



La référence du droit en ligne



L'effet direct des conventions
internationales (CE, 22/09/1997, Melle.
Cinar)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Développements sur l’effet direct d’une règle de droit.....	4
A – Un parallèle : l’applicabilité directe des dispositions du préambule constitutionnel.....	4
1- Position du problème	4
2 – La notion d’applicabilité directe	4
B – La notion d’effet direct.....	5
1 – Les principes	5
2 – L’exemple des directives	5
A – L’article 3-1 est doté de l’effet direct.....	6
1 – Convention internationale des droits de l’enfant et effet direct	6
2 – L’effet direct de l’article 3-1 de la Convention	6
B- L’article 3-1 a une autorité supérieure à la décision du préfet.....	7
1 – La valeur des conventions internationales.....	7
2 – L’incompatibilité entre la décision du préfet et l’article 3-1	7
CE, 22/09/1997, Melle. Cinar	9

Introduction

Dans le cadre de son action, l'Administration est soumise à un ensemble de règles que l'on appelle au bloc de légalité. Composé principalement de la Constitution, de la loi et le jurisprudence au départ, ces règles se sont vues complétées par les règles édictées par les conventions internationales. Ces dernières ont, selon les Constitutions de 1946 (article 28) et de 1958 (article 55), une autorité supérieure à celle des lois. Cette autorité ne trouve, cependant, à s'appliquer que si certaines conditions sont remplies. La convention doit, ainsi, avoir été ratifiée et publiée. Et, elle doit faire l'objet d'une application réciproque par l'autre partie. Ses dispositions doivent, de plus, être dotées de l'effet direct. C'est ce problème que l'on rencontre dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, Melle. Cinar, de nationalité turque, a irrégulièrement ramené son fils de quatre ans en France. Elle a, alors, demandé au préfet de la Moselle l'admission au séjour de son enfant dans la cadre du regroupement familial. Cette demande a, cependant, été rejetée le 25 novembre 1995. De plus, le préfet lui a enjoint de prendre toutes les dispositions pour faire quitter la France à son fils. Melle. Cinar a, alors, demandé au tribunal administratif de Strasbourg l'annulation de cette décision. Mais, sa demande fut rejeté le 19 juillet 1994. Suite à un problème de répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif, sa requête devant la cour administrative d'appel de Nancy fut transmise au Conseil d'Etat. Celui-ci estima, le 22 septembre 1997, que la décision du préfet portait atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Pour tout juriste averti, l'invocation de la Convention internationale des droits de l'enfant dans une affaire suscite immédiatement des interrogations quant à l'applicabilité directe de ses dispositions. En effet, cette convention est réputée pour soulever de nombreux problèmes en la matière. Par effet direct, il faut comprendre que la convention a une influence sur la situation juridique des administrés. Lorsqu'il est confronté à cette convention, le juge administratif distingue selon ses dispositions. Certaines sont considérés comme applicables immédiatement, tandis que d'autre nécessitent une loi d'application. En l'espèce, l'article 3-1 invoqué est jugé par le Conseil d'Etat applicable immédiatement. Il importe, alors, de démontrer la valeur de cette convention et d'en mesurer la contrariété avec la décision administrative attaquée.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, ce qu'il faut entendre par effet direct d'une règle de droit (I), et d'analyser, dans une seconde partie, les caractères de l'article 3-1 invoqué (II).

I – Développements sur l'effet direct d'une règle de droit

Pour être applicable, toute règle de droit se doit d'avoir une influence sur la situation juridique des administrés. Appelé effet direct lorsqu'il s'agit de norme internationale (B), on parle d'applicabilité directe s'agissant des dispositions du préambule de la Constitution (A).

A – Un parallèle : l'applicabilité directe des dispositions du préambule constitutionnel

Il importe, au préalable, de circonscrire les données du problème (1), et d'examiner ce qu'il faut entendre par applicabilité directe (2).

1- Position du problème

Les préambules constitutionnels sont marqués par la généralité des règles qu'ils énoncent. En effet, ces derniers sont souvent l'occasion d'énoncer des règles imprécises en des termes généraux. C'est ce constat qui explique que beaucoup d'auteurs lui déniaient une valeur juridique. Il y a là, cependant, deux problèmes différents. Dénoncer la généralité des règles du préambule revient non à dénoncer sa valeur juridique, mais son applicabilité. En d'autres termes, la disposition en cause est-elle suffisamment précise, énonce-t-elle une règle dont le sens est suffisamment déterminé pour produire des effets de droit ? C'est le problème de l'applicabilité directe.

