il faut seulement comprendre que chaque Etat est libre d'adopter à cet égard les règles qu'il préfère, selon le principe général du droit international qui est d'abandonner cette question au droit national. Ainsi, par exemple, si la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'aucune disposition de la Convention européenne ne pouvait s'interpréter comme faisant obligation aux Etats parties de donner à leurs tribunaux la compétence d'appliquer directement ce traité, de telle sorte que les Etats « dualistes » tels que le Royaume-Uni ou les pays scandinaves ne se trouvent pas, de ce seul fait, en infraction avec la Convention (6 févr. 1975, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c/ Suède, série A, n° 20), elle n'a pas voulu dire par là que les termes de la Convention s'opposaient à son applicabilité directe, mais simplement qu'ils ne la rendaient pas obligatoire, laissant la question sous l'empire exclusif du droit national.

C'est donc à celui-ci qu'il y a lieu de se référer en règle générale, et donc, pour ce qui concerne notre pays, d'abord à l'article 55 de la Constitution.

L'exégèse du traité lui-même n'est que d'un secours limité pour trancher la question de ses effets directs : s'il peut en résulter, très exceptionnellement, une obligation d'incorporation dans l'ordre interne, il ne peut jamais s'en déduire (réserve faite, sans doute, des traités communautaires) une volonté, conventionnellement obligatoire, d'exclure de tels effets.



c) Enfin, une dernière remarque préliminaire : vous n'avez jamais posé en règle qu'il fallait raisonner globalement pour apprécier si un traité avait un caractère d'effet direct. S'il n'est pas exclu a priori que la totalité des stipulations d'un traité ait un tel caractère, ou à l'inverse qu'aucune d'entre elles n'en soit revêtue, il peut fort bien arriver que certains articles, ou même certaines clauses de certains articles, aient un effet direct, et d'autres non.

C'est précisément dans cette direction que votre jurisprudence s'est déjà largement engagée en ce qui concerne la Convention relative aux droits de l'enfant.

Vos sous-sections réunies ont ainsi jugé que l'article 9 (qui consacre, en substance, le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents) était dépourvu d'effet direct (29 juill. 1994, Préfet de la Seine-Maritime, Rec., tables p. 954), de même que les articles 12 (le droit d'exprimer librement son opinion) et 14 (le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion : 3 juill. 1996, Paturel, Rec., tables n° 140872), tandis que l'article 16, qui garantit le droit de l'enfant au respect de sa vie privée et familiale, en des termes très voisins de ceux de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, est d'effet direct (10 mars 1995, Demirpence, Rec., tables p. 610).

2. Naturellement, cette répartition n'est pas arbitraire : elle obéit à des critères dont nous allons essayer à présent, sans en surestimer la cohérence inévitablement sujette à caution, de faire la synthèse.

Il nous semble qu'on peut affirmer qu'en droit français, depuis l'adhésion de notre système juridique au principe moniste en vertu de l'article 26 de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par l'article 55 de la Constitution de 1958, les traités internationaux, incorporés à l'ordre juridique national par l'effet de leur ratification et de leur publication au Journal Officiel, sont généralement présumés produire des effets directs en droit interne, c'est-à-dire créer des droits subjectifs dont les particuliers peuvent se prévaloir devant le juge national.

Mais cette présomption cède dans deux séries d'hypothèses.

a) En premier lieu, l'effet direct est écarté lorsque l'objet même de la norme conventionnelle est de régler exclusivement les relations entre les Etats parties et non pas de garantir des droits au bénéfice des particuliers. Dans ce cas, ce qui conduit à écarter l'effet direct, c'est la considération que les destinataires de la règle posée ne sont pas les individus, de telle sorte que ceux-ci sont sans qualité pour s'en prévaloir.

Une parfaite illustration de cette hypothèse est fournie par votre décision d'Assemblée du 8 mars 1985, Garcia-Henriquez (Rec. p. 70 ; RD publ. 1985.1130, concl. Genevois). Etait invoquée dans cette affaire, au soutien de la demande d'annulation d'un décret d'extradition, la violation par le gouvernement d'une stipulation de la convention d'extradition de 1850 applicable entre la France et la Colombie, qui faisait obligation à chacun des Etats parties, avant d'accorder l'extradition d'un ressortissant de l'autre Etat à destination d'un Etat tiers, de consulter le gouvernement de cet autre Etat. M. Garcia-Henriquez était colombien, la France avait accordé son extradition aux Etats-Unis d'Amérique, mais le gouvernement colombien n'avait pas été consulté préalablement à cette décision. Vous avez cependant écarté le moyen, en relevant que la stipulation invoquée « crée seulement des obligations entre Etats sans ouvrir de droits aux intéressés ».

