

RFDA

RFDA 2012 p.547

L'effet direct des conventions internationales

Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), n° 322326, Lebon ; AJDA 2012. 735¹ ; *ibid.* 936² ; *ibid.* 729, tribune Y. Aguila³, chron. X. Domino et A. Bretonneau⁴

Gaëlle Dumortier, Maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur public

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 a rendu « opposable » le droit à un logement décent et indépendant, jusqu'alors garanti et mis en oeuvre par la loi depuis 1990 sous la forme d'aides de la collectivité. Elle a à cette fin créé un recours spécifique en deux temps, d'abord amiable, devant une Commission de médiation départementale chargée de désigner à l'administration les personnes prioritaires et devant être logées d'urgence, puis contentieux, devant le juge administratif, tendant à ce que celui-ci ordonne le logement ou le relogement de celles d'entre elles qui n'auraient pas reçu dans le délai requis une offre de logement adéquate. Cette nouvelle forme de garantie de l'État, sur laquelle s'est notamment penché le Rapport public 2009 du Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, est dénommée « Droit au logement opposable » (DALO).

Le DALO est ouvert par le législateur « à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir »⁵(1). Parmi ces trois conditions, le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 a mis en oeuvre l'habilitation législative pour définir celles de permanence de la résidence. Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) vous demandent régulièrement son annulation partielle.

Ils invoquent notamment la méconnaissance d'une stipulation de la Convention internationale du travail n° 97 relative aux travailleurs migrants avec laquelle le décret apparaît en délicatesse. Toutefois, en l'état de votre jurisprudence de Section *GISTI* ⁶(2), aux conclusions contraires de Ronny Abraham, seules sont susceptibles d'être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision administrative, qu'elle soit individuelle ou réglementaire, les stipulations de conventions internationales produisant un effet direct à l'égard des particuliers. La stipulation en cause pouvait prêter à hésitation sur ce point, ce qui vous invite, avec quinze ans de recul, à réexaminer cette notion d'effet direct et la portée que le juge doit lui donner : telles sont les principales questions qui vous sont soumises.

Avant cela, vous aurez à traiter une question très différente et à déterminer si, eu égard au statut que le législateur lui a donné, vous devez répondre aux moyens que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), ou aujourd'hui le Défenseur des droits, présenterait dans des observations.

Le GISTI et la FAPIL n'ont en effet pas été les seuls à s'émouvoir du contenu du décret en cause

- Les associations La Cimade, Familles victimes du saturnisme et Fédération droit au logement (DAL) sont intervenues au soutien de leurs conclusions. Vous admettez ces interventions qui sont recevables.

- Plus original et d'ailleurs remarqué dans la presse spécialisée⁷(3), le Centre de recherche et d'étude sur les droits fondamentaux (CREDOF) de l'Université Paris-Est-Nanterre-La-Défense vous a soumis une étude sur la justiciabilité des droits sociaux en se présentant comme *amicus curiae*. Vous apprécierez l'hommage ainsi fait à la novation par laquelle le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 a introduit à l'article R. 625-3 du Code de justice administrative l'« ami de la cour », qui apporte ses lumières au juge dans des affaires délicates, connu depuis longtemps des pays de *common law* et acclimaté par la cour d'appel de Paris dès 1988. L'article R. 625-3 vous réserve toutefois l'initiative de l'invitation. Qu'une personne vous demande à

être votre amie ne vous interdit pas plus qu'elle ne vous oblige à l'inviter, ni même à lui répondre explicitement. Votre réponse se lira dans l'application ou non de l'article R. 625-3, l'avis de *amicus curiae* étant consigné par écrit et communiqué, puis visé selon la pratique inaugurée par votre décision d'Assemblée du 23 décembre dernier *Kandyrine de Brito Paiva* ⁽⁴⁾. En l'espèce il est d'autant moins utile de conférer le statut d'*amicus curiae* à l'auteur de cette étude que celle-ci a été également produite par les requérantes. Elle figure donc déjà au dossier.

- Reste la HALDE, autorité administrative indépendante qui a spontanément présenté des observations comme l'article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 le lui permettait de droit. Elle vous demande de lui en donner acte et soulève plusieurs moyens dont deux, d'ailleurs non fondés, sont distincts de ceux des requérantes et intervenantes. L'un est tiré de la méconnaissance, par le décret, de l'article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont vous avez admis l'effet direct ⁽⁵⁾ et l'autre de sa contrariété avec l'article 14 de la directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante qui a pris la suite de la HALDE le 1^{er} mai 2011, a repris ces observations à son compte.

- L'hésitation vient de ce que le législateur, en permettant à la HALDE puis au Défenseur des droits de présenter de droit des observations, a rendu malaisé son rattachement aux figures familières du procès autres que les parties. Vous ne répondez en effet qu'à un intervenant ⁽⁶⁾, non à un observateur, un expert ou un *amicus curiae*.

Alors que l'article 13 de la loi du 30 décembre 2004 se bornait à l'origine, s'il en était besoin, à permettre aux juridictions lorsqu'elles sont saisies de faits relatifs à des discriminations, d'inviter la Haute autorité, d'office ou à la demande des parties, à présenter des observations, le législateur a ajouté en 2006 ⁽⁷⁾, de façon d'ailleurs peu adaptée au procès administratif, que « la Haute autorité peut elle-même demander à être entendue par ces juridictions ; dans ce cas, cette audition est de droit. »

- La HALDE a-t-elle depuis lors emprunté à l'intervenant davantage que le pouvoir de participer spontanément à une cause, au point de pouvoir faire valoir des moyens propres ? Plusieurs éléments nous conduisent à ne pas vous recommander de vous engager dans une telle interprétation de la loi.

Les travaux préparatoires de la loi de 2006, premier élément, ne révèlent d'autre intention que de sensibiliser davantage le juge aux questions de discrimination. En 2011, lorsque le législateur organique a repris des dispositions similaires pour le Défenseur des droits ⁽⁸⁾, il n'a nullement abandonné le terme d'« observations », au contraire, il l'a réitéré à propos des deux hypothèses : observations sur invitation du juge ou spontanées.

Or c'est le deuxième élément qui nous détermine, le juge judiciaire avait entre temps tranché la question dans un sens que le législateur aurait pu vouloir désavouer et dont les débats montrent qu'au contraire il les a inspirés. Par un arrêt du 2 juin 2010 *Yusen air & Sea service* ⁽⁹⁾, la Chambre sociale de la Cour de cassation a jugé que violait la loi de 2004 la cour d'appel qui déclarait l'intervention de la HALDE recevable alors qu'elle devait se borner à l'entendre en ses observations - sans lui répondre donc -. Elle a également jugé que la faculté ouverte par la loi à la HALDE ne méconnaissait pas en elle-même les exigences du procès équitable et de l'égalité des armes dès lors que les parties sont en mesure de répliquer par écrit et oralement à ces observations et que le juge apprécie la valeur probante des pièces qui lui sont fournies et qui ont été soumises au débat contradictoire. La Chambre sociale a réitéré un tel raisonnement dans un arrêt *BNP Paribas* du 2 février 2011 ⁽¹⁰⁾ pour refuser de transmettre au Conseil constitutionnel, comme non sérieuse, la question de la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives.

Cela nous conduit au troisième élément dont il faut être conscient. Les critiques que le juge judiciaire a écartées sont le reflet de craintes sur le poids démesuré que la HALDE ou le Défenseur des droits pourrait exercer sur le procès. En effet, la HALDE dispose de pouvoirs d'investigation importants, encore élargis pour le Défenseur des droits, notamment par la communication de documents, l'audition de toute personne ou les vérifications sur place. En outre, elle assiste les victimes de discrimination dans la constitution de leur dossier.

Maintenir la HALDE en position d'observateur - le cas échéant de droit - préserve un équilibre. En ne permettant pas à cette autorité dépourvue de personnalité morale de saisir elle-même le juge sauf par mise en mouvement de l'action publique et en soulignant, s'agissant du Défenseur des droits, qu'il ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle, le législateur l'invite plutôt à revêtir l'habit de l'expert ou de

l'amicus curiae pour éclairer le juge sur les questions de discrimination dont elle est en charge. À l'audience de vos sous-sections réunies, l'avocat de la HALDE avançait une comparaison avec le ministère public partie jointe en matière civile, cadre dans lequel ce dernier intervient pour faire connaître son avis sur l'application de la loi dans une affaire dont il a communication. En tout état de cause cette prise de parole est comme la nôtre devant vous : le juge l'écoute et n'y répond pas.

D'ailleurs, c'est le quatrième élément, la HALDE n'a à présenter ni conclusions ni moyens. Sans doute avez-vous l'habitude, depuis votre décision d'Assemblée du 30 octobre 2009 *M^{me} Perreux* ⁽¹¹⁾, non seulement de viser, mais aussi d'analyser les observations qu'elle-même, faisant appel à un avocat aux conseils, présente sous cette forme. Mais ce traitement particulier, auquel vous pourriez renoncer s'il prêtait à confusion, est la marque seule de la considération que vous portez à son statut législatif particulier, non d'une intention de l'inciter à soulever des moyens et moins encore de vous disposer à y répondre, lors même que les parties qui en ont communication ne les auraient pas repris à leur compte.

Nous en voulons pour preuve que vous venez, le 22 février, dans une décision *Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur* ⁽¹²⁾, de faire écho à l'arrêt de la Chambre sociale du 2 juin 2010 notamment en censurant pour erreur de droit l'arrêt d'une cour qui avait admis l'intervention de la HALDE au lieu de se limiter à prendre en compte ses observations - et sans d'ailleurs avoir à lui en « donner acte » comme elle vous le demande -. C'était certes en plein contentieux, où l'intervenant est le plus proche de celui qui a pour objet, selon l'article 66 du Code de procédure civile, de rendre un tiers partie au procès. Mais il serait peu lisible d'en juger différemment en excès de pouvoir.

