

## Droit administratif

Sujet : Les normes internes face aux conventions internationales

En droit administratif, les normes internes se définissent par l'ensemble des normes encadrant et limitant l'action de l'administration. Ces normes sont d'abord d'ordre interne, auxquelles s'ajoutent les normes internationales (constitution, traité, loi). Tandis, que l'expression convention internationale est utilisée en droit international pour décrire des déclarations formelles de principes qui n'ont au départ pas de force obligatoire. Ces conventions doivent généralement être ratifiées par des États pour obtenir une force obligatoire est ainsi devenir de véritables traités internationaux. Les traités internationaux se trouvent au sommet de la hiérarchie des normes après la Constitution. Ce principe, s'il fait de vives contestations de la parts des juges administratifs il n'est pas contesté en droit international. Il en résulte de ce postulat que les conventions internationales s'imposent à toutes les autorités normatives en droit interne (sauf à la Constitution) : le législateur, l'administration, le juge. Le contrôle de conventionnalité des lois permet de faire prévaloir les convention internationales sur la loi, c'est à dire de censurer une loi contraire au traité. Si aujourd'hui la supériorité des traités sur la loi est évidente, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet avant 1989, le Conseil d'Etat faisait la différence entre loi antérieure et loi postérieure, Le juge administratif a toujours considéré que la norme internationale prime sur la loi française. S'il y a contradiction entre deux textes, il fait prévaloir le traité et la loi est considérée comme abrogée. En revanche, dans le cas des lois postérieures et contraires aux traités, le Conseil d'Etat refusait de faire primer le traité au motif que cela revenait à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois (CE,1968, Syndicat général des fabricants de semoules de France). C'est le Conseil constitutionnel qui, dans sa célèbre décision IVG du 15 janvier 1975, va systématiser cette distinction en qualifiant le contrôle de constitutionnalité définitif et le contrôle de conventionnalité de relatif. Cela permet de conforter une supériorité des traités au lois internes.

Il convient donc de se demander si il existe des normes internes susceptibles de faire obstacle à l'application d'une convention internationale ?

Notre étude se divise en deux parties, en premier lieu il convient de s'intéresser à la primauté des conventions internationales sur les normes internes consacré par la hiérarchie des normes (I). Puis d'analyser la mise en échec de la primauté des conventions internationales au profit du des normes internes par les juridictions administratives (II).

### **I/ Primauté des conventions internationales sur les normes internes consacré par la hiérarchie des normes**

En principe la primauté du droit international est consacré dans la constitution (A) . Le contrôle de conventionnalité (B) a été mis en place afin de garantir la primauté des conventions internationales

#### **A) La primauté du droit international consacré dans le droit interne**

L'article 55 de la Constitution précise que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve que chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Ainsi les règles du contentieux administratif ne font l'objet d'aucune convention internationale, mais les juridictions administratives doivent respecter les stipulations des conventions internationales et les principes du droit international public relatifs à la garantie des droits des individus, dans la mesure où le contentieux administratif entre dans le champ d'application. Mais bien que les traités et conventions internationales aient une valeur supérieure à celle des lois en vertu de l'article 55 de la Constitution, le juge administratif ne se fonde sur le droit international qu'en l'absence de norme de droit interne et sous réserve de la compatibilité des règles de droit international public avec les principes de valeur constitutionnelle.

Par ailleurs l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales affirme le droit à un procès équitable lorsque sont en cause des contestations sur les droits et obligations de caractère civil ou le bien fondé d'une accusation en matière pénale. Ces stipulations s'appliquent devant une autorité administrative dès lors qu'un acte d'une autorité administrative a un caractère répressif ou porte atteinte à la situation patrimoniale du requérant. Dans ces matières, la juridiction doit être indépendante et impartiale et statuer publiquement et dans un délai raisonnable. Cela renforce l'autorité des conventions internationales au regard du droit interne.

Par contre le droit communautaire constitue une source de moindre importance encore de la procédure administrative, néanmoins, le juge administratif applique certaines règles de droit communautaire originaire ou dérivé.