Pourtant, vous admettez bien, en règle générale, que les conventions d'extradition sont d'effet direct et que leur méconnaissance peut être utilement invoquée au soutien du recours contre le décret par lequel le gouvernement accorde l'extradition, depuis votre célèbre décision d'Assemblée Dame Kirkwood du 30 mai 1952. Mais vous avez estimé que cette stipulation particulière n'avait pas été



introduite dans l'intérêt de la personne extradée, mais uniquement dans celui des Etats parties. En d'autres termes, l'individu extradé ne possède pas un droit à ce que le gouvernement qui l'extrade consulte celui de l'Etat dont il est le ressortissant. C'est ce dernier Etat qui possède un droit - d'origine conventionnelle - à être consulté avant l'extradition de son ressortissant. Seul cet Etat pourrait donc se prévaloir de la méconnaissance de ce droit, et il ne pourrait le faire que devant un juge international, étant sans qualité pour former devant le juge interne un recours contre la décision accordant l'extradition de son national.

C'est une question de même nature que s'est posée votre Section du contentieux lorsqu'elle a eu à déterminer, dans l'affaire Mme Bouilliez (29 janv. 1993, Rec. p. 15 ; RFDA 1993.794, concl. Scanvic), si l'article 5 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, qui stipule que « les fonctions consulaires consistent à [...] protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants », avait pour objet de garantir, au bénéfice des ressortissants de l'Etat d'envoi, un véritable droit à la protection consulaire, ou seulement une obligation, pour l'Etat de résidence, de ne pas entraver l'exercice par le consul de ses fonctions de protection. Dans la première interprétation, la convention crée des droits qui ont deux titulaires : l'Etat d'envoi, qui a le droit au respect par l'Etat de résidence des fonctions de son consul, et l'individu, qui a le droit d'être protégé par son consul ; dans le second, la Convention ne crée de droit que pour l'Etat d'envoi (et une obligation corrélative pour l'Etat d'accueil). Vous avez opté pour la première interprétation, ce qui témoigne sans doute de votre inclination plus grande que par le passé à admettre l'effet direct des conventions internationales, ou, si l'on veut, de votre plus grande rigueur dans l'appréciation des exceptions à la présomption d'effet direct.

b) De nature très différente est la seconde série d'hypothèses où vous écarterez l'effet direct : il s'agit de stipulations dont l'objet est, sans aucun doute, de garantir des droits au bénéfice des particuliers, mais qui sont formulées dans des termes trop généraux pour se suffire à elles-mêmes, et pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers. En pareille hypothèse, ce qui s'oppose à l'effet direct, ce n'est pas l'objet de la norme, c'est son absence de précision ou son caractère conditionnel (alors que dans le cas précédent, la règle peut être parfaitement précise, cela importe peu). La norme internationale tend à protéger les particuliers, elle vise à leur garantir des droits, mais elle suppose nécessairement l'intervention d'une législation nationale d'application sans laquelle elle est impuissante à produire des effets concrets. On n'est pas très loin, ici, de l'hypothèse d'une législation nationale dont la mise en œuvre est manifestement impossible aussi longtemps que ne sont pas intervenus les décrets d'application, ou d'un principe constitutionnel qui, eu égard à sa formulation générale, suppose une mise en œuvre législative.

