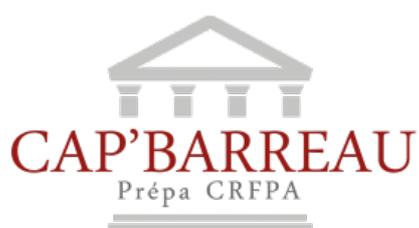


CRFPA 2024



FASCICULE DE COURS
Droit Administratif
Tome 1

NB : Le présent fascicule traite du droit administratif général et spécial dans une logique de préparation exclusive au CRFPA et à l'exercice qu'il comprend (la consultation juridique ou cas pratique). Il ne saurait remplacer un programme universitaire comprenant quatre années d'études. Il ne comporte que peu d'éléments théoriques et empiriques, puisque ces derniers ne sont attendus que de manière très réduite. Enfin, le droit administratif étant un droit prétorien à l'instar de ce qui est demandé dans une consultation juridique, le présent fascicule accordera une place prioritaire à l'étude de la jurisprudence administrative.

Les éléments rédigés en **rouge** sont d'une importance première, et les éléments rédigés en **vert** d'une importance secondaire ou complémentaire sur les propos qu'ils viennent appuyer.

Table des matières

PARTIE 1 : LES FONDEMENTS DU DROIT ADMINISTRATIF	9
CHAPITRE 1 - LES SOURCES AFFERMIES	9
SECTION PREMIERE – Les normes constitutionnelles	10
§1 La délimitation des normes de valeur constitutionnelle.....	10
A. Les dispositions contenues dans le “bloc de constitutionnalité”	10
B. L’interprétation des normes constitutionnelles	16
C. Les normes constitutionnelles de nature jurisprudentielle.....	16
§2 La sanction de la violation des normes constitutionnelles par les actes administratifs	18
A. L’annulation de principe des actes administratifs contraires aux normes constitutionnelles.....	18
B. L’obstacle possible de l’écran législatif.....	18
C. La QPC.....	20
SECTION SECONDE – Les normes internationales	28
§1 l’intégration des normes internationales en droit interne.....	28
A. Le bloc de conventionnalité	28
B. Les conditions d’applicabilité et d’interprétation des normes internationales.....	30
§2 La place des normes internationales dans la hiérarchie des normes	35
A. La suprématie de la Constitution sur les normes internationales	35
B. La suprématie des normes internationales sur les lois	38
§3 Le respect des normes internationales en droit administratif	39
A. Le respect par les actes administratifs.....	39
B. Le respect des traités par les lois, ou le problème de l’écran législatif	41
C. La responsabilité potentielle en cas de violation des conventions internationales.....	43
CHAPITRE 2 : LES SOURCES DEVALUEES.....	44
SECTION PREMIERE - Les normes légales et réglementaires	44
§1 La délimitation du domaine de la loi et du règlement.....	44
A. Le principe.....	44
B. Les limites de la distinction entre lois et règlements	46
C. Le problème de l’inflation normative	48
§2 Le pouvoir réglementaire	49
A. Les titulaires du pouvoir réglementaire.....	49

B.	L'autorité des règlements	51
C.	L'exercice du pouvoir réglementaire	52
	SECTION SECONDE – Les sources jurisprudentielles ou les principes généraux du droit.....	53
§1	Le pouvoir normatif du juge.....	53
§2	La notion de PGD	54
A.	Les caractères des PGD	54
B.	PGD et normes voisines	55
§3	Le domaine des PGD	55
A.	Les PGD de la première génération	56
B.	Les PGD de la seconde génération, amorce d'un déclin de la théorie ?.....	57
§4	La valeur des PGD.....	57
A.	La place des PGD dans la hiérarchie des normes.....	57
B.	Le déclin des sources jurisprudentielles	58
	PARTIE 2 : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE	59
	CHAPITRE 1 – DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION.....	59
	SECTION PREMIERE – Présentation générale de l'organisation administrative	59
§1	Les catégories d'autorités administratives.....	59
A.	L'absence de définition de la notion d'autorité administrative.....	59
B.	Personnes publiques et personnes privées.....	60
C.	Les personnes privées, autorités administratives	60
§2	Les principes d'organisation des autorités administratives publiques.....	61
	SECTION SECONDE – Rappel historique des processus d'aménagement de l'Etat unitaire	63
§1	Un processus d'aménagement progressif entre 1789 et 1982	63
A.	Décentralisation et centralisation entre 1789 et 1830	63
B.	Le triomphe du centralisme.....	63
C.	Les débuts de la démocratie locale : 1830-1944.....	63
D.	Une période d'innovations : 1946-1982.....	63
§2	Le renouveau de la décentralisation depuis 1982.....	64
A.	L'acte I de la décentralisation.....	64
B.	L'acte II de la décentralisation	64
C.	L'acte III de la décentralisation.....	65
D.	L'acte III de la décentralisation.....	65
	SECTION TROISIEME – Les établissements publics et autres personnes morales de droit public.....	66
§1	Identification et classification des établissements publics	66

A.	Définition de l'établissement public.....	66
B.	Classification des établissements publics	66
§2	Le régime des établissements publics	67
A.	Création et suppression des établissements publics	67
B.	Les principes de gestion des établissements publics.....	68
§3	Les autres personnes morales de droit public	69
A.	Les groupements d'intérêt public.....	69
B.	Les autorités publiques indépendantes.....	70
C.	La Banque de France	71
CHAPITRE 2	– LES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT.....	72
SECTION PREMIERE	– L'appareil administratif central.....	72
§1	L'administration présidentielle.....	72
A.	Les attributions administratives du Président de la République	72
B.	Les services de la présidence	72
§2	L'administration gouvernementale	73
A.	Les attributions administratives du Premier ministre.....	73
B.	Les services du Premier ministre	73
§3	Les services administratifs centraux.....	74
A.	Les attributions administratives des ministres.....	74
B.	L'organisation des ministères	75
C.	Les administrations centrales	75
SECTION SECONDE	– Les autorités administratives indépendantes (AAI).....	75
§1	La diversité des AAI	76
A.	Les autorités de protection des droits.....	76
B.	Les AAI de régulation	76
§2	Le statut des AAI	77
A.	L'absence d'indépendance réelle.....	77
B.	L'existence d'une autonomie pour les AAI	77
§3	Les pouvoirs des AAI	78
A.	Le pouvoir réglementaire	78
B.	Le pouvoir d'investigation et de sanctions.....	78
C.	La nature des actes pris par les AAI.....	79
SECTION TROISIEME	– Les services locaux de l'Etat	79
§1	Les services déconcentrés des ministères	79
A.	Les services régionaux de l'État	79
B.	Les services départementaux.....	80

C. Les services communaux.....	80
§2 Les préfets	81
A. Structure et statut de l'administration préfectorale	81
B. Les attributions du préfet	82
C. Les sous-préfets	84
CHAPITRE 3 –LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	85
SECTION PREMIERE – Les principes de libre administration et d'autonomie financière	85
§1 La libre administration concrétisée par la loi du 2 mars 1982	85
A. La protection constitutionnelle de la libre administration	85
B. Une libre-administration consubstantielle à la décentralisation	86
§2 L'autonomie financière.....	86
§3 La participation des citoyens à la vie des CT	86
A. L'élection des organes délibérants.....	86
B. Les consultations et référendums locaux.....	87
SECTION SECONDE - L'encadrement de la libre-administration des CT	88
§1 Le principe d'indivisibilité de la République	88
§2 Le contrôle administratif de légalité	89
A. Le champ du contrôle administratif de légalité.....	89
B. Les modalités du contrôle administratif.....	90
CHAPITRE 4 – L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	93
SECTION PREMIERE – Les collectivités relevant du statut général.....	93
§1 La Commune	93
A. Les organes de la commune	93
B. Les compétences de la commune	93
§2 La coopération intercommunale.....	94
A. La coopération intercommunale de droit commun.....	95
B. La coopération intercommunale dans les grandes agglomérations.....	96
§3 Les départements.....	97
A. Les organes des départements	97
B. Les attributions du département.....	98
§4 Les régions	98
A. Les organes de la région	99
B. Les attributions de la région.....	99
SECTION SECONDE – Les collectivités territoriales à statut particulier.....	100
SECTION TROISIEME – L'outre-mer.....	101

§1 Les départements et régions d'outre-mer	101
§2 Les CT d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution	102
§3 La Nouvelle-Calédonie	103
PARTIE 3 : LES FINS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	104
CHAPITRE 1 – LE SERVICE PUBLIC	104
SECTION PREMIERE – La notion de service public.....	104
§1 La définition du service public	104
A. Une mission d'intérêt général	104
B. Une activité contrôlée par une personne publique.....	106
§2 Les variantes	108
A. Les méandres de la distinction SPA/SPIC.....	108
B. Les difficultés de la distinction	111
SECTION SECONDE – Le régime juridique des services publics.....	112
§1 La création des services publics	112
A. Les autorités compétentes pour créer un service public	112
B. Les conditions de la création	113
§2 La gestion des services publics.....	115
A. Les modes de gestion des services publics.....	116
B. Les décisions du gestionnaire du service public.....	118
§3 La soumission aux « lois du service public »	120
A. Le principe d'égalité	120
B. Le principe de continuité du service public	124
C. Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité	126
D. Les nouvelles règles applicables au service public	127
CHAPITRE 2 – LA POLICE ADMINISTRATIVE.....	129
SECTION PREMIERE – La notion de police administrative.....	129
§1 La distinction police administrative / police judiciaire	129
A. Le critère de distinction entre police administrative et police judiciaire	130
B. Les conséquences de la distinction sur le régime juridique de l'activité de	134
police.....	
§2 La police administrative, mission de maintien de l'ordre public	134
A. Le maintien de l'ordre public général : finalité de la Police Administrative	134
générale	
B. L'apparition de nouvelles composantes de l'ordre public.....	136
§3 L'accomplissement de la police administrative	139
A. Les autorités compétentes en matière de police administrative générale	139

B.	Les polices administratives spéciales.....	143
C.	La concurrence des autorités de police administrative.....	144
SECTION SECONDE – L’exercice du pouvoir de police administrative.....		146
§1	Les procédés de police administrative	146
A.	L’obligation d’agir des autorités de police.....	146
B.	Les différentes mesures de police	146
§2	Les extensions possibles du pouvoir de police.....	147
A.	En vertu des textes.....	147
B.	En vertu de la jurisprudence des circonstances exceptionnelles.....	151

PARTIE 1 : LES FONDEMENTS DU DROIT ADMINISTRATIF

La question des sources (ou des fondements) du droit administratif renvoie à l'exercice du contrôle de légalité par le juge administratif et à la question très pratique induite par ce contrôle : **quelles sont les normes prises en compte par le juge administratif pour contrôler la légalité de l'acte administratif qui lui est soumis ? De quelles normes est constitué le droit administratif dont le respect s'impose à l'Administration ?**

Si le juge administratif accorde une place de plus en plus importante au droit constitutionnel et au droit international (Chapitre 1 : les sources affermies), c'est au détriment des sources plus classiques que sont la loi ou les principes généraux du droit (Chapitre 2 : les sources dévaluées).