## **B) De la loi-écran au contrôle de conventionnalité des lois**

A l'époque où la théorie de la « loi-écran » faisait obstacle à l'effectivité de la supériorité des traités internationaux sur la loi, la non conformité d'un acte administratif à une norme du droit international ne pouvait être sanctionnée si cet acte avait été adopté conformément à une loi postérieure à la norme internationale considérée. Cependant, la cour de cassation avait admis de faire prévaloir le droit communautaire sur une loi française même postérieure à la norme internationale, dès un arrêt du 1er novembre 1975 (société des Cafés Jacques Vabre). A l'inverse, le Conseil d'État était resté longtemps attaché à sa position traditionnelle en la matière, qu'il avait consacrée dans un arrêt du 1er mars 1968 (syndicat général des fabricants de semoule de France). Il a cependant franchi le pas lui permettant d'assurer la primauté du droit international et, plus particulièrement, du droit communautaire dans son arrêt du 20 octobre 1989, *Nicolo*. En effet, le 20 octobre 1989, dans une décision le Conseil d'Etat admet de contrôler la conformité d'une loi à un traité même antérieur à cette loi, appliquant pleinement l'art 55 de la Constitution. Si la loi était antérieure au traité, le traité primait la loi et les actes administratifs devaient se conformer au traité et non à la loi. Si la loi était postérieure au traité, longtemps les diverses juridictions ont estimé que la loi devait l'emporter sur le traité. De plus, elles considéraient que l'appréciation de la conformité de la loi au traité relevait de la compétence du Conseil Constitutionnel.

De même que le juge judiciaire français exerce, dans la logique de l'arrêt de la Société des cafés Jacques Vabre de 1975, un « contrôle de conventionnalité » des lois qui lui permet d'écarter l'application de la loi qui serait contraire à une norme internationale, en ce qu'elle ne répondrait pas, en particulier, aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme ou du droit communautaire, la jurisprudence *Nicolo* permet au juge administratif d'écarter l'application d'une loi au motif qu'elle est contraire à des engagements internationaux et notamment au droit communautaire.

Dorénavant, il est relativement fréquent qu'un acte administratif soit censuré du fait de sa non-conformité au droit communautaire, sans que son éventuelle conformité à une loi postérieure à la norme communautaire lui permette d'échapper en aucune façon à la censure du juge. De plus la censure sera également encourue lorsque l'administration continuera à appliquer un texte qui est contraire au droit communautaire, même par défaut, c'est à dire en tant qu'il ne comporte pas une disposition imposée par le droit international ou communautaire.

En principe la primauté des traités internationaux est consacré dans la constitution cependant l'interprétation des conventions internationales par les juges français met à mal la primauté du droit internationale au profit des normes internes.

## **II/ Mise en échec de la primauté des conventions internationales au profit du droit des juridictions administratives**

Malgré les dispositions internes censés garantir l'application des conventions internationales on

observe une résistance du juge administratif (A) . Leur interprétation des traités internationaux n'est pas sans conséquence. En effet car malgré la primauté concédée de manière traditionnelle au droit interne il existe des sanctions en cas de violation des traités internationaux (B)

### **A) Le refus initial du juge administratif d'interpréter les normes internationales**

Le juge n'est généralement pas confronté à la question des rapports entre la Constitution et les traités internationaux. En effet, seules des conventions internationales déjà entrées en vigueur dans l'ordre interne sont susceptibles d'être invoquées devant lui et elles ne le sont qu'à titre de normes supérieures de référence permettant de vérifier si des actes de rang inférieur leur sont conformes qu'il s'agisse de lois ou d'actes administratifs.

#### 1) La portée de l'article 55 de la Constitution

Le juge administratif estime donc traditionnellement qu'il ne lui revient pas d'interpréter une norme internationale obscure. Il décide alors de soumettre une question d'interprétation au ministre des Affaires étrangères. La position du ministre s'impose ensuite au juge, qui estime qu'il peut seulement en tirer les conséquences. Cette réserve peut s'expliquer par plusieurs raisons. Classiquement, une convention ne peut être interprétée que par les parties (donc le gouvernement). De plus, le juge administratif ne s'immisce que rarement dans le domaine des relations extérieures (en développement notamment la théorie des actes de gouvernement). Enfin, une interprétation erronée du juge administratif est susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'État.

Le juge veut donc éviter de porter toute responsabilité, il se sert de la Constitution, celle-ci affirme la primauté du traité sur la loi, l'article 55 de la Constitution dispose que « *les traités ont dès leurs publications une autorité supérieure à celle des lois* ». Mais il existe en droit interne des arguments très forts, pour inciter le juge à préférer la loi au traité. La loi est l'expression de la volonté générale, moi juge je préfère la loi même si la Constitution m'ordonne de préférer le traité, car depuis la révolution on est dans un système légicentriste.