C'est à ce second critère que se rattache, très clairement, votre jurisprudence relative à l'absence d'effet direct de la Charte sociale européenne : (20 avr. 1984, *Ministre du Budget c/ Mlle Valton et Mlle Crépeaux*, Rec. p. 148). C'est à lui aussi que se rattachent vos décisions précitées déniaient à plusieurs stipulations de la Convention sur les droits de l'enfant un effet direct. Si vos arrêts utilisent aussi dans ce cas, habituellement, la formule selon laquelle la stipulation en cause « crée seulement des obligations entre Etats sans ouvrir de droits aux particuliers » (v. par ex. la décision précitée du 29 juillet 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, à propos de l'article 9 de la Convention de New York), il faut cependant observer qu'elle est ici moins bien adaptée, et qu'elle peut même prêter à confusion : l'objet de la norme n'est pas, à l'évidence, de régler seulement les rapports d'Etat à Etat, même si elle a aussi, et d'abord, au plan du droit international, valeur d'engagement



interétatique ; c'est bien de protéger les particuliers en leur conférant des droits, mais ceux-ci supposent, pour être effectifs, l'édition d'une législation que les Etats parties sont tenus d'adopter, même s'ils disposent à cette fin d'une marge de liberté qui croît en proportion de la généralité de l'objectif défini par le traité.

c) Enfin, l'on met souvent en avant un troisième critère de l'effet direct, qui serait tiré de la rédaction même de la stipulation conventionnelle en cause. Ainsi, des formules telles que « les Etats parties s'engagent à garantir » tel avantage ou « s'engagent à reconnaître » tel droit (employés, par exemple, dans la Charte sociale européenne et dans le Pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), auraient pour conséquence, par elles-mêmes, d'exclure l'effet direct, tandis que l'expression « les Etats reconnaissent » ou « les Etats garantissent » les droits énumérés ne l'exclurait pas, voire l'impliquerait. On trouve notamment le reflet de cette conception dans l'étude élaborée en 1985 par la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat et intitulée Droit international et droit français, p. 49-50, qui paraît faire grand cas de ce critère rédactionnel. Qu'il nous soit permis d'exprimer à cet égard le plus grand scepticisme. La rédaction employée n'est certes pas indifférente. Elle est à notre avis un indice qui peut venir au soutien de l'une des deux grandes causes de l'absence d'effet direct : tantôt la formule « les Etats s'engagent à assurer » confirmera que l'objet de la règle qui suit est d'organiser les rapports entre Etats ; tantôt elle confortera l'idée que la norme internationale appelle nécessairement une législation interne d'application. Mais nous avons bien du mal à y voir un critère autonome, suffisant, de l'absence d'effet direct. D'une part, parce qu'il existe une infinité de nuances dans les formules employées par les conventions internationales, si bien que le critère rédactionnel est d'un maniement plus que délicat. D'autre part, parce que c'est prêter à la commune intention des parties bien plus qu'on ne peut raisonnablement lui attribuer que de voir dans l'emploi de telle ou telle formule la preuve que les rédacteurs auraient entendu écarter l'effet direct : comme nous l'avons déjà dit, les auteurs d'un traité sont généralement indifférents à son statut dans l'ordre interne et laissent cette question au droit national, spécialement dans le cas des grandes conventions multilatérales auxquelles adhèrent à la fois des Etats « monistes » et des Etats « dualistes ».

3. A la lumière des considérations qui précèdent, il nous faut maintenant revenir à la présente affaire, c'est-à-dire aux articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York.

Nous n'éprouvons guère d'hésitation à vous proposer de juger que ces stipulations sont dépourvues d'effet direct.

Elles n'entrent certes pas dans la première des deux catégories que nous venons de définir, celle des stipulations dont l'objet même est étranger aux droits de l'individu.

Mais elles entrent bien dans la seconde, eu égard à leur degré de généralité, que confirment (nous retrouvons ici le critère rédactionnel subsidiaire) les termes employés : le paragraphe 2 de l'article 24 stipule que « les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné », c'est-à-dire du droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux, dont la violation est invoquée par l'association requérante ; l'article 26-1 indique que les Etats parties « prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation » du droit à la sécurité sociale, « en conformité avec leur législation nationale ».

A l'évidence, l'ensemble de ces stipulations est dépourvu du caractère opérationnel qui permettrait de les appliquer directement à des cas individuels sans la médiation d'une législation nationale d'application.