CHAPITRE 1 - LES SOURCES AFFERMIES

Deux sources ont vu leur importance s'accroître sous la Vème République pour devenir les sources fondamentales en matière de contrôle de la légalité de l'action administrative : les normes constitutionnelles et les normes internationales. On peut donc parler de "sources affermies", pour reprendre l'expression utilisée par le Professeur Bertrand Seiller dans son manuel de *Droit administratif (Tome 1 : les sources et le juge)*.

L'essor de la norme constitutionnelle s'explique par plusieurs facteurs au nombre desquels on peut citer l'essor du Conseil constitutionnel et sa transformation progressive en juridiction protectrice des droits fondamentaux (notamment grâce à l'intégration du Préambule de la constitution de 1958 dans le bloc de constitutionnalité, réalisée par la décision du Conseil constitutionnel du **16 juillet 1971**, n°71-44 CD, *Liberté d'association*), mais aussi la robustesse de la Constitution de la Vème, qui a su s'adapter à de nombreux défis. En effet, la Constitution de la Vème république est un instrument juridique qui s'est révélé en pratique assez souple, puisqu'il a connu de nombreuses révisions constitutionnelles, la plus importante pour l'équilibre des institutions étant celle du **6 novembre 1962**, qui permet l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, complétée par celle du **2 octobre 2000**, substituant le quinquennat au septennat. La révision du **29 octobre 1974** permet à 60 députés et 60 sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel. Celle de **28 mars 2003** porte sur l'organisation décentralisée de la République. Celle du **1^{er} mars 2005** confère à la Charte de l'environnement une valeur constitutionnelle. Les deux dernières réformes constitutionnelles ont eu lieu en **2008** : celle du **4 février 2008**, sur le traité de Lisbonne, et celle du **23 juillet 2008**, sur la réforme et la modernisation des institutions de la République.

SECTION PREMIERE – Les normes constitutionnelles

§1 La délimitation des normes de valeur constitutionnelle

A. Les dispositions contenues dans le “bloc de constitutionnalité”

Le “bloc de constitutionnalité” désigne les normes qui servent de fondement au contrôle de constitutionnalité. Il se compose des dispositions suivantes :

➤ **La Constitution de la Vème république**

Certains articles de la Constitution édictent des **règles de compétence et de procédure** de la plus haute importance comme les articles 13 et 21 (répartition du pouvoir réglementaire général entre le Président de la République et le Premier ministre), les articles 19 et 22 (précision du régime du contreseing des actes du Président et du Premier ministre) ou encore les articles 34 et 37 (délimitation du domaine de la loi et du règlement) ou 38 et 41 (dérogations aux principes des articles 34 et 37). On peut encore citer l'article 53 qui répartit les compétences entre le Parlement et le Gouvernement en matière de ratification ou d'approbation de traités internationaux.

→ **CE, Assemblée, 10 septembre 1992, *Meyet* (n°140376) : Sur la répartition des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre** : un décret délibéré en Conseil des ministres (quand bien même il n'avait pas à l'être) est un décret qui doit être signé par le Président. C'est donc un moyen pour le Président d'accroître sa compétence réglementaire, confirmation de la présidentialisation des institutions de la Vème République (voir également CE, 10 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants en médecine* (n°57895)).

Certains **principes de fond** sont également énoncés dans la constitution, la plupart à l'article premier et au titre premier de la Constitution.

ARTICLE PREMIER

*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure **l'égalité devant la loi de tous les citoyens** sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. **Son organisation est décentralisée.***

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Titre premier - DE LA SOUVERAINETÉ

ARTICLE 2.

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est « La Marseillaise ».

*La devise de la République est « **Liberté, Égalité, Fraternité** ».*

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

ARTICLE 3.

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

ARTICLE 4.

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

On pourra citer également le principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72) ou la supériorité des traités sur les lois (article 55).

- **CE, 28 février 1997, Commune du Port, n°167483** : interprétation de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités locales et modalités du contrôle de légalité du représentant de l'Etat.
- **CC, 30 juillet 2010, M. Daniel W. et autres [Garde à vue], n°2010-14/22QPC** : l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire qui « comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet ».

Citons également le recours à l'article 2 de la Constitution et notamment à la devise pour censurer une loi. Ainsi, le principe de fraternité a été utilisé pour censurer la loi qui instituait le délit de solidarité décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 *M. Cédric H. et autre* [Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger]

➤ **Le préambule**

Certains auteurs ont affirmé que le Préambule n'avait aucune valeur juridique et qu'il n'était qu'une référence philosophique. A contrario, d'autres expliquent que la Constitution de 1958 a été approuvée dans son ensemble par référendum, en incluant le Préambule, donc il a bien valeur constitutionnelle.

L'intégration du Préambule de la constitution de 1958 dans le "bloc de constitutionnalité" par le Conseil constitutionnel lui-même a mis fin aux débats (CC, **16 juillet 1971**, n°71-44 DC, *Liberté d'association*). Désormais, font partie du "bloc de constitutionnalité" les textes mentionnés dans le Préambule de la Constitution de 1958 : la DDHC de 1789, le Préambule de 1946 (les 16 Principes Particulièrement Nécessaires à notre Temps (PPNT) qu'il énonce et les

Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République (PFRLR) qu'il évoque sans les énoncer précisément), et la Charte de l'environnement de 2004.

NB : DC (comme dans n°71-44 DC) signifie « déclaration de conformité », par opposition aux décisions QPC, et à d'autres formes (PDR, AN, SEN, ELEC, REF).

Toutefois, le juge administratif n'avait pas attendu le Conseil constitutionnel pour accorder une valeur constitutionnelle au Préambule.

En effet, la question s'était déjà posée **sous la IV^e République**, et le Conseil d'Etat avait reconnu la valeur constitutionnelle du préambule, aidé dans cette voie par l'article 81 de la Constitution qui reconnaissait explicitement la jouissance des droits et libertés garantis par le préambule :

- CE, Assemblée, 7 juillet 1950, *Dehaene* : application des dispositions du préambule consacrant le droit de grève ;
- **CE, Assemblée, 11 juillet 1956, *Amicale des annamites de Paris*** : annulation d'un arrêté ministériel contraire aux "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République", en l'espèce au principe de liberté d'association ;
- CE, 7 juin 1957, *Condamine* : appréciation de la conformité d'un décret aux articles 7, 8 et 10 de la déclaration de 1789.

Cependant, **sous la V^eme, aucun article de la Constitution n'accordait cette valeur au préambule, et les travaux préparatoires à l'adoption de la Constitution semblaient même clairement exclure une telle valeur...**

Cela n'a pas arrêté le CE, qui a tout de même accordé valeur constitutionnelle au préambule.

- **CE, sect., 12 février 1960, *Société EKY*** : examen au fond d'un moyen tiré de la violation par un décret de l'article 8 de la Déclaration de 1789, consacrant le principe de la non-rétroactivité des lois pénales.
- ⇒ **LES REGLES CONTENUES DANS LE PREAMBULE ACQUIERENT DONC, DANS LEUR TOTALITE, VALEUR CONSTITUTIONNELLE.**

Limite : Comme pour les normes internationales (cf. Section 2), il faut que les dispositions invoquées soient suffisamment précises pour pouvoir être appliquées. D'autres ne sont en effet utilisables qu'après avoir été précisées par une loi d'application.

Donc, si elles sont toutes constitutionnelles, les normes du préambule ne sont pas toutes invocables.

Exemples :

- CE, 10 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques* : **l'alinéa 12 du Préambule de 1946**, qui dispose que "*la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales*" ne peut

être invoqué à l'appui d'un recours tant qu'une loi n'aurait pas précisé ses modalités d'application (dans le même sens, voir CE, Section, 29 novembre 1968, *Tallagrand*).

- CE, 27 septembre 1985, *France Terre d'asile* : Les dispositions de **l'alinéa 4 du Préambule de 1946** "*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*" ne sont pas suffisamment précises, et ne peuvent s'imposer au pouvoir réglementaire que dans les conditions et limites définies par la loi ou par voie de traités.

La DDHC de 1789

- **égal accès aux emplois publics** (CE, 21 décembre 1991, *Amicale des anciens élèves de l'ENS de Saint-Cloud*) ;
- **Liberté d'aller et venir** (TC, 9 juin 1986, *Eucat c/ Trésorier-payeur général du Bas-Rhin*) ;
- Liberté d'entreprendre ;
- Droit de propriété...

• **Le préambule de 1946**

- **Le principe du droit d'asile** a toutefois été consacré, ultérieurement, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC, 25 juillet 1991, *Accord de Schengen*, et 13 août 1993, *Maîtrise de l'immigration*), puis par le Conseil d'Etat lui-même (CE, Section, 7 février 2007, *Ligue des droits de l'homme*).
- *A contrario*, dans CE, Assemblée 8 décembre 1978, *GISTI*, le Conseil d'Etat a jugé que l'alinéa 10 du Préambule de 1946 qui proclame que "*la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*" était une disposition applicable par elle-même.

Les PPNT (il en existe actuellement 14)

Ce sont les principes proclamés dans le texte même du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Par exemple :

- Égalité des sexes : CE, 26 juin 1989, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale* ;
- Droit de mener une vie familiale normale : CE, Assemblée, 8 décembre 1978, *GISTI* ;
- Droit de grève : CE, Assemblée, 7 juillet 1950, *Dehaene* ; ...
- Garantie à l'enfant la protection de la santé, CC, 15 janvier 1975, *IVG*, n°74-54DC.

