



La référence du droit en ligne



**L'autonomie du juge administratif dans  
l'interprétation des traités internationaux  
(CE, ass., 29/06/1990, GISTI)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Une solution ancienne, mais contestable .....	4
A – Une jurisprudence aux effets de plus en plus limités .....	4
1 – A l’origine : une absence d’autonomie dans l’interprétation des traités.....	4
2 - Au fil du temps : un champ d’application de plus en plus limité .....	4
B – Des fondements de plus en plus contestés.....	6
1 – Les arguments d’ordre pratique et juridique .....	6
2 – Les arguments d’ordre politique .....	6
II – Une solution en accord avec le contexte juridique .....	7
A – Une évolution du contexte juridique déterminante .....	7
1 – L’influence du droit européen .....	7
2 – L’arrêt GISTI : un prolongement de la jurisprudence Nicolo .....	7
B – Une liberté d’interprétation conquise .....	9
1 – Les principes de l’arrêt GISTI .....	9
2- La solution d’espèce.....	9
CE, ass., 29/06/1990, Groupement d’information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI) ...	10

# Introduction

---

Le droit international est, depuis la Constitution de 1958, une source de plus en plus importante de la légalité. En effet, l'article 55 de la Constitution confère aux traités internationaux une autorité supérieure à celle des lois. Mais, pour que cette supériorité s'applique, encore faut-il que certaines conditions soient remplies. Au titre de ces conditions, figure la nécessaire interprétation de la disposition conventionnelle en cause. C'est un tel problème qui se pose dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, il est question de la notion d'enfants mineurs présente à l'article 4, 1° al. de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1986 afin de déterminer les nationaux algériens autorisés à séjourner en France dans le cadre du regroupement familial. Or, cette notion soulève une difficulté d'interprétation puisque droit français et droit algérien diffèrent sur la définition de cette notion : pour le premier c'est l'enfant de 18 ans, pour le second ce sont les garçons de moins de 19 ans et les filles de moins de 21 ans. Ainsi, alors que la circulaire du 14 mars 1986 du ministre de l'intérieur retient la première définition, l'association GISTI (groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés) milite pour la seconde définition. Elle saisit donc le Conseil d'Etat qui, par un arrêt d'assemblée du 29 juin 1990, rejette la requête de l'association sur ce moyen, mais, et c'est là la nouveauté, après avoir interprété lui-même la convention internationale en cause.

Tel est l'apport fondamental de l'arrêt GISTI : le Conseil d'Etat se reconnaît désormais compétent pour interpréter les traités internationaux. La solution est remarquable quand l'on sait que, depuis, le début du 19° siècle, en cas de problème d'interprétation d'un texte international, le Conseil d'Etat décidait de surseoir à statuer et renvoyait le problème d'interprétation au ministre des affaires étrangères dont l'avis s'imposait à lui. Cette solution était cependant contestable, car elle privait le juge administratif d'un élément important de la fonction de juger : déterminer le sens des dispositions applicables au litige. C'est probablement pour cela que la Haute juridiction a progressivement limité le renvoi au ministre : ainsi, elle ne le saisissait que lorsque l'acte n'était pas clair.

Pour autant, cette jurisprudence était maintenue. Mais, les bouleversements introduits par l'arrêt Nicolò conduisirent le juge administratif à faire évoluer sa position. En effet, à partir du moment où le juge reconnaît la pleine supériorité des traités sur les lois, il lui faut se doter de tous les pouvoirs propres à lui permettre d'assurer le respect des conditions de cette supériorité. Ainsi, associé à l'influence de la Convention européenne des droits de l'Homme, ce contexte a pu pousser le juge administratif à s'estimer désormais compétent pour interpréter lui-même les traités internationaux.

Précisons enfin que seule l'interprétation des traités internationaux, hors droit communautaire, sera étudiée.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'ancienne jurisprudence du Conseil d'Etat (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la nouvelle solution que la Haute juridiction a retenue (II).

# I – Une solution ancienne, mais contestable

---

Il importe, au préalable, de définir la position « classique » du juge administratif (A) avant d'en venir à l'affaiblissement des motifs qui fondaient cette jurisprudence (B).