Il n'est pas toujours facile d'apprécier si une stipulation conventionnelle présente un caractère « auto-suffisant », c'est-à-dire, pour reprendre la formule que la Cour de Luxembourg applique pour juger de l'effet direct d'un accord international de la Communauté, si elle crée une obligation « précise et inconditionnelle » (v. par ex., l'arrêt Kupferberg, préc.), ou encore, pour employer la terminologie du Tribunal fédéral suisse, si elle « pose des règles de droit suffisamment précises pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce » (25 janv. 1979, Bosshard Partners Intertrading, Common Market Law Reports, 1980, p. 664 à 675). Après tout, la Convention européenne des droits de l'homme, aux dispositions matérielles de laquelle vous attachez intégralement un effet direct, ne comporte-t-elle pas nombre d'affirmations formulées en termes de principes assez généraux, et son exemple ne montre-t-il pas que la généralité d'une règle n'implique pas, à elle seule, son absence d'effet direct ?

Mais, pour ce qui est des stipulations qui sont invoquées aujourd'hui devant vous, l'hésitation n'est guère permise.

Si vous nous suivez sur ce point, vous vous trouverez en accord, au moins partiellement, avec la chambre sociale de la Cour de cassation, qui a dénié, par un arrêt du 13 juillet 1994 (CPAM de Seine-et-Marne c/ Ponnau et autres, D. 1995.91, note Massip) un effet direct à l'article 26 de la Convention de New York.

Nous ne vous proposerons pas, toutefois, d'aller plus loin, et de juger que l'ensemble des stipulations de cette convention est dépourvu d'effet direct, comme l'a fait la Cour de cassation, par une jurisprudence d'ailleurs assez critiquée en doctrine, et même par des membres de la Cour (v. par ex. la note du président Braunschweig et de l'avocat général de Gouttes dans la Gazette du Palais, 7 juill. 1995, p. 3).

La première chambre civile, en effet, suivie par la chambre sociale, a cru pouvoir déduire l'absence d'effet direct de la Convention dans son ensemble des stipulations de son article 4, aux termes desquelles « les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente convention », stipulation qui renvoie, comme sa rédaction même l'indique, à tous les droits garantis par les articles suivants (v. notamment, en ce sens, les arrêts de la première chambre civile des 10 mars 1993, Lejeune, D. 1993.361, note Massip ; 2 juin 1993, Babinet c/ Rojas-Bolan, Bull. civ., I, n° 195, et 15 juill. 1993, Bull. civ. I, n° 259, ainsi que l'arrêt précité de la chambre sociale).

Mais cette solution ne nous paraît pas devoir être approuvée, et nous ne vous proposons pas de la faire vôtre aujourd'hui.

D'abord, parce que vous reviendriez, ce faisant, sur une jurisprudence récente de vos sous-sections réunies, qui ont tranché la question, dans un sens différent, en toute connaissance de cause.

Ensuite, parce que ce serait de toute façon superfétatoire dans la présente espèce, où ne sont invoquées que trois stipulations dont l'absence d'effet direct est évident, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le caractère des autres.

Enfin et surtout, parce que la solution de la jurisprudence judiciaire ne nous convainc nullement. L'article 4 de la Convention ne fait, selon nous, qu'énoncer une évidence : il appartient aux Etats qui ratifient un traité dont l'objet est de garantir des droits au bénéfice des particuliers d'adopter toutes dispositions normatives de droit interne nécessaires pour assurer l'exercice effectif de ces droits. Il n'en résulte pas pour autant qu'aucune stipulation du traité n'est susceptible d'une application immédiate, et cela ne dispense donc pas le juge de procéder à une analyse de chaque stipulation



particulière invoquée devant lui afin de rechercher si elle pose une règle suffisamment précise et inconditionnelle pour être susceptible de produire un effet direct. L'article 4 signifie simplement que, en tant que de besoin, les Etats parties devront mettre leur législation en accord avec les engagements qu'ils ont souscrits, il n'a pas, selon nous, d'autre portée que celle-là.

Il est vrai qu'il a pu vous arriver, dans le passé, de donner à des stipulations comparables une portée analogue à celle que la Cour de cassation attribue à l'article 4 de la Convention de New York (v., en ce sens, 28 sept. 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France, Rec., tables. p. 481). Mais il s'agit là d'une solution hétérodoxe et excessive, et qui aboutirait, si on la généralisait, à exclure l'effet direct d'un grand nombre de traités sans justification solide, puisqu'il suffirait de constater la présence d'une clause générale, on ne peut plus naturellement dans une convention internationale, faisant obligation aux Etats parties d'adapter leur législation, pour écarter l'effet direct de la totalité des articles du traité. Dans le cas particulier de la convention relative aux droits de l'enfant, la solution prêterait d'autant plus le flanc à la critique que certaines de ses stipulations sont rédigées en termes quasiment identiques à ceux des articles correspondants de la Convention européenne des droits de l'homme, auxquels vous reconnaissez un effet direct : tel est le cas notamment de l'article 16, dont vous avez admis l'effet direct (10 mars 1995, Demirpence), en raison précisément de sa grande similitude avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dont il paraît directement inspiré.

