



# Les études du conseil d'état

## LA PLACE DU DROIT INTERNATIONAL ET DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le droit international et le droit communautaire ont une valeur supérieure à celle des actes administratifs .....2

Le droit international et le droit communautaire ont également une valeur supérieure à celle des lois .....3

Le droit international et le droit communautaire ont une valeur inférieure à celle de la Constitution .....3

L'ordre juridique interne est hiérarchisé et structuré et, dans cet ordonnancement des normes, le droit international et le droit communautaire occupent une place tout à fait particulière.

La jurisprudence du Conseil d'État a contribué à définir cette place et s'applique à la faire respecter. Il appartient en effet au juge administratif de contrôler la compatibilité des actes administratifs et des lois avec le droit international et le droit communautaire, tout en veillant à tirer les conséquences de la primauté de la Constitution dans l'ordre interne.

La théorie de la hiérarchie des normes, que l'on doit au juriste autrichien Hans Kelsen (1881-1973), postule que l'ensemble des normes de droit composant un ordre juridique forme un tout structuré et hiérarchisé, chaque norme devant nécessairement respecter une norme qui lui est supérieure. Cette théorie est aujourd'hui au fondement de la plupart des systèmes juridiques et décrit avec efficacité celui mis en place par la Constitution du 4 octobre 1958.

Dans ce système, la Constitution se situe au sommet de la hiérarchie des normes, suivie des lois organiques, qui sont des instruments juridiques pris pour son application. Vient ensuite la loi ordinaire, votée par le Parlement, qui s'impose aux règlements, normes de portée générale dont l'adoption relève du pouvoir exécutif. Parmi ces règlements, les décrets en Conseil d'État priment les décrets simples, qui ont eux-mêmes une valeur supérieure aux arrêtés. Enfin, les décisions administratives individuelles doivent être conformes à l'ensemble des textes de portée générale, qui leur sont supérieurs.

Le droit international, issu principalement des traités dont la France est signataire, et le droit communautaire, issu à l'origine du traité de Rome du 25 mars 1957, modifié depuis à plusieurs reprises, occupent une place un peu particulière dans cet ordonnancement. La jurisprudence du Conseil d'État a contribué à définir cette place et s'applique à la faire respecter.

## **Le droit international et le droit communautaire ont une valeur supérieure à celle des actes administratifs**

Le juge administratif contrôle depuis longtemps la compatibilité des actes administratifs avec les traités internationaux. Il accepte ainsi d'examiner le moyen tiré de la méconnaissance d'une norme internationale à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, Ass., 30 mai 1952, Dame Kirkwood, n° 16690, Recueil Lebon p. 29*). Concernant le droit communautaire dérivé<sup>[1]</sup>, le Conseil d'État a également accepté dès 1984 d'annuler un décret de transposition<sup>[2]</sup> d'une directive<sup>[3]</sup> au motif que ce décret en méconnaissait les objectifs<sup>[4]</sup> (*CE, 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française, n° 2846*). Au-delà, il peut annuler les dispositions de tout acte réglementaire contraire à une directive (*CE, 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature, n°s 41971 et 41972*). Il a aussi précisé que l'administration ne peut, de façon générale, laisser subsister dans l'ordre juridique interne des actes réglementaires illégaux, c'est-à-dire, notamment, contraires au droit international ou au droit communautaire (*CE, Ass., 3 février 1989, Cie Alitalia, n° 74052*). Enfin, il a jugé que la responsabilité de l'administration pouvait être engagée en cas de méconnaissance du droit communautaire, en raison de la faute qu'elle commet de ce fait (*CE, Ass., 28 février 1992, Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France, n° 87753*). Cela signifie qu'une personne ayant subi un dommage en raison de cette méconnaissance peut en principe en obtenir la réparation auprès de l'administration.

Le Conseil d'État a toutefois pendant longtemps refusé d'examiner, lorsqu'il est soulevé à l'encontre d'un acte administratif non réglementaire, le moyen tiré de l'incompatibilité avec une directive (*CE, Ass., 22 décembre 1978, Min. de l'intérieur c/ Cohn-Bendit, n° 11604*). Cette solution de principe reposait sur la définition même de la directive, acte dont seuls les États membres sont destinataires et dont les effets dans leurs ordres juridiques internes sont subordonnés à une opération de transposition [1]. Elle n'avait que peu de conséquences sur l'application concrète du droit communautaire : en effet, la quasi-totalité des actes administratifs non réglementaires trouvent leur fondement dans une règle de portée générale, loi, règlement ou même principe non écrit, dont l'application peut être écartée en cas d'incompatibilité avec une directive, ce qui prive ainsi ces actes de base légale et conduit à leur annulation.

Cependant, compte tenu notamment du fait que la transposition en droit interne des directives communautaire revêt désormais le caractère d'une obligation constitutionnelle (cf. ci-après), la jurisprudence Cohn-Bendit a été tout récemment abandonnée par le Conseil d'État (*CE, Ass., 30 octobre 2009, Mme P..., n° 298348*).

Désormais, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaire.