## A – Une jurisprudence aux effets de plus en plus limités

La jurisprudence antérieure à l'arrêt GISTI écartait toute compétence du juge administratif en matière d'interprétation des traités internationaux (1). Pourtant, progressivement, le Conseil d'Etat limita les cas de recours au ministre des affaires étrangères (2).

### 1 – A l'origine : une absence d'autonomie dans l'interprétation des traités

L'incompétence du juge administratif pour interpréter une convention internationale remonte à l'arrêt Dame Veuve Murat du 23 juillet 1823. Cette incompétence allait même très loin puisque lorsqu'un moyen relatif à l'interprétation d'un traité était soulevé devant lui, le Conseil d'Etat soit rejetait purement et simplement la requête, soit rejetait le moyen. Cette dernière solution, trop excessive, fut cependant abandonnée en 1931. Pour autant, l'attitude du juge administratif s'agissant de l'interprétation des traités ne changea pas : celui-ci s'estimait toujours incompétent pour interpréter de tels actes.

Concrètement, lorsqu'une difficulté d'interprétation d'un traité se posait, le juge administratif se référait aux positions prises par le ministre des affaires étrangères dont l'avis s'imposait à lui. L'avis du chef de la diplomatie pouvait être recueilli par voie de question préjudicielle : dans ce cas, le juge administratif devait surseoir à statuer et renvoyer la question au ministre. Mais, il pouvait aussi être recueilli sans aucun formalisme : il pouvait ainsi être exprimé dans le cadre d'observations produites au cours de l'instruction, ou même à travers des communications entre ministres. Surtout, l'avis, pourvu qu'il soit dénué de toute ambiguïté, s'imposait au juge administratif, valait pour les affaires ultérieures et ne pouvait être contesté.

Cette solution peut paraître étonnante quand l'on sait que le pouvoir d'interprétation des règles de droit est consubstantiel à la fonction de juger. C'est probablement pour cela que le Conseil d'Etat est venu limiter les cas de recours au ministre des affaires étrangères.

### 2 - Au fil du temps : un champ d'application de plus en plus limité

C'est à partir de 1938 (CE, ass, 1<sup>o</sup>/07/1938, Jabin-Dudognon), que le Conseil d'Etat a inauguré la « théorie de l'acte clair ». Concrètement, le Conseil d'Etat ne s'estimait pas obligé de saisir le ministre lorsque le sens de la disposition conventionnelle en cause était clair : autrement dit, il ne saisissait le chef de la diplomatie que lorsque la disposition était, pour reprendre les termes de Lafferrère, « de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé ». Ce faisant, La Haute juridiction pouvait moduler à sa guise la notion d'acte clair pour étendre ou au contraire, et c'est ce qui est arrivé le plus fréquemment, restreindre les cas de recours au ministre. Ainsi, l'on a vu le juge administratif considérer telle ou telle disposition comme claire alors que la limpidité de sa signification n'était pas évidente. En appliquant ainsi cette théorie, les recours au ministre des affaires étrangères devenaient de plus en plus rares.

Cette attitude est de nature à relativiser le revirement de jurisprudence opéré par l'arrêt GISTI. Mais, celui-ci était nécessaire, les fondements de la position du Conseil d'Etat étant de plus en plus contestés.

## B – Des fondements de plus en plus contestés

Il s'agira ici de reprendre les différents arguments invoqués par le passé pour justifier le recours au ministre, tout en essayant à chaque fois de démontrer en quoi ces arguments ne portent plus. Ainsi, l'on trouve des arguments d'ordre pratique et juridique (1), et politique (2).

### 1 – Les arguments d'ordre pratique et juridique

La difficulté qu'il y avait pour le juge administratif à interpréter les traités internationaux réside d'abord dans le fait qu'il serait moins bien placé que le ministre des affaires étrangères. En effet, l'accès aux travaux préparatoires de la convention lui serait plus difficile, ce à quoi il faut rajouter les problèmes liés à la différence de langue. Pourtant, si l'accès aux travaux préparatoires semble, il est vrai, difficile pour les accords bilatéraux, ce n'est pas le cas pour les conventions multilatérales. Et c'est encore moins le cas pour les conventions qui instituent un organisme spécifique, tel que le Cour européenne des droits de l'Homme, pour veiller à leur respect : en effet, dans cette hypothèse, il est possible de se référer à la jurisprudence de l'organe de contrôle.

