

Travaux dirigés de
DROIT ADMINISTRATIF GENERAL

Licence 2

Cours de Monsieur le Professeur Jean-François BRISSON

Année universitaire 2019 – 2020

Séance 3

L'invocabilité des normes devant le juge administratif.

I. Sur les critères et variables du problème.

Document 1. ENCINAS de MUNAGORRI Rafael, « Qu'est-ce qu'un texte directement applicable ? », RTD Civ. 2005 p.556

Document 2. CE., Ass., 11 avril 2012, GISTI et FAPIL, n° 322326, Leb.

Document 3. DEUMIER Pascale, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », RTD Civ. 2012 p.487.

Document 4. L'effet direct du droit européen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>

Document 5. CE., Ass., 30 octobre 2019, Mme Perreux, Leb.

Document 6. ROBLOT-TROIZIER Agnès, « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », AJDA 2015. p.493.

II. Sur l'application de ces critères à travers quelques exemples.

Document 7. CE., Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, Leb.

Document 8. CE., 1/4 chr., 18 févr. 2019, Confédération générale du travail - Force ouvrière, n° 417209, Tab.

Document 9. CE., 1/6 ssr., 4 juill. 2012, Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes, n° 341533, Leb.

Document 10. CE., 4/1 chr., 19 déc. 2018, Mme A. B, n° 409369, Tab.

III. Le cas de la Charte européenne des droits sociaux

Documents 11. CE 10 Février 2014 Fischer

Document n°12 CE 30 janvier 2015 Union syndicale solidaire (reproduit en annexe)

Document n°13 t(annexé) : Carole Nivar, L'effet direct de la Charte sociale européenne devant le juge administratif, retour sur la question évolutive de l'effet direct des sources internationales, RDLF 2016

Exercice (commentaire) :

En vous appuyant également sur les documents 7 à 10, vous réaliserez un commentaire combiné des arrêts *Fischer* et *Union syndicale solidaire*

Document 1. ENCINAS de MUNAGORRI Rafael, « Qu'est-ce qu'un texte directement applicable ? », RTD Civ. 2005 p.556

A propos de la Convention internationale de New York sur les droits de l'enfant et de la Charte constitutionnelle de l'environnement. (Civ. 1re, 14 juin 2005, 04-16.942 à paraître au Bulletin, D. 2005.IR.1731 ; Civ. 1re, 18 mai 2005, 02-20.613 à paraître au Bulletin, D. 2005.IR.1654, D. 2005.1909, note V. Egéa, infra pp. 585, obs. J. Hauser et 627, obs. P. Thery, AJ Famille 2005.274, obs. T. Fossier, Dr. fam. 2005.comm.156, note A. Gouttenoire, JCP G 2005.II.10081, chron. F. Granet-Lambrechts et Y. Strickler ; Cons. const. 514-DC du 28 avr. 2005, JO n° 103, 4 mai 2005, p. 7702 ; TA Châlons-en-Champagne, ord. 29 avr. 2005, Conservatoire du patrimoine naturel de Champagne-Ardenne, n° 0500828, AJDA 2005.1357, note H. Groud et S. Pugeault)

La question de l'applicabilité d'un texte est irritante. Voilà une disposition qui présente les garanties formelles d'une norme à la fois en vigueur et valide dans l'ordre juridique interne et qui n'est pourtant pas considérée comme applicable par les tribunaux français. Comprendre le problème suppose un petit effort théorique. Il faut en effet distinguer l'applicabilité d'un texte - à savoir la vocation d'une règle de droit à s'appliquer - de son application à un cas particulier. Le problème n'est pas ici de savoir si tel texte va s'appliquer à telle situation concrète, mais bien de déterminer s'il doit être considéré comme juridiquement applicable dans sa généralité. L'applicabilité d'un texte se présente comme une condition nécessaire à son effectivité devant les tribunaux, ou si l'on préfère à sa justiciabilité. Elle n'est pas pour autant une condition suffisante : un texte peut être considéré comme applicable sans pour autant être appliqué. Mais quelles sont ces conditions juridiques d'applicabilité ? Peut-on justifier qu'un texte de droit positif ne soit pas directement applicable ?

Une réponse est souvent apportée à partir de l'effet direct d'un texte, de sa portée juridique, de la possibilité pour les particuliers de l'invoquer devant un tribunal. Notons que cette dernière formule induit en erreur. Une personne juridique pourra toujours invoquer un texte - qui plus est valable dans l'ordre juridique interne - devant les tribunaux. Ce qui fait problème, c'est

précisément que les juges l'écartent parfois comme non applicable. Or, quelles considérations permettent aux juges de tenir en échec la demande légitime des personnes juridiques de faire valoir une règle de droit positif ? La solution diffère selon que les textes, dont l'application est envisagée, ont une origine internationale ou interne. L'actualité de l'application juridictionnelle de la Convention de New York sur les droits de l'enfant et de la Charte constitutionnelle sur l'environnement nous invite pourtant à un rapprochement.

Application directe des conventions internationales

Un traité ou accord international régulièrement approuvé ou ratifié est-il directement applicable devant les tribunaux internes ? Le cas de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant conclue à New York le 26 janvier 1990 (signée et ratifiée par la France, puis publiée au JO du 12 oct. 1990) montre que la réponse est moins évidente qu'on pourrait le penser. Il est surtout révélateur d'une certaine insécurité juridique. Pour de nombreux juristes, il allait de soi que la Convention de New York, ou du moins certaines de ses dispositions, était directement applicable devant les tribunaux français. Des juges du fond n'hésitèrent pas à lui donner application, mais d'autres furent plus réticents.

Afin d'unifier la jurisprudence, la première chambre civile de la Cour de cassation se prononça par une formule à la fois générale et péremptoire : « les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990, ne peuvent être invoquées devant les tribunaux, cette Convention, qui ne crée des obligations qu'à la charge des Etats parties, n'étant pas directement applicable en droit interne » (Civ. 1re, 10 mars 1993, Bull. civ. I, n° 103 ; D. 1993.361, note du conseiller J. Massip ; et parmi beaucoup d'autres Rev. crit. DIP 1993.449, note P. Lagarde). L'affirmation sera réitérée dans un arrêt du 2 juin 1993 (D. 1993.IR.153 ; JDI 1994.991, note A. Sinay-Cytermann.) et donna lieu à des réactions parfois vives et non complaisantes (V. par ex. C. Neirinck et P.-M. Martin, Un traité bien maltraité, JCP 1993. I.3677 ; C. Byk, La réception des conventions internationales par le juge français : à l'occasion de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la Convention des

Nations unies sur les droits de l'enfant, JDI 1994.967 et plus récemment C. Chabert, JCP 2003.I.129).

La première chambre civile de la Cour de cassation, présidée par M. Ancel, semble avoir opéré un revirement. Une première décision de cassation vise explicitement les articles 3-1 et 12-2 de la Convention de New York (Civ. 1re, 18 mai 2005, préc.) aux côtés des dispositions du code civil et du code de procédure civile. Déclarés inapplicables en 1993, les mêmes articles - relatifs à la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant et à son audition - sont considérés comme applicables en 2005. La motivation de l'arrêt de rejet du 14 juin 2005 confirme le revirement à propos de l'article 3-1 de la Convention de New York, « disposition qui est d'application directe devant la juridiction française ». Sans commenter plus avant ces décisions, l'interrogation initiale doit être reconsidérée sous l'angle de la présente chronique : une convention internationale (source du droit s'il en est) est-elle directement applicable en droit interne ?

La réponse de principe dépend de la conception du lien entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international (P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Dalloz, 7e éd. 2004, n° 411). Selon une conception dualiste, retenue par exemple au Royaume-Uni ou en Italie, les ordres juridiques sont étanches. Une norme internationale issue d'un traité ne s'applique donc jamais directement devant les tribunaux nationaux. Son applicabilité suppose un mécanisme de réception. Selon une conception moniste en revanche, la norme internationale s'intègre toujours au droit interne, du moins à partir du moment où elle a été régulièrement approuvée ou ratifiée selon les procédures du for (H. Batiffol et P. Lagarde, *Traité de droit international privé*, LGDJ, t. 1, 8e éd. 1993, p. 56 estiment même que les tribunaux doivent l'appliquer au besoin d'office). Tel est le système retenu en France, en Espagne mais aussi aux Etats-Unis (La norme internationale en droit français, *Etudes du Conseil d'Etat*, Doc. fr. 2000, p. 24 et s.). Insistons sur une précision importante qui permet d'éviter des confusions fréquentes. L'article 55 de la Constitution française prévoyant l'autorité supérieure du droit international sur les lois internes n'est pas ici en cause. Il ne fait qu'énoncer un principe de hiérarchie des normes (sur lequel V. P. Deumier, cette chron. p. 561) et ne concerne pas son effet direct. Les deux aspects ont cependant un lien : le monisme avec primauté du droit international donne la plus grande force aux traités et accords internationaux qui vont s'imposer au droit interne.

La réponse juridictionnelle à la demande d'applicabilité directe d'une convention internationale est alors décisive. Car elle est rarement réglée de manière expresse, dans la convention elle-même, par des clauses

d'applicabilité directe prévoyant la faculté pour les personnes juridiques de saisir les tribunaux nationaux afin de faire respecter la convention internationale. Que décider lorsque la Convention reste muette sur ce point ? Pour la première fois en 1829, la Cour suprême des Etats-Unis a admis le caractère self-executing d'une norme issue d'un accord international (*Foster and Elam v. Neilson*). Toutefois ce caractère auto-exécutoire, ou si l'on préfère d'applicabilité ou d'effet direct, n'est pas systématique. Une disposition internationale peut être déclarée inapplicable par les juges du for. La norme internationale est alors une source du droit en droit interne mais ne peut être utilement invoquée devant les juridictions nationales par des justiciables. Pour les requérants, la frustration est grande. Le droit positif, fut-il d'origine internationale, n'a-t-il pas vocation d'être appliqué par les tribunaux ? Quels sont les fondements et critères qui permettent aux juges de déclarer une convention internationale inapplicable ?

Sans entrer dans les méandres d'une jurisprudence pétrie d'opportunité (D. Carreau, *Droit international public*, Pedone, 6e éd. 1999, n° 1174, spéc. n° 1207 et s. ; et de manière abrégée, *Introduction au droit*, Flammarion, 2002, p. 198-200) les motifs avouables d'inapplicabilité peuvent être ramenés à trois : l'intention des signataires du traité d'avoir créé des obligations pour les seuls Etats et non (d'avoir ouvert des droits) pour d'autres personnes juridiques ; le manque de précision et d'impérativité de certaines dispositions à la teneur normative insuffisante ; le caractère incomplet des normes internationales qui doivent être précisées par des normes internes, c'est-à-dire étatiques, pour devenir applicables. Les motifs inavouables sont, comme souvent, plus simples à comprendre : souci des gouvernants de tirer un bénéfice politique de la signature d'engagements internationaux sans permettre aux citoyens d'en tirer des droits ; réticence des autorités publiques à rendre applicable un droit d'origine internationale ; prégnance chez certains juges d'une idéologie nationaliste et souverainiste qui considère que le droit positif est d'abord d'origine interne, c'est-à-dire, dans leur esprit, étatique.

Au total, c'est bien l'Etat - parfois assimilé à l'ordre juridique interne - qui apparaît comme un écran faisant obstacle au caractère applicable du droit international. Les conséquences fâcheuses liées à l'inapplicabilité d'une disposition internationale ont été dénoncées : elles conduisent à une « situation choquante et injuste pour les individus » (D. Carreau, *op. cit.* n° 1243). Le propos ne nous semble guère excessif : il est anormal qu'un texte de droit positif soit considéré par les juges comme inapplicable au stade de son application. Aussi le revirement opéré par la première chambre civile de la Cour de cassation à propos de la Convention de New York nous paraît aller dans le bon sens. De manière plus

générale, le débat ne saurait être réduit à une querelle entre fervents « internationalistes » menant croisade contre de sceptiques « internistes ». Comme on va le voir, il se présente aussi pour des dispositions d'origine interne.

Application directe des dispositions constitutionnelles

Les textes constitutionnels affirmant des droits fondamentaux ne font pas ici exception comme en témoigne l'utilisation récurrente d'arguments destinés à en contester la portée effective, à en limiter l'effet direct, à réduire au maximum les droits susceptibles d'être invoqués par des individus devant les tribunaux. Ces arguments ressemblent de près à ceux utilisés pour contester l'effet direct d'une convention internationale. Ils sont toujours les mêmes : le texte constitutionnel invoqué serait insusceptible d'ouvrir des droits au profit des individus, sa teneur normative et sa précision seraient insuffisantes, son caractère incomplet exigerait qu'il soit relayé par la loi. L'argumentaire vise à persuader que le texte constitutionnel considéré n'est pas directement applicable. Il conforte l'opinion des gouvernants qui se soucient plus de l'affirmation abstraite des droits que de leur mise en oeuvre concrète par les citoyens. Mais cet argumentaire a-t-il une quelconque valeur juridique ? Existe-t-il des conditions d'applicabilité susceptibles de réduire la portée d'un texte de valeur constitutionnelle ?

La question est centrale dans le débat doctrinal sur les effets normatifs de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Elle est au coeur de nombreux colloques et commentaires et prend place au sein de la controverse sur la constitutionnalisation du droit de l'environnement (V. not. Cah. Cons. const. 2003.120 ; La Charte constitutionnelle en débat, Rev. jur. env. n° spécial, 2003 ; La Charte de l'environnement, AJDA 6 juin 2005.1156 ; La Charte constitutionnelle de l'environnement, Petites affiches, 7 juill. 2005, n° 134 ; La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, colloque des 20 et 21 juin 2005, Rev. jur. env. 2005 à paraître).