B. Mais nous ne sommes pas au bout de nos difficultés. Une fois admise l'absence d'effet direct des articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York, il reste à déterminer si ce caractère fait obstacle à l'invocation de ces articles au soutien d'un recours dirigé contre un acte réglementaire, et nous atteignons là le point le plus délicat de la discussion juridique qu'appelle ce dossier.

Dans un premier mouvement, l'on est tenté d'assimiler effet direct et invocabilité du traité devant les juridictions internes : les stipulations d'effet direct peuvent être invoquées dans tous les types de litiges, les autres ne peuvent jamais l'être.

Pourtant, à la réflexion, il nous semble que cette assimilation est partiellement erronée, et nous allons essayer de vous en convaincre.

Il faut considérer successivement les deux catégories de stipulations dépourvues d'effet direct que nous avons précédemment distinguées.

1. En ce qui concerne les stipulations dont l'objet même est de régler les rapports entre les Etats parties, il paraît fort logique de dénier aux particuliers la possibilité de s'en prévaloir, et c'est bien ce que vous faites.

Cela ne signifie pas cependant qu'elles ne puissent en aucun cas être invoquées devant le juge interne. Car vous admettez, en effet, depuis votre important arrêt d'Assemblée du 15 octobre 1993, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Rec. p. 287, concl. Vigouroux), qu'un Etat étranger est recevable à se pourvoir devant vous contre une décision du gouvernement français qui lui fait grief, tel un refus d'extradition, et il se peut que ce pourvoi soit fondé notamment sur la méconnaissance d'un engagement international liant la France à l'Etat requérant (en ce sens, 14 déc. 1994, Confédération helvétique, Rec. p. 549). En pareille hypothèse, on voit mal pourquoi la circonstance que la règle dont la violation est invoquée crée seulement des droits et obligations pour les Etats parties ferait obstacle à l'invocation de cette règle, puisqu'il s'agit justement, pour l'Etat requérant, de se plaindre de la méconnaissance du droit qu'il tient du traité. Il faut donc admettre, dans ce cas, l'invocabilité de la stipulation dépourvue d'effet direct : toute autre solution, outre



qu'elle heurterait le bon sens, ce qui ne suffit sans doute pas à la condamner, reposerait sur le postulat que la stipulation dépourvue d'effet direct ne s'est pas du tout incorporée à l'ordre juridique national, de telle sorte qu'elle ne pourrait trouver sa sanction que devant le juge international, mais ce postulat est certainement erroné, nous y reviendrons dans un instant. Et dès lors que vous acceptez d'être saisis d'un litige entre Etats, il serait pour le moins paradoxal d'interdire à l'Etat requérant de se prévaloir de celles des stipulations des traités qui le lient à la France dont l'objet est précisément de lui garantir un droit dont il est l'unique titulaire.

2. Considérons à présent, et nous nous rapprochons du litige que vous examinez aujourd'hui, les stipulations dont l'absence d'effet direct tient à leur caractère insuffisamment précis, complet et inconditionnel.

Il est entendu qu'elles ne peuvent servir directement de fondement à la revendication d'un avantage individuel (c'est-à-dire, en termes contentieux, être invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre un acte individuel). Mais pourquoi ne seraient-elles pas invocables à l'encontre d'un acte réglementaire ? L'Etat est tenu, par le traité, de mettre sa législation et sa réglementation en accord avec les objectifs définis par celui-ci ; le destinataire final des droits garantis par le traité est le particulier ; dès lors, on ne voit pas pourquoi l'on empêcherait celui-ci, par voie d'action ou d'exception, de contester la compatibilité de la norme interne avec l'obligation internationale. Une solution négative ne pourrait, à vrai dire, se fonder que sur l'un ou l'autre de trois motifs, dont aucun ne nous paraît pouvoir être retenu.