D'un point de vue juridique, il s'agissait de dire que le traité doit être uniformément interprété par les Etats parties, ce qui suppose un accord entre ces dernières. Or, le Gouvernement est le mieux à même pour arrêter une position commune avec les autres parties. Mais, avec le système ancien, rien ne garantissait que l'interprétation fournie par le ministre soit adoptée conjointement avec les autres Etats parties. Dès lors, elle peut, tout comme celle du juge, être adoptée unilatéralement.

Enfin, il faut souligner le lien de cette question avec la théorie des actes de Gouvernement. Ainsi, l'interprétation d'une disposition conventionnelle par le ministre des affaires étrangères est à ranger dans cette catégorie. En conséquence, elle n'est susceptible d'être discutée devant le juge administratif ni par voie d'action, ni par voie d'exception. Cela justifie ainsi que cette interprétation s'impose au juge et ne puisse être contestée.

Un autre argument plus politique était aussi invoqué.

### 2 – Les arguments d'ordre politique

L'incompétence du Conseil d'Etat se justifierait aussi par le souci de ne pas entraver les relations internationales de la France. En effet, une contrariété entre l'interprétation donnée par le juge et celle émise par le Gouvernement serait de nature à compliquer la conduites des relations diplomatiques de ce dernier avec l'Etat partie au traité.

Or, le juge administratif n'est pas novice en matière d'interprétation des règles de droit : pourquoi ne devrait-il pas savoir faire en matière de droit international, ce qu'il maîtrise parfaitement quand il s'agit de droit interne. Comme le relevait le commissaire du Gouvernement, « on ne voit pas que l'interprétation juridictionnelle soit vouée, par nature, à être plus souvent erronée que l'interprétation ministérielle ». Aussi, il semble peu probable que le Conseil d'Etat, juridiction ancienne et respectée, prenne une position susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. De plus, il est possible de rajouter que l'interprétation donnée par le juge peut, parfois, être plus objective que celle donnée par une autorité politique.

Au final, les raisons qui poussaient le juge administratif à recourir au ministre des affaires étrangères semblaient perdre de leur autorité. La voie était alors ouverte pour une évolution.

# II – Une solution en accord avec le contexte juridique

---

Il faut ici faire état d'un contexte extrêmement marquant qui a pu influencer le Conseil d'Etat (A), avant d'analyser la liberté d'interprétation ainsi conquise (B).

## A – Une évolution du contexte juridique déterminante

L'arrêt GISITI s'inscrit dans la droite lignée de la jurisprudence Nicolo (1), et atteste de l'influence du droit européen (2).

### 1 – L'influence du droit européen

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial » Ainsi, il est possible à partir de cet article de faire trois critiques au fait que l'avis du ministre s'impose au juge administratif. D'abord, ce mécanisme place le chef de la diplomatie dans la situation de juge et partie. Ensuite, cette solution est contraire à la règle du droit à un procès équitable. En effet, comme le relevait le commissaire du Gouvernement, « par le biais de l'interprétation du traité, c'est l'Etat défendeur qui possède la clé de la solution ». Dès lors, l'administré-requérant se trouve nettement désavantagé par rapport à l'Etat, puisque ce dernier dispose d'un outil de poids pour influencer le sens de la décision que le juge administratif prendra. Enfin, l'article 6 de la Convention européenne impose que les litiges soient tranchés par une véritable juridiction ; or, avec le mécanisme ancien, c'est une autorité administrative qui dispose d'un pouvoir décisif sur les suites du procès.

L'arrêt GISTI s'inscrit, par ailleurs, dans les prolongements de la décision Nicolo.

### 2 – L'arrêt GISTI : un prolongement de la jurisprudence Nicolo

Il faut d'abord ici souligner que les dispositions relevant du droit international ont, depuis la Seconde guerre mondiale, pris une place de plus en plus importante. Dès lors, se priver de la faculté de les interpréter devenait de moins en moins justifiable.