Le processus par lequel la Charte constitutionnelle sur l'environnement a été conçue puis adoptée mériterait, à lui seul, une entrée dans la présente chronique (Y. Jegouzo, La genèse de la charte constitutionnelle de l'environnement, Rev. jur. env. n° spécial 2003.23). Car il n'est pas courant qu'un texte résulte des travaux d'une commission nommée par un ministre et formée pour l'essentiel de membres de la société civile (commission présidée par le paléontologue Y. Coppens) et d'une consultation nationale organisée sur le mode des états généraux. De plus, la manière dont la Charte a été «

adossée » à la Constitution n'est pas classique. La solution retenue a été de modifier le Préambule de la Constitution qui renvoie directement aux dix articles de la Charte de l'environnement de 2004. De la sorte, les nouvelles dispositions s'intègrent au bloc de constitutionnalité.

Adoptée par une loi constitutionnelle le 1er mars 2005, la Charte constitutionnelle fait donc désormais partie intégrante du droit positif français. Ses effets sont susceptibles de se produire aussi bien dans la sphère du droit public que du droit privé, en particulier dans le domaine de la responsabilité (V. J. Rochfeld et A.-M. Leroyer, RTD civ. 2005, resp. p. 470 et 490). Comme cela avait été prévu (M.-A. Cohendet, Les effets de la réforme, Rev. jur. env. n° spécial 2003, not. p. 58 et s.), le texte de la Charte a donné lieu à des applications juridictionnelles. Le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de considérer son article 6, au titre d'un principe de conciliation, comme une norme de référence (décis. n° 2005-514 DC du 28 avr. 2005, cf. cons. 36 à 38). Au vu d'évolutions antérieures, qui ont notamment permis au Conseil constitutionnel d'étendre son contrôle depuis la fameuse décision sur la liberté d'association de 1971, rien ne permet a priori de limiter la portée constitutionnelle de la Charte de l'environnement. Quant aux juridictions de l'ordre judiciaire et administratif, dont on rappellera qu'elles peuvent invoquer directement la Constitution à l'appui de leurs décisions, elles ne devraient pas non plus hésiter à utiliser la Charte comme un texte directement applicable. Une première décision d'un tribunal administratif intervenue dans le cadre du référé liberté a pu ordonner à un préfet d'interdire la tenue d'une manifestation techno (rave-party) sur un site protégé au motif que « le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en « liberté fondamentale » de valeur constitutionnelle » (TA Châlons-en-Champagne, ord. 29 avr. 2005, supra). Sans préjuger d'une évolution en cours où les applications jurisprudentielles de la Charte constitutionnelle de l'environnement devraient se multiplier, les arguments échangés par les membres de la doctrine sur le caractère directement applicable des dispositions constitutionnelles méritent attention. Il est possible de les présenter succinctement à partir des postures théoriques qui les sous-tendent.

L'approche positiviste consiste à donner sens juridique à la Charte de l'environnement. Elle conduit à prendre le texte constitutionnel au sérieux et à énoncer des constats et affirmations qui procèdent de son caractère de droit positif. D'abord, la Charte prend place au sein du préambule de la Constitution ; elle énonce des droits fondamentaux. Ensuite, les droits proclamés sont d'effet

direct et peuvent être invoqués devant les juridictions. Enfin, les normes constitutionnelles posées par la Charte sont directement applicables sans le secours d'une règle de valeur législative : « La Charte produit ses effets juridiques directement et immédiatement même si la loi annoncée n'est pas intervenue » (M. Prieur, *Les nouveaux droits*, AJDA 2005.1161). Affirmer que la Charte de l'environnement est un texte directement applicable n'est pas le fruit d'une analyse subtile, mais le simple respect du droit, de la démocratie et de la justice. En garantir l'effectivité est « un devoir qui s'impose aux citoyens, aux gouvernants et aux juges » (M.-A. Cohendet, *La Charte et le Conseil constitutionnel ; points de vue*, Rev. jur. env. 2005, à paraître). L'approche positiviste attache toutefois la plus grande importance à la distinction entre la valeur juridique d'un texte (validité formelle) et son application, y compris juridictionnelle (effectivité). Une règle de droit positif demeure juridiquement valide même si elle n'est pas effective et mise en oeuvre par les tribunaux. La valeur juridique des droits fondamentaux reconnus par la Constitution n'est pas entamée par la réticence des juges à leur faire produire toutes leurs conséquences (V. à propos du droit d'obtenir un emploi, E. Dockès, *Valeurs de la démocratie*, Dalloz, coll. *Méthodes du droit*, 2005, p. 28). Un texte de droit positif est donc, par définition et sauf impossibilité, directement applicable.

L'approche réaliste, sur laquelle nous ne dirons qu'un mot, porte son attention sur l'application de la règle au détriment de sa teneur. Ce qui importe en pratique, c'est-à-dire dans la réalité, c'est que la règle soit appliquée, en particulier par les juges. L'effectivité prend alors le pas sur la validité formelle. La distinction entre le contenu de la norme et son application perd de sa fermeté. Les droits fondamentaux sont ceux reconnus par les juges et sanctionnés comme tels. Une étude empirique de la jurisprudence permet de les identifier. Le fait que le Conseil constitutionnel, un tribunal administratif, et demain une juridiction de l'ordre judiciaire, appliquent la Charte de l'environnement permet d'affirmer sa valeur juridique. Un texte est alors directement applicable lorsqu'il est directement appliqué.

L'approche opportuniste, du moins que nous qualifierions comme telle, consiste à tirer parti des circonstances afin de parvenir à un objectif déterminé, au besoin en transigeant avec les principes ou en les adaptant pour l'occasion. La fin justifie ici les moyens et certains juristes ne manquent ni de ressources argumentatives ni d'aplomb pour avancer des raisonnements ad hoc au détriment du sens juridique commun. Le contexte d'adoption de la Charte de l'environnement, plombé dès l'origine de réticences politiques et économiques plus ou moins latentes, allait favoriser une telle posture. Avant même que la loi

constitutionnelle ne soit adoptée, l'objectif était clair : mener une campagne doctrinale visant à réduire, autant que faire se peut, la portée de la Charte de l'environnement (not. en ce sens B. Mathieu, *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, Cah. Cons. const. 2003, n° 15, p. 145 ; *La portée de la Charte pour le juge constitutionnel*, AJDA 2005.1170). Les arguments avancés ne prennent ici véritablement appui ni sur le droit (positivisme) ni sur son application (réalisme) ; ils reposent sur une posture d'autorité développant des affirmations permettant, en toute objectivité on s'en doute, de fournir aux intérêts publics ou privés des raisons de faire obstacle à l'application directe de la Charte de l'environnement. Trois d'entre eux reviennent sans cesse : la Charte aurait un caractère déclaratif et non normatif, elle affirmerait des objectifs à valeur constitutionnelle et non des droits fondamentaux (également en ce sens Y. Jegouzo et F. Laulom, *La portée juridique de la Charte de l'environnement*, Dr. adm. 2004, n° 3, p. 6, contra après revirement, M. Verpeaux, *La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution*, Environnement, 2005, n° 4, p. 16), et la plupart de ses dispositions seraient subordonnées à l'intervention du législateur. Une typologie des principes de la Charte « en fonction de leur nature normative » (B. Mathieu, AJDA 2005.1171, préc.) - essence douteuse sans doute perçue dans une boule de cristal - est alors proposée... pour réduire la justiciabilité des dispositions à une peau de chagrin, où seul l'inévitable principe de précaution trouve grâce, et encore sous réserves. Si d'autres auteurs ne manquent pas de rappeler les leçons passées d'une extension des pouvoirs des juges et l'incertitude présente de l'application juridictionnelle de la Charte, ils proposent sans vergogne un tableau de la portée de la Charte de l'environnement répartissant ses articles et considérants selon leur « portée essentiellement politique » ou leur « portée juridique claire » (N. Chahid-Nourai, *La portée de la Charte pour le juge ordinaire*, AJDA 2005.1175). Si clarté il y a, c'est surtout, nous semble-t-il, dans la politique juridique déployée. La réponse générale à la question posée est alors bien simple : un texte est directement applicable lorsqu'il est considéré comme tel par la doctrine autorisée. Elle flatte sans doute l'ego des juristes d'en haut au regard des citoyens d'en bas.

La démocratie est ailleurs : elle exige que les textes de droit positif, d'origine internationale ou interne, puissent être simplement et utilement invoqués par les individus devant les tribunaux.

Document 2. CE., Ass., 11 avril 2012, GISTI et FAPIL, n° 322326, Leb.

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

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

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 € à verser à chacune des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

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

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

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

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

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

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

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Bethânia Gaschet, Maître des Requêtes ;

- les observations de la SCP Blanc, Rousseau, avocat du Défenseur des droits ;

- les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Blanc, Rousseau, avocat du Défenseur des droits ;

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 : [...]

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

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

Considérant que l'article 6-1. de la convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949 concernant les travailleurs migrants, régulièrement ratifiée, et publiée par le décret du 4 août 1954, publié au Journal officiel de la République française du 7 août

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

Décide :

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

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

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

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

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

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

Document 3. DEUMIER Pascale, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », RTD Civ. 2012 p.487.

(CE, 11 avr. 2012, n° 322326, GISTI, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, au Lebon ; AJDA 2012. 735 ; ibid. 936 ; ibid. 729, tribune Y. Aguila, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; D. 2012. 1712, note B. Bonnet ; RFDA 2012. 547, concl. G. Dumortier ; Constitutions 2012. 297, obs. A. Levade ; JCP A 2012. 2171, note A. Minet)

L'arrêt GISTI et FAPIL rendu par l'Assemblée du Conseil d'Etat le 11 avril 2012 intéresse les sources du droit à plus d'un titre. Il aurait ainsi pu faire l'objet d'une chronique sur « La recherche universitaire et l'amicus curiae », pour évoquer la production par le CREDOF d'un rapport à ce titre et son accueil, disons mesuré, par le Conseil d'Etat, qui n'en dit mot. Le même arrêt aurait également pu être présenté sous la bannière du « Statut contentieux des AAI », le Conseil d'Etat ayant traité avec une quasi égale indifférence les moyens présentés par feu la HALDE et repris par le Défenseur des droits : la possibilité que leur accorde la loi de produire des observations (visées par l'arrêt) et d'être entendues par les juridictions ne les transforme pas en tiers intervenants pouvant développer des moyens nouveaux

(dans le même sens, Soc., 2 juin 2010, n° 08-40.628, D. 2010. 1489 ; RDT 2010. 457, obs. E. Serverin et T. Grumbach). L'arrêt GISTI et FAPIL aurait encore pu susciter une chronique sur « La banalisation du pouvoir de modulation », pour évoquer comment, en moins de dix ans, un pouvoir extraordinaire est devenu d'usage ordinaire, en l'espèce pour reporter la date d'effet de l'annulation du décret pour laisser au gouvernement le temps de prendre les dispositions nécessaires. Le fond de l'arrêt aurait enfin pu permettre de discuter du « Droit au logement et le principe d'égalité », puisque était en cause la validité du décret venu préciser les conditions de permanence de la résidence permettant aux étrangers de bénéficier de ce droit, décret déclaré illégal du fait des discriminations qu'il introduisait entre les catégories de titres de séjour. Mais c'est finalement sous l'angle de « L'effet direct des traités » qu'il sera ici abordé, puisque c'est cette dimension qui a justifié la réunion d'une Assemblée et donné lieu à un considérant de principe.

Première consécration de principe des critères de l'effet direct

Les requérants invoquaient la méconnaissance par le décret attaqué de la Convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949 par laquelle les Etats se sont, notamment, engagés à appliquer aux travailleurs migrants un traitement égal à celui de leurs ressortissants en matière de logement. Alors que le principe d'égalité suffisait largement à signer le sort du décret et que l'effet direct de la convention invoquée ne faisait guère de doutes, l'affaire va être portée devant l'Assemblée du Conseil d'Etat. En effet, il fallait bien la formation la plus solennelle pour se prononcer sur un éventuel abandon de l'arrêt GISTI rendu par la Section de la même juridiction le 23 avril 1997 (n° 163043, au Lebon ; AJDA 1997. 482 ; *ibid.* 435, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; D. 1998. 15, concl. R. Abraham ; RFDA 1997. 585, concl. R. Abraham ; RDSS 1998. 194, obs. M. Badel, I. Daugareilh, J.-P. Laborde et R. Lafore). Cet arrêt avait refusé qu'une stipulation internationale dépourvue d'effet direct soit néanmoins invocable dans le cadre d'un recours en annulation, refus sur lequel le rapporteur public proposait à l'Assemblée de revenir. Si cette proposition n'a pas été suivie, elle aura donné l'occasion au Conseil d'Etat de forger la première position de principe, toutes juridictions françaises confondues, sur la question de l'effet direct : « Considérant que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique

qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ; que, sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ».