L'article 55 dit que les traités l'emportent sur la loi, cela signifie que si la loi méconnaît un traité, alors elle méconnaît la Constitution puisque c'est la Constitution qui énonçait la supériorité du traité. La loi contraire au traité est contraire à la Constitution, or pour le Conseil d'Etat ou juge administratif, il ne veut pas contrôler la constitutionnalité de la loi, car cela reviendrait à préférer le traité à la loi. On a donc un refus politique d'assurer la primauté du traité sur la loi. Mais cela sera détruit par le Conseil Constitutionnel avec la loi sur l'IVG.

Par ailleurs cette rédaction de l'article 55 conduit le juge administratif à vérifier que les traités internationaux ont effectivement été ratifiés ou approuvés. En outre, alors que le juge administratif s'est longtemps refusé à contrôler la régularité des actes d'approbation ou de ratification, il a opéré un important revirement de jurisprudence en jugeant « *qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, de publication d'un traité ou d'un accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution* » subordonne, dans certains cas, la ratification ou l'approbation d'un traité à une autorisation donnée par la loi (CE, 18 décembre 1998, SARL du parc d'activité de Blotzheim).

#### 2) La faiblesse des conventions internationales face à la Constitution :

Pour éviter d'appliquer les conventions internationale, le juge administratif se réfère aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, normes de rang constitutionnel et par conséquent supérieur à celui des conventions internationales. L'arrêt qui illustre cela, c'est l'arrêt Koné rendu par le Conseil d'État le 3 juillet 1996 : la décision porte sur un décret d'extradition, ce décret est fondé sur un traité international, conclu entre la France et le Mali. Le Mali avait demandé l'extradition de M.Koné, pour diverses infractions. M.Koné exerce un recours contre ce décret pour en obtenir l'annulation, pour le requérant cette extradition a été faite dans un but politique, les nouveaux dirigeants veulent le nuire. Il existe une loi de 1927 qui interdit d'accorder l'extradition

lorsqu'il a pour but politique. Mais l'accord conclu entre la France et le Mali n'interdit pas cela, l'extradition était donc légal au regard du traité. Sauf que le Conseil d'Etat trouve dans cet arrêt, que ne pas demander l'extradition pour un but politique est bien. Le Conseil d'Etat va donc dire qu'il existe un principe fondamental reconnu par les lois de la république, selon laquelle l'extradition ne peut pas être réclamé lorsqu'elle a un but politique. Il faut lire le traité franco-malien à la lumière de ce principe, il faut donc considérer que même si le traité ne le prévoit pas, l'extradition dans un but politique est interdite. Le Conseil d'État est parvenue à poser cette norme pour compléter le traité qui ne le prévoyait pas.

Si un tel principe a pu compléter le traité, c'est soit qu'il a une place supérieure au traité, soit une place égale. C'est la première solution, que confirme l'arrêt Sarran du 30 octobre 1998. Cette arrêt montre que les normes internationales sont supérieures aux lois, mais inférieures aux normes constitutionnelles.

### ***B) la réelle conséquence des violations des traités internationaux***

Plus récemment, le Conseil d'État a estimé que la responsabilité de l'État pouvait être engagée, « *en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'interdiction d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France* » (CE 2007, Gardedieu) : c'est donc l'État législateur, et non plus seulement les autorités réglementaires, qui est susceptible de voir sa responsabilité engagée pour la faute que constitue la violation du droit international.

La responsabilité de l'État se trouve ainsi engagée en cas de violation du droit communautaire, et ce quel que soit l'organe de l'État qui, par action ou par omission est à l'origine de la violation. Elle peut donc également être engagée lorsque cette violation est le fait d'une juridiction, mais uniquement « *dans le cas exceptionnel où le juge a méconnu de manière manifeste le droit applicable* »

Tirant les conséquences de la contestation que « *des contentieux récents ont montré qu'un défaut de transposition peut être la cause d'une grave incertitude sur la norme applicable et compromettre la validité des décisions prises par l'État, voire, dans certains cas, par les collectivités locales* ». Le Premier ministre a mis en place des directives communautaires en droit interne (circulation du 9 novembre 1998) relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaire en droit interne.