



La référence du droit en ligne



Juge administratif et conflits de traites
internationaux (CE, ass., 23/12/2011, Mr.
Brito Paiva)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Juge administratif et conflits de traités internationaux : un moyen strictement encadré	4
A – Un champ d’application précisément délimité	4
1 – Un refus originel d’apprécier la validité d’un traité au regard d’un traité	4
2 – Un moyen limité aux mesures d’application d’un traité international	4
B – Des conditions strictes au contrôle de la compatibilité des traités	6
1 – L’acte administratif doit faire application de stipulations inconditionnelles d’un engagement international.....	6
2 – Les stipulations des traités doivent être invocables.....	6
II – Juge administratif et conflits de traités internationaux : un contrôle délicat à mettre en œuvre ...	7
A – Un travail préalable de conciliation et d’interprétation	7
1 – Un travail de conciliation.....	7
2 – Un travail d’interprétation	7
B – Une directive précise pour trancher les conflits irréductibles	9
1 – Les pistes possibles	9
2 – La solution choisie par le Conseil d’Etat	9
CE, ass., 23/12/2011, Mr. Brito Paiva (extrait) :	10

Introduction

Le droit international ne cesse, depuis la fin des années 1980, de faire la Une des revues de droit administratif. En effet, suite à la célèbre décision *Nicolo* de 1989, le Conseil d'Etat a continuellement fait évoluer les principes qui guident son contrôle lorsqu'est en cause une norme internationale, notamment lorsque celle-ci est d'origine communautaire. Mais, il était une question que le juge administratif suprême avait longtemps esquivé : celle de la compatibilité entre deux engagements internationaux. L'arrêt commenté est l'occasion pour le Conseil d'Etat d'affronter avec un réel volontarisme cette question délicate.

Cette affaire concerne les fameux titres d'emprunt russe dont sont porteurs, depuis le début du XX^e siècle, de nombreux français. Suite aux vicissitudes de l'histoire, beaucoup de porteurs de ces emprunts n'ont jamais obtenu le remboursement des sommes prêtées. C'est pour cela que le 27 Mai 1997 un accord est passé entre la France et la Russie pour régler cette question. Mais, cet accord ne concernait que les personnes de nationalité française. C'est sur cette base que le remboursement forfaitaire prévu par ledit accord a été refusé à Mr. Brito Paiva, celui-ci ne possédant pas la nationalité française. Cette décision a été confirmée tant en premier ressort qu'en appel. L'intéressé se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 23 Décembre 2011, par un arrêt d'assemblée, prend, au-delà de la solution d'espèce qui lui est d'ailleurs peu conforme, une position de principe sur les conflits de traités internationaux.

Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat ne se reconnaissait pas compétent pour contrôler la validité d'un engagement international au regard d'un autre. Cette solution s'appliquait tant lorsqu'était en cause un acte de publication d'un traité que lorsqu'il s'agissait d'un acte d'application d'un accord. L'arrêt *Brito Paiva* reprend cette distinction pour poser une limite à la possibilité d'invoquer la contrariété entre deux conventions internationales : ainsi, ce nouveau moyen ne pourra être valablement soulevé devant le juge administratif que dans la seconde hypothèse. Surtout, le Conseil d'Etat pose des conditions à l'existence d'un conflit entre traités internationaux : en effet, ces derniers doivent être en vigueur, et les stipulations litigieuses doivent être inconditionnelles et invocables. Si l'ensemble de ces conditions sont remplies, les requérants peuvent soulever la question de la compatibilité entre deux traités internationaux. Mais, là encore, le juge administratif peut, par un travail de conciliation et d'interprétation, éviter la constatation du conflit. Ce n'est que si le conflit apparaît, après ces étapes, irréductible que le juge administratif appliquera la directive énoncée dans l'arrêt commenté : ainsi, sera appliquée « la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative a entendu se placer et pour l'application de laquelle cette décision a été prise ».

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'encadrement strict de ce nouveau moyen (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la mise en œuvre délicate de ce contrôle inédit (II).

I – Juge administratif et conflits de traités internationaux : un moyen strictement encadré

Le nouveau moyen que le Conseil d'Etat vient de consacrer est strictement encadré, tant dans son champ d'application (A), que dans ses conditions de mise en œuvre (B).