Vous ne répondrez donc pas à la HALDE non plus que vous n'aurez à le faire au Défenseur des droits.

Cette première question réglée, venons-en au décret

- Son contenu ne porte que sur l'une des trois conditions pour accéder au DALO : celle de permanence de la résidence. Il ne semble en outre régler le sort que des étrangers - bien que la loi ne leur réserve pas la condition de permanence de la résidence.

Pour les citoyens de l'Union européenne et assimilés, la condition de permanence de la résidence est réputée remplie par la réalisation de celles d'un séjour régulier supérieur à trois mois. Pour les autres, trois catégories sont distinguées : les titulaires d'une carte de résident ou équivalent, d'une part, qui satisfont à la condition de permanence de la résidence ; les titulaires de certains titres de séjour, d'autre part, qui doivent justifier d'au moins deux années de résidence ininterrompue sous couvert de l'un de ces titres renouvelé au moins deux fois ; les autres, enfin, qui sont regardés comme ne remplissant pas la condition de permanence de la résidence.

C'est sur ce délai de deux ans et cette différenciation entre les catégories d'étrangers que les requérantes et intervenantes concentrent leurs critiques en vous demandent l'annulation du décret en tant qu'il concerne, de façon divisible, les deux dernières catégories.

- Vous écarterez les moyens tirés du défaut de consultation du Conseil national de l'habitat et du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale, auxquels le décret n'avait pas à être obligatoirement soumis, ainsi que de son absence de conformité à l'habilitation donnée par la loi. Celle-ci ne l'obligeait pas à donner de la permanence de la résidence une définition identique à celle prévue pour l'accès à un logement locatif social, quand bien même un tel alignement avait été évoqué lors des travaux parlementaire et pouvait se prévaloir de ce que le recours amiable du DALO est précisément ouvert par le II de l'article L. 441-2-3-1 du Code aux personnes satisfaisant aux conditions d'accès à un logement locatif social.

- S'agissant de la conformité à des normes de valeur constitutionnelles, la loi ne fait écran à votre contrôle que sur le principe d'un délai, qui seul trouve implicitement sa source dans l'exigence par le législateur d'un certain degré de permanence de résidence plutôt que d'une simple condition de résidence, mais non sur la durée du délai retenue par le pouvoir réglementaire pour le mettre en oeuvre. Nous renvoyons sur ce point qui fait parfois débat et que conteste le ministre, à la rédaction nette de votre récente décision du 27 octobre 2011 *Confédération française démocratique du travail et autres* ⁽¹³⁾ sur l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de vingt-cinq ans. La loi ne fait pas non plus écran sur la différenciation du traitement entre étrangers.

- Mais le décret ne porte en tout état de cause par lui-même atteinte ni à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, objectif de valeur constitutionnelle dégagé par le Conseil constitutionnel

dans une décision n° 94-359-DC du 19 janvier 1995 *Diversité de l'habitat* ¶(14), ni au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, même en fixant un délai de deux ans.

Le Conseil constitutionnel fait dépendre la marge de manoeuvre du pouvoir réglementaire sur ce type de délai, des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés ¶(15), et a récemment, sur votre renvoi, admis un délai de cinq ans pour l'accès des étrangers au revenu de solidarité active ¶(16). Or le délai de deux ans n'affecte pas le droit à l'hébergement, qui est pour sa part inconditionnel et dont vous venez de renforcer l'effectivité en jugeant qu'il peut constituer une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ¶(17). Il ne s'ajoute pas non plus au délai d'attente auquel l'article L. 441-2-3-1 soumet par ailleurs les bénéficiaires du DALO qui ne relèvent pas d'une urgence les en exemptant, délai avec lequel il peut se fondre pour que le droit soit effectivement ouvert à son terme ¶(18). Vous écarterez donc ces moyens en tout état de cause, sans vous aventurer aujourd'hui sur les terres encore incomplètement explorées des conditions dans lesquelles un objectif de valeur constitutionnelle - et notamment celui-ci - peut être utilement invoqué à l'encontre d'un acte réglementaire.

- En revanche, un moyen tiré de la rupture d'égalité est fondé.

Non pas entre communautaires ou résidents et autres étrangers, c'est-à-dire entre ceux qui satisfont de plein droit à la condition et les autres : la faculté des premiers de séjourner sur le territoire durablement les place dans une situation suffisamment différente au regard de l'objet du décret.

Mais c'est entre ces autres étrangers que le moyen est fondé. Le tri opéré entre les différents titres de séjour excluant l'accès au DALO et les autres, dont le gouvernement ne tente même pas de vous avancer une justification, n'en trouve aucune pertinente pour trois des titres exclus : carte de séjour temporaire portant la mention étudiant, salarié en mission, carte compétences et talents. Leurs titulaires ne signent certes pas de contrat d'accueil et d'intégration - piste évoquée lors des travaux parlementaires - et doivent justifier d'un certain niveau de revenus, mais il s'agit là d'éléments sans lien avec une quelconque permanence de leur résidence. Quant à la durée de validité du titre, qui pourrait présenter un lien objectif avec la permanence de la résidence, elle est identique à celle des autres cartes de séjour temporaire pour celles portant la mention étudiant - dont le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée de 1993 a jugé qu'ils n'étaient pas dans une situation différente de celle des autres demandeurs au regard du bénéfice du regroupement familial - et elle est même supérieure, puisque de trois ans, pour les salariés en mission et pour les cartes compétences et talents.

Le décret est donc entaché d'une rupture d'égalité illégale en tant qu'il exclut ces trois titres.

L'annulation en résultant n'étant que partielle, restent les moyens d'inconventionnalité. Parmi ceux-ci, celui tiré de la contrariété du décret avec l'article 6 de la Convention internationale du travail n° 97 sur les travailleurs migrants est fondé

- Par l'article 6 de cette Convention signée à Genève en 1949, ratifiée par une cinquantaine d'États dont les fondateurs de la Communauté européenne, et publiée, les États membres s'engagent à appliquer sans discrimination aux immigrants - c'est-à-dire aux travailleurs migrants au sens défini par son article 11 de façon large - qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement « qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants » en ce qui concerne certaines matières et notamment, lorsqu'elle est réglementée, en matière de logement.

- Il est peu douteux que le droit au logement opposable s'y rattache et que le contenu du décret n'est pas compatible avec les stipulations invoquées. L'interprétation souple à laquelle pourrait laisser place l'interdiction d'un traitement discriminatoire envers les travailleurs migrants est fermée par l'engagement à appliquer un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui fait aux nationaux. Et si les conventions internationales du travail donnent parfois prise à des interprétations non littérales, c'est au contraire pour celle invoquée, le principe d'une stricte égalité de traitement que réaffirment les décisions, rapports, recommandations et documents de l'Organisation internationale du travail, la France ayant de surcroît été priée de veiller à l'application de ce principe. Pour votre part, vous vous en tenez au traitement national dès lors qu'une stipulation d'une convention internationale en prévoit le bénéfice ¶(19).

Accueillir le moyen suppose toutefois qu'il puisse être utilement invoqué dans le présent litige, ce qui, en l'état constant de votre jurisprudence depuis la décision *GISTI* de 1997, ne pourrait être le cas si la

stipulation était dénuée d'effet direct. Vous n'avez expressément tranché si elle était d'effet direct dans aucun des précédents où cette convention vous a été soumise, d'où les deux autres questions aujourd'hui soumises à votre Assemblée : cette stipulation est-elle d'effet direct ? A-t-elle besoin de l'être pour pouvoir être invoquée utilement dans ce litige ? Votre réflexion ne couvrira pas l'« ordre juridique intégré que constitue l'Union européenne », selon les termes de votre décision *Kandyrine* précitée, dont les particularités ne lui permettent plus d'être entièrement assimilé au droit international général - sans que cela suffise à condamner une solution qui s'alimenterait à ce laboratoire.

Cette stipulation est-elle d'effet direct ?

- Même s'il arrive qu'elle les recouvre, la notion d'effet direct est plus précise que celles d'effet, de normativité, d'invocabilité avec lesquelles il faut donc se garder de la confondre.

C'est une notion ancienne, née à l'époque où dominaient les traités traditionnels de paix, de guerre, de commerce, de cessions de terres etc., parfois désignés comme des traités « contrats » par opposition avec les traités « lois » qui se sont développés depuis la deuxième moitié du XX^e siècle. Elle identifie une convention internationale qui, nonobstant son origine contractuelle, crée par elle-même à l'égard des particuliers des droits ou des obligations dont ils peuvent se prévaloir devant les tribunaux nationaux.

L'approche de la notion en droit international, exprimée le 3 mars 1928 par la Cour permanente de justice internationale dans un avis consultatif sur la compétence des tribunaux de Dantzig à propos d'un traité non incorporé en droit interne, rejoint le point de vue du droit national qu'on pouvait lire dès 1829 sous la plume du juge Marshall dans l'arrêt *Foster et Elam v. Neilson* de la Cour suprême des États-Unis, État moniste pionnier. Le principe est, en vertu de l'effet relatif des contrats, l'absence d'effet direct, et l'effet direct l'exception. Cette exception joue lorsque le traité a, dans l'intention des parties, pour objet d'adopter des règles déterminées créant des droits et obligations pour les particuliers et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. Une telle intention est traduite par les termes du traité s'il est *self-executing*, c'est-à-dire opératoire de lui-même sans nécessiter le secours d'une mesure interne.