2 – La notion d'applicabilité directe

Le juge est conduit à faire la distinction entre deux types de dispositions. Celles qui sont suffisamment précises sont pleinement applicables immédiatement. Alors que celles qui sont rédigées en des termes vagues et généraux doivent d'abord faire l'objet d'une loi d'application pour s'imposer. Autrement dit, elles ne se suffisent pas à elles-mêmes. Elles ne peuvent, seules, créer des droits ou des obligations au profit ou à la charge des administrés. C'est la loi d'application, ou une convention internationale qui modifiera la situation juridique des administrés. Au titre de cette dernière catégorie l'on peut citer la disposition prévoyant que « la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Cette disposition ne peut être invoquée tant qu'une loi n'a pas précisé ses modalités d'application. Et, le recours devra mentionner la disposition constitutionnelle, ainsi que la loi d'application.

B – La notion d’effet direct

Les principes qui sous-tendent cette condition d’application du droit international doivent d’abord retenir l’attention (1), avant d’examiner le cas des directives (2).

1 – Les principes

Une norme internationale est dite d’effet direct si elle a une influence sur la situation juridique des administrés, en créant des droits ou des obligations à leur profit ou à leur charge. Ce n’est pas le cas le cas des règles ne créant d’obligations qu’entre les Etats. Dans cette hypothèse, les particuliers ne sont pas concernés par la règle internationale. Il s’agit, ensuite, des dispositions qui nécessitent l’édiction de mesures nationales d’application. Tels sont les deux critères dominants. Mais, le juge administratif utilise aussi des critères secondaires liés aux aspects rédactionnel et normatif des dispositions en cause : ainsi, et s’agissant de l’aspect normatif, les dispositions peuvent ne pas être jugées suffisamment précises, complètes et inconditionnelles.

Cette conception de l’effet direct a, récemment, été remodelé par le juge administratif dans un sens libéral (CE, ass., 11/04/2012, GISTI). Ainsi, dorénavant, le juge ne retient que deux critères cumulatifs qui correspondent aux anciens critères dominants : il faut que le traité ne crée pas seulement des obligations entre les Etats et qu’il ne nécessite pas l’édiction de mesures nationales d’application. Ces deux critères font d’ailleurs l’objet d’une appréciation libérale par le Conseil d’Etat. Quant aux critères secondaires relatifs aux aspects rédactionnel et normatif du traité, ils sont relégués au rang de simples indices.

2 – L’exemple des directives

Si elle concerne les conventions internationales, cette question revêt une importance particulière en matière de droit communautaire dérivé, et notamment de directive. Pour comprendre pourquoi, la directive n’était pas à l’origine dotée de l’effet direct, il faut rappeler son mécanisme. Celui-ci peut se résumer de la façon suivante : la directive fixe aux Etats qu’elle désigne un résultat à atteindre et l’Etat est tenu de réaliser cet objectif dans le délai imparti, mais il est libre de choisir les moyens qui lui semblent le plus appropriés (voie législative ou réglementaire). Ce qui doit retenir l’attention est que la directive ne concerne que les Etats, et non les administrés. Elles ne créent donc pas de droits et d’obligations à leur profit ou à leur charge. Elle ne peut donc avoir d’effet direct à leur égard, c’est-à-dire influencer leur situation juridique. Pour que les objectifs de la directive trouvent à s’appliquer concrètement aux individus, il faut que l’Etat transpose la directive, c’est-à-dire crée en droit interne les normes conformes aux objectifs de la directive ; et, ce sont ces normes qui s’appliqueront aux individus et qui pourront être invoquées par eux. En d’autres termes, la directive ne se suffit pas à elle-même. Elle a besoin d’une norme nationale de transposition pour pouvoir produire des effets. Ainsi s’explique, l’impossibilité initiale d’obtenir de la part du juge administratif l’annulation d’un acte administratif individuel directement incompatible avec les objectifs de la directive (CE, ass., 22/12/1978, *Cohn Bendit*). Il importe de relever que la Cour de justice des communautés européennes reconnaissait un effet direct aux directives inconditionnelles et suffisamment (CJCE, 4/12/1974, *Van Duyn c. Home Office*). En d’autres termes, la CJCE reconnaît un effet direct à certaines directives. Cette jurisprudence est importante, car en pratique ces directives sont les plus nombreuses. Il y avait une assimilation des directives aux règlements. En ne respectant pas la distinction établie par le traité de Rome, la CJCE augmentait par là l’importance du droit communautaire.

Mais, la jurisprudence Cohn-Bendit a récemment été abandonnée par le Conseil d’Etat qui a reconnu un effet direct aux dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d’une directive dès lors que l’Etat n’a pas procédé à leur transposition dans les délais prévus (CE, 30/10/2009, Mme Perreux).