A – Un champ d'application précisément délimité

Le Conseil d'Etat commence par écarter les hypothèses où serait en cause le droit de l'Union européenne. La complexité de la question des conflits entre traités internationaux cumulée aux différents problèmes posés par le droit communautaire (hiérarchie des actes communautaires, relation entre ces actes et les traités conclus par les Etats ou l'Union elle-même) expliquent que le juge administratif ait voulu réserver ce cas de figure. Pour autant, tous les conflits entre traités internationaux ne pourront pas être invoqués. En effet, le Conseil d'Etat limite l'invocation de ce nouveau moyen aux hypothèses où serait en cause une mesure d'application d'un traité (2), mettant fin par là même, et pour partie, à l'une des ses jurisprudences les plus établies (1).

1 – Un refus originel d'apprécier la validité d'un traité au regard d'un traité

C'est en 1998 que le Conseil d'Etat a pris position en matière de conflits entre traités internationaux. Ainsi, dans son célèbre arrêt d'assemblée du 18 Décembre 1998 SARL du Parc d'activités de Blotzheim, la Haute juridiction pose le principe selon lequel « il n'appartient pas au Conseil d'Etat ... de se prononcer sur la validité d'un engagement international au regard d'autres engagements internationaux ». Avec cet arrêt, le juge administratif suprême rejette toute appréciation de la légalité d'un traité international au regard d'un autre. Mais, cette jurisprudence ne concernait que les cas où était en cause l'acte de publication d'un engagement international. Il faudra attendre 2003 pour que le juge administratif étende cette jurisprudence aux hypothèses où sont en cause, cette fois-ci, des mesures d'application d'un traité (CE, 30/07/2003, Ass. Gurekin). C'est à cette dernière jurisprudence que le Conseil d'Etat renonce par l'arrêt objet de ce propos.

2 – Un moyen limité aux mesures d'application d'un traité international

L'arrêt Brito Paiva est l'occasion pour le Conseil d'Etat de mettre pour partie fin à sa jurisprudence classique en matière de conflits entre engagements internationaux. Ainsi, désormais, la compatibilité entre deux traités internationaux pourra être appréciée par le juge administratif, mais dans la seule hypothèse où sera en cause une mesure d'application d'un traité international. En revanche, quand sera en cause un acte de publication d'un traité, la position du Conseil d'Etat restera conforme à celle de 1998, à savoir l'incompétence du juge administratif pour apprécier la validité d'un traité au regard d'un autre. En conséquence, la question du conflit entre deux conventions internationales ne pourra être posée devant le juge administratif que dans le premier cas. Ce qu'il faut aussi noter est qu'il ne s'agira pas d'apprécier la validité d'un traité au regard d'un autre, mais bien plutôt leur compatibilité. En d'autres termes, le traité litigieux demeurera en vigueur dans l'ordre interne, mais verra son application écartée dans une affaire donnée en cas d'incompatibilité. Il pourra donc trouver à s'appliquer dans d'autres affaires, comme par exemple celle où aucune incompatibilité avec un autre engagement international ne sera invoquée.

Les cas où le conflit entre traités internationaux pourra être invoqué sont donc strictement limités. Mais, pour que ce nouveau moyen soit invocable, il faut, par ailleurs, que ces normes internationales remplissent certaines conditions.

B – Des conditions strictes au contrôle de la compatibilité des traités

Trois conditions sont posées pour que ce contrôle puisse s'appliquer : ainsi, les traités doivent être en vigueur et les dispositions litigieuses doivent être inconditionnelles et invocables devant le juge. Si l'arrêt semble limiter la seconde condition au traité dont l'acte administratif attaqué est une mesure d'application, et les deux autres au traité tiers, l'on peut considérer, sans trop de difficultés, que ce sont les deux traités qui doivent respecter l'ensemble de ces conditions. S'agissant de l'entrée en vigueur, peu de problèmes se posent. En revanche, la condition relative au caractère inconditionnel (1) et celle afférente à l'invocabilité (2) des stipulations appellent certaines remarques.