Les PFRLR

Les Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République sont mentionnés dans le Préambule de la Constitution de 1946 mais ils ne sont pas listés. On doit qu'ils sont « dérogés » par le Conseil constitutionnel. Ils ne sont pas assimilables à des traditions, coutumes ou pratiques de droit positif.

→ **CC, 20 juillet 1998, Loi d'amnistie** : Le Conseil constitutionnel explique que pour dégager un PFRLR, le principe doit :

1) reconnaissance formelle dans une loi.

2) que ces lois aient été adoptées dans un régime républicain antérieur à la IV^{ème} République.

3) le principe dégagé doit être d'application continue (aucune nouvelle loi ne doit avoir dérogé à ce principe).

4) le principe doit présenter une « importance suffisante » (CC, 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, n°98-407DC).

→ **CC, 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, n°2013-669DC**

5) le principe doit concerner : l'organisation des pouvoirs publics, la souveraineté nationale ou les droits et libertés fondamentaux.

Liste des PFRLR en vigueur :

- ⇒ Liberté d'association (CC, 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*)
- ⇒ Les principes de la liberté de l'enseignement (CC, 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*, n°77-87 DC).
- ⇒ Le principe de l'indépendance de la juridiction administrative (CC, 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, n°80-119DC).
- ⇒ La garantie de l'indépendance des professeurs d'université (C, 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, n°83-165DC).
- ⇒ Le principe selon lequel l'annulation ou la réformation des décisions prises par l'Administration dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique relève de la juridiction administrative (CC, 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n°86-224DC).
- ⇒ La recherche du relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées (CC, 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, n°2002-461DC).
- ⇒ L'existence d'un droit local en Alsace Moselle (CC, 5 août 2011, *Société SOMODIA*, n°2011-157QPC).

Rattachement de certains PFRLR à des normes formelles :

Certains PFRLR ne sont plus reconnus comme tels. Le droit ou la liberté qu'ils consacraient sont maintenant rattachés à d'autres dispositions du bloc de constitutionnalité.

Ainsi en est-il : - de la liberté individuelle (CC, 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, n°76-75DC), désormais rattachée à l'article 66 de la Constitution de 1958 (CC, 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, n°83-164DC) ;

- de la liberté de conscience (CC, 23 novembre 1977, n°77-87DC, citée), désormais rattachée à l'article 10 de la Déclaration de 1789) et, au besoin, à l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 (CC, 27 juin 2001, *Loi relative à l'IVG*, n°2001-446DC) ;

- du respect des droits de la défense (CC, 2 décembre 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*, n°76-70DC), désormais rattaché à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (CC, 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, n°2006-535 DC).

Le CE peut-il dégager un PFRLR ?

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'Assemblée du **11 juillet 1956**, « *Amicale des annamites de Paris* » a dégagé pour la première fois un PFRLR, la liberté d'association. Il a d'ailleurs, à cette occasion, posé la logique jurisprudentielle qui servira au Conseil constitutionnel dans la décision de 1971, en utilisant, en l'espèce, le préambule de la Constitution de la IV^{ème} République.

En principe, sous la V^{ème} république, seul le Conseil constitutionnel peut en dégager. Cependant, le CE (Assemblée plénière), dans l'**arrêt Koné, du 3 juillet 1996**, a dégagé un tel principe. En l'espèce, le décret d'extradition de **M. Koné**, opposant politique malien, a été attaqué et le CE a affirmé qu'on ne pouvait pas extradier un ressortissant pour des raisons politiques.

- **La Charte de l'Environnement :**

Adoptée en Congrès le **28 février 2005**, publiée le **1^{er} mars 2005** grâce à une révision constitutionnelle. En plus d'être mentionnée dans le Préambule de la Constitution de 58, la Charte de l'environnement est mentionnée dans plusieurs articles de la Constitution. Cette Charte inclut des droits et des devoirs (dont le **principe de précaution**).

⇒ Quelle est la force juridique de la Charte de l'Environnement ? Peut-on l'invoquer dans le cadre d'un litige ?

Une décision du **19 juin 2008**, du **Conseil constitutionnel** (2008-564DC), dite « *Loi OGM* », affirme que **toute la Charte a une valeur constitutionnelle**. Le CE a confirmé cette position dans un arrêt d'Assemblée en date du **3 octobre 2008** « *Commune d'Annecy* ».

Cette analyse est semblable à ce que le CE a conduit en soulignant que le législateur doit apporter des éléments pour faire appliquer ces dispositions souvent vagues : **CE, 29 novembre 1968, Tallagrand** ou **CE, 27 septembre 1985, France Terre d'asile**.

CC, 8 avril 2011, 2011-116QPC, Michel Z et Catherine J, les requérants attaquent une disposition du code de la construction et de l'habitation qui exonère de responsabilité le responsable d'une nuisance lorsque les nuances de jouissances si les constructions à titre d'habitation ont démarrées après les activités gênantes.

Le Conseil rappelle le législateur peut toujours faire évoluer le droit et abroger les législations désuète (considérant 3).

La Charte porte un principe de vigilance, si le législateur peut définir les conditions de la réparation il ne d'en doit limiter le droit d'obtenir réparation.

CC, 31 janvier 2020, 2019-823QPC, *Union des industries de protection des plantes* : des entorses à la Charte sont possibles pour être conciliée avec la liberté d'entreprendre.

Conseil constitutionnel, 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres* [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs], n°2023-1066QPC : en limitant les effets de la Charte le législateur ne doit pas compromettre les choix des générations futures.

Sur la portée limitée du préambule de la Charte

CC, 7 mai 2014, 2014-394QPC, *Société Casuca* : la Charte est constitutionnelle mais le préambule de la Charte est exclu du mécanisme QPC, il n'institue pas de droit ou liberté que la Constitution garantit.

B. L'interprétation des normes constitutionnelles

Contrairement à ce que prévoit l'article 62 de la Constitution, aux termes duquel « *Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.* », le CE n'a pas toujours appliqué les décisions du Conseil constitutionnel. En effet, d'après **René Chapus**, s'il y a bien une autorité des décisions du Conseil constitutionnel, celle-ci est relative car le Conseil constitutionnel se prononce sur des lois qui évoluent. Ce qui explique que, dans les années 60, des divergences d'interprétation aient pu se faire jour entre la juridiction administrative et le Conseil constitutionnel.

Cependant, le Conseil d'Etat a fait évoluer sa position : les deux juges s'intéressent désormais à leurs jurisprudences respectives et tendent à les respecter (CE, 19 janvier 1990, « *Association La Télé est à nous* », dans lequel le CE se réfère explicitement au Conseil constitutionnel).

→ CE, **15 mai 2013**, *Commune de Gurmençon*, n°340554 : Ce n'est qu'à partir de **2013** que le CE a accepté les **réserves d'interprétation** du juge constitutionnel.

C. Les normes constitutionnelles de nature jurisprudentielle

PVC (principes à valeur constitutionnelle):

Au sens large, ces principes émanent des articles mêmes de la Constitution ou sont consacrés par les textes auxquels se réfère le préambule de la Constitution (Déclaration de 1789, Préambule de la Constitution de 1946 et Charte de l'environnement de 2004) ou encore sont des créations jurisprudentielles sans référence à un texte écrit.

Au sens strict, il s'agit uniquement de créations jurisprudentielles, non explicitement énoncées dans des textes, qui s'imposent au législateur comme tous les autres principes constitutionnels (ex. : sauvegarde de la dignité de la personne humaine, CC, 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC). Parmi les principes à valeur constitutionnelle, on trouve :

- **La continuité de l'État et du service public** (CC, 25 juill. 1979, n° 79-105 DC) ;
- **La liberté d'entreprendre** (CC, 16 janv. 1982, n° 81-132 DC, et Déclaration des droits de l'homme, art. 4) ;
- **La liberté d'aller et de venir** (CC, 12 juill. 1979, n° 79-107 DC) ;
- **La liberté personnelle du salarié** (CC, 25 juill. 1989, n° 89-257 DC) ;
- **La sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation** (CC, 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC) ;
- **L'inamovibilité des magistrats du siège** (CC, 9 juill. 1970, n° 70-40 DC ; Const. 58, art. 64) ;
- **Le principe pollueur-payeur** (Charte de l'environnement, art. 4 ; C. envir., art. L. 110-1 ; CC, 29 déc. 1999, n° 99-424 DC) ;
- **La fraternité** (CC, 6 juill. 2018, n° 2018-717/718 QPC).

OVC (objectifs à valeur constitutionnelle):

Les objectifs de valeur constitutionnelle (OVC) sont des orientations dégagées par le Conseil constitutionnel données au législateur. Ces objectifs n'énoncent pas de droits et ont une portée normative limitée ; ils permettent au Conseil constitutionnel de limiter certains principes constitutionnels dans le but de rendre certains autres droits constitutionnels effectifs.

Par exemple « *la liberté de communication doit être conciliée avec les objectifs à valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socio-culturels* » (CC, 27 juillet 1982 « *Loi sur la communication audiovisuelle* », n°82-141 DC).

Ou encore :

- **la sauvegarde de l'ordre public** (CC 27 juill. 1982, n° 82-141 DC, § 5) ;
- **la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent** (CC 19 janv. 1995, n° 94-359 DC, § 7) ;
- **l'accessibilité et l'intelligibilité du droit** (CC 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, § 13) ;
- **la lutte contre la fraude fiscale** (CC 29 déc. 1999, n° 99-424 DC, § 52) ;
- **le bon usage ou le bon emploi des deniers publics** (CC 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, § 18) ;
- **la recherche des auteurs d'infractions** (CC 16 juill. 1996, n° 96-377 DC, § 16) ;
- **le pluralisme et l'indépendance des médias** (CC 3 mars 2009, n° 2009-577 DC, § 3) ;
- **la bonne administration de la justice** (CC 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC, § 4).
- **la protection de la santé** (CC 16 mai 2012, n° 2012-248 QPC, § 6) ;

- **le bon emploi des deniers publics** (CC 24 juill. 2008, n° 2008-567 DC, § 9) ;
- **la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains** (CC 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC).