Il est usuel de distinguer ces deux conditions cumulatives de l'effet direct, l'une dite « subjective » tenant à l'intention des parties quant au « destinataire » du traité (États seulement ou particuliers également), et l'autre dite « objective », en quelque sorte « technique » et qui n'est pas propre aux normes de source internationale, tenant à la nécessité matérielle que son contenu soit suffisamment complet pour régir immédiatement une situation juridique concrète. La pratique juridictionnelle peut être plus circulaire, l'intention des parties quant au destinataire se recherchant dans l'objet, donc le contenu du traité, et le caractère insuffisamment complet des règles adoptées ne faisant que traduire l'intention des parties de ne pas créer dans le chef des particuliers des droits et obligations directement invocables devant les tribunaux nationaux mais d'en rendre les autorités étatiques seules débitrices. L'absence d'effet direct d'un traité a pour résultat, quelle qu'en soit la cause, qu'il se borne à créer des droits et obligations pour les États, ce qui explique votre rédaction fréquente selon laquelle « ces stipulations créent seulement des obligations entre les États parties et ne produisent pas d'effet direct ».

Cette définition et cette trame de raisonnement ont résisté au développement des traités « lois » et demeurent largement partagées par les juridictions nationales et internationales, même si les seuils de reconnaissance par ces dernières de l'effet direct ne sont pas identiques et si elles n'en tirent pas toutes les mêmes conséquences. La Cour internationale de justice a conservé la même ligne²⁰. La Cour suprême des États-Unis en a encore récemment fait application dans un arrêt du 25 mars 2008 *Medellin v. Texas* pour dénier tout caractère « auto-exécutoire » (*self executing*) aux arrêts de la Cour internationale de justice. La Cour de justice des communautés européennes, qui a développé une jurisprudence nourrie et détaillée sur la recherche de l'effet direct, l'a fait selon une démarche, au moins dans son affirmation, uniforme pour le droit communautaire et les traités internationaux auxquels l'Union est partie, sans innover sur le fond dans la définition de la notion ni dans ses critères²¹.

- Votre jurisprudence, pour sa part, n'a acclimaté la notion qu'avec prudence.
- Il est remarquable en effet, alors que votre décision *Dame Kirkwood*²² avait dès le 30 mai 1952, sous l'empire de la Constitution de 1946, jugé qu'un requérant était recevable à invoquer à l'encontre d'un acte administratif la violation d'une convention internationale, que l'expression d'effet direct d'un accord international n'apparaisse que plus de trente ans plus tard, à partir de votre décision du 20 avril 1984 *Ministre du budget c. M^{lle} Valton*²³ - il s'agissait alors de la Charte sociale européenne -.

Certaines décisions antérieures ont pourtant évoqué des stipulations « ne créant pas seulement des obligations entre les gouvernements signataires mais introduites dans cet acte diplomatique au profit des individus lesquels peuvent ainsi s'en prévaloir pour obtenir l'annulation de la décision prise à leur encontre » ¶(24), ou ne créant par elle-même « aucune règle de droit qui soit directement applicable et puisse être utilement invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir » ¶(25). Vous avez parlé aussi d'un traité qui « n'est pas entré en vigueur » en l'absence du texte d'application de droit national nécessaire ¶(26). Le président Odent faisait état dans son Cours des traités « qui, tout en ayant aussi des effets en droit international public, ont des effets sur les droits et obligations et la situation juridique des ressortissants des États signataires » ¶(27).

Mais vous avez pu hésiter à utiliser une notion partiellement propre aux traités et dont, n'étant pas le seul auteur, vous êtes moins maîtres. D'ailleurs, vous avez continué après 1984, et même après votre décision *GISTI* de 1997, à passer parfois par des périphrases ¶(28). Le Rapport du Conseil d'État de 1985 *Droit international et droit français*, ne parle, dans le sillage de la Cour suprême des États-Unis, que d'accord « auto-exécutoire » ¶(29).

- Plus prudents encore avez-vous été dans la définition et les critères de recherche de l'effet direct que vous n'avez jamais fixés au-delà de ces périphrases. Votre décision *GISTI*, en particulier, n'en dit rien.

- Ce silence, quoique partagé par nombre de juridictions, peut apparaître, avec quinze ans de recul, avoir contribué à rendre votre jurisprudence peu assurée.

D'un côté, l'habitude a été prise d'aller puiser dans les conclusions de Ronny Abraham la méthode de recherche qu'il préconisait. De l'autre pourtant, la pratique s'en est parfois écartée et, notamment, un poids important, voire déterminant, semble, comme y engageait le Rapport de 1985, avoir été conservé au verrou commode de la formulation de stipulations telle que « les États s'engagent à » ¶(30), quoique vos commissaires du gouvernement en aient parfois souligné la cohérence trompeuse ¶(31) ou vous aient convaincus le temps d'un remords d'y renoncer ¶(32). Et, en définitive, vous contournez fréquemment la question en rejetant les moyens d'inconventionnalité au fond « en tout état de cause », voire parfois sans cette formule, tout comme la Cour de cassation dans ses formations civiles.

- Il y a dix ans, le président Genevois a pu décrire votre méthode d'interprétation de la loi comme un acte de connaissance de la volonté du législateur n'excluant pas de votre part tout acte de volonté ¶(33). Le temps peut être venu de vous fixer quelques lignes de conduite guidant votre recherche de l'effet direct des traités, acte de connaissance de l'intention des parties n'excluant pas que vous fassiez acte de volonté, par souci de sécurité juridique autant que pour clarifier le degré de pénétration dans l'ordre interne que vous consentez aux conventions internationales.

- La Cour de justice de l'Union européenne a sa place dans votre démarche. Non seulement parce que sa jurisprudence nourrie est une référence utile sur cette notion partagée. Mais parce que c'est même à elle qu'incombe, lorsque le litige relève du droit de l'Union, de donner une interprétation uniforme des traités signés à la fois par l'Union et par ses États-membres, y compris d'apprécier, au besoin sur renvoi préjudiciel, s'ils produisent un effet direct ¶(34). Hormis ce cas, l'existence d'un organe de règlement des différends ou les éventuelles divergences des États entre eux sur l'interprétation du traité ne vous privent pas par elles-mêmes de la compétence pour apprécier l'effet qu'il produit, qui est vôtre depuis votre décision d'Assemblée du 29 juin 1990 *GISTI* ¶(35).

- Un point est acquis : comme pour la condition de réciprocité de l'article 55 de la Constitution, cette appréciation peut être portée stipulation par stipulation - voire paragraphe par paragraphe, comme pour le long article 6 de la Convention d'Aarhus --, sauf exception ¶(36). La Cour de cassation, qui s'y est un temps refusé à propos de la Convention relative aux droits de l'enfant ¶(37), s'est désormais ralliée à cette pratique raisonnable ¶(38). Les véritables mosaïques au sein d'un accord international auxquelles elle a parfois l'inconvénient d'aboutir ne seraient à regretter que si elles n'étaient pas justifiées par une différence de portée entre les stipulations, ce dont des lignes de conduite claires peuvent contribuer à vous préserver.

- Le premier axe d'interprétation est l'objet du traité ou de la stipulation : vise-t-il à créer des effets, au-delà de ses signataires, sur la situation juridique des particuliers ?

Certaines juridictions étrangères ont renoncé à ce critère discuté, notamment au Luxembourg et surtout aux Pays-Bas, où seule la nécessité ou non d'émettre un acte national est pour la Cour suprême déterminante y compris lorsqu'un accord impose des obligations seulement à charge des États ¶(39). Abandonner ce

critère supposerait implicitement que toutes les conventions internationales aient vocation à créer des droits ou obligations dans le chef des particuliers, ce qui peut paraître excessif.

Pleinement justifié serait en revanche de vous inspirer de ce qu'a fait la Cour de justice pour le droit communautaire dans son arrêt *Van Gend en Loos* et de présumer cette condition satisfaite pour toute stipulation de traités qui par nature, par exemple parce qu'ils affirment eux-mêmes, dans leur intitulé ou leur corps, énoncer des droits, seraient regardés comme ayant pour objet même de reconnaître des droits aux particuliers, de même que la réserve de réciprocité de l'article 55 de la Constitution ne peut être opposée aux traités humanitaires⁽⁴⁰⁾. Cette pratique semble être désormais celle de la Cour de cassation.

Quant aux autres traités, vous n'en apprécieriez pas moins au cas par cas si la règle éventuellement créée est susceptible d'engendrer des droits pour les particuliers. La Cour de justice le mesure eu égard à « la nature » ou « l'esprit » et « l'économie » du Traité (*Kupferberg*) mais le contenu de la stipulation elle-même peut aussi jouer comme le montrent votre décision *Bouilliez* et l'arrêt *LaGrand* de la Cour internationale de justice, précités, à propos de deux stipulations de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires. Ceux-ci s'attachent, pour reconnaître l'effet direct, au libellé de la stipulation, qui parle elle-même de « droits », et à ce que les particuliers sont « en droit » d'en attendre. Un raisonnement de ce type est à privilégier lorsqu'il est possible, comme on pouvait penser qu'il l'était dans l'affaire précitée *Garcia-Henriquez* s'agissant d'une stipulation d'une convention bilatérale prévoyant la consultation du gouvernement colombien lorsque l'extradition de l'un de ses ressortissants est demandée par un pays tiers.

- Venons-en au deuxième axe de recherche : les termes du traité ou de la stipulation.

Que l'effet direct doive être recherché dans les termes du traité, même lorsqu'ils n'en disent expressément rien, n'est pas douteux. Toutes les juridictions utilisent, parfois exclusivement, cette règle d'interprétation rappelée par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon laquelle « un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ».

Les termes du traité permettent de déterminer, d'abord s'il a un effet normatif quelconque, ensuite l'étendue de cet effet : immédiat jusqu'aux particuliers dont il suffit à modifier la situation juridique, ou de caractère médiat, sur l'État qu'il peut obliger dans son activité normative interne. Comme le synthétise dans une formule claire l'arrêt *Demirel c. Ville de Schwäbisch Gmünd* du 30 septembre 1987⁽⁴¹⁾ de la Cour de justice des communautés : « Une disposition d'un accord... doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur ».