Voudrait-on contester aux stipulations dépourvues d'effet direct le caractère de normes juridiques ? On commettrait une grave erreur. Le caractère incomplet ou général de la règle ne lui retire pas sa normativité, et il ne faut pas confondre un traité international, engagement juridiquement contraignant, avec une déclaration d'intention politique, comme il en existe beaucoup dans la sphère internationale. Sans doute se trouve-t-on parfois en présence d'objectifs dont la généralité peut faire un instant douter du caractère normatif, et on se prend à hésiter, par exemple, devant la proclamation du droit de l'enfant à « jouir du meilleur état de santé possible » ou à bénéficier d'un « niveau de vie suffisant ».

Mais ne nous laissons pas aller : les préambules constitutionnels, notamment, comportent dans l'ordre interne des principes tout aussi généraux, et cela ne fait jamais obstacle à ce que le juge constitutionnel vérifie que la loi ne va pas à l'encontre de ces principes : le Conseil constitutionnel, par exemple, exerce son contrôle au regard du 10^e alinéa du Préambule de 1946, aux termes duquel « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et du 11^e alinéa, qui garantit à tous « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Une norme vague ne peut pas servir de base à l'établissement d'un droit individuel ; elle peut toujours servir de référence à un contrôle de compatibilité d'une norme inférieure. Il faut seulement constater que plus la norme de référence est générale (ce qui n'est d'ailleurs pas le cas, loin s'en faut, de toutes les stipulations internationales dépourvues d'effet direct), et moins il y a de probabilité que le contrôle de compatibilité aboutisse à la censure de la norme inférieure : cette problématique est familière au juge constitutionnel (v. sur ce point l'ouvrage du président Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, p. 202).

Voudrait-on, c'est le deuxième terrain possible, interdire à une personne privée d'invoquer la règle dépourvue d'effet direct au motif qu'elle n'est pas le destinataire du droit que cette règle consacre ?



Mais ce serait confondre les deux catégories de stipulations que nous avons pris soin de distinguer. La première englobe les règles qui ont été stipulées dans le seul intérêt des Etats parties. La seconde, en revanche, comprend celles qui, bien qu'insuffisamment précises, n'ont de sens que parce qu'elles tendent (indirectement, certes, mais nécessairement) à conférer des droits aux particuliers. Prétendrait-on, enfin, que parce qu'elle n'est pas d'effet direct, la stipulation conventionnelle ne s'est pas du tout incorporée à l'ordre interne, et qu'elle est par suite insusceptible de produire, au sein de cet ordre, quelque effet juridique que ce soit ? On méconnaîtrait alors l'article 55 de la Constitution, et le caractère moniste du système d'articulation entre droit international et droit interne que cet article consacre.

Rappelons en effet que selon l'article 55 c'est l'ensemble des traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés qui sont, dès leur publication, introduits dans l'ordre interne avec une autorité supra-législative, sans distinction reposant sur le caractère d'effet direct de l'engagement.

Cette absence de distinction est d'ailleurs parfaitement logique : on ne saurait être à la fois dans le monisme et dans le dualisme, et considérer que certains des traités conclus par la France deviennent ipso facto des éléments du droit national, tandis que d'autres continueraient à se mouvoir dans la sphère exclusive du droit international, surtout s'il fallait faire passer la frontière à l'intérieur même, le cas échéant, de chaque traité ou accord.

Dans notre système constitutionnel moniste, tous les traités sont du droit national : mais ils ne produisent pas tous les mêmes effets. Certains ont pour objet d'ouvrir des droits aux particuliers, d'autres non. Certains sont suffisamment complets pour être applicables directement à des situations individuelles, d'autres non. Mais aucun ne doit être exclu a priori du débat juridictionnel : il doit être possible, par suite, de contester la compatibilité de la norme interne avec la norme internationale dépourvue d'effet direct, lorsque celle-ci a pour objet de garantir des droits aux particuliers, pour la raison que cette dernière fait elle aussi partie, en vertu de la Constitution, du droit national.

On pourrait, certes, songer à une solution intermédiaire consistant à admettre l'invocabilité du traité dépourvu d'effet direct à l'encontre d'une disposition réglementaire (ou, par voie d'exception, législative) qui a été spécialement édictée en vue de satisfaire aux obligations internationales résultant du traité, mais seulement dans ce cas.