## **Le droit international et le droit communautaire ont également une valeur supérieure à celle des lois**

L'article 55 de la Constitution de 1958 énonce que « 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 ». Si les juridictions françaises n'ont jamais hésité à conférer cette valeur aux traités adoptés postérieurement à la loi, elles l'ont admis plus tardivement dans l'hypothèse inverse d'une loi postérieure au traité. Depuis 1989, cette supériorité des traités internationaux sur les lois est reconnue sans aucune restriction (*CE, Ass., 20 octobre 1989, Nicolo, n° 108243*).

Le Conseil d'État en a rapidement tiré les conséquences en ce qui concerne le droit communautaire dérivé. Il accepte d'écarter l'application d'une loi contraire à un règlement communautaire (*CE, 24 septembre 1990, M. X..., n° 58657*) ou aux objectifs d'une directive restés non transposés, une fois expiré son délai de transposition (*CE, Ass., 28 février 1992, SA Rothmans International France et SA Philip Morris France, n°s 56776 et 56777*). Il juge également que le gouvernement est tenu de laisser inappliquée une loi incompatible avec le droit communautaire, c'est-à-dire qu'il ne peut légalement prendre les décrets d'application d'une telle loi (*CE, 24 février 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique, n° 195354*).

Lorsqu'il reconnaît l'incompatibilité d'une loi avec une norme internationale, le juge administratif écarte la loi. Cela signifie qu'il la prive de son effet en refusant son application au cas d'espèce, mais il ne l'annule pas (ce qu'il n'a pas le pouvoir de faire). En dehors du litige ayant donné lieu à la saisine du juge administratif, la loi pourra donc continuer à produire des effets dans l'ordre juridique interne. Cependant, le maintien de dispositions législatives incompatibles avec les engagements internationaux de la France engage la responsabilité de l'État, c'est-à-dire qu'un particulier qui aurait subi un préjudice du fait de l'application de ces dispositions peut en obtenir réparation auprès de l'administration (*CE, Ass., 8 février 2007, M. X..., n° 279522*). Il appartient au Parlement d'intervenir dans un tel cas pour modifier la loi en question, afin de la rendre compatible avec la norme supérieure.

## **Le droit international et le droit communautaire ont une valeur inférieure à celle de la Constitution**

L'article 54 de la Constitution dispose qu'en cas de conflit entre un traité et la Constitution, le traité ne peut être ratifié qu'après une modification de la Constitution. En cas de doute, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour apprécier la conformité d'un traité signé, mais encore non ratifié, avec la Constitution. Le traité ne s'impose donc pas à la Constitution, qui demeure la norme suprême.

La jurisprudence du Conseil d'État a eu l'occasion d'affirmer cette supériorité de la Constitution sur le droit international (*CE, 3 juillet 1996, M. Koné, n° 169219*; *CE, 30 octobre 1998, M. Sarran, Levacher et autres, n°s 200286 et 200287*), y compris sur le droit communautaire (*CE, 3 décembre 2001, Syndicat national des industries pharmaceutiques, n° 226514*).

Cependant, la Constitution française consacre une place à part au droit communautaire. Depuis 1992, son article 88-1 affirme la participation de la France aux Communautés et à l'Union européenne, dans les conditions fixées par les traités constitutifs de Rome et de Maastricht. Pour les autorités de notre pays, il en résulte une obligation constitutionnelle de bonne application du droit communautaire et notamment de correcte transposition des directives, ainsi que l'a affirmé le Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle de la conformité à la Constitution d'une loi de transposition d'une directive (*10 juin 2004, n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique*).

Depuis, le Conseil d'État a précisé les implications de cette obligation constitutionnelle, lorsque se trouve contestée la conformité à la Constitution d'actes réglementaires de transposition de directives communautaires dont les objectifs sont inconditionnels et précis, c'est-à-dire ne laissent pas de marge de manœuvre aux autorités nationales sur le fond. Deux solutions extrêmes pouvaient être envisagées. La première consistait à faire prévaloir la seule exigence constitutionnelle de transposition des directives, en refusant d'examiner les moyens tirés de la violation d'autres règles ou principes de valeur également constitutionnelle. La seconde revenait à pratiquer un contrôle de conformité à la Constitution semblable à celui opéré jusqu'alors, en faisant mine d'ignorer l'objet des actes administratifs contestés, c'est-à-dire la mise en œuvre de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives. Le Conseil d'État a choisi d'emprunter une voie médiane inspirée de celle ouverte par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée. Cette solution privilégie une logique de coopération et de dialogue entre les juges nationaux et le juge communautaire, sans pour autant retirer quoi que ce soit à l'effectivité des règles et principes de valeur constitutionnelle (*CE, Ass., 8 février 2007, Sté Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, n° 287110*).

---

*[1]* Le droit communautaire dérivé désigne l'ensemble des actes adoptés par les institutions de la Communauté européenne sur le fondement du traité de Rome, par opposition au droit communautaire primaire, qui désigne l'ensemble des stipulations du traité lui-même. Le droit communautaire dérivé est constitué principalement de deux catégories d'actes : les règlements communautaires, qui s'appliquent directement dans tous les Etats membres ; les directives communautaires, qui fixent des objectifs aux Etats membres, que ceux-ci doivent atteindre en adoptant dans leurs ordres juridiques internes les normes nécessaires (opération désignée sous le nom de « transposition » et pour l'accomplissement de laquelle chaque directive fixe un délai).