Au terme de cette analyse, il est possible d’en venir à la disposition invoquée en l’espèce.

II – Les caractères de l’article 3-1 invoqué

L’article 3-1 de la Convention internationale des droits de l’enfant est, selon le Conseil d’Etat, doté de l’effet direct (A). Parfaitement, applicable cet article s’impose, alors, à la décision du préfet de la Moselle (B).

A – L’article 3-1 est doté de l’effet direct

Il importe, au préalable, de faire quelques remarques quant à l’effet direct de cette convention (1), et d’en venir à la disposition invoquée (2).

1 – Convention internationale des droits de l’enfant et effet direct

Cette convention fait l’objet, de la part des juridictions françaises, de solutions contrastées. C’est, ainsi, que la Cour de cassation lui dénie tout effet direct (C.Cass., Civ., 1^o, 10/03/1993), tandis que le Conseil d’Etat distingue selon ses dispositions. Au nombre des dispositions qui ne sont pas dotés de l’effet direct, l’on peut noter l’article 9 (CE, 29/07/1994, *Abdelmoula*), ou encore les articles 6 et 28 (CE, 29/12/1997, *Ep. Soba*). Quant à celles qui sont directement applicables, outre la disposition invoquée en l’espèce, il faut noter l’article 16 (CE, 10/03/1995, *Demirpence*), ou encore l’article 4-1 (CE, sect., 23/04/1997, *GISTI*).

En l’espèce, c’est l’article 3-1 qui est en cause.

2 – L’effet direct de l’article 3-1 de la Convention

Rappelons le contenu de cet article. Celui-ci énonce que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu’elles soient le fait d’institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l’intérêt supérieur de l’enfant doit être une considération primordiale ». Ce que l’on peut d’ores et déjà remarquer est que cette convention ne vise pas seulement à créer les rapports entre Etats, mais aussi et surtout à garantir des droits au profit des particuliers. Quant au degré de précision de son contenu, cet article se rapproche de l’article 8 de la convention européenne des droits de l’homme qui garantit le droit au respect à la vie privée et familiale. L’on peut donc en déduire avec le Conseil d’Etat que cette disposition n’appelle pas de mesures internes pour son application. Elle peut donc être appliquée immédiatement à des situations individuelles. Cette considération est appuyée par le fait que le texte vise directement les autorités administratives, ce qui semble induire que la disposition est d’applicabilité directe.

Un élément aurait pu faire douter le Conseil d’Etat. Il s’agit de son caractère relativement général qui implique une part importante de subjectivité. Mais l’article 8 précité et les principes généraux du droit contiennent, eux-aussi, une part importante de généralité. Cela n’empêche pas le juge les appliquer.

Le Conseil d’Etat reconnaît donc que l’article 3-1 est doté de l’effet direct. Par suite, celui-ci s’impose pleinement à la décision du préfet de la Moselle.

B- L'article 3-1 a une autorité supérieure à la décision du préfet

La valeur de cette convention doit, au préalable, retenir notre attention (1), avant d'analyser la solution retenue par le Conseil d'Etat en l'espèce (2).

1 – La valeur des conventions internationales

C'est au lendemain de la seconde Guerre mondiale que le constituant mentionne, pour la première fois, la valeur des conventions internationales dans le texte constitutionnel. Ainsi, au terme de l'article 28 de la Constitution, les traités et accords ont une autorité supérieure à celles des normes de droit interne, tandis que l'article 55 de la Constitution de 1958 leur reconnaît une autorité supérieure à celle des lois. Le premier arrêt à annuler un acte administratif pour contrariété avec un engagement international date de 1952 (CE, ass., 30/05/1952, *Dme Kirkwood*).

Quant aux rapports entre traités et lois, la jurisprudence fut longtemps divisée. C'est, ainsi, que le Conseil d'Etat faisait, à l'origine, la distinction entre les lois antérieures et les lois postérieures. S'agissant des premières, c'est la norme internationale qui primait. En revanche, dans le cas des lois postérieures et contraires aux traités, le Conseil d'Etat refusait de faire primer le traité au motif que cela revenait à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois (CE, sect., 1^o/03/1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*). Cette position fut critiquée par la doctrine et les autres juridictions. Ainsi, dans sa célèbre décision *IVG* du 15 janvier 1975, le Conseil constitutionnel refuse d'exercer le contrôle de conventionnalité et en renvoie la charge aux juridictions ordinaires.