Il y a trois impasses dont vous vous garderez pourtant dans ce labyrinthe.

La première serait de conférer un poids excessif à la clarté et à la précision des termes. Comme pour le droit national, l'imprécision ou le flou du texte n'interdisent pas qu'une stipulation produise des effets, même directs : l'intérêt supérieur de l'enfant de l'article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, le procès équitable de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à une vie familiale normale de son article 8 sont d'effet direct lors même qu'ils sont imprécis. Ce qu'il faut, c'est que le texte soit normatif, qu'il énonce un droit ou une obligation identifiable.

Cet examen ne peut non plus, deuxième impasse, s'arrêter au choix rédactionnel entre « les États s'engagent, veillent à » ou toute autre rhétorique habituelle dans un instrument contractuel - qui renverrait à un acte interne - et le choix du style direct - qui lèverait l'obstacle -. Le rapport de 1985 en admettait lui-même la faiblesse, qui vaut pour les tentatives, d'ailleurs non convergentes, de tracer des catégories selon les formulations. Elle tient à ce que les négociateurs des traités, s'ils n'en choisissent certes pas les termes au hasard, n'ont toutefois pas pour seule préoccupation de déterminer leur effet direct - même si une telle préoccupation peut exister comme l'indiquait le président Laroque à propos de la Charte sociale européenne dans un article à *Droit social* en mars 1979⁽⁴²⁾ -. Ainsi que le dit l'arrêt *Van Gend en Loos*⁽⁴³⁾, le fait qu'une stipulation désigne les États-membres comme sujets de l'obligation n'implique pas que leurs ressortissants ne puissent en être les bénéficiaires. C'est pourquoi le choix rédactionnel ne dispense pas d'examiner les termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, et ne peut constituer qu'un indice, d'abord du caractère normatif de la stipulation que ses termes vous permettent de vérifier, ensuite de son caractère médiat.

Quant à ce caractère médiat du droit éventuellement créé, il ne peut, troisième impasse, se déduire du renvoi à une mesure nationale ou de ce qu'une telle mesure nationale en faciliterait l'exercice. Il faut encore que l'effet direct soit manifestement impossible en l'absence d'une telle mesure, qu'il soit, dit l'arrêt *Demirel*, subordonné, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'un acte ultérieur. C'est le principe auquel vous vous tenez s'agissant de l'entrée en vigueur des lois et règlements⁴⁴, le juge ne pouvant faire obstacle à l'entrée en vigueur d'une norme apte à produire des effets. À l'opposé des États-Unis dont l'arrêt *Medellin* de la Cour suprême retient une présomption inverse, c'est le choix fait au Luxembourg, dont les juridictions depuis plus de cinquante ans, présumant que les dispositions d'un traité sont *self-executing*. Ce qui est dirimant, c'est le caractère insuffisamment complet de la norme, qu'il faut admettre lorsque le traité laisse à l'État une marge d'appréciation, un pouvoir discrétionnaire quant à l'étendue, aux conditions ou aux modalités du droit ou de l'obligation dont il se borne à prévoir le principe, sous forme en quelque sorte d'objectif.

À l'inverse, vous pouvez associer certains termes au caractère auto-exécutoire de la stipulation. Il en va ainsi, comme le souligne l'arrêt *Van Gend en Loos*, de ceux qui ferment précisément toute marge de manoeuvre parce que les États-membres s'engagent à ne pas faire, s'interdisent certains comportements précis, par exemple toute discrimination. Il en va de même de ceux par lesquels ils s'engagent à aligner leur comportement sur une autre matière : application du traitement fait aux nationaux, application du traitement le plus favorable : la Cour de justice des communautés juge que de telles stipulations sont par essence d'effet direct⁴⁵.

Ces lignes de conduite clarifieraient votre jurisprudence dans le sens de l'effectivité des droits promus par les traités, sans la bouleverser ni la faire basculer vers le « tout effet direct », basculement qui ne se justifierait ni au regard de la situation précise que cette notion doit continuer de caractériser ni pour servir à régler à lui seul les questions d'invocabilité qui s'en distinguent.

- Appliquées à la stipulation qui vous occupe, ces guides conduisent à constater son effet direct. Elle trouve place au sein d'une convention internationale du travail dont l'objet est de créer des droits pour les particuliers, elle est normative et, si ses termes débutent par « les États s'engagent à », l'engagement consiste à s'obliger à appliquer sans discrimination un traitement qui ne soit pas moins favorable que le traitement national. Rien qui ne soit là manifestement impossible à appliquer directement.

- La formation qui est la vôtre permet toutefois de ne pas en rester à ce constat qui suffirait à régler le litige, et de vous demander si ce détour par l'effet direct vous était nécessaire.

Cette troisième et dernière question se ramène à ceci : dans quelle mesure peut-on affirmer, comme la Cour suprême des États-Unis en 1829, qu'une stipulation dénuée d'effet direct ne s'adresse pas au juge interne ?

- Si, trente ans après votre décision *Dame Kirkwood*, vous avez pu juger commode de faire appel à cette notion, c'est parce qu'elle met un nom sur une recherche qu'il est parfois nécessaire au juge de mener.

Car la convention internationale d'effet direct a une propriété qui la différencie des autres : elle produit des effets juridiques renforcés tels qu'ils permettent à un justiciable de l'invoquer quelle que soit la technique à mettre en oeuvre par le juge. Comme le dit la Constitution des Pays-Bas, pays moniste qui pose l'effet direct en condition de la primauté du droit international en droit interne, elle « engage chacun » et lie autant les citoyens que les autorités nationales. Elle est susceptible de produire ses effets dans tous les sens : de façon « descendante », les particuliers pouvant réclamer à l'État de la respecter, autant qu'« ascendante », l'État pouvant l'opposer aux particuliers et autant qu'« horizontale », c'est-à-dire qu'elle peut jouer entre particuliers. Pour faire appel à des catégories inspirées de celles devenues classiques du professeur Simon en droit de l'Union, le justiciable peut sur son fondement demander au juge non seulement d'interpréter de façon conforme le droit national, de réparer son préjudice né de l'inconventionnalité d'une loi ou décision interne ou d'écarter la norme interne inconventionnelle, mais même au besoin de substituer ou d'ajouter la stipulation conventionnelle au droit national incompatible ou incomplet pour régler le litige. L'effet direct est donc associé à un état maximal de normativité et de « justiciabilité » dans l'ordre interne.

Or il y a des litiges dans lesquels il est nécessaire que la convention internationale ait des effets de cette nature pour pouvoir être utilement invoquée. Ce sont ceux à caractère subjectif, dans lesquels le justiciable réclame au juge d'appliquer directement à sa situation particulière le traité dont il prétend tenir un droit. Tel est le cas, pour le juge judiciaire, en matière civile - le juge pénal paraissant pour sa part l'ignorer -. Pour le juge administratif, il est plus malaisé de fixer de manière exacte les litiges concernés mais on peut

grossièrement admettre qu'en excès de pouvoir, tel est le cas des recours contre les décisions individuelles. C'est en tout cas, dès votre décision *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit* ¶(46), le partage que vous avez retenu pour les directives communautaires, sur le principe duquel votre décision *M^{me} Perreux* ¶(47) ne revient pas - le partage étant plus précisément entre recours contre des décisions réglementaires et non réglementaires -.

B Lorsqu'une stipulation ne produit pas d'effet direct, votre décision *GISTI* de 1997 en déduit qu'elle ne peut jamais être utilement invoquée en excès de pouvoir. Deux justifications sont envisageables à un tel raisonnement. Soit une convention internationale ne peut produire d'autre effet normatif dans l'ordre interne qu'un effet direct. Soit aucun autre effet n'est saisissable par le juge de l'excès de pouvoir.

- L'hypothèse qu'une convention internationale ne pourrait dans l'ordre interne produire d'autre effet normatif qu'un effet direct se heurte au constat partagé qu'une convention internationale, qu'elle soit ou non d'effet direct, est susceptible, quoique dans une mesure variable, de contraindre le comportement normatif interne des autorités publiques.

- L'ordre international tient pour « un principe allant de soi » qu'« un État qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris » ¶(48).

Cette obligation résulte aussi de la Constitution. Le Conseil constitutionnel juge que la règle *Pacta sunt servanda* est au nombre des règles du droit public international auxquelles la République française se conforme en vertu du quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et c'est sur elle, avec l'article 55 de la Constitution, qu'il se fondait d'ailleurs en matière de droit communautaire jusqu'à ce qu'il utilise, à compter de 2004, l'ancrage nouveau de l'article 88-1 ¶(49). Et il déduit de l'article 55 « qu'il appartient aux divers organes de l'État de veiller à l'application de ces conventions internationales dans leurs compétences respectives » ¶(50).

Vous-mêmes admettez cette obligation. Votre décision du 24 février 1999 *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique* ¶(51) juge conforme « aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, telles qu'elles découlent de l'article 55 de la Constitution », l'abstention de prendre le règlement d'application d'une loi incompatible avec une stipulation conventionnelle - par un raisonnement qui n'apparaît pas limité au cas de la directive communautaire qui était en cause -. Votre Section en a tiré les conséquences dans sa décision *Section française de l'Observatoire international des prisons* du 31 octobre 2008 ¶(52) en jugeant illégale l'intervention du pouvoir réglementaire en application d'une loi inconstitutionnelle. Votre décision d'Assemblée du 8 février 2007, *Gardedieu* ¶(53), admet que la responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée « en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques », sans là non plus restreindre son raisonnement à celles qui sont d'effet direct comme c'était en l'occurrence le cas pour la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comme l'écrivait Marcel Waline en commentant la décision *Kirkwood*, tout traité international introduit en droit interne est dès lors « incontestablement au nombre... des règles de droit qui s'imposent au respect de toutes les autorités publiques ».