Rappelons rapidement que si, dans leur forme classique, les traités ne créent des droits et obligations que pour les Etats contractants, la Cour internationale de justice a admis de longue date que, à titre exceptionnel, certaines stipulations peuvent créer directement des droits ou des obligations à l'égard des particuliers, susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux nationaux (CPJI, avis, 3 mars 1928, Compétence des tribunaux de Dantzig, série B, n° 15.17). C'est cette invocabilité par les particuliers qui constitue l'« effet direct » d'un traité, également parfois qualifié d'« applicabilité directe » ou de traité « self-executing ». Elle implique, au préalable, une convention internationale régulièrement adoptée, ratifiée et publiée : à cet instant, la norme internationale appartient au droit positif interne, immédiatement, c'est-à-dire sans qu'une autre mesure de réception ne soit nécessaire (cet effet immédiat est l'un des traits des systèmes dits monistes). Cette réception ne suffit pourtant pas à conférer un effet direct au profit des particuliers et il appartient aux Etats et le plus souvent, par défaut, à leurs juges, de déterminer les conditions auxquelles un tel effet pourra être reconnu à un traité, plus précisément, à chaque stipulation d'un traité (l'appréciation globale pratiquée un temps par la Cour de cassation étant désormais délaissée au profit de l'appréciation, bien plus pertinente pour déterminer un effet normatif, stipulation par stipulation : Civ. 1re, 14 juin 2005, n° 04-16.942, D. 2005. 2790, note F. Boulanger ; *ibid.* 2006. 1487, chron. P. Courbe ; *ibid.* 2007. 2192, obs. A. Gouttenoire et L. Brunet ; RDSS 2005. 814, étude C. Neirinck ; Rev. crit. DIP 2005. 679, note D. Bureau ; RTD civ. 2005. 556, obs. R. Encinas de Munagorri ; *ibid.* 750, obs. P. Remy-Corlay ; JCP G 2005. II. 10115, avis C. Petit et note C. Chabert). Pour bénéficier de l'effet direct, il faut que l'objet même de l'accord, dans l'intention des Etats parties, n'ait pas été de régir uniquement les rapports interétatiques mais aussi de créer des droits et obligations au profit des particuliers (critère subjectif), et ce par des énoncés

précis, complets et ne nécessitant aucun acte complémentaire (critère objectif) - étant entendu qu'il existe une certaine « circularité » entre ces deux critères, l'un étant le signe de l'autre et inversement (G. Dumortier, préc.). Ces critères sont communément admis par la doctrine, indépendamment des variations terminologiques, et ont été, avec constance et cohérence, explicités par les commissaires du gouvernement (V. R. Abraham, G. Dumortier, préc.) comme par les magistrats judiciaires (V. C. Petit, préc.). En revanche, la jurisprudence procède généralement par la simple affirmation qu'une stipulation est ou n'est pas dotée d'effet direct, en précisant à l'occasion qu'elle crée/ne crée pas des obligations qu'à la charge des Etats, mais sans consacrer sous forme de principe les critères en la matière ; c'est désormais chose faite. Les enseignements délivrés à cette occasion par le Conseil d'Etat sont d'autant plus riches qu'ils touchent à des problématiques qui se rencontrent plus largement en matière de sources. Le fait d'être une norme de droit positif mais de ne pas être applicable n'est pas une tare congénitale de la norme internationale. Prenons le modèle le plus à l'abri de soupçons en termes de normativité, la loi : son objet peut ne pas s'adresser aux particuliers mais guider l'action du gouvernement (ex. les lois de programme), son énoncé peut ne pas être suffisamment précis (ex. les lois non prescriptives) ou ne pas être suffisamment complet pour être appliqué tel quel (ex. les lois nécessitant un décret d'application). Le critère de « perfection de la norme » est donc exigé au-delà des traités (H. Tigroudja, *Le juge administratif français et l'effet direct des engagements internationaux*, RFDA 2003. 154 ; dans tous les systèmes, V. Thomas Buerghenthal, *Self-executing and non-self-executing treaties in national and international law*, RCADI, vol. 235, 1992-IV, p. 303). Les principaux apports de la décision GISTI et FAPIL sont donc importants pour les sources en général : en donnant une méthode de détermination des critères de l'effet direct, le Conseil d'Etat rappelle que la recherche de l'effet d'une norme, tout comme celle de son sens, est une opération d'interprétation ; en confirmant les conséquences de l'absence d'effet direct, il attire l'attention sur la variation de la capacité d'une norme à être invoquée selon sa fonction contentieuse.

Comment déterminer l'effet direct ?

Le Conseil d'Etat précise que, pour déterminer l'effet direct d'une stipulation, le juge administratif doit tenir compte de l'intention exprimée des parties, de l'économie générale du traité, de son contenu et de ses termes. Certes, il est toujours possible de se réjouir, par hypothèse, de la clarification explicative d'une position de principe. Evidemment, l'intensité de la réjouissance

dépendra également de la plus-value effective que ladite formulation permettra d'espérer.

Les indications données par le Conseil d'Etat vont-elles permettre une meilleure maîtrise de la détermination de l'effet direct, par exemple en posant une présomption d'effet direct des traités, obligeant à une motivation spéciale pour l'écarter ? Evoquée par R. Abraham, cette présomption est vue dans l'arrêt GISTI et FAPIL par nombre commentateurs. Le considérant de principe semble pourtant à l'inverse indiquer les critères qui doivent être constatés pour établir l'effet direct - et non pour l'écarter (également en ce sens, A. Minet, préc.). En tout état de cause, l'affirmation d'une telle présomption serait étonnante, du fait de la « relative rareté des normes du droit international directement applicables dans l'ordre interne » (D. Carreau et F. Marrella, *Droit international*, Pedone, 11e éd., 2012, n° XVII.24 XVII.43 s.). En effet, les engagements interétatiques demeurent largement destinés à régir les relations interétatiques, par exemple en matière diplomatique. Deux catégories de traités se distinguent toutefois du point de vue de l'effet direct. La première est constituée par le droit de l'Union européenne, catégorie expressément exclue par le Conseil d'Etat de sa position de principe. Cette exclusion, motivée par le respect de la compétence de la Cour de justice en la matière, permet également de ménager la large reconnaissance de l'effet direct qui y est pratiquée, tout en harmonisant la formulation des critères (sur la jurisprudence européenne, V. R. Mehdi, *Ordre juridique communautaire - Effet direct*, J.-Cl. Europe Traité, fasc. 195). La seconde catégorie de traités relevant des « domaines d'élection des normes du droit international d'application directe » est celle de la protection des droits de l'homme (D. Carreau et F. Marrella, préc., qui ajoutent le droit des relations économiques) : déjà exemptés de réciprocité, ne pourraient-ils bénéficier d'une présomption d'applicabilité directe (en ce sens, ex. F. Sudre, in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 18e éd., 2010, spéc. n° 91 s.) ? Si le Conseil d'Etat prend soin de réserver les traités de l'Union, il fait le choix de ne pas en faire de même pour les traités touchant aux droits fondamentaux, qui restent dès lors soumis aux mêmes critères et méthodes que, par exemple, les conventions bilatérales d'assistance. L'effet direct doit donc être établi par les juges, en suivant les indications données par le Conseil d'Etat à cette fin.

Ces indications vont-elles alors unifier l'appréciation des juges et rendre la reconnaissance ou le refus d'effet direct plus prévisibles ? Il est également possible d'en douter. En effet, suggérer de tenir compte de l'intention des auteurs, de l'économie générale du texte, de son contenu et de ses termes, revient tout simplement à indiquer aux juges qu'ils doivent interpréter le texte, sans rien apporter aux directives d'interprétation

habituelles en droit en général comme en droit international en particulier (V. V. Boré-Eveno, *L'interprétation des traités par les juridictions internationales*, th. Paris 1, 2004). Ainsi, l'opération d'interprétation ne sert pas uniquement à dégager le sens d'un énoncé mais aussi sa charge normative. Dans un tout autre domaine, la démarche est du même ordre pour déterminer le caractère impératif d'une circulaire, par la prise en compte des termes employés, du ton général, du contexte, de la volonté de l'auteur, de la perception par les destinataires et, surtout, de la marge d'appréciation laissée au destinataire (sur ces critères, A. Iliopoulou, *Quatre ans d'application de la jurisprudence Duvignères*, RFDA 2007. 477). L'opération est d'autant plus nécessaire en matière d'effet direct des traités que les critères à identifier et les énoncés à analyser sont particulièrement ouverts et condensent les difficultés les plus connues en matière d'interprétation : manque de réelle intention des Etats à cet égard ; difficulté de toute démarche voulant identifier une intention ; inadéquation du critère de la précision pour la protection des droits de l'homme, qui prend plus souvent la forme d'énoncés généraux, et ce que la source soit internationale ou constitutionnelle. Là encore, la protection des droits fondamentaux présente une caractéristique spécifique, celle de l'importance qu'y prend le rôle normatif du juge pour donner corps à ces énoncés : une stipulation, même générale, peut alors bénéficier de l'effet direct « dès lors qu'elle est susceptible d'être « clarifiée » ou « précisée » par voie d'interprétation juridictionnelle » (pour transposer aux droits fondamentaux l'analyse faite pour la CJCE, par D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, 1997 n° 263).

En définitive, il n'est pas certain que les indications générales consacrées par le considérant de principe soient susceptibles de porter le moindre effet vertueux. L'application ici faite de cette nouvelle méthode l'illustre : après avoir rappelé l'énoncé de la stipulation internationale, le Conseil d'Etat affirme que ce texte « ne saurait être interprété comme se bornant à régir les relations entre Etats et, ne requérant l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets, se suffit à lui-même » ; à l'affirmation sèche de l'existence d'un effet direct auparavant pratiquée se substitue donc l'affirmation guère plus étayée de l'existence des deux critères de l'effet direct. Le considérant de principe sera en revanche utile en ce qu'il sert de cadre général à une précision, selon laquelle l'absence d'effet direct « ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ». L'arrêt s'oppose directement à une tendance jurisprudentielle, qui refusait l'effet direct à une stipulation du fait de sa formulation du type « les Etats

s'engagent », tendance parfois partagée par les magistrats judiciaires (ex. J. Massip, note sur Civ. 1re, 10 mars 1993, D. 1993. 361). Evidemment, il reste à concilier cette exclusion avec le cadre général posé dans le même considérant, demandant au juge de tenir compte de l'intention exprimée par les Etats et des termes du traité. Cette conciliation tient probablement dans les termes « la seule circonstance » : la désignation des Etats parties comme sujets de l'obligation devrait donc demeurer un élément dans la recherche de l'effet direct mais ne saurait être un critère exclusif. Ainsi, il n'est pas abandonné mais « remis à (sa) place d'indice » (X. Domino et A. Bretonneau, préc.). L'impact de l'arrêt GISTI et FAPIL devrait dès lors essentiellement concerner les conventions auxquelles un effet direct a été refusé sur ce motif ; et encore, cela ne signifie pas que l'effet direct leur sera automatiquement reconnu ; seulement, pour maintenir le refus, il faudra faire valoir d'autres éléments. Or, à supposer un tel effet direct refusé, la stipulation internationale pourrait-elle malgré tout bénéficier d'une certaine invocabilité ?

A quelles fins faut-il déterminer l'effet direct ?

Il existe les normes internationales d'effet direct et celles dépourvues d'effet direct ; seules les premières peuvent être invoquées par les particuliers pour la protection d'un droit subjectif. Mais les stipulations internationales peuvent être invoquées à d'autres fins que la protection d'un droit, fins qui ont été classifiées, pour le droit communautaire, par Denys Simon (préc., n° 290 s.) : défendre une interprétation de la loi conforme à une convention internationale (invocabilité d'interprétation conforme), engager la responsabilité de l'Etat pour violation d'une convention internationale (invocabilité de réparation), obtenir la mise à l'écart de la loi (invocabilité d'exclusion), ce qui pourra entraîner un effet de substitution par l'application immédiate et directe de la norme internationale. Toute la question devient de savoir si les stipulations dépourvues d'effet direct, et qui ne peuvent donc être invoquées pour protéger un droit subjectif, peuvent néanmoins l'être à d'autres fins. Il est largement admis qu'elles le soient à deux fins : pour l'interprétation conforme, ce qui se conçoit d'autant mieux que la norme applicable dans cette situation est la norme interprétée et non celle qui guide l'interprétation ; pour obtenir réparation, ce qui là encore se conçoit d'autant mieux que la norme applicable est alors celle gouvernant le régime de responsabilité, la norme internationale intervenant pour caractériser la situation illicite. Il reste donc une situation incertaine : pour demander à un juge d'examiner la compatibilité d'une norme interne à une norme internationale, faut-il que cette dernière soit dotée d'un effet direct ? Faut-il admettre pour un traité

dépourvu d'effet direct, comme pour les directives, une invocabilité d'exclusion ?

Cette question était en réalité le véritable enjeu ayant justifié la réunion d'une Assemblée. R. Abraham avait défendu cette invocabilité en 1997 mais la Section du Conseil d'Etat avait refusé que des traités dépourvus d'effet direct puissent « être utilement invoqués à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire ». La position était à nouveau défendue par G. Dumortier devant l'Assemblée du contentieux. Or, non seulement le Conseil d'Etat va à nouveau refuser qu'une stipulation sans effet direct puisse être invoquée pour l'annulation d'un acte administratif mais encore il va étendre ce refus aux demandes tendant à ce que « soit écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles ». Le contrôle de conventionnalité ainsi visé ne concerne pas le seul recours en annulation ni les seules juridictions administratives. A cet égard, la position rejoint celle de la Cour de cassation, qui refuse également qu'une exception d'inconventionnalité soit fondée sur une disposition internationale dépourvue d'effet direct (Crim. 18 juin 1997, LPA 1er avr. 1998, note J. Massip ; V. égal. la cassation prononcée par Soc., 13 juill. 1994, n° 93-10.891, D. 1995. 91, note J. Massip ; ibid. 1996. 38, obs. X. Prétot ; RTD civ. 1994. 844, obs. J. Hauser ; Bull. civ. V, n° 236). Il reste à comprendre cette division entre, d'une part, les rapporteurs publics, largement soutenus par la doctrine, et, d'autre part, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Il est souvent avancé que la position du Conseil d'Etat est essentiellement justifiée par des considérations d'opportunité (V. Chauvaux et Girardot, préc.). La première, peut-être déterminante, tient au risque d'un accroissement considérable des conventions internationales qui deviendraient de ce fait invocables. Le rapporteur public G. Dumortier opposait à l'argument que les « requérants invoquent toujours les mêmes ». Mais ce contre-argument peut se retourner : si les requérants invoquent toujours les mêmes conventions, qui sont pour la plupart dotées d'effet direct, à quoi servirait d'étendre l'invocabilité d'exclusion à l'intégralité des conventions, dont la plupart sont dépourvues d'effet direct ? A cet argument de gestion du contentieux, s'ajouteraient le souci de simplicité, qui porte à ne pas ajouter à la distinction stipulation dotée d'effet direct/dépourvue d'effet direct, et le souhait de conserver une maîtrise de la sélection des conventions judiciairement sanctionnées. Cependant, les considérations d'opportunité ne font pas tout et, si elles peuvent déterminer le choix entre deux positions également fondées en droit, elles ne sauraient à elles seules justifier une solution dépourvue de base juridique. Or, il est souvent considéré que le refus de l'invocabilité d'exclusion heurte la logique juridique.