§2 La sanction de la violation des normes constitutionnelles par les actes administratifs

Le juge administratif contrôle les actes administratifs au regard de leur contrariété possible avec la Constitution (on distingue l'**acte réglementaire**, qui a une portée générale et impersonnelle, comme un décret pris en Conseil des ministres, ou encore le règlement des examens au niveau universitaire, de l'**acte individuel**, concernant un ou plusieurs destinataires, comme les nominations pour la légion d'honneur, le permis de construire, ou encore une sanction administrative).

A. L'annulation de principe des actes administratifs contraires aux normes constitutionnelles

Si une décision de l'administration est contraire à la Constitution, le juge administratif peut l'annuler de deux manières :

- 1) **Annulation via un REP (ou recours par voie d'action)** avec un délai de deux mois pour attaquer l'acte administratif en question.
 - **CE, 11 mai 1998, « Mlle Aldige », n°185049** : est attaqué un décret contraire à la Constitution, car il imposait un quota de 20% de femmes maximum pour le corps des officiers de l'armée de terre.
- 2) **Contrôle par voie d'exception (exception d'illégalité)** : lorsque le délai de recours de deux mois est passé, le recours contre l'acte est irrecevable. Toutefois, on peut attaquer un acte pris sur le fondement de cet acte illégal et censé le mettre en place. Le juge administratif peut donc écarter le second acte, dans le cadre du litige, sur le fondement de l'illégalité du premier.

Pour une application : CE, 10 octobre 2013, Fédération française de gymnastique

B. L'obstacle possible de l'écran législatif

On commencera par rappeler un point évident : le juge administratif n'est pas juge de la constitutionnalité de la loi (compétence qui appartient au Conseil constitutionnel). En revanche, il est compétent pour vérifier la conformité d'un acte administratif à la Constitution. Il peut toutefois arriver qu'un acte administratif contraire à une norme constitutionnelle ne puisse être contrôlé : c'est l'hypothèse de l'écran législatif.

Le principe de l'écran législatif

S'il est demandé au juge administratif de contrôler un règlement d'application des lois (censé mettre en place une loi), édicté par le Gouvernement, le juge considère que cela se rapproche d'un contrôle de la loi et se refuse donc à le faire. On dit alors que la loi "fait écran" entre le juge et la norme constitutionnelle. Par conséquent, le moyen fondé sur l'inconstitutionnalité de l'acte administratif est considéré comme "inutilement invoqué".

Le principe a été posé dans l'arrêt du **CE du 6 novembre 1936, « Arrighi »** et rappelé par le **CE en 2005** dans l'arrêt « *Deprez et Baillard* » (n°257341).

Néanmoins, la position du juge administratif a évolué.

Un écran législatif peut être surmonté

Deux cas de figure distincts peuvent permettre de surmonter un écran législatif.

D'une part, lorsque la disposition constitutionnelle invoquée est **postérieure** à l'apparition de la loi (**CE, Assemblée, 16 décembre 2005, *Syndicat national des huissiers de justice, n°259584***). Dans ce cas, le juge administratif considère que la disposition législative n'a pas à être appliquée (car contraire à la Constitution) et refuse donc de l'appliquer, ce qui correspond à une **abrogation implicite**.

De plus, le juge peut affirmer que **l'écran législatif est « transparent »** et se permet donc de contrôler l'acte réglementaire. C'est le cas des lois d'habilitation, c'est-à-dire lorsque la loi s'est contentée d'investir le gouvernement de la compétence de prendre certaines mesures, sans préciser davantage le contenu des mesures à mettre en œuvre (**CE, 17 mai 1991, *Quintin, n°100436***).

La substitution progressive de l'abrogation implicite par la QPC

Depuis l'introduction de la QPC, le CE et le Conseil constitutionnel ont admis que l'abrogation d'une loi contraire à une disposition constitutionnelle qui lui est postérieure, relevait de la **compétence du Conseil constitutionnel**.

- **CE, 15 juillet 2010, *Compagnie agricole de la Crau*, n°322419** : Est attaqué, sur le principe d'égalité devant les charges publiques, le refus du Premier ministre de déclasser et d'annuler un décret datant de **1941**, qui approuvait le fait que la compagnie agricole reverse des bénéfices à l'Etat. Le CE accepte de **transmettre la QPC au Conseil constitutionnel pour qu'il abroge cette disposition**.
- **CC, *M. Kamel Daoudi*, 17 décembre 2010, n°2010-79 QPC** : La protection subsidiaire (droit d'asile) a été refusée à M. Kamel D. sur le fondement d'une loi de 2003 excluant de la protection les auteurs de crimes graves de droit commun ou ceux qui pourraient apporter une menace grave à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. Le requérant soulève une QPC après son pourvoi en cassation, la prohibition de la peine de mort ayant été consacrée à l'article 66-1 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 février 2007 (or, cela entre en conflit avec la loi de 2003, parce que si cet homme rentre dans son pays, il sera condamné à mort). Le CE a donc jugé que la question était nouvelle et a accepté de transmettre la QPC.

Auparavant, c'était le juge administratif qui participait à cette abrogation implicite, dorénavant, on a **directement recours au juge constitutionnel via un contrôle de constitutionnalité** (dessaisissement de la compétence du CE). Donc l'abrogation implicite est de nos jours très peu appliquée concernant la non-conformité à la Constitution (renvoi vers le Conseil constitutionnel).

En outre, on préférera une abrogation explicite par le Conseil constitutionnel à une abrogation implicite, car la norme perdue dans l'ordonnancement juridiquement, ce qui peut être néfaste à la sécurité juridique.

C. La QPC

En 1990, si deux projets de lois constitutionnelles prévoyant l'exception d'inconstitutionnalité sont formés, aucun des deux n'est voté (opposition du Sénat). Le comité Vedel (dirigé par le doyen **Georges Vedel**) est institué en 1992. Le rapport met en avant de nombreuses propositions, dont l'exception de constitutionnalité, mais la révision n'en fera pas mention. Grâce au comité Balladur formé en 2007 a lieu **la révision du 23 juillet 2008, qui instaure la QPC, précisée par la loi organique du 10 décembre 2009**. La réforme est entrée en vigueur au 1er mars 2010.

Article 61-1 Constitution

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

Chapitre II bis : De la question prioritaire de constitutionnalité

Section 1 : Dispositions applicables devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation

Article 23-1

Devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office.

(...)

Article 23-2

*La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. **Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies :***

- 1) La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;*
- 2) Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;*

3) La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative d'une part aux droits et libertés garantis par la Constitution et d'autre part aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d'État ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n'est susceptible d'aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige.

Article 23-3

Lorsque la question est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel. Le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

Toutefois, il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance, ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté.

La juridiction peut également statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence. Si la juridiction de première instance statue sans attendre et s'il est formé appel de sa décision, la juridiction d'appel sursoit à statuer. Elle peut toutefois ne pas surseoir si elle est elle-même tenue de se prononcer dans un délai déterminé ou en urgence. En outre, lorsque le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestement excessives pour les droits d'une partie, la juridiction qui décide de transmettre la question peut statuer sur les points qui doivent être immédiatement tranchés.

Si un pourvoi en cassation a été introduit alors que les juges du fond se sont prononcés sans attendre la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, celle du Conseil constitutionnel, il est sursis à toute décision sur le pourvoi tant qu'il n'a pas été statué sur la question prioritaire de constitutionnalité. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé

Section 2 : Dispositions applicables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation

Article 23-4

*Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. **Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1 ° et 2 ° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.***

Article 23-5

Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation. Le moyen est présenté, à peine d'irrecevabilité, dans un mémoire distinct et motivé. Il ne peut être relevé d'office.

En tout état de cause, le Conseil d'État ou la Cour de cassation doit, lorsqu'il est saisi de moyens contestant la conformité d'une disposition législative d'une part aux droits et libertés garantis par la Constitution et d'autre part aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur le renvoi de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État ou la Cour de cassation dispose d'un délai de trois mois à compter de la présentation du moyen pour rendre sa décision. Le Conseil constitutionnel est saisi de la

question prioritaire de constitutionnalité dès lors que les conditions prévues aux 1 ° et 2 ° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

Lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi, le Conseil d'État ou la Cour de cassation sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il se soit prononcé. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation est tenu de se prononcer en urgence, il peut n'être pas sursis à statuer. (...)

Article 23-7

*La décision motivée du Conseil d'État ou de la Cour de cassation de saisir le Conseil constitutionnel lui est transmise avec les mémoires ou les conclusions des parties. **Le Conseil constitutionnel reçoit une copie de la décision motivée par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation décide de ne pas le saisir d'une question prioritaire de constitutionnalité.***

Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5, la question est transmise au Conseil constitutionnel.

La décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation est communiquée à la juridiction qui a transmis la question prioritaire de constitutionnalité et notifiée aux parties dans les huit jours de son prononcé.

Section 3 : Dispositions applicables devant le Conseil constitutionnel

(...)

Le champ d'application de la QPC

Le texte constitutionnel admet la possibilité d'une QPC **lors d'une instance en cours devant une juridiction** : tout justiciable (dont l'État, ou le ministère public) peut soulever une QPC. Par une décision rendue le **22 juillet 2016 (n° 400913, Mme B.)**, le juge des référés du Conseil d'État, en ordonnant le renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité, a admis la possibilité de poser une QPC devant le juge des référés.

Cependant, elle ne peut être soulevée automatiquement par le juge.

Toutes les dispositions législatives (lois de la V^{ème} République, de la III^{ème} et de la IV^{ème}, les ordonnances, les décrets-lois de la III^{ème}, les lois touchant à la Libération, les lois de la Nouvelle-Calédonie, dites « lois du pays ») **sont en principe susceptibles d'être portées devant le Conseil constitutionnel.**

Une limite cependant a été reconnue par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 mai 2016, Fabry (n°395466) : une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être posée sur un texte de nature législative antérieur à la Constitution du 4 octobre 1958 **qui a produit tous ses effets contestés avant l'entrée en vigueur de la Constitution.** Dit autrement : les droits et libertés garantis par cette constitution ne sont pas opposables à un texte législatif qui lui est antérieur, sauf pour les effets de ce texte postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution. Le litige concernait ici la prescription de créances sur l'État, dont le fait générateur était intervenu durant l'exercice 1945. La prescription, de quatre ans, était donc acquise avant l'intervention de la Constitution de 1958. Il ne pouvait être opposé à l'article 148 de la loi du 31 décembre 1945, qui fixait ce délai de quatre ans, le droit à un recours juridictionnel effectif, ni le droit de propriété, garantis par la Constitution.