- En revanche, si l'article 55 permet d'admettre le principe de l'obligation, il ne permet pas de mesurer l'étendue de cette obligation. Il définit des conditions qui, lorsqu'elles sont remplies - mais uniquement en ce cas - introduisent les traités ou accords dans l'ordre interne et permettent qu'ils y aient une autorité. Il prévoit qu'alors, cette autorité est supérieure à celle des lois. Il n'a en revanche pas de portée en lui-même sur la nature et l'intensité des effets qu'ils produisent en droit interne, dont il ne dit rien et ne prétend rien dire. Il les importe en quelque sorte sans les modifier. Le rapport de 1985 ¶(54) y voyait un « point capital sur lequel sont d'accord... les sections administratives et la Section du contentieux », tempérant ainsi, comme le faisait déjà le président Odent dans son cours ¶(55), les conclusions par lesquelles, dans l'affaire *Kirkwood* ¶(56), le commissaire du gouvernement Letourneur ne voyait dans les conventions internationales introduites dans l'ordre interne qu'une variété de la loi, que le juge devrait traiter comme telle.

C'est donc en réalité de la portée normative du traité sur l'ordre interne que dépend l'étendue des effets qu'il y produit. Les conventions internationales se prêtent par nature davantage que d'autres instruments à un contenu peu ou pas normatif, à un degré faible ou inexistant d'engagement, de l'ordre de la déclaration d'intention ou de la recommandation, que certaines formules peuvent refléter. Elles s'y prêtent davantage

que la Constitution, dont votre décision d'Assemblée du 3 octobre 2008 *Commune d'Annecy* ¶(57) a, à la suite du Conseil constitutionnel, étendu le « potentiel de normativité » à la Charte de l'environnement. Ils s'y prêtent davantage que les lois, dont les considérations générales du Rapport annuel du Conseil d'État de 1991 sur la sécurité juridique déplorait sous une belle plume qu'elles perdent de vue la définition de Portalis, selon laquelle « la loi ordonne, permet ou interdit », en devenant « un droit mou, un droit flou, un droit « à l'état gazeux » ¶(58). Voyez, pour une décision écartant l'opérance de l'invocation de la stipulation d'une convention internationale en raison de son défaut de caractère normatif, *Syndicat national des officiers mécaniciens de l'aviation civile* ¶(59) du 20 novembre 1981.

Mais cette catégorie n'est pas le tout des conventions internationales dénuées d'effet direct. Entre les stipulations sans portée normative et les stipulation d'effet direct, il y a des stipulations qui contraignent les pouvoirs publics et les autorités administratives dans l'ordre interne, soit à faire - à abroger les lois ou règlements contraires à leur engagement ou à prendre les mesures auxquelles les engagerait un traité -, soit au moins à ne pas faire - à ne pas prendre de mesure contredisant cet engagement -. La Cour Suprême des États-Unis ne disait rien d'autre en 1829 et c'est bien le raisonnement qui vous a conduit, s'agissant des directives communautaires, à leur trouver une force normative suffisante pour admettre qu'elles obligeaient les autorités publiques à prendre ou à ne pas prendre certains actes.

- Reste alors la seconde justification possible de votre décision *G/STI*, selon laquelle, même normative, la stipulation dépourvue d'effet direct ne serait susceptible d'aucune application juridictionnelle interne - notamment en contentieux de la légalité -, seul le juge international pouvant en connaître.
- Or, sur cette question qui agite la doctrine et donne lieu à des solutions juridictionnelles encore tâtonnantes, une idée nuancée émerge, selon laquelle dans certains litiges et devant certains juges, des effets normatifs plus limités qu'un effet direct suffisent à ce qu'une convention internationale puisse être utilement invoquée.

Comme les autres juges internes, vous interprétez le droit national à la lumière des stipulations de conventions internationales même dépourvues d'effet direct ¶(60). L'engagement de la responsabilité de l'État pour avoir manqué dans son activité législative au respect des conventions internationales ne paraît pas davantage, dans votre décision *Gardedieu*, réservé à celles qui seraient d'effet direct ¶(61).

Cette condition n'apparaît pas non plus nécessaire lorsque, dans un contentieux objectif de légalité comme le vôtre, il suffit à la convention internationale de pouvoir être un référentiel du contrôle de légalité, le juge n'étant saisi que d'un conflit de normes le conduisant à confronter la norme subordonnée, loi ou règlement, à la convention internationale, et, le cas échéant à annuler ou écarter la norme subordonnée incompatible. Le lien subjectif du justiciable avec ses prétentions n'y a pour vous jamais eu sa place au-delà de la justification d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, plus distante que dans le contentieux communautaire de l'annulation. L'obstacle se révèle particulièrement incompréhensible dans deux cas : lorsque la loi ou le règlement met en oeuvre l'obligation médiate contenue dans le traité ; lorsqu'il la contredit frontalement. La situation n'apparaît alors guère éloignée de celle du décret d'application permettant l'entrée en vigueur d'une loi et dont vous contrôlez la conformité avec le contenu de celle-ci, qui est obligatoire dès sa promulgation connue ¶(62).

- L'examen du droit comparé nourrit utilement la réflexion sur ce point et montre que la recherche de l'effet direct est associée aux contentieux empreints de subjectivisme. C'est le cas du contentieux de l'annulation de la plupart des États européens, notamment l'Allemagne et l'Italie, et de celui des actes communautaires devant la Cour de justice de l'Union européenne (par son approche de l'intérêt pour agir). En revanche, dans les États ayant un contentieux objectif de légalité, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Espagne, le juge s'est montré plus réticent à subordonner tout contrôle à la condition de l'effet direct.
- Aux Pays-Bas, le juge n'a pu s'affranchir de la recherche de l'effet direct, qui est une condition posée par la Constitution pour que le droit international prévale dans l'ordre juridique interne. Mais il n'utilise qu'un critère et reconnaît libéralement un effet direct à tout traité ne nécessitant pas de législation complémentaire.
- En Espagne, le juge n'oppose habituellement pas l'absence d'effet direct à une convention internationale invoquée et se borne à vérifier que le litige relève de son champ d'application ¶(63).
- En Belgique, le juge admet explicitement un contrôle de compatibilité des normes internes avec des stipulations dénuées d'effet direct.

Les trois Cours suprêmes belges reconnaissent un effet de « *standstill* » dit encore de « cliquet » ou de « non-régression » aux stipulations conventionnelles dénuées d'effet direct, notamment de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le *standstill* interdit pour l'avenir l'adoption de normes qui compromettraient la réalisation de l'objectif prescrit par de tels engagements internationaux en réduisant le niveau de protection des droits reconnus par ces stipulations par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnement juridique⁽⁶⁴⁾.

Le Conseil d'État belge avait indiqué dans sa décision de 1989 que la question n'était pas alors « de savoir si le Pacte a créé des droits subjectifs dont [les requérants] pourraient se prévaloir devant les tribunaux mais de vérifier si la législation belge est compatible avec l'objectif inscrit dans la règle claire et précise » de cette stipulation. S'il n'est pas certain qu'il se tienne toujours à cette position, la Cour constitutionnelle a à son tour jugé dans un arrêt du 22 juillet 2003⁽⁶⁵⁾ que, lorsqu'elle est interrogée sur une violation des dispositions de la Constitution combinées avec une convention internationale, elle doit, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu les engagements internationaux de la Belgique.

- L'Union européenne elle-même se résout de moins en moins à une exigence d'effet direct qui prive d'effectivité les normes de source internationale et laisse subsister un angle mort dans l'office habituel du juge de la légalité. La Cour de justice, qui dénie en principe toute invocabilité à l'encontre d'un acte communautaire d'une convention internationale dénuée d'effet direct⁽⁶⁶⁾, l'a pourtant admise à l'encontre de celles d'entre elles qui exécutent les obligations résultant des accords du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou y renvoient expressément⁽⁶⁷⁾. Elle vient également d'admettre l'invocabilité à l'encontre d'un acte de l'Union de tout principe du droit international coutumier, même imprécis et n'ayant pour portée que de créer des obligations entre États⁽⁶⁸⁾. Quant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son article 52 prévoit, s'agissant de ses dispositions contenant des principes qui peuvent être mis en oeuvre par des actes, soit des institutions de l'Union, soit des États membres - autrement dit, qui ne sont pas auto-exécutoires - qu'elles sont néanmoins invocables devant le juge « pour l'interprétation et le contrôle de légalité » de ces actes.

- Revenant en France, nous constatons que vous-même avez, depuis votre décision *Cohn-Bendit*, l'expérience du contrôle de compatibilité des actes réglementaires avec les directives communautaires, et ceci alors même que vous leur avez jusqu'en 2009 dénié toute possibilité d'effet direct. Vous savez donc, sans ce préalable, confronter la loi ou le règlement avec une convention internationale. D'ailleurs, vous aviez sans réticence, dans votre décision du 28 septembre 1984 *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres* ⁽⁶⁹⁾, suivi votre commissaire du gouvernement Pierre-Alain Jeanneney pour vérifier simultanément la compatibilité d'un décret réglementaire avec les objectifs d'une directive communautaire et d'un traité dépourvu d'effet direct.

Vous n'auriez pas dans ce contrôle à distinguer entre les traités régissant exclusivement les relations entre États et les autres. La première catégorie miroite avec celle des traités dénués d'effet direct, qui ne créent d'obligations qu'à l'égard des États parties, et la question se règle entièrement par la recherche de la portée normative du traité dans l'ordre interne. Si certains traités produisent l'essentiel voire la totalité de leurs effets dans l'ordre international, et peu ou pas dans l'ordre interne, il suffira que le juge le vérifie à l'occasion du litige.