Pour contester la position du Conseil d'Etat, les principaux arguments peuvent être ainsi résumés : la norme internationale, ratifiée et publiée, intègre l'ordre juridique interne, à un rang supérieur à celui de la loi, du fait de l'article 55 de la Constitution. Le juge doit assurer le respect de cette hiérarchie (spéc. B. Bonnet, préc.). Particulièrement, le contentieux de la légalité est un contentieux objectif, qui ne vise pas à protéger un droit subjectif mais, justement, à garantir la légalité : il ne peut donc dépendre de la reconnaissance d'un effet direct au profit des particuliers (spéc. M. Gautier, préc.). Pour tenter de comprendre comment le Conseil d'Etat peut s'éloigner de cette logique sans nécessairement heurter les principes juridiques, il est possible d'ouvrir trois pistes de réflexion. Tout d'abord, la dissociation faite entre l'effet direct, qui repose sur une logique de droit subjectif, et le recours en annulation, qui repose sur une logique de droit objectif, est peu efficace pour décider de l'invocabilité dans un contrôle d'inconventionnalité, qui peut être demandé de façon incidente à l'occasion d'un contentieux subjectif. Ensuite, la question n'est pas seulement celle du respect de la hiérarchie des normes mais aussi celle de l'office du juge : la banalisation progressive des hypothèses de contrôle, et particulièrement du contrôle de conventionnalité, ferait presque oublier que le temps où une hiérarchie normative pouvait ne pas recevoir de traduction sous la forme d'une compétence du juge n'est pas si loin - et qu'il n'est pas si révolu (sur la différence de situation du juge à l'égard du droit communautaire et du droit international, V. D. Alland, RGDIP 1998. 203, spéc. p. 244). Enfin, en admettant que le premier critère de l'effet direct (l'intention de créer des droits subjectifs) soit essentiellement pertinent pour l'invocation aux fins de sanctionner un droit subjectif, le second critère, celui de la perfection de stipulation, ne joue-t-il pas un rôle plus général de détermination de la normativité ? Lorsqu'une norme porte un simple programme ou une intention, quelle peut être son invocabilité pour le contrôle de conventionnalité (contra, R. Abraham, préc.) ? Ne faudrait-il pas dès lors, outre un statut particulier pour les droits de l'homme, ajouter à la distinction entre normes d'effet direct et normes dépourvues d'effet direct une autre distinction, spécifique au contrôle de conventionnalité, qui ne tiendrait compte que du second critère ? A cette passable complexité, on préférera le choix fait par le Conseil d'Etat : parce que la détermination de l'effet direct est une opération d'interprétation, elle laisse une marge de manoeuvre au juge, qui devrait suffire à parvenir à une solution adaptée à chaque type de stipulation internationale et à chaque fonction contentieuse.

Le principe d'effet direct permet aux particuliers d'invoquer directement une norme européenne devant une juridiction nationale ou européenne. Ce principe ne concerne que certains actes européens, il est par ailleurs soumis à plusieurs conditions.

L'effet direct du droit européen est, avec le principe de primauté, un principe fondamental du droit européen. Il a été consacré par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Il permet aux particuliers d'invoquer directement le droit européen devant les tribunaux, indépendamment de l'existence de textes issus du droit national.

Le principe d'effet direct garantit ainsi l'applicabilité et l'efficacité du droit européen dans les pays de l'UE. Cependant, la CJUE a défini plusieurs conditions afin qu'un acte juridique européen soit directement applicable. L'effet direct d'un acte peut, de plus, ne concerner que les relations entre un particulier et un pays de l'UE ou être étendu aux relations entre tous les particuliers.

Définition

L'effet direct du droit européen a été consacré par la Cour de justice dans l'arrêt Van Gend en Loos du 5 février 1963. Dans cet arrêt, la Cour énonce que le droit européen engendre non seulement des obligations pour les pays de l'UE mais également des droits pour les particuliers. Les particuliers peuvent ainsi se prévaloir de ces droits et invoquer directement des normes européennes devant les juridictions nationales et européennes. Il n'est alors pas nécessaire que le pays de l'UE reprenne la norme européenne concernée dans son ordre juridique interne.

Effet direct horizontal et vertical

L'effet direct revêt deux aspects: un effet vertical et un effet horizontal.

L'effet direct vertical joue dans les relations entre les particuliers et le pays. Cela signifie que les particuliers peuvent se prévaloir d'une norme européenne vis-à-vis du pays.

L'effet direct horizontal joue dans les relations entre les particuliers. Cela signifie qu'un particulier peut se prévaloir d'une norme européenne vis-à-vis d'un autre particulier.

Selon le type d'acte concerné, la Cour de justice a accepté, soit un effet direct complet (c'est-à-dire un effet direct horizontal et un effet direct vertical), soit un effet direct partiel (limité à l'effet direct vertical).

Effet direct et droit primaire

Concernant le droit primaire, c'est-à-dire les textes au sommet de l'ordre juridique européen, la Cour de justice a posé dans l'arrêt Van Gend en Loos le principe de l'effet direct. Toutefois, elle a indiqué comme condition que les obligations soient précises, claires, inconditionnelles, et qu'elles n'appellent pas de mesures complémentaires, de nature nationale ou européenne.

Dans l'arrêt Becker (arrêt du 19 janvier 1982), la Cour de justice refuse l'effet direct dès lors que les pays possèdent une marge de manœuvre concernant la mise en œuvre de la disposition visée (arrêt du 12 décembre 1990, Kaefer et Procacci) et ce, aussi minime soit-elle.

Effet direct et droit dérivé

Le principe d'effet direct concerne également les actes issus du droit dérivé, c'est-à-dire adoptés par les institutions sur la base des traités fondateurs. Cependant, la portée de l'effet direct dépend du type d'acte:

le règlement : les règlements disposent toujours d'un effet direct. L'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'UE précise en effet que les règlements sont directement applicables dans les pays de l'UE. La Cour de justice précise dans l'arrêt Politi du 14 décembre 1971 qu'il s'agit d'un effet direct complet;

la directive : la directive est un acte à destination des pays de l'UE et doit être transposée par ces derniers dans leurs droits nationaux. Pourtant, la Cour de justice leur reconnaît dans certains cas un effet direct afin de protéger les droits des particuliers. La Cour a ainsi établi dans sa jurisprudence qu'une directive a un effet direct si elle est claire, précise, inconditionnelle et si le pays de l'UE n'a pas transposé la directive dans les délais (arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn). Cependant, l'effet direct ne peut être que de nature verticale: les directives s'imposent aux pays de l'UE mais ne peuvent pas être invoquées par les pays de l'UE contre un particulier (arrêt du 5 avril 1979, Ratti);

la décision : les décisions peuvent avoir un effet direct lorsqu'elle désigne un pays de l'UE comme destinataire. La Cour de justice reconnaît alors un effet direct seulement vertical (arrêt du 10 novembre 1992, Hansa Fleisch);

les accords internationaux : dans l'arrêt Demirel du 30 septembre 1987, la Cour de justice a reconnu un effet direct à certains accords selon les mêmes critères dégagés dans l'arrêt Van Gend en Loos;

les avis et recommandations: les avis et recommandations ne disposent pas d'une force juridique contraignante. Par conséquent ils ne sont pas pourvus d'effet direct.

Document 5. CE., Ass., 30 octobre 2019, Mme Perreux, Leb.

Vu la requête, enregistrée le 24 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour Mme Emmanuelle A, épouse C, demeurant [...]; Mme A, épouse C demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret du 24 août 2006 portant nomination dans la magistrature en tant qu'il la nomme vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux et qu'il nomme Mme Eva B, épouse D, à l'administration centrale à compter du 1er septembre 2006, d'autre part, l'arrêté du 29 août 2006 portant nomination de Mme B, épouse D, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux, en qualité de chargée de formation à l'Ecole nationale de la magistrature à compter du 1er septembre 2006 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et les articles 1er, 55 et 88-1 ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, et notamment son article 13 ;

Vu le décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'Ecole nationale de la magistrature ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Pierre Chaubon, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de Mme A, épouse C et du Syndicat de la magistrature,

- les conclusions de M. Mattias Guyomar, rapporteur public,

- les nouvelles observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de Mme A, épouse C et du Syndicat de la magistrature ;

Considérant que Mme A a demandé, dans sa requête introductive d'instance, l'annulation, d'une part, du décret du 24 août 2006 portant nomination dans la magistrature en tant qu'il la nomme vice-présidente, chargée de l'application des peines, au tribunal de grande instance de Périgueux, et en tant que, selon elle, il nommerait Mme B au sein de l'administration centrale, d'autre part de l'arrêté du 29 août 2006 du garde des sceaux, ministre de la justice, portant nomination de Mme B, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux, en qualité de chargée de formation à l'Ecole nationale de la magistrature à compter du 1er septembre 2006 ;

[...]

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant que Mme A soutient, à l'appui de sa requête, que le garde des sceaux, ministre de la justice, aurait commis une erreur de droit en écartant sa candidature au poste de chargé de formation à l'Ecole nationale de la magistrature en raison de son engagement syndical et aurait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en préférant celle de Mme B ;

Considérant que la requérante invoque le bénéfice des règles relatives à la charge de la preuve fixées par l'article 10 de la directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, dont le délai de transposition expirait le 2 décembre 2003, antérieurement à la date des décisions attaquées, alors que cette disposition n'a été transposée de manière générale que par l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ; que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ; que tout

justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ; qu'en outre, 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'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la directive du 27 novembre 2000 : « 1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. / 2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les Etats membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants. / 3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales. / 4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également à toute procédure engagée conformément à l'article 9, paragraphe 2. / 5. Les Etats membres peuvent ne pas appliquer le paragraphe 1 aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente. » ; qu'en vertu du cinquième paragraphe de cet article, les dispositions précitées relatives à l'aménagement de la charge de la preuve n'affectent pas la compétence laissée aux Etats membres pour décider du régime applicable aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ; que tel est l'office du juge administratif en droit public français ; qu'ainsi, eu égard à la réserve que comporte le paragraphe 5 de l'article 10, les dispositions de ce dernier sont dépourvues d'effet direct devant la juridiction administrative ;

[...]

Décide :

Article 1er : Il est donné acte du désistement des conclusions de la requête de Mme A dirigées contre le décret du 24 août 2006 en tant que ce décret la nomme vice-présidente, chargée de l'application des peines, au tribunal de grande instance de Périgueux.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur l'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des conclusions dont Mme A s'est désistée.

Article 3 : L'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des autres conclusions de Mme A dirigées contre le décret du 24 août 2006 n'est pas admise.

Article 4 : L'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des conclusions de Mme A dirigées contre l'arrêté du 29 août 2006 est admise.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme A est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Mme Emmanuelle A, épouse C, à Mme Eva B, épouse D, au Syndicat de la magistrature et à la ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Document 6. ROBLOT-TROIZIER Agnès, « Les clairs-obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », AJDA 2015. p.493.

« Malaise dans la Constitution ». Ainsi Denys de Béchillon (RFDA 1998. 225) désignait-il les paradoxes de la théorie de la loi-écran, en ce qu'elle s'oppose à l'invocabilité des normes constitutionnelles à l'encontre d'actes administratifs pris sur le fondement d'une loi, alors que l'invocabilité des normes internationales d'effet direct est entière. C'est un malaise analogue que l'on ressent lorsqu'on se penche sur la question de l'invocabilité de la Charte de l'environnement.

Dix ans après l'entrée en vigueur de ce texte, il faut bien reconnaître qu'il a suscité, et suscite encore, un certain trouble. Le Parlement est désorienté dans l'exercice de sa compétence (sur ce point, v. J. Bonnet, Les effets de la Charte de l'environnement sur les compétences du Parlement, Colloque Les 10 ans de la Charte de l'environnement, Bordeaux - CERCCLÉ, 5-6 févr. 2015). Le juge paraît tourmenté : il tâtonne, il évolue au gré des espèces au point d'apparaître quelque peu indécis. La doctrine s'en trouve déboussolée : les commentaires de jurisprudence sont parfois contradictoires, preuve que le juge a du mal à se faire comprendre.

Ce malaise est d'autant plus grand que la question de l'application des dispositions de la Charte de l'environnement fait écho à d'autres problématiques et conduit à une redéfinition de concepts traditionnels tels que la théorie de la loi-écran, la répartition des compétences entre les autorités normatives, le principe d'indépendance des législations ou l'invocabilité des normes constitutionnelles.