Surtout, en 1989, le Conseil d'Etat va opérer un véritable revirement de jurisprudence en donnant toute sa portée à l'article 55 de la Constitution : en effet, désormais les conventions internationales priment sur toutes les lois, mêmes postérieures. Ainsi, à partir de ce moment, la Haute juridiction va s'engager dans un mouvement visant à se donner tous les pouvoirs impliqués par ce contrôle. L'arrêt GISTI est l'une des conséquences de ce bouleversement. Par cet arrêt, le juge administratif entend se donner tous les moyens de rester maître de tous les leviers, ou presque, de la décision. Ce nouveau pouvoir est important dans la mesure où la contrariété entre un traité et une loi dépend souvent du sens à donner au traité. Le juge souhaitait probablement ne pas permettre à une autorité administrative, le ministre des affaires étrangères en l'occurrence, de déterminer le sens de la solution à prendre.

Ce mouvement va être poursuivi en 1998, puisque le juge administratif va admettre, pour la première fois, sa compétence pour contrôler la régularité de la procédure de ratification (CE, ass., 18/12/1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*). Ainsi, à partir du moment où le juge administratif donne son plein effet à la supériorité des traités sur les lois, il est normal qu'en retour il se montre plus pointilleux quant au respect des conditions de cette primauté.

Le juge n'a pas, en revanche, fait varier immédiatement sa position en ce qui concerne la condition de réciprocité, puisqu'il renvoyait toujours la question au ministre des affaires étrangères en s'estimant lié par son avis (CE, 9/04/1999, *Chevrol-Benkeddach*). Mais, suite à une sanction de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, 13/02/2003, *Chevrol c/ France*), la Haute juridiction s'estima en 2010 compétente pour contrôler elle-même le respect de cette condition (CE, ass, 9/07/2010, Mme. Chériet-Benseghir). Certes, le juge administratif peut recueillir l'avis du ministre, et même celui de l'Etat concerné, mais c'est lui qui en dernier lieu prend la décision. Par la suite, le Conseil d'Etat poursuivra son mouvement de normalisation en matière de droit international : ainsi, d'une part il a récemment reconnu, sous conditions, la possibilité d'invoquer la contrariété entre deux conventions internationales mais uniquement lorsqu'est en cause un acte d'application d'un accord (CE, ass., 23/12/2011, Mr. Brito Paiva), d'autre part il a redéfini et assoupli la condition lié à l'effet direct (CE, ass., 11/04/2012, GISTI).

Le bouleversement que constitua l'arrêt Nicolo devait donc logiquement pousser le Conseil d'Etat à élargir le champ de sa compétence.

## B – Une liberté d’interprétation conquise

Il s’agira ici de tenter de présenter les grands principes retenus par l’arrêt GISTI (1), avant d’en venir à la solution d’espèce retenue (2).

### 1 – Les principes de l’arrêt GISTI

Le mécanisme mis en place pour interpréter les traités internationaux est proche de celui qui sera 20 ans plus tard retenu en matière d’appréciation de la condition de réciprocité. Ainsi, dorénavant, le juge administratif est le seul maître pour interpréter les conventions internationales. Mais, cela ne signifie pas pour autant que le ministre des affaires étrangères n’a plus aucun rôle à jouer. En effet, celui-ci pourra intervenir dans la procédure, puisque, comme le précise le commissaire du Gouvernement, « le juge pourra et devra consulter le ministre » en cas de difficulté d’interprétation. En effet, celui-ci peut disposer d’informations pertinentes susceptibles d’éclairer le problème d’interprétation. Mais, à la différence de ce qui se passait antérieurement, cet avis ne s’imposera plus au Conseil d’Etat. Celui-ci sera donc libre, après avoir soumis au débat contradictoire des parties les éléments recueillis auprès du ministre, de déterminer le sens à donner à la convention internationale.

C’est en usant de ce nouveau pouvoir ainsi auto-conféré que le Conseil d’Etat tranche le litige objet de la présente affaire.