Vous n'auriez pas non plus à réserver votre contrôle aux normes qui « mettent en oeuvre » les traités dans l'ordre interne, comme s'y tient le droit de l'Union. Il faudrait au moins y inclure aussi, comme pour le *standstill* belge, les normes qui contredisent le traité, et en définitive la question se règle de façon plus simple et satisfaisante par un classique contrôle de champ d'application du traité.

- Il reste toutefois à prendre en compte un dernier paramètre dont la chronique de T.-X. Girardot et D. Chauvaux⁽⁷⁰⁾ sur la décision *GISTI* de 1997 soulignait la force : son opportunité.

- Comme lors de toute extension de votre contrôle de conventionnalité, vous pourriez ainsi craindre de porter atteinte à la séparation des pouvoirs ou d'amoinrir la sécurité juridique.

Sans doute l'inexécution par les États de leurs obligations internationales, sans aller jusqu'à être juridiquement admise en droit international, peut-elle faire partie des options diplomatiques que la Cour suprême des États-Unis a voulu préserver dans l'arrêt *Medellin*. C'est en France l'article 55 de la Constitution qui la conserve en permettant à l'État, même lorsqu'il a ratifié ou approuvé un traité ou accord - et qu'il peut suspendre -, soit de ne pas le publier, donc de ne lui laisser produire d'effets que dans la sphère

internationale, soit après publication de faire valoir le défaut d'application par l'autre partie, ce qui conduit le juge, s'il constate que tel est le cas, à le regarder comme inapplicable dans l'ordre interne. La réserve de réciprocité garantit la France contre une position asymétrique dans laquelle vous la mettriez en déployant dans l'ordre interne l'efficacité de votre contrôle alors que les autres États-parties n'en feraient pas de même. Ces outils efficaces laissent la main à l'exécutif et servent mieux la séparation des pouvoirs que la retenue par laquelle le juge croirait devoir protéger l'exécutif malgré lui-même en le dispensant d'avance de tout contrôle.

Sans doute aussi la masse des conventions internationales, avec leur rédaction particulière, peut-elle impressionner, même si toutes ne sont pas publiées. Mais, outre qu'il est improbable que les autorités publiques prennent habituellement des actes inconventionnels, les sections administratives vérifient la compatibilité des projets avec toutes les conventions internationales, qu'elles soient ou non d'effet direct. D'ailleurs l'inconventionnalité n'est pas un moyen d'ordre public et les requérants invoquent toujours les mêmes, sans que votre décision *GISTI* les aient bridés dans leurs choix et sans pour autant non plus qu'ils s'appuient sur celles dont le champ d'application est dépourvu de lien avec l'acte qu'ils contestent. Enfin, la coexistence des actes nationaux avec les traités est, comme celle des traités entre eux, à vocation pacifique : elle privilégie jusqu'aux confins du *contra legem* la combinaison des normes sur leur destruction, à travers une interprétation conforme dont votre décision de Section du 3 juillet 1998 *Bitouzet* ¶(71), parmi d'autres, montre que vous la maniez avec la même aisance que celle qu'a récemment montrée la Chambre sociale de la Cour de cassation dans l'arrêt du 29 juin 2011 ¶(72), pour indiquer le chemin de conventionnalité du forfait-jours.

- Vous pourriez redouter ensuite de vous engager dans un contrôle difficile à maîtriser.

Quinze ans de pratique de la jurisprudence *GISTI* et le renvoi à votre Assemblée de la présente affaire permettent d'affirmer qu'elle n'avait de simple que sa formulation et que vous n'avez eu de cesse depuis de la court-circuiter. Cantonner les cas de recherche d'effet direct simplifiera donc plutôt votre contrôle en officialisant la pratique plus satisfaisante du rejet au fond. Les conventions internationales ne sont, il est vrai, pas des textes d'un maniement facile, mais le contrôle de compatibilité vous permet de vous borner à juger, comme vous le faites déjà souvent, que la stipulation invoquée « n'interdit pas » ce qu'a fait l'acte en cause ou « n'impose pas » autre chose. Quant à la différenciation entre décisions individuelles et réglementaires, vous la pratiquez quotidiennement s'agissant de la compatibilité avec les directives communautaires. Il ne s'en déduit pas que vous devriez aligner à partir d'aujourd'hui votre contrôle de conventionnalité des lois et règlements sur celui que vous opérez sur leur compatibilité avec les objectifs des directives communautaires. Non qu'il vous soit interdit de puiser des solutions dans ce passionnant laboratoire mais parce qu'en matière de conventionnalité de droit commun, vous êtes la plupart du temps seul maître à bord. Personne ne vous emmènera là où vous ne voudriez pas aller.

- Enfin, comment articuler la solution que nous vous proposons avec celle retenue dans votre contrôle de conformité des actes administratifs avec le Préambule de la Constitution de 1946 ? Les problématiques ont des similarités en ce qu'elles mettent en cause un conflit de normes avec une norme supérieure insuffisamment complète pour produire des effets autrement que sur et par une norme subordonnée. Mais elles se distinguent sur un point majeur : votre contrôle de conformité à des dispositions constitutionnelles sera toujours contraint par l'écran législatif qui demeure en matière de constitutionnalité et qui a disparu en matière de conventionnalité depuis la décision d'assemblée *Nicolo* du 20 octobre 1989 ¶(73). Vous ne résoudrez donc pas les deux questions d'un seul mouvement aujourd'hui.

En définitive, les arguments d'opportunité de 1997 perdent de leur force en même temps que votre pratique accroît votre familiarité avec une matière dont vous ne pouvez dédaigner le développement fulgurant. En exerçant votre contrôle de conventionnalité dans les conflits de normes, vous montrerez que l'épanouissement du contrôle de constitutionnalité n'éteint pas l'intérêt du contrôle de conventionnalité pour garantir l'effectivité des droits et libertés.

Votre contrôle renouvelé restera sans incidence sur le sort du décret en cause que l'effet direct de la stipulation invoquée scellait déjà, la conjonction de la rupture d'égalité et du traitement inconventionnel fait aux travailleurs migrants ne permettant plus à la partie attaquée du décret de tenir debout. Aucun autre moyen d'inconventionnalité n'ayant à être accueilli, nous vous en épargnerons la litanie.

Vous pourriez en revanche faire jouer comme vous le demande l'administration la jurisprudence *Association AC !* ¶(74) pour éviter l'effet paradoxal d'une annulation qui priverait d'accès au DALO tous les étrangers autres que les citoyens de l'Union européenne, résidents et assimilés. Un report de l'annulation au 1^{er}

octobre 2012 laisserait un délai raisonnable au gouvernement pour prendre un nouveau décret.

Enfin vous accorderez aux requérantes 3 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 et rejetterez les conclusions présentées au même titre par la Cimade, qui n'est pas en qualité d'intervenante recevable à présenter de telles conclusions (75).

Par ces motifs nous concluons :

- à ce que soient admises les interventions des associations La Cimade, Familles victimes du saturnisme et Fédération droit au logement (DAL)
- à l'annulation à compter du 1^{er} octobre 2012 du décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 en tant qu'il fixe, à l'article R. 300-2 inséré au Code de la construction et de l'habitation, les conditions de permanence de la résidence mentionnées à l'article L. 300-1 du même code exigées des étrangers ne relevant pas de l'article R. 300-1 et autres que les titulaires d'une carte de résident ou d'un titre conférant des droits équivalent, les effets produits par ces dispositions antérieurement à leur annulation étant regardés comme définitifs sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de votre décision contre les actes pris sur le fondement de ces dispositions ;
- à ce que soit mise à la charge de l'État la somme de 3 000 € à partager également entre les requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;
- au rejet des conclusions présentées par la Cimade au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Annexe

Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, n° 322326

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)

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

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

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation : « Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. / Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. » ; que le décret attaqué n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant détermine, par l'article R. 300-2 ajouté au Code de la construction et de l'habitation, pour les personnes qui ne sont ni de nationalité française ni ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, les conditions de permanence du séjour en France qui leur ouvrent un droit au logement opposable ; qu'en particulier, il établit, pour les personnes autres que celles détenant une carte de résident ou un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident, une liste de cinq catégories de titres de séjour permettant à leurs détenteurs de demander le bénéfice du droit au logement opposable, sous la double condition d'une durée de résidence préalable de deux ans sur le territoire national et d'au moins deux renouvellements du titre de séjour détenu ; que cette liste ne comprend pas la carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ou « salarié en mission », ni la carte de séjour « compétences et talents » ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du 1 de l'article 6 de la Convention internationale du

travail n° 97 du 1^{er} juillet 1949 concernant les travailleurs migrants :

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

Considérant que l'article 6-1. de la Convention internationale du travail n° 97 du 1^{er} juillet 1949 concernant les travailleurs migrants, régulièrement ratifiée, et publiée par le décret du 4 août 1954, publié au Journal officiel de la République française du 7 août 1954, stipule que : « Tout membre pour lequel la présente Convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes: / a) dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives : (...) / iii) le logement (...) / d) les actions en justice concernant les questions mentionnées dans la convention ; » que l'article 11 de la Convention définit le travailleur migrant comme la personne qui émigre d'un pays vers un autre en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte ; que l'engagement d'appliquer aux travailleurs migrants un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui appliqué aux ressortissants nationaux en matière de droit au logement et d'accès aux procédures juridictionnelles permettant de faire valoir ce droit ne saurait être interprété comme se bornant à régir les relations entre États et, ne requérant l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets, se suffit à lui-même ; que, par suite, les stipulations précitées peuvent utilement être invoquées à l'encontre du décret attaqué ; que celui-ci n'est pas compatible avec ces stipulations en tant, d'une part, qu'il subordonne le droit au logement opposable de certains travailleurs migrants au sens de cette Convention à une condition de résidence préalable de deux ans sur le territoire national qui ne s'applique pas aux ressortissants nationaux, d'autre part, qu'il exclut de son champ d'application des titres de séjour susceptibles d'être attribués à des personnes pouvant avoir la qualité de travailleur migrant au sens de cette convention, tels que les travailleurs temporaires ou les salariés en mission ;

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

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

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

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

dispositions attaquées ; que, dès lors, le groupe d'information et de soutien des immigrés et autre sont fondés à demander l'annulation de ces dispositions ;

Sur les conséquences de l'illégalité du décret attaqué :

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

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

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 € à verser respectivement au Groupe d'information et de soutien des immigrés et à la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État la somme que demande au même titre l'association la Cimade, qui n'est pas partie dans la présente instance ;

Décide :

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

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

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

Article 4 : L'État versera la somme de 1 500 € respectivement au Groupe d'information et de soutien des immigrés et à la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

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

Article 6 : La présente décision sera notifiée au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, à l'Association la Cimade, à l'Association des familles victimes de saturnisme et à l'Association Fédération droit au logement, au Premier ministre, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Copie en sera adressée pour information au ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes et au Défenseur des droits.