Il est clair que la rédaction des dispositions de la Charte y est pour beaucoup ; à cet égard, le malaise qu'elle suscite dépasse de loin celui qu'ont pu créer certains alinéas du préambule de la Constitution de 1946 (sur ce point, v. A. Roblot-Troizier, *L'applicabilité directe du préambule de la Constitution de 1946*, in *Le Préambule de la Constitution de 1946*, éd. Panthéon-Assas, 2008, p. 29-44). Car - autres temps, autres moeurs - en dix ans, les juges ont eu de très nombreuses occasions de faire application de la Charte, alors que le préambule de la Constitution de 1946 n'a connu que peu d'applications directes dans les trente-cinq premières années suivant son entrée en vigueur(2).

Sans remettre en cause l'opportunité ou la pertinence de l'adoption, de la rédaction et de l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, c'est sa portée qui sera ici étudiée, non d'un point de vue matériel en s'intéressant aux principes qu'elle énonce, mais d'un point de vue procédural au regard de la possibilité pour le justiciable d'en invoquer le bénéfice en justice.

Or, à la question de l'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement, on peine à apporter une réponse claire. Cela tient à plusieurs facteurs : l'hétérogénéité des juges qui ont à déterminer les conditions d'applicabilité et d'invocabilité des dispositions de la Charte ; la diversité des contentieux et des procédures dans lesquels la Charte est invoquée ; le traitement différencié des dispositions de celle-ci. Au regard de son invocabilité, la Charte de l'environnement n'est pas - encore ? - prise comme un tout.

Au demeurant, le concept même d'invocabilité est loin d'être parfaitement clair. A n'en pas douter, il se distingue de celui de normativité, mais ses liens avec l'applicabilité ou « l'effet direct » sont plus flous.

La normativité de la Charte de l'environnement ne fait plus de doute depuis que le pouvoir constituant a intégré, par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une référence à ce texte dans le préambule de la Constitution de 1958. Le Conseil constitutionnel puis le Conseil d'Etat ont reconnu une valeur constitutionnelle à l'ensemble des droits et des devoirs énoncés dans la Charte de l'environnement (Cons. const. 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, AJDA 2008. 1614, note O. Dord ; D. 2009. 2448, obs. F. G. Trébulle ; RFDA 2008. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; Constitutions 2010. 139, obs. Y. Aguila, et CE, ass., 3 oct. 2008, n° 297931, Commune d'Annecy, Lebon 322 ; AJDA 2008. 2166, chron. E. Geffray et S.-J. Lieber ; RDI 2008. 563, obs. P. Soler-Couteaux ; RFDA 2008. 1147, concl. Y. Aguila, et 1158, note L. Janicot, et 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud).

Si le droit interne ne retient pas une définition précise des notions d'applicabilité et d'invocabilité, comme en témoigne l'absence de ces termes dans quelques-uns des dictionnaires du vocabulaire juridique, le droit international offre une signification plus aboutie de ces concepts. L'applicabilité est le caractère de ce qui est applicable et l'expression « applicabilité directe » ou « effet direct » correspond à la vocation d'une règle de droit international à créer au bénéfice ou à la charge des particuliers des droits et des obligations dont ils peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales. L'applicabilité directe conditionne donc l'invocabilité directe de la norme et seule une norme créant des droits ou des obligations dans le chef des personnes, physiques ou morales, pourra être directement invoquée devant le juge. Au regard de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, l'invocabilité d'une stipulation internationale suppose la création de « droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir », c'est-à-dire qu'elle ait un « effet direct », lequel s'apprécie, « 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 », en fonction de deux critères : la stipulation n'a « pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats » et « ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers » (CE, ass., 11 avr. 2012, n° 322326, GISTI, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, Lebon ; AJDA 2012. 936, chron. X. Domino et A. Bretonneau, 729, trib. Y. Aguila, et 2014. 125, chron. T.-X. Girardote ; D. 2012. 1712, note B. Bonnet, et 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; AJDI 2013. 489, étude F. Zitouni ; Dr. soc. 2012. 1014, étude J.-F. Akandji-Kombé ; RFDA 2012. 547, concl. G. Dumortier, et 560, note M. Gautier, et 961, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci, et 2013. 367, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci, et 417, chron. C. Santulli ; RDSS 2012. 940, note S. Biagini-Girard ; Constitutions 2012. 297, obs. A. Levade ; Rev. crit. DIP 2013. 133, note F. Jault-Seseke ; RTD civ. 2012. 487, obs. P. Deumier ; RTD eur. 2012. 928, obs. D. Ritleng).

Ainsi, le juge national apprécie l'« effet » d'une stipulation internationale au terme d'une interprétation téléologique, sans ignorer une méthode littérale, et qui repose sur la complétude pour produire des effets à l'égard des particuliers.

Bien que comparaison ne soit pas raison, on pourrait être tenté de transposer le concept d'invocabilité tel que défini à propos du droit international au cas des normes constitutionnelles. Sous cet angle, seraient directement invocables devant le juge les dispositions constitutionnelles qui, eu égard à l'intention de leur auteur, de leur contenu et des termes usités, n'ont pas

pour objet exclusif de régir les relations entre les pouvoirs publics et ne requièrent l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers.

Or nombreuses sont les dispositions de la Charte de l'environnement à être formulées en termes imprécis et à nécessiter un acte complémentaire, en particulier celles qui renvoient expressément au législateur pour définir les conditions de leur application. Il n'en demeure pas moins qu'il est possible de déduire de la plupart de ces dispositions un droit ou une obligation dont, certes, la portée est difficilement cernable, mais dont l'existence ne fait pas de doute, qu'il s'agisse du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé, du devoir de prendre part à la préservation de l'environnement, de celui de prévenir les atteintes à l'environnement ou de contribuer à la réparation des dommages causés à l'environnement, du principe de précaution, du droit à l'information et de participation en matière environnementale, etc.

L'existence des droits et des devoirs ne fait donc pas de doute, tandis que leur portée pose question, de sorte qu'il appartient aux autorités normatives, pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, de déterminer les conditions d'exercice, de mise en oeuvre et les limites de ces droits et devoirs, c'est-à-dire d'en faire application. C'est la raison pour laquelle le juge semble hésiter à leur reconnaître une pleine invocabilité directe ; pour autant, il ne rechigne pas à leur reconnaître une certaine invocabilité.

Il est en effet possible, comme le montre au demeurant l'invocabilité des normes de droit de l'Union européenne, d'opérer une distinction entre l'invocabilité, au sens générique, et l'invocabilité directe. La première correspond tout simplement à la possibilité de se prévaloir de la norme devant le juge et suppose son applicabilité par les autorités publiques : en invoquant la norme, le justiciable obtiendra le contrôle de sa bonne application par les autorités publiques. L'invocabilité directe, quant à elle, est un degré supplémentaire de l'invocabilité : elle est réservée aux normes créant, au profit des personnes physiques ou morales, des droits ou obligations suffisamment identifiables pour pouvoir leur être directement appliquées par le juge et elle permet donc au justiciable d'obtenir du juge l'application directe, au cas d'espèce, des droits garantis par la norme invoquée.

Pourtant, cette distinction n'est pas pleinement satisfaisante car l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dans le paysage contentieux oblige le juge à renouveler son approche de l'invocabilité des dispositions constitutionnelles. D'abord parce que, par construction, le juge se trouve, avec la QPC, confronté à l'invocation des droits et

libertés constitutionnellement garantis. Ensuite parce que, dans son objectif, la mise en place de cette procédure visait la réappropriation des dispositions constitutionnelles par les justiciables. A cet égard, la QPC peut donner au juge l'occasion de stabiliser, voire de théoriser, sa jurisprudence sur l'invocabilité des dispositions constitutionnelles.

Face aux tâtonnements du juge depuis dix ans, la doctrine propose des analyses de la jurisprudence mais peine à en trouver la logique (P. Prével, La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'Etat : applicabilité ou invocabilité de la Charte ?, RFDA 2014. 773). S'inscrivant dans cette démarche, et afin de mettre en relief l'obscurité de la jurisprudence, il sera ici tenté de mettre en lumière les quelques aspects les plus clairs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement que sont l'affermissement de l'invocabilité des dispositions de la Charte, d'une part, et la diversité des formes d'invocabilité des dispositions d'autre part.

I - L'affermissement de l'invocabilité des dispositions de la Charte

Alors que le juge administratif semble tâtonner, le juge constitutionnel hésite à reconnaître l'invocabilité de l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement. Mais, dans l'ensemble, la tendance jurisprudentielle est celle d'un élargissement de l'invocabilité de la Charte.

A. Les tâtonnements du juge administratif

Au cours des dix dernières années, la jurisprudence administrative a évolué quant à la manière d'aborder l'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement.

Se conformant à l'analyse présentée par certains auteurs(3), le Conseil d'Etat a semblé, dans un premier temps, rejeter l'idée d'une invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement tout en accordant un traitement particulier à son article 5 relatif au principe de précaution.

Dans son arrêt du 6 avril 2006, Ligue de protection des oiseaux, il juge que ce principe formulé tant dans la Charte de l'environnement qu'à l'article L. 110-1 du code de l'environnement n'a pas été méconnu (n° 283103, AJDA 2006. 1584, chron. C. Landais et F. Lenica). La rédaction de l'arrêt comme les conclusions du commissaire du gouvernement Yann Aguila invitent à en déduire l'invocabilité du principe de précaution en tant que tel devant le juge administratif. Aux termes desdites conclusions, le principe est « de toute évidence opérant, [...] qu'on se réfère au principe posé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ou à celui consacré

par la Charte de l'environnement ». Et l'existence d'une loi ayant pour finalité la protection des oiseaux « n'a pas en elle-même d'incidence » puisqu'il ne s'agit pas de retenir un « raisonnement radical, qui consisterait à dire que, dès lors qu'une législation est intervenue pour mettre en oeuvre le principe de précaution, celui-ci ne pourrait plus utilement être invoqué ». Il peut en être déduit que le principe de précaution en tant qu'il est consacré par la Charte comme par l'article L.110-1 du code de l'environnement est invocable devant le juge administratif, alors même qu'il serait mis en oeuvre par des mesures législatives spéciales régissant le contentieux soumis au juge administratif.

Quelques mois plus tard, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 19 juin 2006, retenait une solution opposée s'agissant des articles 1er, 2 et 6 de la Charte (n° 282456, Association Eau et rivières de Bretagne, Lebon ; AJDA 2006. 1584, chron. C. Landais et F. Lenica ; RFDA 2007. 596, chron. T. Rambaud et A. Roblot-Troizier). On se souvient que le Conseil d'Etat avait jugé que « lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en oeuvre des principes énoncés aux articles 1er, 2 et 6 de la Charte de l'environnement de 2004 [...], la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte ». La même solution a ensuite été retenue s'agissant de l'article 7 de la Charte sur le droit d'accès à l'information en matière environnementale et sur le droit à la participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement (CE 26 oct. 2007, n° 299883, Tissot et autres ; CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, Association coordination interrégionale stop THT, Lebon ; AJDA 2013. 1046, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle ; AJDI 2013. 531, obs. S. Gilbert , et 2014. 16, étude S. Gilbert ; RDI 2013. 305, obs. A. Van Lang ; AJCT 2013. 421, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2013. 610, concl. A. Lallet , et 891, chron. C. Santulli , et 1061, étude M. Canedo-Paris , et 1231, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci ; Constitutions 2013. 261, obs. E. Carpentier ; RTD eur. 2013. 880, obs. A. Bouveresse et CE 12 juin 2013, n° 360702, Fédération des entreprises du recyclage, Lebon ; AJDA 2013. 1255), ainsi que relativement à l'article 3 énonçant le principe de prévention (CE 26 déc. 2012, n° 340538, Association France nature environnement, Lebon ; AJDA 2013. 10).

Etait ainsi refusée l'invocabilité des articles 1er, 2, 3, 6 et 7 de la Charte de l'environnement : seules semblaient invocables les dispositions législatives, antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur de la Charte, mettant en oeuvre ses articles. Ce n'était pas là nier la valeur

constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement - comme le confirmera plus tard l'arrêt Commune d'Annecy, précité - mais c'était refuser leur invocabilité, au nom, d'après les conclusions du commissaire du gouvernement, de l'imprécision des dispositions en cause quant aux modalités d'application des droits et devoirs énoncés.

A cet égard, le Conseil d'Etat semblait renouveler une jurisprudence ancienne relative à l'invocabilité de certains alinéas du préambule de la Constitution de 1946. Aux termes de cette jurisprudence, certains principes dudit préambule « ne peuvent servir de base à une action contentieuse en indemnité » « en l'absence de disposition législative en assurant l'application » (CE 10 déc. 1962, n° 57736, Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques, Lebon 676 ; v., aussi, CE 29 nov. 1968, n° 68938, Tallagrand, Lebon 607 ; D. 1969. 386 note Silvera ; RD publ. 1969. 686, note Waline). Elaborée à propos de l'alinéa 12 du préambule posant le principe de solidarité et d'égalité de tous les Français devant les charges résultant des calamités nationales, cette solution fut reprise, bien que sous des formules diverses, tant pour l'alinéa 12 (CE 22 janv. 1997, n° 175215, Société Hôtelière de l'anse heureuse, D. 1997. 73) que pour l'alinéa 4 reconnaissant le droit d'asile, l'alinéa 5 affirmant le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi, l'alinéa 10 selon lequel la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement et l'alinéa 11 qui prévoit que la nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs et qui reconnaît que tout être humain se trouvant dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. A l'égard de ces différents alinéas, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer que le principe qu'ils énoncent « ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et les limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales incorporées au droit français »(4).