### 2- La solution d’espèce

Etait en cause le sens de l’article 4, 1° al. de l’accord franco-algérien du 27 décembre 1986, et plus précisément la notion d’enfants mineurs afin de déterminer les nationaux algériens autorisés à séjourner en France dans le cadre du regroupement familial. Or, droit français et droit algérien diffèrent sur la définition de la notion d’enfants mineurs : pour le premier c’est l’enfant de 18 ans, pour le second ce sont les garçons de moins de 19 ans et les filles de moins de 21 ans. L’association GISTI militait pour la seconde interprétation. Mais, le Conseil d’Etat rejette la requête sur ce point au motif qu’en retenant la définition française, la circulaire a interprété correctement la convention en cause. Pour justifier cette position, le commissaire du Gouvernement précise que l’objectif de l’avenant à ladite convention était de rapprocher l’accord franco-algérien du droit commun français plus favorable ; il est donc normal de retenir la conception française. Par ailleurs, le Gouvernement français a fait état de sa propre interprétation, et le Gouvernement algérien ne l’a jamais contesté. Ce faisant, au travers de cette solution, le Conseil d’Etat définit lui-même le sens à donner à l’accord franco-algérien, et vérifie l’exacte interprétation dudit texte par le Gouvernement.

# CE, ass., 29/06/1990, Groupement d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI)

---

Requête du groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) tendant A ce que le Conseil d'Etat annule la circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale en date du 14 mars 1986 relative aux conditions de circulation, d'emploi et de séjour en France des ressortissants algériens et de leur famille ;

*Sur les conclusions tendant à l'annulation du 24<sup>e</sup> alinéa du paragraphe 2.2.1.2. relatif aux autorisations provisoires de travail accordées aux étudiants algériens :*

Considérant que le protocole annexé au premier avenant à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 ne comporte, en ce qui concerne les ressortissants algériens admis à séjourner en France comme étudiants, aucune stipulation qui, lorsqu'ils entendent exercer une activité salariée à titre accessoire, en même temps qu'ils poursuivent leurs études, subordonne l'exercice de cette activité à l'autorisation de travail exigée par la législation française ; qu'en prévoyant que les étudiants algériens voulant travailler seraient soumis à un régime comportant des autorisations provisoires de travail délivrées dans les conditions fixées par les circulaires des 24 février 1976 et 1<sup>er</sup> août 1985, lesquelles disposent qu'il sera tenu compte notamment de la situation de l'emploi, et en abrogeant sur ce point la circulaire du 12 mars 1979 qui constatait qu'ils étaient dispensés d'une telle autorisation par l'article 7 de la déclaration de principes du 19 mars 1962, la circulaire a édicté une règle contraire aux conventions internationales applicables aux intéressés ; que le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est, par suite, recevable et fondé à en demander l'annulation sur ce point ;

*Sur les conclusions tenant à l'annulation des dispositions du premier alinéa du paragraphe 3.1.1. en tant qu'elles incluent, parmi les membres de la famille susceptibles de bénéficier du regroupement familial, les « enfants mineurs de dix-huit ans » :*

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, dans la rédaction résultant du premier avenant audit accord : « Les membres de la famille qui s'établissent en France sont en possession d'un certificat de résidence de même durée de validité que celui de la personne qu'ils rejoignent » ; qu'aux termes du premier alinéa du titre II du protocole annexé audit avenant : « Les membres de la famille s'entendent du conjoint d'un ressortissant algérien, de ses enfants mineurs ainsi que des enfants de moins de dix-huit ans dont il a juridiquement la charge en vertu d'une décision de l'autorité judiciaire algérienne » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs dudit avenant et du protocole annexé n'ont pas entendu modifier les stipulations antérieurement en vigueur de l'accord du 27 décembre 1968 qui s'appliquaient au conjoint et aux enfants mineurs de moins de dix-huit ans ; que, par suite, en indiquant qu'il fallait entendre par enfants mineurs les enfants mineurs de 18 ans, et non ceux de 19 et 21 ans conformément au droit algérien, les auteurs de la circulaire attaquée se sont bornés à interpréter

exactement les termes de la convention franco-algérienne ; que la circulaire est donc sur ce point dépourvue de caractère réglementaire ; que le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés n'est, par suite, pas recevable à en demander l'annulation ;