C'est la solution à laquelle s'est rangée, dans le dernier état de sa jurisprudence et après certains flottements, la Cour de justice des Communautés européennes pour ce qui concerne les accords internationaux de la Communauté.

Après avoir décidé que le GATT - auquel était partie la Communauté - ne produisait pas d'effet direct en raison du caractère imprécis et conditionnel de la plupart de ses stipulations (12 déc. 1972, *International Fruit Company*, Rec. p. 1219), elle a admis, sans revenir aucunement sur l'analyse précédente, que cet accord pouvait valablement être invoqué devant elle au soutien d'un recours tendant à l'annulation d'un règlement communautaire, ou au soutien d'une exception d'illégalité dirigée contre un tel règlement, faisant ainsi clairement la distinction entre la question de l'effet direct et celle de l'invocabilité de l'accord contre un acte normatif de valeur inférieure (7 mai 1991, *Nakajima c/ Conseil*, aff. C-69/89, Rec. p. I-2069). Puis, par un arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil* (affaire C-280/93, recueil p. 1-5039), elle a apporté la précision, à notre avis malencontreuse, que cette invocabilité était limitée au cas où le règlement attaqué avait été pris spécialement pour l'exécution des obligations résultant du GATT.



Cette jurisprudence, qui n'est peut-être pas encore parfaitement stabilisée, ne nous paraît pas convaincante, étant rappelé que nous ne la mentionnons qu'à titre de comparaison, puisqu'il s'agit seulement pour vous de définir les effets juridiques des traités non communautaires conclus par la France. Si le juge interne (ce qu'est la Cour de justice par rapport aux engagements internationaux souscrits par la Communauté) accepte, ce qu'à notre avis il doit faire, de contrôler la compatibilité des règles internes avec tous les engagements internationaux, même ceux dépourvus d'effet direct, il ne peut pas limiter son examen à celles de ces règles qui auraient été spécialement édictées (et d'ailleurs, comment le savoir ?) pour satisfaire aux obligations conventionnelles : la position n'est pas logiquement tenable.

IV. Nous ajouterons deux observations terminales.

A. En premier lieu, la solution que nous vous proposons d'adopter n'est pas inédite, loin s'en faut, dans votre jurisprudence.

Vous l'avez déjà retenue, une fois implicitement, une autre fois de façon tout à fait explicite et délibérée, en 1983 et 1984.

Dans la première affaire (21 oct. 1983, SA GI Motors France, Rec. tables p. 582), vous étiez saisis d'un recours tendant à l'annulation d'un décret réglementaire au soutien duquel était invoquée la violation d'une stipulation de la Charte sociale européenne manifestement dépourvue d'effet direct, puisqu'il s'agissait de l'article 12, par lequel les Etats parties s'engagent à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui prévu par la Convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail, et à le porter progressivement à un niveau plus haut. Vous avez écarté le moyen au fond, et avez donc admis, implicitement mais nécessairement, que cette stipulation était invocable contre un acte réglementaire.

Dans la seconde affaire (28 sept. 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux, AJDA 1984.695, concl. P. A. Jeanneney), après avoir estimé, de façon d'ailleurs assez discutable au cas particulier mais très explicite, que la convention invoquée- il s'agissait de la convention européenne sur la protection des animaux en transport international - n'était pas d'effet direct, vous avez néanmoins exercé un contrôle de compatibilité sur le décret réglementaire attaqué, et l'avez partiellement annulé.

Mais il faut croire que cette solution, pourtant très clairement exposée et justifiée par notre collègue P. A. Jeanneney dans ses conclusions publiées, a été quelque peu perdue de vue par la suite.

Dans les décisions ultérieures par lesquelles vous avez dénié un effet direct à certaines stipulations, pour écarter des moyens dirigés presque toujours il est vrai contre des actes individuels, vous avez utilisé généralement la formule : « (ces stipulations) ne sauraient être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir », laissant entendre qu'il n'y avait pas lieu de distinguer selon la nature de l'acte attaqué.