L'arrêt Association Eau et rivières de Bretagne pouvait donc être compris comme s'inscrivant dans cette jurisprudence pour le moins contestable en ce qu'elle déduit de l'imprécision d'une norme constitutionnelle, non seulement le caractère inopérant de son invocabilité, mais aussi en définitive son absence de primauté sur le pouvoir réglementaire puisque, selon les termes des arrêts précités, le principe constitutionnel ne « s'impose » pas aux autorités administratives.

Une telle interprétation prive d'effet juridique toute disposition constitutionnelle considérée comme étant trop imprécise en l'absence de dispositions législatives ou conventionnelles définissant les conditions et limites

de son application, sauf à ce que le juge en précise lui-même la portée (notamment en dégagant un principe général du droit qui s'inspire des dispositions du préambule de la Constitution de 1946). Elle implique également que le moyen tiré de la violation des dispositions constitutionnelles imprécises est toujours inopérant puisque, lorsque qu'une loi, ou une convention internationale, est intervenue pour en déterminer la portée, elle fait écran et empêche tout contrôle de la constitutionnalité de l'acte administratif sur le fondement de la disposition constitutionnelle.

L'arrêt Association Eau et rivières de Bretagne - ou la lecture qui pouvait en être faite - est aujourd'hui dépassé. Il a été remis en cause en trois temps qui témoignent des tâtonnements du juge administratif.

Le premier est naturellement l'arrêt d'assemblée Commune d'Annecy qui, hormis l'affirmation de principe de la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et des devoirs contenus dans la Charte de l'environnement, en déduit que ses dispositions « s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs », reprenant ainsi ce que le Conseil constitutionnel avait préalablement affirmé (décis. préc.). En l'espèce, la compétence du législateur pour définir « les conditions et les limites » du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement - droits énoncés à l'article 7 de la Charte - motive l'annulation du décret attaqué. Vu sous l'angle de l'invocabilité, l'arrêt Commune d'Annecy admet l'invocabilité - au moins partielle (v. infra) - de l'article 7 puisqu'il permet aux justiciables de s'en prévaloir à l'occasion d'une action dirigée contre un acte réglementaire. Sans remettre en cause la jurisprudence issue de l'arrêt Association Eau et rivières de Bretagne, l'arrêt Commune d'Annecy en proposait une lecture plus ouverte à l'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement. La jurisprudence issue de l'arrêt Commune d'Annecy a ensuite été étendue à l'article 3 de la Charte relatif au principe de prévention (CE 24 juill. 2009, n° 305314 et n° 305315, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique CRIIGEN [2 esp.], Lebon et Lebon ; AJDA 2009. 1818, chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle ; RFDA 2009. 963, concl. E. Geffray, et 1269, chron. T. Rambaud et A. Roblot-Troizier ; Constitutions 2010. 117, obs. O. Le Bot ; RTD eur. 2010. 453, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar).

Dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat a admis l'invocabilité étendue de la Charte de l'environnement grâce à une application plus restrictive de la théorie de

la loi-écran : c'est l'arrêt d'assemblée Fédération nationale de la pêche en France (CE, ass., 12 juill. 2013, n° 344522, Lebon ; AJDA 2013. 1737, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle ; AJCT 2013. 581, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2013. 1255, chron. A. Roblot-Troizier et G. Tusseau, 2014. 97, concl. E. Cortot-Boucher, et 115, note J. Robbe). En réduisant le champ de la « loi-écran », c'est l'invocabilité des normes constitutionnelles en général, des droits et devoirs de la Charte de l'environnement en particulier et en l'espèce de l'article 3, qui se trouve élargie. S'inspirant de la jurisprudence constitutionnelle (Cons. const. 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC, AJDA 2011. 1158, note K. Foucher ; D. 2011. 1258, note V. Rebeyrol, et 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; RDI 2011. 369, étude F. G. Trébulle ; Constitutions 2011. 411, obs. F. Nési ; v., aussi, Cons. const. 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC, Association France nature environnement et autre, AJDA 2012. 2246 ; D. 2012. 2743, et 2014. 104, obs. F. G. Trébulle), le Conseil d'Etat considère « qu'il incombe [...] au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés à l'article 3 de la Charte de l'environnement, les modalités de la mise en oeuvre des dispositions de cet article ». Reconnaisant au pouvoir réglementaire et, plus largement, « aux autorités administratives » le pouvoir de mettre en oeuvre le principe de prévention « dans le cadre défini par la loi », le juge administratif s'autorise à contrôler la constitutionnalité des actes administratifs, qui « ne se bornent pas à [...] tirer les conséquences nécessaires » de la loi, au regard des exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 3. En termes d'invocabilité, l'arrêt Fédération nationale de la pêche en France signifie que le principe constitutionnel de prévention est invocable au soutien d'un recours dirigé contre les actes administratifs pris dans le cadre défini par la loi.

Le coup de grâce est enfin venu, troisième temps, de l'arrêt Association Ban Asbestos France et autres (CE 26 févr. 2014, n° 351514, Lebon ; AJDA 2014. 1566, note D. Deharbe ; RDI 2014. 331, obs. A. Van Lang), selon lequel « les requérants peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 1er de la Charte pour contester la légalité du décret attaqué ». Parce qu'il se prononce en termes d'invocabilité, l'arrêt lève le doute sur l'un des articles de la Charte qui était en cause dans l'affaire Association Eau et rivières de Bretagne. Il en déduit que, « d'une part, il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1er de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en oeuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques

que l'environnement peut faire courir à la santé » et, d'autre part, « il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe ». Est ainsi confirmé, à propos de l'article 1er de la Charte, l'arrêt Fédération nationale de la pêche en ce qu'il soumet les autorités administratives au respect de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont amenées, dans le cadre défini par la loi, à mettre en oeuvre les droits et les devoirs qu'elle énonce. Est également confirmé le fait que le juge administratif veille au respect des dispositions de la Charte par les actes administratifs lorsqu'ils ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires ; dans cette dernière hypothèse, la loi continue à faire « écran ».

Les grandes lignes de l'évolution de la jurisprudence administrative qui viennent d'être présentées montrent que le Conseil d'Etat, mal à l'aise avec les dispositions imprécises de la Charte de l'environnement, avance à tâtons. Cette évolution n'est pas achevée dans la mesure où, en l'état, reste en suspens la question de savoir si la jurisprudence favorable à l'invocabilité de la Charte de l'environnement est applicable à l'ensemble de ses dispositions ou seulement à certaines d'entre elles, tels les articles 1er et 3.

La jurisprudence constitutionnelle ne vient qu'imparfaitement lever les quelques doutes que suscitent les solutions proposées par le juge administratif.

B. Les hésitations du juge constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est moins changeante ou évolutive que celle du juge administratif. Elle n'en demeure pas moins hésitante.

Il faut dire d'abord que, naturellement, la question ne se pose pas dans les mêmes termes devant le Conseil constitutionnel que devant les juridictions administratives. Le juge constitutionnel a à répondre à deux questions différentes : d'abord celle de savoir si les dispositions de la Charte de l'environnement s'imposent au législateur et s'il peut censurer la violation de ses dispositions par la loi ; ensuite celle de savoir si les dispositions de la Charte énoncent des « droits et libertés que la Constitution garantit » au sens de l'article 61-1 de la Constitution. [...]

(1) L'AJDA, dans son n° 9/2015, a publié un dossier intitulé « Charte de l'environnement : l'âge de raison ? », constitué, outre la présente contribution, des articles suivants :

- Yves Jégouzo, La Charte de l'environnement, dix ans après, p. 487 ;

- François Guy Trébulle, La responsabilité environnementale, dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte, p. 503 ;

- Agathe Van lang, Principe de précaution : exorciser les fantasmagories, p. 510 ;

- Laurent Fonbaustier, La participation du public, p. 517.

(2) On sait que le Conseil d'Etat a néanmoins procédé à quelques applications célèbres du préambule de la Constitution de 1946 (notamment à propos du droit de grève CE, ass., 7 juill. 1950, n° 01645, Dehaene, Lebon 426 ; RD publ. 1950. 691, concl. Gazier, et note M. Waline ; GAJA, 19e éd., 2013, p. 399) avant que le texte ne connaisse une « renaissance » sous l'impulsion de la jurisprudence constitutionnelle (Cons. const. 16 juill. 1971, n° 71-44 DC, Liberté d'association, Rec. Cons. const. 29).

(3) V., notamment, B. Mathieu, Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, Cah. Cons. const. 2003, n° 145. Chron. Y. Jégouzo et F. Loloum, La portée juridique de la Charte de l'environnement, Dr. adm. 2004. 5 ; N. Chahid-Nourai, La portée de la Charte pour le juge ordinaire, AJDA 2005. 1175.

(4) CE 27 sept. 1985, n° 44484, France Terre d'Asile, Lebon 263 ; D. 1986. IR 278, obs. Ph. Waquet et F. Julien-Laferrrière (al. 4) ; CE 28 déc. 2005, Préfet de Haute-Savoie (al. 5) ; CE 29 juill. 2002, n° 234329, et CE, ord., 18 févr. 2005, n° 269963 et n° 269964 (2 esp.), (al. 10) ; CE 28 juill. 2004, n° 253927, Préfet de police (al. 11).

Document 7. CE., Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, Leb.

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 novembre 2010 et 23 février 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la Fédération nationale de la pêche en France ; la Fédération nationale de la pêche en France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2010-1110 du 22 septembre 2010 relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille en tant qu'il prévoit d'autoriser les pêcheurs professionnels à pêcher l'anguille de moins de douze centimètres et l'anguille argentée ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 29 septembre 2010 relatif aux dates de pêche de l'anguille européenne (*Anguilla anguilla*) ;

3°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à la mise en place d'autorisations de pêche de l'anguille en eau douce ;

4°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif aux obligations de déclarations des captures d'anguille européenne par les pêcheurs en eau douce ;

5°) d'enjoindre au Premier ministre de réexaminer le décret attaqué, d'étendre l'interdiction de la pêche de l'anguille de moins de douze centimètres et de l'anguille argentée à tout pêcheur, tant professionnel que de loisirs, en tous lieux, et d'assortir l'interdiction de toutes

les mesures appropriées à la préservation de l'anguille européenne conformément au règlement (CE) n° 1100/2007 du 18 septembre 2007 ;

6°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

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

Vu le règlement (CE) n° 1100/2007 du 18 septembre 2007 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Guillaume Odinet, auditeur,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la Fédération nationale de la pêche en France ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le Conseil de l'Union européenne a adopté le 18 septembre 2007 le règlement (CE) n° 1100/2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes (*Anguilla anguilla*), espèce migratrice catadrome qui se reproduit dans la mer des Sargasses et grandit dans les eaux douces européennes, désormais classée dans la catégorie des espèces en situation de « danger critique d'extinction » ; que ce règlement a, notamment, imposé aux Etats membres d'élaborer un plan de gestion de l'anguille pour chaque bassin hydrographique et de le soumettre à la Commission avant le 31 décembre 2008 ; que l'objectif de ces plans de gestion est, dans une perspective de long terme, de « réduire la mortalité anthropique afin d'assurer avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 % de la biomasse d'anguilles argentées » ; que, parmi les mesures des plans de gestion, figurent notamment, outre des mesures de repeuplement ou d'aménagement des cours d'eaux, « la réduction de l'activité de pêche commerciale » et « la limitation de la pêche récréative » ; que les plans doivent, en outre, comprendre des mesures permettant de suivre et de vérifier la réalisation de l'objectif fixé par le règlement en termes de taux d'échappement ; qu'en application de

ce règlement, la France a présenté à la Commission le 31 décembre 2008 un plan national de gestion de l'anguille, ultérieurement révisé les 12 novembre 2009 et 3 février 2010 conformément à ce que prévoit l'article 5 du règlement ; que, par une décision du 15 février 2010, la Commission a approuvé, au vu des résultats de l'évaluation technique et scientifique réalisée par le Conseil international pour l'exploration de la mer, le plan de gestion français révisé ;

2. Considérant qu'au titre des mesures de mise en oeuvre du plan national de gestion de l'anguille a été pris le décret du 22 septembre 2010 relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille ; que ce décret interdit la pêche de l'anguille, aux trois stades de son développement (anguille de moins de douze centimètres, anguille jaune, anguille argentée), en dehors des limites des unités de gestion fixées par arrêté du préfet de région ; que l'article R. 436-65-3 du code de l'environnement, créé par l'article 1er de ce décret, interdit la pêche de l'anguille de moins de douze centimètres en amont des limites transversales de la mer à tous les pêcheurs, de loisir comme professionnels, mais institue un régime d'autorisation préalable de la pêche professionnelle de l'anguille de moins de douze centimètres dans les cours d'eau, leurs affluents et sous-affluents et dans les canaux dont l'embouchure est sur la mer du Nord, la Manche et la façade atlantique, pendant une période de cinq mois consécutifs au plus et dans la limite de quotas fixés par arrêté ministériel ; que l'article R. 436-65-5 du code de l'environnement, créé par le même article du décret, interdit la pêche de l'anguille argentée en amont des limites transversales de la mer à tous les pêcheurs mais institue un régime d'autorisation de la pêche professionnelle de l'anguille argentée sur certains cours d'eau et plans d'eau des unités de gestion de l'anguille Loire, Bretagne et Rhône-Méditerranée, pendant une période et dans des conditions fixées par arrêté ministériel ; que l'article 7 du même décret interdit la pêche de l'anguille de moins de douze centimètres en aval des limites transversales de la mer à tous les pêcheurs, mais institue un régime d'autorisation de la pêche professionnelle de l'anguille de moins de douze centimètres sur la façade atlantique, en Manche et en mer du Nord, pendant une période de cinq mois consécutifs au plus et dans la limite de quotas fixés par unité de gestion ; qu'enfin, l'article 9 du même décret interdit la pêche de l'anguille argentée en aval des limites transversales de la mer à tous les pêcheurs, mais institue un régime d'autorisation de la pêche professionnelle de l'anguille argentée sur la façade méditerranéenne, pendant une période fixée par arrêté ministériel ;

3. Considérant que, par arrêté du 29 septembre 2010 pris sur le fondement du décret du 22 septembre 2010, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du

développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ont défini les dates de pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres, de l'anguille jaune et de l'anguille argentée par unité de gestion ; que, par deux arrêtés des 4 et 22 octobre 2010 pris sur le fondement du même décret, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat a respectivement précisé, d'une part les conditions de délivrance des autorisations de pêche de l'anguille aux pêcheurs en eau douce, d'autre part les modalités de mise en oeuvre de l'obligation de déclaration des captures d'anguille européenne faite aux pêcheurs en eau douce ;

4. Considérant que la Fédération nationale de la pêche en France demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 22 septembre 2010 en tant qu'il permet d'autoriser, en amont comme en aval des limites transversales de la mer, les pêcheurs professionnels à pêcher l'anguille de moins de douze centimètres et l'anguille argentée ; qu'elle doit être regardée comme demandant l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés des 29 septembre et 4 octobre 2010 en tant seulement qu'ils s'appliquent à la pêche de l'anguille de moins de douze centimètres et à la pêche de l'anguille argentée ; qu'elle demande en outre l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 22 octobre 2010 ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation du décret du 22 septembre 2010 :

Sur le cadre juridique du litige :

5. Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement » ; que, selon l'article 3 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle, « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » ; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; qu'il incombe en conséquence au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés à

l'article 3 de la Charte de l'environnement, les modalités de la mise en oeuvre des dispositions de cet article ;

En ce qui concerne la légalité externe du décret attaqué : [...]