La disposition législative doit être contraire à **tout ce qui est considéré comme un droit ou une liberté**, dans la Constitution ou par le juge constitutionnel.

L'examen de la QPC : La réunion de 3 critères cumulatifs

- 1) Le premier tient à l'**applicabilité de la question concernée** (applicable au litige en question)
- 2) Le second tient à l'absence d'examen par le Conseil constitutionnel (sauf changement de circonstances)
- 3) Le troisième tient en son **caractère sérieux ou nouveau**.

A partir du moment où une QPC a été soulevée, le Conseil constitutionnel a l'obligation de juger, même si le litige est terminé/ abandonné, afin de faire primer la Constitution.

Les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

Une déclaration d'inconstitutionnalité engendre l'**abrogation de la disposition législative, à partir du moment de la décision** (contrairement à l'annulation d'un acte administratif qui est rétroactive). Cependant, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du **6 octobre 2010, M. Mathieu P., n°2010-45 QPC**, qu'il peut **différer l'abrogation dans le temps, pour des raisons de sécurité juridique** (afin de permettre qu'une nouvelle loi pouvant régir la situation en question soit votée). A partir du moment où le Conseil constitutionnel ne précise pas dans sa décision le moment de l'abrogation, c'est qu'elle a lieu au jour de la décision.

Le non renvoi des QPC par le CE

Quand le CE estime que le litige doit être soumis au Conseil constitutionnel, il le transmet au Conseil constitutionnel. Même si la QPC est prioritaire, elle est soumise à un filtrage (**examen de recevabilité**). Ce filtrage permet d'éviter que la QPC soit un simple recours exercé par tous les justiciables, ou par des personnes non impliquées dans un litige, d'autant plus qu'elle remet en cause le travail du législateur.

La procédure de filtrage de la QPC est compatible avec l'article 6, § 1 de la Convention, le refus motivé de la Cour de cassation - ou du Conseil d'État - de transmettre au Conseil constitutionnel une QPC n'étant pas contraire au droit d'accès à un tribunal (*CEDH, 25 août 2015, n° 3569/12, Renard c/ France*).

Le CE, un juge masqué ou démasqué de la constitutionnalité de la loi ?

Un juge constitutionnel partiel, sous l'influence du Conseil constitutionnel

Le CE a un rôle de filtrage, avant la transmission au Conseil constitutionnel. S'il estime que la disposition législative doit être transmise au Conseil constitutionnel, c'est bien qu'il s'y intéresse. Le CE n'a **pas le pouvoir de déclarer la disposition valide ou non** (seul le Conseil

constitutionnel le peut). Néanmoins, refuser de transmettre une QPC revient à affirmer que la disposition en cause est conforme à la Constitution.

D'après l'**article 62 de la Constitution**, les décisions du Conseil constitutionnel ont une **autorité absolue de la chose jugée**. L'autorité absolue du Conseil constitutionnel met en quelque sorte sous tutelle le CE. Néanmoins, quand le CE décide de ne pas renvoyer la QPC, car les critères de transmission ne sont pas remplis, ou en considérant que la disposition législative est conforme, les CAA et les TA suivent sa décision.

L'influence du Conseil constitutionnel sur le CE est remarquable dans le contentieux QPC. Le CE transpose le vocabulaire du Conseil constitutionnel dans les visas et motifs des décisions QPC. Dans le cadre des contentieux QPC, le CE peut faire référence à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il peut même reprendre mot à mot des jurisprudences bien établies (par exemple concernant les garanties légales des exigences constitutionnelles).

→ **CE, 10 novembre 2010, Société ST informatique**, n°327850 : le CE reprend exactement la même terminologie que le Conseil constitutionnel.

⇒ **Tous ces exemples témoignent d'une large prise en compte par la juridiction administrative suprême de l'autorité des interprétations jurisprudentielles des normes de référence par le Conseil constitutionnel. Le CE fait œuvre de révérence à l'égard du Conseil constitutionnel.**

Ce qui n'empêche pas d'observer une **autonomie importante**, grâce à l'instrumentalisation possible de l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel des dispositions législatives.

Afin de préserver l'équilibre avec les autres ordres de juridictions le Conseil constitutionnel a eu l'occasion dès l'examen de la loi organique sur la QPC (Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009) de rappeler que :

« 3. Considérant, d'une part, que le constituant a ainsi reconnu à tout justiciable le droit de soutenir, à l'appui de sa demande, qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il a confié au Conseil d'État et à la Cour de cassation, juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution, la compétence pour juger si le Conseil constitutionnel doit être saisi de cette question de constitutionnalité ; qu'il a, enfin, réservé au Conseil constitutionnel la compétence pour statuer sur une telle question et, le cas échéant, déclarer une disposition législative contraire à la Constitution »

L'instrumentalisation possible de l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel des dispositions législatives

Pour gagner en marge de manœuvre, le CE peut instrumentaliser cette interprétation, en l'utilisant en sa faveur. L'examen d'une QPC conduit parfois le CE à se référer à une décision du Conseil constitutionnel, et utilise un **raisonnement par analogie en l'appliquant à sa propre décision**.

- **CE, 31 mai 2010, Exbrayat**, n°338727 : En l'espèce, il s'agissait d'une disposition du **Code général des impôts**, précédemment contrôlée par le Conseil constitutionnel. Mais au lieu de se fonder sur l'article en lui-même, le Conseil constitutionnel s'était intéressé aux articles connexes. Ainsi, le CE se fonde sur l'analyse de ces dispositions connexes pour reprendre le même raisonnement que le Conseil constitutionnel, non pas sur les dispositions satellites de l'article, mais sur l'article en lui-même (le CE reprend la même interprétation que le Conseil constitutionnel, la même grille d'analyse).
- ⇒ **La question du filtrage et l'utilisation du raisonnement du Conseil constitutionnel témoignent d'une modification du rôle du CE.**

Une analyse poussée de la constitutionnalité de la loi

Dans le cadre de son filtrage, le CE gagne en marge de manœuvre. En effet, le CE effectue un contrôle aussi poussé dans le cadre de la QPC que dans les recours administratifs, notamment en termes de police administrative et de protection des libertés, on parle de « **contrôles de proportionnalité** », lors desquels le CE se demande si l'interdiction est proportionnée au regard de la protection des libertés.

- **CE, 13 juillet 2010, Merlin**, n°340302 : Le CE est saisi d'une QPC dans laquelle est attaqué l'**article L.322-16 du Code du Sport**, qui permet au Président d'interdire à des supporters de football de se rendre à des matchs et de s'approcher du stade. En plus de cette interdiction, ces supporters doivent répondre à des convocations au commissariat pendant que le match a lieu. Cette dernière disposition est accusée par les requérants de porter atteinte aux droits et libertés. Le CE exerce un contrôle de proportionnalité (comme dans les recours administratifs), se demande si ces mesures sont proportionnées au regard de la **liberté d'aller et venir**.

« Considérant que le troisième alinéa de l'article L. 332-16 du code du sport autorise l'autorité préfectorale, sous le contrôle du juge administratif, à obliger une personne faisant l'objet d'une interdiction de stade à répondre aux convocations des autorités de police au moment des manifestations sportives objet de l'interdiction ; qu'une telle obligation, qui vient compléter l'interdiction de stade et a pour but de rendre effective cette interdiction, répond, comme cette dernière mesure, à la nécessité de sauvegarder l'ordre public ; qu'elle n'entraîne aucune privation de liberté individuelle, est assortie des mêmes garanties que l'interdiction de stade et porte à la liberté d'aller et de venir une atteinte limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi ; qu'ainsi, M. A n'est pas fondé à soutenir que la disposition législative qu'il conteste méconnaîtrait les garanties constitutionnelles de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et de venir, de la séparation des pouvoirs, de la présomption d'innocence, du droit à un recours effectif et de la nécessité des peines ; qu'ainsi, la question de constitutionnalité soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux » ;

→ CE, 28 septembre 2018, n°421899, le CE estime que « *la différence de traitement [...] entre les couples formés d'un homme et d'une femme et les couples de personnes de même sexe [...] n'est pas contraire au principe d'égalité* ».

« Les couples formés d'un homme et d'une femme sont, au regard de la procréation, dans une situation différente de celle des couples de personnes de même sexe. Il résulte des dispositions de l'article L. 2141-2 du code de la santé publique qu'en réservant l'accès à l'assistance médicale à la procréation aux couples composés d'un homme et d'une femme, vivants, en âge de procréer et souffrant d'une infertilité médicalement diagnostiquée, le législateur a entendu que l'assistance médicale à la procréation ait pour objet de remédier à l'infertilité pathologique d'un couple sans laquelle celui-ci serait en capacité de procréer. La différence de traitement, résultant des dispositions critiquées, entre les couples formés d'un homme et d'une femme et les couples de personnes de même sexe est en lien direct avec l'objet de la loi qui l'établit et n'est, ainsi, pas contraire au principe d'égalité. Il en résulte que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ».

On remarque ainsi que le Conseil d'Etat se prête à un quasi-contrôle de constitutionnalité de la disposition en cause. En effet, le contrôle de la recevabilité a été conçu de telle manière que le Conseil d'État doit opérer un « contrôle de l'évidence, c'est-à-dire qu'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être considérée comme « sérieuse » que si elle fait naître un « doute raisonnable » sur la constitutionnalité de la disposition litigieuse. De sorte que les juges sont invités à examiner la constitutionnalité de la disposition en cause.