Mots clés :

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC * Conventions et traités internationaux * Effet direct d'un traité
LOGEMENT ET HABITAT * Logement * Droit au logement

(1) Art. L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation.

(2) CE 23 avr. 1997, *GISTI*, n° 163043, Lebon p. 142 ; AJDA 1997. 482¹ ; *ibid.* 435, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot² ; D. 1998. 15³, concl. R. Abraham⁴ ; RFDA 1997. 585, concl. R. Abraham⁵ ; RDSS 1998. 194, obs. M. Badel, I. Daugareilh, J.-P. Laborde et R. Lafore⁶.

(3) AJDA 2011. 1608, C. Bugnon, *L' amicus curiae*, facteur de démocratisation du procès administratif.

(4) CE 23 déc. 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*, n° 303678, à paraître au Lebon ; AJDA 2012. 4¹ ; *ibid.* 201², chron. X. Domino et A. Bretonneau³ ; D. 2012. 98, et les obs.⁴ ; RFDA 2012. 1, concl. J. Boucher⁵ ; *ibid.* 19, avis G. Guillaume⁶ ; *ibid.* 26, note D. Alland⁷.

(5) CE 22 sept. 1997, *M^{lle} Cinar*, n° 161364, Lebon p. 319 ; AJDA 1997. 815¹ ; D. 1998. 297², obs. C. Desnoyer³ ; RFDA 1998. 562, concl. R. Abraham⁴ ; RDSS 1998. 174, note F. Monéger⁵ ; RTD civ. 1998. 76, obs. J. Hauser.

(6) CE 5 nov. 1990, *Péan*, n° 79657, Lebon p. 927¹.

(7) Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006.

(8) Art. 33 de la loi org. n° 2011-333 du 29 mars 2011.

(9) Soc. 2 juin 2010, n° 08-40.628, D. 2010. 1489¹ ; RDT 2010. 457, obs. E. Serverin et T. Grumbach ; Bull. 2010, n° 124.

(10) N° 10-20415, inédit au Bull.

(11) CE 30 oct. 2009, *M^{me} Perreux*, n° 298348, Lebon p. 407 ; GAJA, 18^e éd. 2011, n° 117 ; RFDA 2009. 1125, concl. M. Guyomar¹ ; *ibid.* 1146, note P. Cassia² ; *ibid.* 2010. 126, note M. Canedo-Paris³ ; *ibid.* 201, chron. C. Santulli⁴ ; AJDA 2009. 2028⁵ ; *ibid.* 2391⁶ ; *ibid.* 2385, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi⁷ ; *ibid.* 2010. 1412, étude L. Coutron⁸ ; D. 2010. 553, obs. M.-C. de Montecler⁹, note G. Calvès¹⁰ ; *ibid.* 351, note P. Chrestia¹¹ ; AJFP 2010. 76, et les obs.¹² ; RTD eur. 2010. 223, note D. Ritleng¹³ ; *ibid.* 453, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar¹⁴.

- (12) CE 22 févr. 2012, *Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Cote d'Azur*, n° 343410, sera mentionnée aux Tables du Lebon ; AJDA 2012. 410 ¹.
- (13) CE 27 oct. 2011, *Confédération française démocratique du travail*, n° 343943, Lebon, sera mentionnée aux Tables ; AJDA 2011. 2098 ¹.
- (14) Cons. const., 19 janv. 1995, décis. n° 94-359-DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, ct 5 à 9 p. 176 ; AJDA 1995. 455 ¹, note B. Jorion ¹ ; D. 1997. 137 ¹, obs. P. Gaïa ¹.
- (15) Cons. const., 23 janv. 1987, décis. n° 86-225-DC, *Diverses mesures d'ordre social*, ct 17 ; Lebon p. 13 ; GADSS, 2^e éd. 1998, n° 1-2.
- (16) Cons. const., 17 juin 2011, décis. n° 2011-137-QPC, AJDA 2011. 1232 ¹ ; D. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ¹ ; Constitutions 2011. 581, chron. V. Tchen ¹.
- (17) CE 10 févr. 2012, *M. Fofana*, n° 356456, à mentionner aux Tables du Lebon ; AJDA 2012. 295 ¹ ; *ibid.* 716 ¹, note A. Duranthon ¹ ; D. 2012. 555, et les obs. ¹.
- (18) Une telle réserve d'interprétation a été faite par le Conseil constitutionnel dans sa décis. n° 93-325-DC du 13 août 1993 (ct 71) à propos de l'accès au regroupement familial.
- (19) CE 8 juill. 1998, *Ministre du travail et des affaires sociales c. Abatchou*, n° 177487, Lebon p. 303 ; D. 1998. 223 ¹ ; RDSS 1999. 238, obs. M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore et C. Willmann ¹ ; *ibid.* 2000. 249, note J. Kissangoula ¹.
- (20) V. son arrêt du 27 juin 2001 *LaGrand* s'appuyant § 77 sur le libellé des stipulations pour en conclure qu'elles créent « des droits individuels ».
- (21) Le considérant de principe est identique dans son arrêt CJCE 5 févr. 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62 s'agissant du Traité CEE, GACJCE, t. 1, 6^e éd. 1994, n° 29 et dans son arrêt International *Fruit Company* du 12 déc. 1972, aff. C-21-24/72 (pt 19) s'agissant des traités avec les États tiers.
- (22) N° 16690, Lebon p. 291.
- (23) CE 20 avr. 1984, *Ministre délégué chargé du budget auprès du ministre de l'économie et des finances c. M^{lle} Valton*, n° 37772, Lebon p. 148 ¹.
- (24) CE, ass., 3 févr. 1956, *Sieur Pétalas*, n° 37171, Lebon p. 44.
- (25) CE 10 févr. 1967, *Société des Établissements Petitjean*, n° 59125, Lebon p. 63 ¹ ; GACA, 3^e éd. 2011, n° 39.
- (26) CE 22 juin 1979, *Fasbender et Ding*, n° 07977, Lebon p. 284 ¹.

(27) P. 168.

(28) CE 8 mars 1985, *Garcia Henriquez*, n° 64106, Lebon p. 70 ; CE 29 janv. 1993, *M^{me} Bouilliez*, n° 111946, Lebon p. 15 ; AJDA 1993. 364, note G. Burdeau ; *ibid.* 1994. 16, chron. J.-F. Flauss ; RFDA 1993. 794, concl. F. Scanvic ; *ibid.* 803, note D. Ruzié.

(29) *Droit international et droit français* p. 49.

(30) Significative paraît à cet égard la référence faite par votre juge des référés au « libellé » de la stipulation dans la décis. CE du 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292398, Lebon p. 236 ; AJDA 2006. 956.

(31) Y. Aguila notamment dans ses concl. sur la décis. CE du 6 juin 2007 *Commune de Groslay et autres* n° 292942, Lebon p. 238 ; AJDA 2007. 1161 ; *ibid.* 1527, critiquait les sorts différenciés des paragraphes de l'art. 6 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

(32) Votre décis. CE du 14 févr. 2001, *Nezdulkins*, n° 220271, Lebon p. 58, suit I. de Silva pour admettre l'effet direct des b) et c) de l'art. 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant commençant par « les États veillent à ».

(33) B. Genevois, *Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi in RFDA 2002*. 877.

(34) CJCE 26 oct. 1982, *Hauptzollamt Mainz c. Kupferberg*, aff. 104/81 Rec. CJCE 36/41, pt 14 ; pour une application récente à l'art. 9 de la Convention d'Aarhus, à laquelle la Communauté européenne a adhéré en 2005, CJUE, gde ch., 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, aff. C-240/09 ; D. 2011. 2694, obs. F. G. Trébulle ; RTD eur. 2011. 662, obs. C. Flaesch-Mouglin et I. Bosse-Platière ; *ibid.* 819, obs. L. Coutron.

(35) CE 29 juin 1990, *GISTI*, n° 78519, Lebon p. 171 ; AJDA 1990. 621, concl. R. Abraham, note G. Teboul ; D. 1990. 560, note P. Sabourin ; GAJA, 18^e éd. 2011, n° 93 ; GADIP, 5^e éd. 2006, n° 80-81 ; RFDA 1990. 923, note J.-F. Lachaume ; *ibid.* 1991. 101, chron. V. Berger, H. Labayle et F. Sudre ; Rev. crit. DIP 1991. 61, note P. Lagarde.

(36) Pour la Convention de Berne du 19 juill. 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe : CE 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne* préc. et pour la Convention de Paris du 19 mars 1902 relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, et CE 9 nov. 2007, *Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs*, n° 289063, Lebon T. p. 631 ; AJDA 2008. 90, concl. M. Guyomar.