En ce qui concerne la légalité interne du décret attaqué :

11. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement que l'obligation incombant à toute personne de prévenir ou limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ne s'impose que dans les conditions définies par les dispositions législatives ainsi que par les dispositions réglementaires et les autres actes adoptés pour les mettre en oeuvre ; qu'il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en oeuvre de la loi définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 11 que la conformité au principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement de dispositions législatives définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement, ou de l'absence de telles dispositions, ne peut être contestée devant le juge administratif en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution ; qu'en revanche, il appartient à celui-ci, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe ;

13. Considérant que les dispositions contestées du décret attaqué participent de la mise en oeuvre de l'article 3 de la Charte de l'environnement, en déterminant les modalités de prévention de l'extinction de l'anguille européenne ; qu'elles visent à mettre fin à la réduction du stock d'anguilles européennes et s'inscrivent dans le cadre d'un plan de réduction progressif de l'ensemble des facteurs anthropiques de mortalité et de perturbation de l'anguille européenne ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'en prévoyant l'autorisation de pêcher l'anguille de moins de douze centimètres et l'anguille argentée uniquement dans certains cours d'eau et sur certaines façades maritimes, les dispositions litigieuses auront un effet significatif sur la réduction des captures d'anguille européenne ; que la limitation saisonnière, prévue par ces mêmes dispositions, de la pêche de l'anguille argentée et de l'anguille de moins de douze centimètres est également regardée comme substantielle par les experts ; que cette

limitation sera, en outre, doublée de la définition de périodes de pêches par arrêtés, lesquels devront respecter le principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement ; qu'enfin, en prévoyant la fixation de quotas de pêche de l'anguille de moins de douze centimètres par arrêtés, lesquels devront également respecter le principe énoncé par l'article 3 de la Charte, les dispositions litigieuses ont prévu la possibilité d'encadrer avec précision la pêche de l'anguille européenne à ce stade de son développement, auquel elle est particulièrement vulnérable ; que, dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en adoptant, parmi les mesures de mise en oeuvre du plan national de gestion de l'anguille, les mesures contestées du décret attaqué, le pouvoir réglementaire aurait méconnu les exigences qui découlent de l'article 3 de la Charte de l'environnement ;

14. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 4 de la Charte de l'environnement : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » ; que les dispositions contestées du décret attaqué, qui n'affectent nullement les conditions dans lesquelles toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, ne sauraient être regardées comme méconnaissant le principe énoncé par cet article ; [...]

Décide :

Article 1er : La requête de la Fédération nationale de la pêche en France est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération nationale de la pêche en France, au Premier ministre, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Document 8. CE., 18 févr. 2019, Confédération générale du travail - Force ouvrière, n° 417209, Tab.

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'État les 10 janvier et 11 avril 2018, la Confédération générale du travail - Force ouvrière demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1551 du 10 novembre 2017 relatif aux modalités d'approbation par consultation des salariés de certains accords d'entreprise ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention internationale du travail n° 87 de 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical adoptée à San Francisco lors de la trente-et-unième session de la conférence internationale du travail, ratifiée le 28 juin 1951 ;

- la convention internationale du travail n° 98 de 1949 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective adoptée à Genève lors de la trente-deuxième session de la conférence internationale du travail, ratifiée le 26 octobre 1951 ;

- le code du travail ;

- la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 ;

- l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Pacoud, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Charles Touboul, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Haas, avocat de la Société Confédération générale du travail Force ouvrière.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 2232-23-1 du code du travail, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué, issue de l'article 8 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective : « I. - Dans les entreprises dont l'effectif habituel est compris entre onze et moins de cinquante salariés, en l'absence de délégué syndical dans l'entreprise ou l'établissement, les accords d'entreprise ou d'établissement peuvent être négociés, conclus et révisés : / 1° Soit par un ou plusieurs salariés expressément mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche ou, à défaut, par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel, étant membre ou non de la délégation du personnel du comité social et économique. À cet effet, une même organisation ne peut mandater qu'un seul salarié ; / 2° Soit par un ou des membres de la délégation du personnel du comité social et économique. / Les accords ainsi négociés, conclus et

révisés peuvent porter sur toutes les mesures qui peuvent être négociées par accord d'entreprise ou d'établissement sur le fondement du présent code. / II. - La validité des accords ou des avenants de révision conclus avec un ou des membres de la délégation du personnel du comité social et économique, mandaté ou non, est subordonnée à leur signature par des membres du comité social et économique représentant la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles. / La validité des accords ou des avenants de révision conclus avec un ou plusieurs salariés mandatés, s'ils ne sont pas membres de la délégation du personnel du comité social et économique, est subordonnée à leur approbation par les salariés à la majorité des suffrages exprimés, dans des conditions déterminées par décret et dans le respect des principes généraux du droit électoral ».

2. Le décret attaqué du 10 novembre 2017 modifie trois articles de la partie réglementaire du livre II de la deuxième partie du code du travail, relatifs aux modalités de consultation des salariés en vue de l'approbation de certains accords d'entreprise ou d'établissement, pour les rendre applicables, notamment, aux accords ou avenants de révision conclus avec un ou plusieurs salariés mandatés non membres de la délégation du personnel du comité social et économique dans les entreprises dont l'effectif habituel est compris entre onze et moins de cinquante salariés, en l'absence de délégué syndical dans l'entreprise ou l'établissement, dans les conditions prévues à l'article L. 2232-23-1 du code du travail mentionné ci-dessus. La Confédération générale du travail - Force ouvrière demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret au motif que l'article L. 2232-23-1 du code du travail, qui en constitue la base légale, évincerait les organisations syndicales de la négociation des accords d'entreprise concernés faute d'instituer une priorité entre la négociation avec des salariés élus et la négociation avec les salariés mandatés, de limiter le champ de la négociation avec les salariés non mandatés et d'imposer à l'employeur d'informer les organisations syndicales représentatives dans la branche de l'engagement d'une négociation sur un tel accord et que, pour ces raisons, il méconnaîtrait les articles 3 et 11 de la convention internationale du travail n° 87 et l'article 4 de la convention internationale du travail n° 98.

3. D'une part, aux termes de l'article 3 de la convention internationale du travail n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical : « 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. / 2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en

entraver l'exercice légal ». Ces stipulations créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir. Toutefois, les dispositions de l'article L. 2232-23-1 du code du travail, qui ont pour objet, dans les entreprises dont l'effectif habituel est compris entre onze et quarante-neuf salariés, de permettre qu'un accord d'entreprise puisse être négocié, conclu ou révisé malgré l'absence de délégué syndical dans l'entreprise ou l'établissement, ne portent nullement atteinte à la liberté d'organisation des organisations syndicales que ces stipulations garantissent.

4. D'autre part, l'article 11 de la même convention prévoit que : « Tout membre de l'Organisation internationale du travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical » et l'article 4 de la convention internationale du travail n° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective que : « Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ». Ces stipulations requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct. Dès lors, le syndicat requérant ne peut utilement les invoquer à l'appui de ses conclusions.

5. Il résulte de tout ce qui précède que la Confédération générale du travail - Force ouvrière n'est pas fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque. Sa requête doit ainsi être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Décide :

Article 1er : La requête de la Confédération générale du travail - Force ouvrière est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Confédération générale du travail - Force ouvrière, au Premier ministre et à la ministre du Travail.

Document 9. CE., 1/6 ssr., 4 juill. 2012, Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes, n° 341533, Leb.

Vu la requête, enregistrée le 13 juillet 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée

par la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes, dont le siège est 58, avenue Bosquet à Paris (75007), représentée par son président ; la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à l'abrogation de l'article 1er du décret n° 2005-1591 du 19 décembre 2005 relatif à la prestation de compensation à domicile pour les personnes handicapées, modifié par le décret n° 2006-1311 du 25 octobre 2006, imposant une condition d'âge dans l'octroi de la prestation de compensation du handicap ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger ces dispositions dans un délai de deux mois, sous astreinte de 150 € par jour de retard ;

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

4°) de condamner l'Etat aux entiers dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la charte sociale européenne révisée, signée à Strasbourg le 3 mai 1996 ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu la convention relative aux droits des personnes handicapées, signée à New York le 30 mars 2007 ;

Vu la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;

Vu le décret n° 2005-1591 du 19 décembre 2005 modifié par le décret n° 2006-1311 du 25 octobre 2006 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Franck Le Morvan, Maître des Requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de Mme Claire Landais, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de l'article 12 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 : « I. Toute

personne handicapée résidant de façon stable et régulière en France métropolitaine, dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont l'âge est inférieur à une limite fixée par décret et dont le handicap répond à des critères définis par décret prenant notamment en compte la nature et l'importance des besoins de compensation au regard de son projet de vie, a droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces. (...) / II. Peuvent également prétendre au bénéfice de cette prestation : / 1° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais dont le handicap répondait, avant cet âge limite, aux critères mentionnés audit I, sous réserve de solliciter cette prestation avant un âge fixé par décret ; / 2° Les personnes d'un âge supérieur à la limite mentionnée au I mais qui exercent une activité professionnelle au-delà de cet âge et dont le handicap répond aux critères mentionnés audit I (...) » ; qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 11 février 2005 : « (...) Dans un délai maximum de cinq ans, les dispositions de la présente loi opérant une distinction entre les personnes handicapées en fonction de critères d'âge en matière de compensation du handicap et de prise en charge des frais d'hébergement en établissements sociaux et médico-sociaux seront supprimées » ;

2. Considérant que la requête de la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes doit être interprétée comme tendant à l'annulation du refus implicite opposé par le Premier ministre à sa demande tendant à l'abrogation de l'article D. 245-3 du code de l'action sociale et des familles, tel qu'issu de l'article 1er du décret n° 2005-1591 du 19 décembre 2005 modifié par le décret n° 2006-1311 du 25 octobre 2006, qui dispose : « La limite d'âge maximale pour solliciter la prestation de compensation est fixée à soixante ans. Toutefois, les personnes dont le handicap répondait avant l'âge de soixante ans aux critères du I de l'article L. 245-1 peuvent solliciter la prestation jusqu'à soixante-quinze ans. / Cette limite d'âge ne s'applique pas aux bénéficiaires de l'allocation compensatrice optant pour le bénéfice de la prestation de compensation en application de l'article 95 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » ; [...]

7. Considérant, en cinquième lieu, que par l'article 15 de la charte sociale européenne révisée, signée à Strasbourg le 3 mai 1996, les Etats signataires s'engagent « à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible », « à

favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées » et « à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures (...) visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité » ; que ces stipulations, qui requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers, ont pour objet exclusif de régir les relations entre Etats ; que, par suite, l'association requérante ne peut utilement s'en prévaloir ;

8. Considérant, en sixième lieu, que l'association requérante se prévaut du paragraphe 3 de l'article 5 de la convention relative aux droits des personnes handicapées, signée à New York le 30 mars 2007, selon lequel : « Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les Etats Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés » ; que toutefois ces stipulations, qui requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers, ne peuvent utilement être invoquées ; qu'il en est de même des stipulations de l'article 19 de la même convention, par lesquelles les Etats signataires s'engagent à prendre « des mesures efficaces et appropriées » pour faciliter l'autonomie de vie des personnes handicapées et leur inclusion dans la société ; qu'enfin, les moyens tirés de la violation des articles 27 et 29 de la même convention ne sont pas assortis de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre des solidarités et de la cohésion sociale, que les conclusions de la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes doivent être rejetées, y compris celles présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et celles relatives aux dépens ;

Décide :

Article 1er : La requête de la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes, au Premier ministre et à la ministre des affaires sociales et de la santé.