Le principe constitutionnel d'égalité, un obstacle (sérieux) à l'égalité des couples en matière de PMA

Commentaire de la décision CE, 28 septembre 2018, n° 421899

Maria Kalogirou et Claire Langlais

La revue des droits de l'homme, décembre 2018

« Non seulement le contrôle de la recevabilité se mue en contrôle de constitutionnalité, mais encore, le Conseil d'État emprunte les mêmes modes de raisonnement et le même vocabulaire que le Conseil constitutionnel. Ainsi, il reprend, parfois au mot près, les expressions de la décision précitée du Conseil constitutionnel de 2013 lequel considère que, suivant l'article L. 2141-2 du Code de la santé publique, « l'assistance médicale à la procréation a pour objet de remédier à l'infertilité pathologique, médicalement diagnostiquée d'un couple formé d'un homme et d'une femme en âge de procréer [...] ; que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes dès lors que la différence de traitement qui en résulte est en lien direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Les expressions employées par le Conseil d'État sont ainsi quasi identiques à celles

utilisées par le gardien de la Constitution. C'est ainsi que, selon les juges, le traitement juridique différent des couples hétérosexuels et des couples de personnes de même sexe, fondé sur l'infertilité pathologique, ne relève pas du champ d'application du principe d'égalité. Si ce problème est loin d'être nouveau, il n'en reste pas moins qu'en l'espèce, le Conseil d'État se « substitue » une nouvelle fois au Conseil constitutionnel pour interpréter les conditions mêmes d'une atteinte au principe d'égalité et *in fine* sa substance »

La QPC et le droit de l'UE

La loi organique de **2009** souligne le terme de « **prioritaire** » de la QPC.

⇒ **Ce caractère prioritaire prime-t-il sur le droit européen ?**

- CC, 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1*, n°2009-595 DC : le Conseil constitutionnel affirme qu'il n'y a aucun problème de contrariété entre la QPC et le droit européen.
- **Cour de cassation, 16 avril 2010, Melki et Abdeli**, n°12003 : Sur la question des relevés d'identité, deux questions de droits se posent, celle de la contrariété de l'**article 78-2 de la Code de Procédure Pénale** à la Constitution et celle de la contrariété entre le caractère prioritaire de la QPC et le droit de l'UE (mise en cause, en l'espèce, de la liberté de circulation des personnes inscrite dans le TFUE et du caractère supérieur de la question préjudicielle), c'est pourquoi la **CCass** forme une **question préjudicielle** (inscrite à l'**article 267 du TFUE**).
- **CC, 12 mai 2010, Loi relative aux jeux d'argent** : Le Conseil constitutionnel tente de répondre aux craintes de la **CCass** et du juge européen en affirmant que ce n'est pas à lui de contrôler les engagements internationaux de la France.

→ **CE, 14 mai 2010, Rujovic**, n°312305 : « *Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) " ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et qu'elle soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ; que, d'une part, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le juge administratif, juge de droit commun de l'application du droit de l'Union européenne, en assure l'effectivité, soit en l'absence de question prioritaire de constitutionnalité, soit au terme de la procédure d'examen d'une telle question, soit à tout moment de cette procédure, lorsque l'urgence le commande, pour faire cesser*

immédiatement tout effet éventuel de la loi contraire au droit de l'Union ; que, d'autre part, le juge administratif dispose de la possibilité de poser à tout instant, dès qu'il y a lieu de procéder à un tel renvoi, en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ; »

- CJUE, Grande chambre, **22 juin 2010**, *Melki et Abdeli* : La CJUE accepte le principe de la liberté d'envoyer à tout moment une question préjudicielle (avant ou après la transmission de la QPC au CC). **La QPC est conforme aux traités européens si les juges nationaux estiment qu'elle n'est pas prioritaire.** La CJUE met en avant un *obiter dictum*, c'est-à-dire qu'elle avance un élément supplémentaire, en expliquant que quand la loi nationale questionnée ne fait que mettre en place une directive, il y a obligatoirement priorité de la question préjudicielle.
- ⇒ **Le juge européen a laissé une certaine liberté d'appréciation aux juges nationaux, sauf pour les lois qui ne font que transcrire une directive.**

Le 4 avril 2013, dans l'affaire *Jeremy F sur le mandat européen* (n° 2013-314 QPC) le Conseil constitutionnel pose pour la première fois une question préjudicielle.

SECTION SECONDE – Les normes internationales

La France est à elle-seule signataire de plus de 7000 traités internationaux, 17 000 règlements, directives et décisions communautaires. Dans un rapport de 1992, le CE explique que la communauté européenne introduit davantage de normes dans notre ordre juridique que le Parlement et le Gouvernement (4 textes sur 5 ont une origine directe ou indirecte de l'UE, soit **80% de nos normes**).

Entre **1980** et **1989**, **175 accords bilatéraux** en moyenne étaient signés chaque année, alors qu'entre **1880** et **1918**, seuls **4 accords bilatéraux** étaient signés chaque année. De nos jours, on compte en moyenne **200 accords bilatéraux** signés chaque année.

§1 l'intégration des normes internationales en droit interne

A. Le bloc de conventionnalité

Le bloc de conventionnalité comprend les règles qui n'émanent pas uniquement de la volonté des autorités françaises (accords bilatéraux, règles juridiques émanant des organisations internationales...).

On distingue aujourd'hui le droit international « classique » et le droit de l'UE

➤ Le droit international classique

Le droit originaire

Le droit originaire désigne les **traités internationaux**, c'est-à-dire les **accords passés avec un ou plusieurs États** (comme par exemple la **CEDH**) négociés et ratifiés par le Président de la République (**article 52 de la Constitution**) ou **autorisés par le Parlement (article 53)**. Ces traités peuvent être contrôlés par le Conseil constitutionnel (**article 54**).

Certains traités ne peuvent entrer dans notre ordre juridique que s'ils sont ratifiés par une loi : quand ils touchent aux questions de souveraineté, comme par exemple le **Traité de Lisbonne**, quand ils remettent en cause la compétence du législateur, ou s'ils sont relatifs aux questions budgétaires.

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.*

Le droit dérivé

Le droit dérivé regroupe des **actes émanant des organisations internationales** (résolutions de l'ONU, de l'OMC...).

Les règles et principes de droit international

La coutume et les principes généraux du droit international ont une **valeur infra-législative** (supérieurs aux règlements, mais inférieurs à la loi).

→ **CE**, Assemblée plénière, 6 juin **1997**, *Aquarone*, n°148683 : La coutume a une valeur infra-législative.

➤ Le droit de l'UE

Le droit de l'UE est un sujet polémique, comme l'a démontré le récent débat sur le Brexit. Le droit de l'UE a un statut particulier, distinct du droit international classique, notamment depuis le **Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2005)**.

→ **CC, 19 novembre 2004**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* : Le Conseil constitutionnel explique que l'ordre juridique communautaire est **intégré au droit interne, et distinct de l'ordre juridique international**.

Se distingue le **droit originaire** (ensemble des traités) et le droit **dérivé** (droit produit par l'ensemble des organes de l'UE, c'est-à-dire les règlements, les directives...). Les règlements sont directement applicables dans l'ordre national, dans tous leurs éléments, d'après l'**article 288 du TFUE**. Les directives doivent être appliquées dans tous les Etats membres (qui doivent tendre vers leur objectif), mais elles laissent une certaine liberté aux Etats quant à leur **transposition**.

B. Les conditions d'applicabilité et d'interprétation des normes internationales

➤ Le droit international classique

La place du droit international classique dans la hiérarchie des normes se fonde sur l'**article 55 de la Constitution de 58** qui affirme la valeur **supra législative de la norme internationale** et la **clause de réciprocité**.

Article 55

« 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 »

Les conditions d'applicabilité

Pour entrer en vigueur, un traité doit être ratifié puis publié. Mais une fois en vigueur, pour être applicable, il doit également être doté d'effet direct et être appliqué de manière réciproque.

- La ratification

A l'origine, le CE refusait de contrôler l'acte de ratification à proprement dit (CE, 5 février 1926, *Caraco*). Puis, le CE a affirmé qu'un traité doit être ratifié pour être applicable, et accepte d'observer si le traité international est ratifié ou non (CE, 20 octobre 1967, *Société française d'entreprise de dragages et de travaux publics*).

Finalement, depuis un arrêt d'assemblée (CE, **ass., 18 décembre 1998, SARL du Parc d'activités de Blotzheim**), le CE accepte pour la première fois, de contrôler un acte de ratification, quand il est sous forme de décret (il observe si l'acte de ratification est contraire au droit national). Néanmoins, quand l'acte de ratification est une loi, le CE ne peut en contrôler la constitutionnalité (CE, **2002, Commune de Porta**).

NB : Une loi de ratification ne peut pas non plus être contrôlée par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC (cf. CE, **14 mai 2010**, *Rujovic*).

De même que le CE refuse de confronter un traité international devant prochainement entrer en vigueur à la Constitution (cela voudrait-il dire que le CE refuse de faire primer notre Constitution ?), il se refuse également à confronter un traité international devant prochainement entrer en vigueur à un traité international déjà en vigueur (CE, ass., **9 juillet 2010**, *Fédération nationale de la libre pensée*).

- La publication

La véritable condition à l'application en droit interne du traité international est sa publication. Le CE **accepte donc de contrôler le décret de publication** (CE, **1964**, *Prosagor*). Tant que le décret de publication n'est pas publié, le traité international ne produit aucun effet juridique. A partir de l'instant où l'acte est publié, le traité entre en vigueur.

- Les conditions de l'applicabilité directe aux particuliers

Une fois les conditions de ratification et de publication remplies, le traité produit des effets juridiques dans l'ordre interne, mais a-t-il des effets directs à l'égard des particuliers ?

- CE, **1997**, *GISTI* : D'après le CE, les particuliers peuvent invoquer directement les traités internationaux (**effet direct**), sauf 1) si le traité n'a que pour effet de régler des relations entre Etats, 2) si les dispositions du traité ne sont pas suffisamment précises (appréciation soumise au CE).
- CE, **Assemblée, 11 avril 2012**, *GISTI et FAPIL, n°322326*: Le CE reprend sa position de **1997**, mais précise que l'appréciation de l'effet direct du traité international se fait au regard de l'ensemble du traité (n'est-il qu'un engagement moral ?), de ses dispositions (contenu et termes) pour savoir si le traité s'intéresse seulement aux relations entre Etats, ou s'il est besoin d'un acte réglementaire pour que le traité entre en vigueur (s'il est suffisamment précis, il pourra entrer directement en vigueur, s'il est trop flou, des dispositions législatives nationales devront le préciser). Plus précisément, depuis **2012**, le CE affirme que ce n'est pas parce que le **traité s'intéresse aux relations entre Etats** que ce traité n'a pas d'influence sur la vie des citoyens de ces Etats, donc cette clause n'induit **plus l'absence d'effet direct**.