(37) Civ. 1^{re}, 10 mars 1993, *Le Jeune*, n° 91-11.310, D. 1993. 361, note J. Massip ; *ibid.* 203, chron. M.-C. Rondeau-Rivier ; *ibid.* 1994. 34, obs. F. Dekeuwer-Défossez ; RDSS 1993. 533, note F. Monéger ; Rev. crit. DIP 1993. 449, note P. Lagarde ; RTD civ. 1993. 341, obs. J. Hauser ; Bull. 1993, I, n° 195.

(38) Civ. 1^{re}, 18 mai 2005, n° 02-20.613, D. 2005. 1909, note V. Egéa ; *ibid.* 2007. 2192, obs. A. Gouttenoire et L. Brunet ; AJ fam. 2005. 274, obs. T. Fossier ; RDSS 2005. 814, étude C. Neirinck ; Rev. crit. DIP 2005. 679, note D. Bureau ; RTD civ. 2005. 556, obs. R. Encinas de Munagorri ; *ibid.* 585,

obs. J. Hauser ; *ibid.* 627, obs. P. Théry ; *ibid.* 750, obs. P. Remy-Corlay ; Bull. 2005, I, n° 212, p. 180.

(39) Cour suprême 30 mai 1986, NJ 1986, n° 688 ; 18 NYIL (1987), p. 389-397 sur la Charte sociale européenne.

(40) Cons. const., 22 janv. 1999, décis. n° 98-408-DC, AJDA 1999. 266 ; *ibid.* 230, note J.-E. Schoettl ; D. 1999. 285, note P. Chrestia ; *ibid.* 2000. 111, obs. M.-H. Gozzi ; *ibid.* 196, obs. S. Sciortino-Bayart ; *ibid.* 2001. 949, chron. P.-H. Prélot ; RFDA 1999. 285, note B. Genevois ; *ibid.* 715, note P. Avril ; *ibid.* 717, obs. B. Genevois ; RSC 1999. 353, obs. J.-F. Seuvic ; *ibid.* 497, obs. E. Dezeuze ; *ibid.* 614, obs. A. Giudicelli ; Cons. Const. 22 janvier 1999 *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, ct 12.

(41) Aff. 12/86 du 30 sept. 1987.

(42) *Droit social*, mars 1979, p. 108.

(43) Préc.

(44) CE, ass., 10 mars 1961, *Union départementale des associations familiales de la Haute-Savoie*, n° 4594, Lebon p. 172.

(45) CJCE 21 juin 1974, *Jean Reyners contre État belge*, aff. 2/74, pt 25.

(46) CE 22 déc. 1978, *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit*, n° 11604, Lebon p. 524 ; GAJA, 17^e éd. 2009, n° 89.

(47) Préc.

(48) Cour permanente de justice internationale avis consultatif du 21 févr. 1925 sur l'échange des populations grecques et turques.

(49) Cons. const., 9 avr. 1992, décis. n° 92-308-DC, *Traité sur l'Union européenne*, ct 7, RFDA 1992. 373, note B. Genevois ; *ibid.* 1993. 1045, étude O. Beaud ; RTD eur. 1992. 251, note J.-P. Jacqué.

(50) Décis. n° 86-216-DC du 3 sept. 1986, *Entrée et séjour des étrangers en France*, ct 6.

(51) CE 24 févr. 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, n° 195354, Lebon p. 29 ; AJDA 1999. 823, note R. Ricci.

(52) CE 31 oct. 2008, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 293785, Lebon p. 374 ; AJDA 2008. 2092 ; *ibid.* 2389, chron. E. Geffray et S.-J. Liéber ; D. 2009. 134, note M. Herzog-Evans ; *ibid.* 1918, obs. A. Gouttenoire et P. Bonfils ; AJ pénal 2008. 500, note E. Péchillon ; RFDA 2009. 73, concl. M. Guyomar ; *ibid.* 145, chron. C. Santulli.

(53) CE 8 févr. 2007, *Gardedieu*, n° 279522, Lebon p. 78 ; AJDA 2007. 585, chron. F. Lenica et J. Boucher ; *ibid.* 1097, tribune P. Cassia ; D. 2007. 659, et les obs. ; *ibid.* 1214, chron. G. Clamour ; Mélanges Jégouzo 2009. 489, étude F. Melleray ; RFDA 2007. 361, concl. L. Derepas ; *ibid.* 525, note D. Pouyaud

; *ibid.* 789, note M. Canedo-Paris^[1] ; RTD civ. 2007. 297, obs. J.-P. Marguénaud.

(54) P. 49.

(55) P. 169.

(56) Préc.

(57) CE 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, Lebon p. 322 ; GAJA, 18^e éd. 2011, n° 116 ; RFDA 2008. 1147, concl. Y. Aguila^[1] ; *ibid.* 1158, note L. Janicot^[1] ; *ibid.* 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud^[1] ; AJDA 2008. 1852^[1] ; *ibid.* 2166^[1], chron. E. Geffray et S.-J. Liéber^[1] ; D. 2009. 1852, obs. V. Bernaud et L. Gay^[1] ; *ibid.* 2448, obs. F. G. Trébulle^[1] ; RDI 2008. 563, obs. P. Soler-Couteaux^[1] ; Constitutions 2010. 139, obs. Y. Aguila^[1] ; *ibid.* 307, obs. Y. Aguila^[1].

(58) P. 32.

(59) CE 20 nov. 1981, *Syndicat national des officiers mécaniciens de l'aviation civile*, n° 09839, Lebon p. 428^[1].

(60) CE 7 avr. 1965, *Secrétaire d'État au commerce intérieur c. Hurni*, n° 57537, Lebon p. 226^[1] ; CE 27 janv. 1978, *Association « France Terre d'asile »*, n° 01791, Lebon p. 33^[1] ; CJCE 10 sept. 1996, *Commission c. Allemagne*, aff. C-61/94, Rec.CJCE p. I-3989, pt 52 ; pour la Belgique CE Be. 17 mars 2011, *Centre public d'action sociale d'Ixelles*, n° 211.997, Rec. p. 12 ; pour le Tribunal suprême espagnol, v. 8 sept. 2009, STS, 5378/2009 ; pour les Pays-Bas, Cour suprême, 16 nov. 1990, NJ, 1992, § 3.2.3.

(61) De même dans l'arrêt précité de la CJCE *Commission c. Allemagne*.

(62) CE 23 juill. 1993, *Société Fougerolle*, n° 147522, Lebon p. 220^[1], et Rapport de 2001 du Conseil d'État sur la publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs, Doc. fr., p. 12.

(63) Par ex., T. suprême, sect. 3, 3 mai 1996, STS, n° 2644/1996.

(64) CE belge, 6 sept. 1989, *M'Feddal*, n° 32989 R.A.C.E ; Cass. belge, 20 déc. 1990, Pas., 1991, I, p. 392 ; Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle), n° 33/92, 7 mai 1992, Moniteur belge du 4 juin 1992.

(65) N°106/2003, B4.2.

(66) L'arrêt CJUE 21 déc. 2011, *Air Transport Association of America (ATAA)*, aff. C-366/10, AJDA 2012. 119^[1], donne une synthèse de sa jurisprudence § 49 à 56.

(67) Deux arrêts de synthèse : CJCE 5 oct. 1994, *Allemagne c. Conseil*, aff. C-280/93, pts 105 à 111 pour le GATT, CJCE 23 nov. 1999, *Portugal c. Conseil*, aff. C-149/96, pts 47 à 49 pour l'OMC ; AJDA 2000. 307, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues^[1] ; RTD eur. 2000. 419, étude F. Berrod^[1].

(68) ATAA préc. § 109-110.

(69) CE 28 sept. 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres*, n° 28467, Lebon T. p. 481.

(70) AJDA 1997. 435.

(71) CE 3 juill. 1998, *Bitouzet*, n° 158592, Lebon p. 28 ; AJDA 1998. 639 ; *ibid.* 570, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; D. 2000. 256, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; RFDA 1998. 1243, concl. R. Abraham ; *ibid.* 1999. 841, note D. de Béchillon.

(72) Soc. 29 juin 2011, n° 09-71.107, à publier au bulletin ; D. 2011. 1830, et les obs. ; *ibid.* 2012. 901, obs. P. Lokiec et J. Porta ; RDT 2011. 474, Controverse B. Van Craeynest et P. Masson ; *ibid.* 481, étude M.-F. Mazars, S. Laulom et C. Dejours ; Cah. Cons. const. 2012. 192, obs. A. Duffy-Meunier.

(73) CE 20 oct. 1989, *Nicolo*, n° 108243, Lebon p. 966 ; D. 1990. 135, note P. Sabourin ; *ibid.* 57, chron. R. Kovar ; GAJA, 18^e éd. 2011, n° 91 ; GADIP, 5^e éd. 2006, n° 55-56 ; RFDA 1990. 267, chron. D. Ruzié ; Rev. crit. DIP 1990. 125, concl. P. Frydman ; *ibid.* 139, note P. Lagarde ; RTD com. 1990. 193, obs. C. Debbasch.

(74) CE 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886, Lebon p. 197, avec concl. C. Devys ; AJDA 2004. 1183, chron. C. Landais et F. Lenica ; *ibid.* 1049, tribune J.-C. Bonichot ; *ibid.* 1219, étude F. Berguin ; D. 2004. 1499, et les obs. ; *ibid.* 1603, chron. B. Mathieu ; *ibid.* 2005. 26, obs. P.-L. Frier ; *ibid.* 2187, obs. C. Willmann, J.-M. Labouz, L. Gamet et V. Antoine-Lemaire ; GAJA, 18^e éd. 2011, n° 112 ; Just. & cass. 2007. 15, étude J. Arrighi de Casanova ; RFDA 2004. 438, note J.-H. Stahl et A. Courrèges ; *ibid.* 454, concl. C. Devys.

(75) CE 19 janv. 1994, *Portel*, n° 143421, Lebon T. p. 1120.