Il est vrai que le précédent Préfet de la Seine-Maritime (29 juill. 1994, 10/7) qui est le premier à avoir écarté l'effet direct d'un article de la Convention sur les droits de l'enfant, utilise la formule plus prudente selon laquelle cette stipulation ne pouvait être utilement invoquée « pour demander l'annulation des arrêtés ordonnant (la) reconduite à la frontière (des intéressés) ».

Mais en sens inverse, on relève une décision de vos première et quatrième sous-sections réunies (3 juill. 1996, Paturel, req. n° 140872) qui, après avoir dénié un effet direct aux articles 12 et 14 de la Convention de New York, écarte le moyen tiré de la violation de ces articles comme inopérant, alors que l'acte attaqué présentait un caractère réglementaire.



Cette décision est la seule, à notre connaissance, qui aille directement à l'encontre de la solution que nous vous proposons d'adopter : bien qu'il soit difficile de l'imaginer, peut-être la question n'a-t-elle pas, à cette occasion, été vue sous tous ses aspects.

En tout cas, votre jurisprudence paraît hésitante : il vous appartient aujourd'hui de la fixer.

B. Enfin, une dernière observation : la solution que nous préconisons aurait l'avantage d'être en parfaite harmonie avec celle que vous appliquez aux directives communautaires.

Ce n'est pas le lieu ici de discuter de l'opportunité du maintien d'une jurisprudence qui sera bientôt âgée de vingt ans (ce qui n'est pas un défaut, même pour une jurisprudence) dont la principale faiblesse est de n'être pas complètement en phase avec celle de la Cour de Luxembourg sur une question importante d'interprétation du droit communautaire.

Ce qui nous intéresse pour le moment, c'est la logique interne de cette jurisprudence, qui est très forte.

Vous estimez que les directives communautaires ne sont pas (ne sont jamais) d'effet direct. Mais en même temps, vous constatez que ces directives obligent l'Etat français à mettre son droit interne en accord avec les objectifs qu'elles définissent. Et vous en déduisez très normalement que, si elles ne peuvent pas être directement invoquées à l'encontre d'un acte individuel, elles peuvent l'être à l'encontre d'un acte réglementaire, ou du refus de modifier ou d'abroger un tel acte, selon la jurisprudence *Alitalia* (Ass., 3 févr. 1989, Rec. p. 44).

Les mêmes considérations doivent vous conduire à adopter les mêmes règles pour les stipulations internationales dépourvues d'effet direct.

Comme les directives, ces stipulations obligent l'Etat à atteindre les objectifs qu'elles fixent, en mettant en vigueur les dispositions législatives et réglementaires nécessaires.

Comme les directives, elles laissent à l'Etat le choix de la forme et des moyens, en l'investissant d'une certaine marge de liberté pour arrêter le contenu des normes nationales d'application. Comme les directives, elles visent à créer des droits au profit des particuliers, qui sont fondés à se plaindre du caractère incorrect ou incomplet des mesures nationales de transposition, par la voie du recours en annulation ou, le cas échéant, du recours en responsabilité.

Nous n'apercevons pas de raison valable pour raisonner autrement, en ce qui concerne ces stipulations, que vous le faites, à partir des prémisses qui sont les vôtres, en matière de directives.

Et c'est pourquoi nous pensons que le groupe d'information et de soutien des immigrés peut utilement se prévaloir des trois articles qu'il invoque de la Convention de New York, même s'il n'est pas en l'espèce fondé à le faire.

Nous concluons, par ces motifs, au rejet de la requête.

Annexe : CE, Section, 23 avril 1997, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés

Requête présentée par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) demandant au Conseil d'Etat d'annuler le décret du 21 septembre 1994 modifiant le code de la sécurité sociale et fixant les titres ou documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour être affiliés à un régime de sécurité sociale et pour bénéficier des prestations de sécurité sociale ; [...]

Vu la Constitution ; la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail du 28 juin 1962, concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale ;



la convention de l'Organisation des nations unies relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990 ; le code de la sécurité sociale ; la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

[...]

Considérant qu'aux termes de l'article 24-1 de la convention relative aux droits de l'enfant en date du 26 janvier 1990 : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » ; ; qu'aux termes de l'article 26-1 de la même convention : « Les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » ; qu'aux termes de l'article 27-1 de la même convention : « Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire ;

[...]

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ;

Rejet.