« *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 »

⇒ **Le CE restreint l'absence d'effet direct pour que les requérants puissent davantage s'en prévaloir.**

- La condition de réciprocité du traité international

Un Etat n'est pas tenu d'appliquer un traité s'il considère que l'autre Etat signataire ne l'applique pas. Cependant, cette clause de réciprocité ne vaut pas pour les conventions humanitaires, de même pour les traités contre la torture.

⇒ **Dans le cadre d'un litige administratif, qui est chargé de vérifier la réciprocité du traité ?**

→ **CE, 1981, *Rekhou*** : A l'origine, le CE se refusait à un tel contrôle, car il estimait devoir surseoir à statuer pour poser une question au Ministère des Affaires étrangères, après quoi le CE pouvait juger selon que le traité était ou non appliqué par l'autre pays signataire.

→ **CE, 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach***, n°180277 : Le CE maintient sa position, dans un arrêt d'assemblée.

→ **CourEDH, 2003, *Chevrol c/ France*** : **Mme. Chevrol**, insatisfaite, saisi la CEDH. La France est condamnée en raison de la violation de l'article 6 §1 de la ConventionEDH prônant le **droit à un procès équitable**. La **CEDH** considère que surseoir à statuer puis reprendre l'avis du Ministère des Affaires étrangères viole le **principe de la « pleine-jurisdiction »** (le juge administratif s'en remet à l'exécutif pour son procès, donc le justiciable n'est pas devant un vrai tribunal). En effet, le CE s'en remettait complètement à l'avis du Ministère des Affaires étrangères, donc la réponse était directement appliquée au jugement, au lieu que le CE le considère uniquement comme un avis, lui permettant de rendre son jugement en fonction de l'avis, et non conformément à l'avis.

→ **CE, 9 juillet 2010, *Chériet-Benséghir*** : Revirement de JP : le CE ne demande qu'un avis au Ministère, puis rend son jugement sans nécessairement suivre l'avis à la lettre.

L'interprétation des traités

Quand le traité est obscur, le juge administratif doit l'interpréter. Or, à l'origine, le CE se refusait à interpréter les traités, et demandait son avis au Ministère des Affaires étrangères, ce qui constitue, pour **Daniel Labetoulle** (rapporteur public), une **« mutilation de la fonction juridictionnelle »**. Pour autant, le CE invoque **deux raisons pour justifier son action** : 1) le Ministère des Affaires étrangères, dont le rôle est de signer et de négocier les traités, est plus

compétent en la matière et 2) le CE n'a pas accès aux travaux préparatoires à la signature d'un traité, tandis que le Quai d'Orsay est plus à même d'y avoir accès.

- CE, ass. **20 juin 1990**, *GISTI* : En l'espèce, le litige portait sur l'entrée et le séjour des ressortissants algériens en France et le CE a, pour la première fois, interprété un traité (mais le CE peut toujours demander l'avis du Ministère des Affaires étrangères).

➤ Le droit de l'UE

Primauté et effet direct du droit de l'UE

Des éléments de similitudes se retrouvent avec le droit international classique, en ce qui concerne la ratification et la publication. Cependant, la condition de réciprocité n'existe pas : une fois signataire du traité, l'Etat a l'obligation de le respecter (sinon, un recours en manquement est possible devant la CJUE, sur la dénonciation d'autres Etats). De même, l'effet direct est normalement le principe.

NB : le droit de l'UE était autrefois appelé droit communautaire.

Le droit de l'UE est le principal producteur de règles dans le droit national (80%).

- CJCE, **1964**, *Costa c. ENEL*, consacre la **primauté du droit communautaire** (le droit communautaire l'emporte sur le droit national de tous les Etats).
- CJCE, **5 février 1963**, *Van Gend en Loos*, consacre l'**effet direct des traités communautaires**, à partir du moment où les obligations comprises dans les traités sont claires, précises, complètes et inconditionnelles.
- CJCE, **1974**, *Van Duyn*, consacre l'**effet direct des directives communautaires**, à partir du moment où elles sont suffisamment précises (si elles ne nécessitent pas de mesures complémentaires).
- CJCE, **9 mars 1978**, *Simmmenthal*, consacre deux principes : 1) **Tout juge national est le juge communautaire de droit commun**, il doit donc appliquer le droit de l'UE lors de ses procès, 2) **Primauté du droit communautaire** (étant donné que le juge national est juge européen de droit commun, il doit écarter une règle nationale contraire à une règle communautaire).

Le juge européen affirme que la primauté du droit communautaire s'applique également aux dispositions constitutionnelles.

L'interprétation du droit de l'UE

Dans le cas d'une difficulté sérieuse d'interprétation du droit de l'UE, les Cours suprêmes de chaque Etat membre sont dans l'obligation de renvoyer à la CJUE une **question préjudicielle (article 267 du TFUE)**. Méfiant à l'égard de la question préjudicielle, le CE a d'abord été opposé au renvoi d'une telle question auprès de la CJCE (ancien nom de la CJUE). Pour ne pas avoir à effectuer ce renvoi, le CE jugeait le plus souvent que le texte communautaire était

absolument clair (CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*). Le CE a attendu 1970 pour son premier renvoi préjudiciel. Cependant, jusqu'en 1978, cette action n'est pas systématique : un renvoi de question préjudicielle du CE vers la CJCE reste assez rare.

- CE, ass., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit* : M. Cohn-Bendit est l'objet d'un acte réglementaire d'obligation de quitter le territoire français, mais il conteste cette décision. Dans cet arrêt, le CE considère que la confrontation de l'acte français à l'acte communautaire ne nécessite pas de question préjudicielle, car il interprète lui-même l'acte communautaire, à tel point que son interprétation est opposée à celle qu'en avait donné la CJCE (théorie de l'acte clair).
- CE, sect., 1978, *Association Greenpeace France* : En l'espèce, le renvoi de la question préjudicielle concernait le traité relatif aux OGM. Désormais, le CE n'hésite plus à renvoyer de questions préjudicielles.

Le CE, auparavant très méfiant, a opéré un véritable revirement de jurisprudence :

- CE, ass., 11 décembre 2006, *Société de Groot*, n°234560 (dite jurisprudence des « échalotes ») : D'après le CE, les réponses apportées par la CJUE dans son domaine de compétence s'imposent au juge national (l'application de la réponse n'est pas facultative mais obligatoire). Non seulement le juge national est lié par la réponse de la CJUE, mais elle s'impose sur tous les éléments proposés par le juge européen (en effet, la CJUE étoffe sa réponse à la question préjudicielle, en apportant d'autres éléments que la réponse *stricto sensu*) alors même que dans un arrêt de 1985, dit « ONIC », le CE considérait qu'il n'était lié que par la réponse *stricto sensu* à la question préjudicielle, et non pas par les éléments connexes.
- CE, 28 mai 2014, *Association Vent de colère ! Fédération nationale*, n°324852: Le CE applique le principe posé en 2006, il suit la réponse de la CJUE au-delà de la simple question posée.

§2 La place des normes internationales dans la hiérarchie des normes

A. La suprématie de la Constitution sur les normes internationales

D'après l'article 55 de la Constitution, les normes internationales ont une **valeur supra législative**, et sont régies par l'adage latin « *pacta sunt servanda* ». L'article 55 exprime la supériorité des traités sur les lois nationales, mais n'évoque pas leur potentielle supériorité sur la Constitution.

→ CJCE, 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* : Est posé le principe de la **supériorité du droit de l'UE sur les normes constitutionnelles**.

De ces premiers éléments résultent des ambiguïtés devant être résolues.

La position du juge administratif

Dans l'arrêt *Koné*, le CE dégage un **PFRLR** (interdiction de l'extradition pour des motifs politiques), et le confronte à un traité d'extradition. Il confronte donc une norme à valeur constitutionnelle à un traité international. Puisque ce principe a une valeur constitutionnelle, alors il est considéré comme ayant une **valeur supérieure à la convention internationale**, c'est la raison pour laquelle **M. Koné** ne sera pas extradé.

→ CE, ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres* : Les requérants attaquent l'acte réglementaire (décret) mettant en place le scrutin d'autodétermination (selon l'article 76 de la Constitution) à Nouméa car ils considèrent que ce **décret viole la Convention EDH et le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels**. Le CE estime que la **Constitution fait miroir**, puisque le décret ne fait qu'appliquer un article de la Constitution (**écran constitutionnel**), donc le CE ne s'intéresse pas directement au décret. Le CE se réfère à l'article 55, et en admet une **interprétation restrictive**. Il considère que si les traités n'ont **qu'une** valeur supra législative, alors ils sont inférieurs à la Constitution. **Le CE fait primer la Constitution sur les traités internationaux**.

Comme souvent, le juge civil a suivi la décision du juge administratif quant à la supériorité de la Constitution par rapport aux traités (**Cour de cassation, 2000, Fraisse**).

⇒ **La primauté de la Constitution sur les engagements internationaux, est affirmée mais elle ne concerne que le droit international classique.**

⇒ **Quid de la Constitution au regard du droit communautaire ?**

En effet, si l'arrêt *Sarran* posait le principe de la primauté de la Constitution au regard des engagements internationaux, un doute pouvait subsister en matière de droit communautaire.

→ CE, 3 décembre 2001, *SNIP* (Syndicat national des industries pharmaceutiques) : Le CE a rappelé le **principe de la primauté de la Constitution, même à l'égard du droit communautaire** (même si cela n'avait pas de rapport direct avec le litige).

- **CE, ass., 8 février 2007, Arcelor** : Réaffirmation en trompe l'œil de la position de l'arrêt *Sarran, Levacher et autres*, puisque par la même occasion, le juge administratif établit une grille de contrôle des textes de transposition qui vise à éviter d'avoir à effectuer un contrôle de constitutionnalité des actes de transposition, en le remplaçant par un contrôle de conventionnalité.
- **CE ass, 10 avril 2008, Conseil national des barreaux** Dans cette décision le Conseil d'Etat fait évoluer sa jurisprudence et se livre à un contrôle de l'acte de transposition. La marge de manœuvre du Conseil d'Etat était plus étroite car la Cour de justice s'était prononcée. Cette décision s'inscrit dans la continuité de l'arrêt Arcelor qui confère la primauté au droit communautaire dans la mesure où il assure une protection des droits fondamentaux.