1 – L'acte administratif doit faire application de stipulations inconditionnelles d'un engagement international

Pour le rapporteur public, les stipulations d'un traité international sont inconditionnelles lorsqu'elles ne laissent « à l'autorité compétente aucune marge d'appréciation quant au sens de la mesure à prendre ». L'on retrouve, là, la distinction classique entre obligation de moyen et obligation résultat. Dans le premier cas, l'acte international impose à l'Etat de prendre des mesures déterminées selon des moyens qu'il précise lui-même. Alors que dans la seconde hypothèse, l'Etat est libre des moyens à employer, la seule contrainte pesant sur lui étant d'atteindre un résultat fixé par la norme internationale. En d'autres termes, le contrôle de la compatibilité des traités internationaux ne pourra être exercé par le Conseil d'Etat que dans le premier cas de figure, c'est-à-dire quand l'Etat est lié par le traité. En revanche, dans le cas d'une simple obligation de moyen, ce n'est pas à un conflit de traités auquel l'on assiste, mais à un contrôle successif classique d'un acte administratif au regard de plusieurs traités. En effet, dans cette dernière hypothèse, le contenu de l'acte interne n'étant pas déterminé par le premier traité, s'affrontent seulement, non deux engagements internationaux, mais un acte administratif et des engagements internationaux. L'autre condition tient au caractère invocable des stipulations des traités.

2 – Les stipulations des traités doivent être invocables

L'on désigne sous le qualificatif de dispositions invocables les stipulations qui créent des droits dans le chef des particuliers et peuvent de ce fait être invoquées devant le juge interne. Comme précisé en préliminaire, cette condition s'applique aux deux traités. Ainsi, il ne peut y avoir conflits entre des stipulations de deux traités internationaux que si ces dernières créent des droits directement applicables au profit des particuliers. Ce n'est que dans ce type d'hypothèse que le juge administratif pourra procéder au nouveau contrôle instauré par l'arrêt *Bruto Paiva*. L'on peut, au surplus, préciser que le caractère invocable s'apprécie disposition par disposition et non par un jugement d'ensemble du traité en cause.

Au final, ce n'est que si l'affaire passe avec succès l'ensemble de ces étapes que le juge administratif pourra se prononcer sur la compatibilité entre deux traités internationaux. Se pose, alors, la question de la mise en œuvre de ce nouveau contrôle.

II – Juge administratif et conflits de traités internationaux : un contrôle délicat à mettre en œuvre

Le juge administratif aura à faire un travail préalable de conciliation et d'interprétation (A). Ce n'est que si celui-ci n'est pas couronné de succès que sera mise en œuvre la directive énoncée par le Conseil d'Etat pour trancher les conflits de traités internationaux (B).

A – Un travail préalable de conciliation et d'interprétation

Le juge administratif peut, par un travail de conciliation (1) et d'interprétation (2) régler le problème sans avoir à trancher le conflit entre traités internationaux.

1 – Un travail de conciliation

Comme le relève le Conseil d'Etat, il s'agira de prendre appuie sur les principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales pour tenter de concilier les normes internationales en cause dans une affaire donnée. L'on retrouve là la démarche classique suivie par le Conseil d'Etat antérieurement à la position prise en 2011. En effet, jusqu'à présent, la Haute juridiction, faute de reconnaître le pouvoir de trancher le conflit entre deux traités internationaux, pratiquait l'art de l'esquive. Cela signifie que le juge administratif procédait à un inlassable travail de conciliation de manière à éviter de reconnaître l'existence d'une incompatibilité entre deux conventions internationales. On l'aura compris, les conflits entre deux traités n'existent pas en soi ; ils ne sont que la résultante de l'échec du travail de conciliation opéré par le Conseil d'Etat. Dorénavant, du fait de l'existence de ce nouveau contrôle, le juge administratif n'aura plus à « forcer » la compatibilité entre deux normes internationales pour esquiver, comme par le passé, le problème. En effet, en cas de conflit irréductible, le juge pourra trancher le conflit. Mais, ce n'est pas le seul travail préalable que doit faire le juge.