La Cour de cassation décide, la même année, de suivre la voie tracée par le Conseil constitutionnel (C.Cass., 24/05/1975, *Société des cafés Jacques Vabre*). Tandis que le Conseil d'Etat maintient sa position jusqu'en 1989. Il faut, ainsi, attendre son arrêt d'assemblée du 20 octobre 1989 pour que le Conseil d'Etat fasse primer un traité sur une loi postérieure, et n'applique ainsi plus la théorie de la loi-écran. Dans cette affaire, le juge n'applique ainsi les lois en cause qu'après avoir relevé qu'elles ne sont pas incompatibles avec le traité de Rome. Désormais, lorsqu'une loi postérieure est contraire à un traité, le juge administratif en écarte l'application. L'acte administratif se retrouve alors directement contraire au traité et peut donc être annulé. Cette jurisprudence essentielle sera, par la suite, étendue au droit communautaire dérivé, à savoir les règlements (C.E., 24/09/1990, *Boisdet*) et les directives (C.E., ass., 28/02/1992, *S.A. Rothmans International France*) communautaires, ainsi qu'aux principes généraux du droit communautaire (CE, 3/12/2001, *Synd. nat. de l'industrie pharmaceutique*).

La supériorité de la convention invoquée étant pleinement établie, il importe d'en venir à la solution du Conseil d'Etat.

2 – L'incompatibilité entre la décision du préfet et l'article 3-1

La Haute juridiction déduit de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant que « dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant ». Puis, le juge compare les faits de l'espèce avec le contenu de cette règle.

Dans cette affaire, Melle. Cinar a irrégulièrement ramené son fils de quatre ans en France. Elle a, alors, demandé au préfet de la Moselle l'admission au séjour de son enfant dans la cadre du regroupement familial. Cette demande a, cependant, été rejetée le 25 novembre 1995. De plus, le préfet lui a enjoint de prendre toutes les dispositions pour faire quitter la France à son fils. Pour déterminer la contrariété de cette décision, le Conseil d'Etat se base sur les conditions d'accueil de l'enfant dans le pays d'origine de Melle. Cinar. Il constate, ainsi, que l'enfant ne connaît pas son père qui n'a d'ailleurs jamais fourni d'aide pour son éducation. De plus, ce dernier, ne peut recevoir

l'enfant en Turquie, ainsi d'ailleurs qu'aucune autre personne. Ces considérations amènent le juge à considérer que la décision du préfet porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, et est, de ce fait, contraire, à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle doit donc être annulée.

CE, 22/09/1997, Mlle. Cinar

Vu l'ordonnance en date du 30 août 1994, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 5 septembre 1994 par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la requête présentée pour Mlle **CINAR** ;

Vu la requête, enregistrée à la cour administrative d'appel de Nancy, présentée pour Mlle Yeter **CINAR**, demeurant 13/181 rue Dassenoy à Metz (57050) ; Mlle **CINAR** demande à la cour administrative d'appel :

1°) d'annuler le jugement du 19 juillet 1994 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté sa demande dirigée contre la décision en date du 25 novembre 1993 par laquelle le préfet de la Moselle a refusé d'autoriser le séjour en France de son fils ;

2°) d'annuler cette décision pour excès de pouvoir ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, publiée par décret du 8 octobre 1990 : "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale" ; qu'il résulte de ces stipulations, qui peuvent être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mlle Yeter **CINAR** célibataire de nationalité turque, titulaire d'une carte de résident de 10 ans qui lui avait été délivrée le 12 juin 1992 dans le cadre d'une procédure de regroupement familial avec ses parents, a irrégulièrement ramené de Turquie en France, le 13 janvier 1993 son fils Tolga, alors âgé de 4 ans, puis a demandé au préfet de la Moselle, l'admission au séjour de cet enfant, dans le cadre du regroupement familial ; que le préfet, par décision du 25 novembre 1993, a, d'une part rejeté sa demande en se fondant sur le caractère irrégulier de l'entrée en France de l'enfant et, d'autre part enjoint à Mlle **CINAR** de prendre toutes dispositions nécessaires pour faire quitter la France au jeune Tolga dans le délai d'un mois ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que ni le père de l'enfant, qu'il ne connaissait pas, et qui n'avait jamais fourni aucune aide pour son éducation, ni aucune autre personne proche de la famille, ne pouvait recevoir l'enfant en Turquie ; que dans ces conditions, la décision du préfet de renvoyer le jeune Tolga en Turquie et de le séparer, même provisoirement de sa mère, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et doit être regardée comme contraire à l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mlle **CINAR** est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 25 novembre 1993 du préfet de la Moselle ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement en date du 19 juillet 1994 du tribunal administratif de Strasbourg et la décision du 25 novembre 1993 du préfet de la Moselle sont annulés.