⇒ **Quid de la Constitution au regard des directives communautaire ?**

Comment les juges appréhendent-ils la constitutionnalité des directives communautaires ? Par principe, les directives doivent être **transposées en droit interne**. Le contrôle de leur acte de transposition devrait donc normalement englober un contrôle de constitutionnalité, puisqu'elles sont censées être inférieures à la Constitution.

- **CC, 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe** : Le Conseil constitutionnel a affirmé que l'**ordre juridique européen était distinct de l'ordre juridique international, mais intégré à l'ordre juridique interne**. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel évoque l'**article 88-1**, issu de la révision suivant l'adoption du **Traité de Maastricht**, affirmant que la France participe à l'UE. Cette disposition constitutionnelle sera un support de raisonnement sur les conséquences juridiques des directives en droit interne.

Cette décision est à mettre en parallèle avec celle du :

- **CC, 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique**, dans laquelle le Conseil constitutionnel évoque déjà l'**article 88-1 de la Constitution**. En résulte que le **Conseil constitutionnel se refuse à contrôler une loi de transposition d'une directive** (car elle ne fait qu'appliquer la directive, or, **le Conseil constitutionnel se refuse à contrôler la directive**). Au regard de l'**article 88-1 de la Constitution**, le Conseil constitutionnel souligne que la **transposition d'une directive est une exigence constitutionnelle** (car la France participe à l'UE), qui n'est limitée que dans l'hypothèse où la loi de transposition est manifestement contraire à la Constitution (auquel cas la directive méconnaîtrait le droit constitutionnel français).
- **CC, 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**, n°2006-540 DC, dans laquelle le Conseil constitutionnel rappelle l'**exigence constitutionnelle de transposition des directives**. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel affirme qu'il **veillera à ce que la transposition des directives soit réalisée**, mais le Conseil constitutionnel se heurte à une **double limite** : 1) la transposition de la

directive ne peut porter atteinte à une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (qu'est-ce que l'identité constitutionnelle de la France ?), et 2) le Conseil constitutionnel a estimé qu'il pouvait déclarer une loi de transposition illégale si elle était manifestement incompatible avec la directive (dans l'hypothèse où le Parlement français ajoute dans la loi de transposition des dispositions qui lui sont contraires), sur le fondement de l'**article 88-1 de la Constitution**.

→ **CC, 30 novembre 2006, Loi relative au Secteur de l'énergie**, n°2206-543 DC : D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a censuré effectivement les dispositions d'une loi de transposition concernant une directive sur l'ouverture des marchés de gaz et d'électricité. Le Conseil constitutionnel a considéré les dispositions de la loi de transposition portant sur les marchés concurrentiels contraires aux éléments de la directive.

⇒ **Quid du Conseil d'Etat ? Le CE contrôle-t-il la constitutionnalité d'un acte administratif transposant une directive communautaire ?**

Depuis l'arrêt **CE, ass., 8 février 2007, Arcelor**, le CE affirme la spécificité du contrôle de **la constitutionnalité d'un acte administratif transposant une directive**.

En l'espèce, un REP est formé contre un tel acte transposant une directive relative au droit de l'environnement. Le CE accepte de contrôler le décret de deux manières :

- 1) Le CE se demande s'il existe **en droit de l'UE une règle ou un principe garantissant le respect du principe constitutionnel invoqué** par les requérants, et se demande si la directive est conforme ou non à cette règle ou à ce principe. C'est ce qu'on appelle le mécanisme de la « translation ». Ainsi, quand les requérants considèrent que l'acte administratif est contraire à une disposition du bloc de constitutionnalité, le CE cherche un équivalent à cette disposition en droit de l'UE, puis demande à la **CJUE** de confronter cette disposition du droit de l'UE à la directive. Cependant, si le CE n'est pas certain de l'existence/ de l'équivalence du principe en droit de l'UE, le CE envoie une **question préjudicielle** à la CJUE pour en être certain.
- 2) Quand il n'existe **pas en droit de l'UE de protection équivalente au principe constitutionnel**, le CE **effectue lui-même le contrôle de constitutionnalité** du décret de transposition par rapport aux principes constitutionnels français.

Considérant que si, 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 ", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ; qu'en égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles " la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun

certaines de leurs compétences ", dont découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles ; qu'alors, si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées ;

B. La suprématie des normes internationales sur les lois

Une supériorité déclarée

D'après l'**article 55 de la Constitution**, les traités (droit originaire) ont une valeur supérieure à celle des lois. Cependant, la **coutume en droit international**, n'a pas de valeur supra législative, même si elle a une valeur supra réglementaire (CE, **1997**, *Aquarone*). De même, pour les **principes généraux du droit international** (CE, 28 juillet **2000**, *Paulin*, n°178834).

Une supériorité fragilisée

⇒ **Quel juge contrôle la supériorité des traités sur les lois ?**

→ **CC, 15 janvier 1975, IVG** : Selon les requérants, la loi Veil est contraire à l'**article 2 de la CEDH** (droit à la vie et droit à la santé de l'enfant). Sur ce fondement, les requérants demandent un contrôle *a priori* de la loi IVG. Le Conseil constitutionnel estime que l'**article 55 de la Constitution** ne lui confère pas la compétence pour contrôler les traités internationaux par rapport à la Constitution (puisqu'il ne fait pas référence à l'**article 61**). Ainsi, la **Constitution n'a pas inscrit la possibilité pour le Conseil constitutionnel d'effectuer un contrôle de conventionnalité des lois**. Implicitement, cela induit que c'est aux autres juges nationaux, la Cour de cassation et

le CE (juge judiciaire et juge administratif dans leur intégralité), d'effectuer le contrôle de conventionnalité.

NB : Cette décision est la première saisine par 60 députés et 60 sénateurs (réforme constitutionnelle du **29 octobre 1974**).

Par la même décision, le Conseil constitutionnel considère que si le contrôle de constitutionnalité des lois a un **caractère absolu et définitif**, en vertu de l'**article 61**, alors le Conseil constitutionnel ne peut effectuer de contrôle de conventionnalité, puisque les traités ont un **caractère relatif** (c'est-à-dire un champ d'application donné,) **et contingent** (condition de la réciprocité).

→ **CC, 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n°2010-605 DC** : Cette position a été maintenue, même après l'instauration de la QPC. D'après le Conseil constitutionnel, la mise en place de la QPC n'affecte aucunement la différence entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité.

Son refus repose également sur un **manque de temps** : le Conseil constitutionnel estime que, en un mois, il n'a pas le temps de contrôler les traités et leurs travaux préparatoires, ainsi que la Constitution.

⇒ C'est donc aux juges ordinaires (Cour de Cassation depuis 1975 et Conseil d'État depuis l'arrêt Nicolò de 1989) d'effectuer le contrôle de conventionnalité des lois.

§3 Le respect des normes internationales en droit administratif

⇒ Comment le CE assure-t-il la suprématie des traités en droit interne ?

A. Le respect par les actes administratifs

➤ **Le principe**

A l'origine, le CE se refusait à admettre que les traités internationaux soient supérieurs aux actes administratifs. A partir de la Constitution 1946, qui admet que les actes administratifs ont force de loi, cette position n'est plus valable, puisqu'il a été admis parallèlement que les traités ont une valeur supra législative.

→ **CE, ass., 30 mai 1952, Dame Kirkwood** : Dans cet arrêt, la requérante considérait qu'un décret d'extradition violait une convention franco-américaine. Ainsi, le CE, pour la première fois, contrôle le décret d'extradition, par rapport aux traités internationaux (acte administratif // traité international), à la condition que ces derniers soient applicables en droit interne.

- **CE**, 30 décembre **1998**, *SA Fromagerie Philipona*, n°170232 : Le CE admet que la confrontation des actes administratifs au droit international vaut pour le droit international classique (originaire et dérivé) ainsi que pour le droit européen (traités de l'UE et règlements communautaires).
- **CE, Assemblée, 12 octobre 2018, SARL Super coiffeur, n°408567** : le CE précise la portée d'une réserve accompagnant un traité ou un accord international et l'attitude que doit adopter le juge administratif qui s'y trouve confronté : Face à un traité ou un accord international qui a fait l'objet de réserves formulées par France, le juge administratif applique le texte international en tenant compte de ces réserves mais sans pouvoir apprécier leur validité.

« Lorsqu'un traité ou un accord a fait l'objet de réserves, visant, pour l'État qui exprime son consentement à être lié par cet engagement, à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines de ses clauses dans leur application à son endroit, il incombe au juge administratif, après s'être assuré qu'elles ont fait l'objet des mêmes mesures de publicité que ce traité ou cet accord, de faire application du texte international en tenant compte de ces réserves. De telles réserves définissant la portée de l'engagement que l'État a entendu souscrire et n'étant pas détachables de la conduite des relations internationales, il n'appartient pas au juge administratif d'en apprécier la validité ».

➤ **Le cas particulier des directives communautaires**

- Depuis **1963**, la **CJCE**, dans son arrêt *Van Gend En Loos*, affirme que, en principe, le **droit communautaire dans sa totalité est d'applicabilité directe**, même si la CJCE avait d'ores et déjà, dans un arrêt de **1960**, reconnu l'**applicabilité directe des directives**.
- **CJCE, Van Duyn, 1974** : La CJCE réaffirme l'application directe des directives si les dispositions sont **claires, précises et inconditionnelles**, ou encore s'il y a une **absence ou un défaut de transposition**.

Cependant, le Conseil d'Etat refusait de longue date de reconnaître un effet direct aux directives puisque celles-ci doivent être transposées.

- **CE, ass., Ministre de l'Intérieur c. Cohn-Bendit, 22 décembre 1978** : Le requérant, **Daniel Cohn-Bendit**, souhaitait que la directive s'applique à la place de l'acte individuel le concernant, qu'elle se substitue à cet acte (on parle d'**invocabilité de substitution**, par opposition à l'invocabilité d'exclusion, qui consiste à exclure l'acte individuel). D'après le CE, peu importe son degré de précision, **la directive n'est pas applicable aux actes individuels** (il n'existe pas d'effet direct/ vertical, comme l'affirme l'arrêt *Van Duyn* de la **CJCE**).