Document 10. CE., 4/1 chr., 19 déc. 2018, Mme A. B., n° 409369, Tab.

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique enregistrés les 29 mars et 17 juillet 2017 et le 4 décembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme A.B. demande au Conseil d'État :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 21 septembre 2016 par laquelle le Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 3 mai 2016 par laquelle le conseil régional d'Ile-de-France de l'ordre des vétérinaires a refusé son inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires ;

2°) à titre subsidiaire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;

3°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des vétérinaires la somme de 7 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie en date du 12 septembre 1963 et la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 ;

- le protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970, annexé à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil du 19 décembre 1972 ;

- la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association ;

- le code rural (ancien) ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- la loi du 17 juin 1938 ;

- la loi du 22 septembre 1948 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Françoise Tomé, conseiller d'État,

- les conclusions de Mme Sophie-Justine Lieber, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Bouzidi, Bouhanna, avocat de Mme B. et à la SCP Rousseau, Tapie, avocat du Conseil national de l'ordre des vétérinaires ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 242-4 du code rural et de la pêche maritime, relatif à l'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires : « L'inscription au tableau de l'ordre, ou le transfert de l'inscription en cas de changement de domicile professionnel, est demandée par les personnes mentionnées au premier alinéa du I de l'article L. 242-1, agissant à titre personnel ou en qualité de membres d'une société. Le conseil régional destinataire de la demande et la liste des pièces qui doivent l'accompagner sont déterminés par décret en Conseil d'État. / Le conseil régional de l'ordre statue dans un délai maximum de deux mois à compter de la demande. Ce délai est prorogé lorsqu'il est indispensable de procéder à une enquête hors du territoire national. / L'inscription ne peut être refusée que par décision motivée. Les décisions de refus d'inscription peuvent faire l'objet d'un appel devant le conseil national de l'ordre exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 241-1 du code rural et de la pêche maritime : « Tout vétérinaire de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui remplit les conditions d'exercice prévues aux articles L. 241-2, L. 241-2-1 et L. 241-4 et qui désire exercer sa profession est tenu, au préalable, de faire enregistrer sans frais son diplôme auprès du service de l'État compétent ou de l'organisme désigné à cette fin » ; qu'aux termes de l'article L. 241-2 du même code : « Pour l'exercice en France des activités de vétérinaire, les ressortissants des États membres de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent se prévaloir : / 1° Soit d'un diplôme ou titre figurant sur une liste établie conformément aux obligations résultant de la législation de l'Union européenne ou à celles résultant de l'accord sur l'Espace économique européen, par arrêté du ministre chargé de l'agriculture [...] ; [...] / 5° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ne répondant pas aux dénominations figurant sur cette liste à condition que ce diplôme, certificat ou titre soit accompagné d'un certificat délivré par l'autorité compétente de l'État concerné ; [...] / 6° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire n'ayant pas été délivré par un État membre de l'Union européenne ou par un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, dès lors qu'il a été reconnu par un État membre de l'Union européenne ou par un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et que son titulaire a acquis une expérience professionnelle de trois années au moins dans cet État, et attesté par celui-ci [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 241-2-1 du même code : « I. - Pour

l'application des articles L. 241-1 et L. 241-2, est assimilé à un ressortissant des États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen : / - tout ressortissant d'un État ou d'une unité constitutive d'un État fédératif qui accorde aux Français la faculté d'exercer sous les mêmes conditions l'activité professionnelle que l'intéressé se propose lui-même d'exercer en France ; / - toute personne ayant le statut de réfugié ou d'apatride reconnu par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. / II. - Dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, les vétérinaires titulaires d'un titre de formation non prévu à l'article L. 241-2 délivré par un État ou une unité mentionnés au I n'étant ni membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen et permettant l'exercice des activités de vétérinaire peuvent être autorisés, par le ministre chargé de l'agriculture, à exercer leur profession en France si des accords internationaux de reconnaissance des qualifications professionnelles ont été conclus à cet effet avec cet État ou cette unité et si leurs qualifications professionnelles sont reconnues comparables à celles requises en France pour l'exercice de la profession. / Le Conseil national de l'ordre des vétérinaires peut conclure de tels accords dans le cadre d'une coopération développée avec ses homologues étrangers » ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par la décision attaquée, le Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires a rejeté le recours de Mme B., ressortissante de nationalité turque résidant en France et titulaire d'un diplôme de vétérinaire délivré par la faculté de médecine vétérinaire d'Ankara (Turquie), contre la décision du conseil régional d'Ile-de-France de l'ordre des vétérinaires rejetant sa demande d'inscription au tableau de l'ordre, au motif qu'elle ne satisfait ni la condition de nationalité ni celle de diplôme prévues par les dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime citées ci-dessus ; qu'à l'appui de sa requête, Mme B. fait valoir que ces dispositions législatives n'ont pu légalement lui être opposées, dès lors qu'elles ne sont pas compatibles avec les stipulations de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel du 23 novembre 1970 à l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie signé le 12 septembre 1963 et de l'article 13 de la décision n° 1/80 du 19 septembre 1980 du conseil d'association institué par cet accord ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 41 du protocole additionnel du 23 novembre 1970, annexé à l'accord d'association conclu le 12 septembre 1963 entre la Communauté économique européenne et la Turquie : « Les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre

prestation des services [...] ; qu'en outre, en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil du 19 décembre 1972 portant conclusion de ce protocole additionnel, ce protocole est entré en vigueur le 1er janvier 1973 ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 13 de la décision n° 1/80 du 19 septembre 1980 du conseil d'association institué par l'accord d'association précité : « Les États membres de la Communauté et la Turquie ne peuvent introduire de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs et des membres de leur famille qui se trouvent sur leur territoire respectif en situation régulière en ce qui concerne le séjour et l'Emploi » ; que les stipulations de cet article sont entrées en vigueur le 1er décembre 1980 en vertu de l'article 16 de la même décision ;

6. Considérant qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les stipulations citées aux points 4 et 5, qui énoncent, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, une clause non équivoque de « standstill », qui interdit aux parties contractantes d'introduire de nouvelles restrictions respectivement, pour les premières, au droit d'établissement ainsi qu'à la libre prestation de services et, pour les secondes, à la liberté de circulation des travailleurs, à compter de leur entrée en vigueur respectives ont un effet direct ; qu'en outre, eu égard à sa situation personnelle, Mme B. peut utilement se prévaloir des stipulations de ces deux articles, en ce qu'ils concernent, d'une part, la liberté d'établissement, et d'autre part, la liberté de circulation des travailleurs ;

7. Considérant toutefois, d'une part, que, s'agissant de la compatibilité des règles relatives à l'accès à l'exercice de la médecine vétérinaire en France avec les stipulations relatives à la liberté d'établissement citées au point 4, il ressort de la comparaison entre, d'un côté, les règles relatives à l'accès à l'exercice de la médecine vétérinaire en France qui étaient en vigueur au 1er janvier 1973 -lesquelles figuraient alors à l'ancien code rural, à l'article 6 de la loi du 17 juin 1938 relative à l'exercice de la médecine vétérinaire et à la loi du 22 septembre 1948 relative à l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux par les vétérinaires étrangers-, et d'un autre côté, celles en vigueur à la date de la décision attaquée, qui ont été citées au point 2, que les règles applicables à l'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires de nationalité turque qui n'ont pas obtenu leur diplôme de vétérinaire sur le territoire national n'ont pas été rendues plus strictes entre ces deux dates ;

8. Considérant, d'autre part, que s'agissant de la compatibilité des règles relatives à l'accès à l'exercice de la médecine vétérinaire en France avec les

stipulations relatives à la libre circulation des travailleurs, citées au point 5, il ressort de la comparaison entre, d'un côté, les règles relatives à l'accès à l'exercice de la médecine vétérinaire en France qui étaient en vigueur au 1er décembre 1980 -lesquelles figuraient alors à l'ancien code rural ainsi qu'aux dispositions des lois citées au point 7-, et d'un autre côté, celles en vigueur à la date de la décision attaquée, qui ont été citées au point 2, que les règles applicables à l'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires de nationalité turque qui n'ont pas obtenu leur diplôme de vétérinaire sur le territoire national n'ont pas davantage été rendues plus strictes entre ces deux dates ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 7 et 8 que Mme B. n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée serait illégale pour avoir été prise sur le fondement de dispositions législatives dont l'application aurait dû être écartée en raison de leur incompatibilité avec les stipulations précitées ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de Mme B. doit être rejetée ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, par suite, obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires au titre des mêmes dispositions ;

Décide :

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

Article 2 : Les conclusions présentées par le Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires au titre de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme A.B. et au Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires.

Document n°11

Conseil d'État 15 février 2014 Fischer

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du 13ème alinéa de l'article 8 bis du décret du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers et de l'artisanat : « Les services de la chambre de métiers et de l'artisanat de région sont dirigés par un secrétaire général nommé par le président, après accord du bureau, et placé sous son autorité... » ; qu'aux termes du 14ème alinéa du même article : « En cas de vacance, si le remplacement ne peut être immédiat, un agent est désigné à titre

intérimaire par le président de la chambre de métiers et de l'artisanat de région. La nomination du secrétaire général doit alors intervenir dans le délai d'un an à compter de la vacance du poste " ; que l'article 1er de la décision attaquée, qui permet à l'agent occupant des fonctions de secrétaire général d'une chambre de métiers de cumuler, pour une durée déterminée, des fonctions de secrétaire général dans une autre chambre de métiers sur décisions des assemblées générales des établissements concernés votées dans les mêmes termes, a un objet distinct des dispositions précitées de l'article 8 bis du décret du 30 décembre 1964 ; qu'en effet, cet article 1er ne concerne pas les conditions de nomination des secrétaires généraux, lesquelles sont fixées par l'article 8 du décret du 30 décembre 1964, mais permet à un même secrétaire général de cumuler ses fonctions dans deux chambres de métiers ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance par l'article 1er de la décision du 10 janvier 2012, modifiant le statut du personnel administratif des chambres de métiers et de l'artisanat, des dispositions de l'article 8 du décret du 30 décembre 1964 ne peut qu'être écarté ;

3. Considérant, en second lieu, que le requérant ne peut utilement invoquer, pour contester la légalité de l'article 1er de la décision contestée, les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires et de ses décrets d'applications, notamment le décret du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ; qu'en effet, ces textes ne sont pas applicables aux agents des chambres de métiers, lesquels sont exclusivement régis par les textes pris en application de la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, de commerce et des métiers ; qu'enfin, M. B...ne saurait utilement invoquer un " principe général de non-cumul des emplois publics " ;

Sur les articles 7 et 15 de la décision contestée :

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations de l'article 2 de la convention internationale du travail n° 158 de l'Organisation internationale du travail que les Etats signataires disposent de la faculté d'exclure du champ d'application de la convention certaines catégories de travailleurs soumis à un régime spécial ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des documents produits par le ministère des affaires étrangères, que la France a fait usage de cette faculté, à l'occasion de la remise de son premier rapport d'application de la convention en octobre 1991, en excluant du champ d'application de la convention les salariés du secteur public relevant " d'un statut

spécifique d'origine réglementaire ou législative " ; que, dès lors, les agents des chambres de métiers étant soumis à un tel statut spécifique arrêté par les textes d'application de la loi du 10 décembre 1952, M. B... ne peut utilement contester la légalité des dispositions des articles 7 et 15 de la décision attaquée en ce qu'elles autorisent le licenciement d'un secrétaire général pour perte de confiance, en invoquant la méconnaissance des stipulations de cette convention ;

5. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 24 de la charte sociale européenne : " En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection en cas de licenciement, les Parties s'engagent à reconnaître : / a. le droit des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable lié à leur aptitude ou conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service ; / b. le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée. / A cette fin les Parties s'engagent à assurer qu'un travailleur qui estime avoir fait l'objet d'une mesure de licenciement sans motif valable ait un droit de recours contre cette mesure devant un organe impartial " ; que ces stipulations, dont l'objet n'est pas de régir exclusivement les relations entre les Etats et qui ne requièrent l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers, peuvent être invoquées utilement par M. B...pour contester la légalité des articles 7 et 15 de la décision contestée en ce qu'ils permettent le licenciement d'un secrétaire général d'une chambre de métiers pour " perte de confiance mettant en cause le bon fonctionnement de l'établissement " ; qu'en égard aux responsabilités exercées par le secrétaire général d'une chambre de métiers, aux relations de confiance qu'il doit nécessairement entretenir avec les élus de la chambre et leur président, afin que le bon fonctionnement de l'établissement public puisse être assuré, le motif de licenciement pour perte de confiance prévu par les dispositions contestées constitue, sous le contrôle du juge, un " motif valable " au sens des stipulations précitées de l'article 24 de la charte sociale européenne ;

Sur l'article 11 de la décision :

6. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article 11 de la décision attaquée relatives à la procédure de licenciement pour abandon de poste ne méconnaissent pas le principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme en ce qu'elles prévoient

l'envoi préalable d'une mise en demeure par l'établissement, au seul motif qu'elles ne préciseraient pas l'autorité chargée d'adresser cette mise en demeure ;

7. Considérant, en second lieu, que l'article 7 de la convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail ne peut être utilement invoqué à l'encontre de l'article 11 de la décision attaquée, pour les raisons exposées ci-dessus ;

8. Considérant que le moyen tiré de ce que l'article 45 du statut, dans sa rédaction issue de la décision attaquée, méconnaîtrait la loi du 17 décembre 2008 relative au financement de la sécurité sociale pour 2009 ainsi que la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir soulevée en défense, que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision de la Commission paritaire nationale des chambres de métiers et de l'artisanat du 10 janvier 2012 ;