2 – Un travail d'interprétation

Avant de mettre en œuvre la directive posée par l'arrêt commenté, le juge administratif pourra interpréter les stipulations litigieuses « au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle et des principes d'ordre public ». Avec cette mention, le Conseil d'Etat ne fait que reprendre des solutions devenues classiques en droit administratif contemporain. En effet, dans l'arrêt Koné (CE, ass., 3/07/1996), le Conseil d'Etat s'était reconnu le pouvoir d'examiner une disposition conventionnelle au regard du texte constitutionnel. Ce faisant, la Haute juridiction avait reconnu la primauté de la norme constitutionnelle sur les traités internationaux, position affirmée explicitement dans l'arrêt Sarran (CE, sect., 30/10/1998). Dans la décision Brito Paiva, le Conseil d'Etat reprend ces principes, ce qui signifie que les traités en cause pourront voir leur application écartée s'ils sont contraires à des normes constitutionnelles ou des principes d'ordre public. Ainsi, le conflit entre deux traités internationaux peut être évité du simple fait que ceux-ci sont contraires aux normes constitutionnelles et principes d'ordre public, et sont donc inapplicables. Si seul l'un des deux est contraire aux dites normes, c'est l'autre qui trouvera à s'appliquer. Le conflit est donc là encore évité.

Si malgré ce travail de conciliation et d'interprétation, le conflit demeure, le juge devra appliquer la directive posée par le Conseil d'Etat.

B – Une directive précise pour trancher les conflits

irréductibles

L'on peut, au préalable, dresser une brève liste des solutions qui s'offraient au Conseil d'Etat pour trancher ce type de litiges(1), puis expliquer le voie choisie par celui-ci (2).

1 – Les pistes possibles

Le droit coutumier international contient certaines directives pour trancher les conflits entre traités internationaux. Ainsi, l'on peut appliquer la convention qui assurera le maximum d'efficacité aux objectifs des conventions en conflit, ou appliquer le traité qui règlemente plus spécialement la matière, ou encore appliquer la convention la plus récente. Ces directives sont classiques en droit international, mais si elles permettent de régler des cas particuliers, il est impossible de les généraliser. Ainsi, s'explique que le juge administratif suprême ait privilégié une autre voie.

2 – La solution choisie par le Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, si le conflit ne peut être évité, il faut « faire application de la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer et pour l'application de laquelle cette décision a été prise ». Autrement dit, c'est le traité dont il est fait application qui primera. De ce fait, le moyen tiré de l'incompatibilité de cette disposition avec l'autre norme internationale doit être écarté. En revanche, subsiste de façon pleine et entière la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat, tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne, du fait de la non application de la norme internationale écartée. Quoiqu'il en soit, même si la solution choisie par le Conseil d'Etat peut soulever certains problèmes, ce dernier a, avec cette décision et les principes qui la sous-tendent, le mérite de ne plus esquiver la question des conflits entre traités internationaux et de donner une directive relativement simple d'application pour trancher ce type de conflit.

CE, ass., 23/12/2011, Mr. Brito Paiva (extrait) :

Considérant que, lorsque le juge administratif est saisi d'un recours dirigé contre un acte portant publication d'un traité ou d'un accord international, il ne lui appartient pas de se prononcer sur la validité de ce traité ou de cet accord au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France ; qu'en revanche, sous réserve des cas où serait en cause l'ordre juridique intégré que constitue l'Union européenne, peut être utilement invoqué, à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative qui fait application des stipulations inconditionnelles d'un traité ou d'un accord international, un moyen tiré de l'incompatibilité des stipulations, dont il a été fait application par la décision en cause, avec celles d'un autre traité ou accord international ; qu'il incombe dans ce cas au juge administratif, après avoir vérifié que les stipulations de cet autre traité ou accord sont entrées en vigueur dans l'ordre juridique interne et sont invocables devant lui, de définir, conformément aux principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales, les modalités d'application respectives des normes internationales en débat conformément à leurs stipulations, de manière à assurer leur conciliation, en les interprétant, le cas échéant, au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle et des principes d'ordre public ; que dans l'hypothèse où, au terme de cet examen, il n'apparaît possible ni d'assurer la conciliation de ces stipulations entre elles, ni de déterminer lesquelles doivent dans le cas d'espèce être écartées, il appartient au juge administratif de faire application de la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer et pour l'application de laquelle cette décision a été prise et d'écarter, en conséquence, le moyen tiré de son incompatibilité avec l'autre norme internationale invoquée, sans préjudice des conséquences qui pourraient en être tirées en matière d'engagement de la responsabilité de l'Etat tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne ;