



La référence du droit en ligne



Ratification des traités internationaux et
actes de Gouvernement (CE, 8/07/2002,
Commune de Porta)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le contrôle de la ratification des traités.....	4
A – L’extension du contrôle à la régularité de la ratification	4
1 – Les solutions anciennes	4
2- L’arrêt SARL du parc d’activités de Blotzheim.....	4
B - Les limites du contrôle : l’écran de la loi de ratification	6
1 – La théorie de la loi écran	6
2- La solution de l’arrêt Commune de Porta	6
II – Les stipulations d’un traité constituent un acte de Gouvernement	8
A – Essai de définition de l’acte de Gouvernement	8
1 – La notion d’acte de Gouvernement.....	8
2 – Le régime de l’acte de Gouvernement	8
B- Les stipulations d’un traité ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales	10
1 – La méthode d’appréciation du juge administratif.....	10
2 – La solution retenue en l’espèce.....	10
CE, 8/07/2002, Commune de Porta	11

Introduction

Dans le cadre de son action, l'Administration est soumise à un ensemble de règles que l'on appelle bloc de légalité. Composé principalement de la Constitution, de la loi et la 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 supériorité est, cependant, conditionnée par le respect de certaines conditions, dont l'exigence de ratification. C'est le problème qui en cause en l'espèce.

Dans cette affaire, la France et Andorre signe le 12 septembre 2000 un traité par lequel les deux Etats rectifient les frontières les séparant. Affectée par ce traité, la Commune de Porta demande l'annulation du décret du 28 août 2001 portant publication de l'engagement international. Celui-ci rejette, cependant, la requête le 8 juillet 2002 pour des motifs tirés de son incompétence.

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat précise le contrôle qu'il entend opérer sur la procédure de ratification d'un engagement international. Jusqu'à une époque récente, le juge administratif ne contrôlait que l'existence de la ratification et non sa régularité. Suite aux bouleversements introduits par l'arrêt Nicolo, le Conseil d'Etat a accentué son contrôle en la matière, en acceptant de contrôler la régularité de la procédure de ratification. Plus précisément, le juge vérifie, à travers le décret de publication, si la ratification a bien été autorisée par une loi lorsque cela était nécessaire. L'arrêt Commune de Porta vient préciser cette jurisprudence. Le Conseil d'Etat estime, en l'espèce, qu'il ne lui appartient pas de contrôler la conformité à la Constitution d'un décret de publication d'une convention internationale ayant été ratifiée par une loi. La solution inverse le conduirait, en effet, à contrôler la constitutionnalité de cette loi. Or, il n'en a pas le pouvoir. Le second moyen invoqué par la commune est lui-aussi rejeté pour des motifs d'incompétence. La commune conteste le bien-fondé de certaines stipulations du traité. Le Conseil d'Etat fait ici une application très simple de sa théorie des actes du Gouvernement en vertu de laquelle le juge administratif ne saurait connaître des actes de nature politiques. Il rejette donc la requête de la Commune de Porta. Notons, enfin, avant de poursuivre, que le Conseil d'Etat confirme son incompétence pour apprécier la validité d'un traité au regard d'autres engagements internationaux quand est en cause un acte de publication d'un traité, jurisprudence toujours en cours, jurisprudence toujours valable actuellement.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le contrôle de la ratification des traités (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la qualification d'actes de Gouvernement retenue par le juge administratif (II).

I – Le contrôle de la ratification des traités

Comprendre cette catégorie d’actes juridiques implique d’en délimiter les contours (A), et d’en donner quelques illustrations (B).

A – L’extension du contrôle à la régularité de la ratification

Ce n’est que récemment que le Conseil d’Etat a accepté d’opérer le contrôle de la procédure de ratification (2). Jusqu’à présent, son contrôle, outre celui de la publication et de la condition de réciprocité, se limitait à l’existence de la ratification (1).

1 – Les solutions anciennes

Le premier arrêt remonte à 1926 lorsque le Conseil d’Etat accepte pour la première fois de contrôler l’acte de publication d’une convention internationale (CE, 5/02/1926, *Dame Caraco*). Il faut attendre l’intervention des constitutions de 1946 et de 1958 pour qu’il pousse son contrôle plus loin. Ainsi, à partir de ces textes, le Conseil d’Etat s’estime compétent pour contrôler l’existence et la régularité de la publication. Quant à la condition de réciprocité, il s’estime incompétent et renvoie l’affaire devant le ministre des affaires étrangères (CE, ass., 29/05/1981, *Rekhou* ; CE, ass., 9/04/1999, *Chevrol-Benkeddach*).

S’agissant de la ratification, dont l’objet est, pour un Etat, d’exprimer qu’il entend adhérer à une convention internationale, le Conseil d’Etat ne contrôlait jusqu’à récemment que son existence, se refusant à en examiner la régularité (CE, ass, 16/11/1956, *Villa*). Suite au bouleversement que constitua l’arrêt *Nicolo* (CE, ass., 20/10/1989), le juge administratif souhaite étendre le contrôle opéré en la matière. En effet, à partir du moment où le juge admet la supériorité des conventions internationales sur toutes les lois, il est normal que le juge renforce son contrôle sur les conditions de cette supériorité. Ainsi, s’explique l’arrêt de 1998.

2- L’arrêt *SARL du parc d’activités de Blotzheim*

Avec cet arrêt (CE, ass, 18/12/1998), le juge administratif contrôle, désormais, la régularité de la procédure de ratification. Pour comprendre cet arrêt, il faut se référer aux articles constitutionnels. Ainsi, si la majorité des traités sont ratifiés par le président de la République et la majorité des accords approuvés par le ministre des affaires étrangères, certaines conventions internationales font l’objet d’une procédure particulière au terme de l’article 53 de la Constitution. Ce dernier, prévoit, en effet, que les traités les plus importants, tels que les traités de paix, de commerce, ceux relatifs à l’état des personnes ou ceux qui engagent les finances publiques, doivent être ratifiés par le législateur. La solution retenue par cet arrêt est de considérer qu’un traité qui devait être ratifié par une loi et qui ne l’a pas été ne saurait être regardé comme régulièrement introduit dans l’ordre interne. Ainsi, un tel traité ne saurait avoir une autorité supérieure à celle des lois, ni d’ailleurs recevoir une quelconque application.

Concrètement, ce contrôle s’opère à travers l’acte de publication. Un décret qui viendrait publier une convention internationale non ratifiée par le législateur alors qu’elle le devait serait regardé comme illégal, et le juge devrait l’annuler pour ce motif. Ce contrôle est d’ailleurs très ouvert puisqu’il peut être fait aussi bien par voie d’action que par voie d’exception, ce qui est un avantage

pour le justiciable du fait des délais de recours rallongés (CE, ass., 5/03/2003, *Aggoun*). Il connaît, cependant, une limite.

B - Les limites du contrôle : l'écran de la loi de ratification

Le juge estime, en l'espèce, qu'il ne peut contrôler la constitutionnalité d'un décret de publication dès lors qu'une loi a autorisé la ratification du traité (2). Cette solution s'explique par l'impossibilité pour le juge administratif de contrôler la constitutionnalité de la loi, celui-ci faisant application, en pareille hypothèse, de la théorie de la loi écran (1).

1 – La théorie de la loi écran

Cette théorie remonte à 1936 (CE, sect., 6/11/1936, *Arrighi*). Concrètement, lorsqu'un acte administratif est conforme à une loi, tout en étant contraire à la Constitution, le juge s'estime incompétent pour sanctionner cette violation de la Constitution. En effet, se demander si celui-ci respecte la Constitution revient à se demander si ces lois elle-mêmes respectent la Constitution. Pour ce mécanisme, il suffit d'imaginer que le juge administratif accepte d'opérer ce contrôle. S'il annule l'arrêté comme contraire à la Constitution, il dit par là même dit que la loi est inconstitutionnelle. En effet, ayant un contenu identique, dire que le contenu de l'arrêté est contraire à la Constitution a pour conséquence que celui de la loi est lui-aussi jugé en porte-à-faux vis-à-vis du texte constitutionnel. D'où un contrôle de constitutionnalité des lois indirect. Or, le Conseil d'Etat considère qu'il est le juge des actes administratifs et non des actes législatifs, la loi s'impose à lui. De plus, la Constitution de 1958 désigne un organe spécifique, le Conseil constitutionnel, pour opérer ce contrôle. En résumé, lorsque le Conseil d'Etat doit confronter à la Constitution un acte administratif qui est, dans le même temps, conforme à une loi, il considère que la loi fait écran entre l'acte administratif et la Constitution, et l'acte administratif n'est pas annulé. Cette théorie de la loi-écran a été appliquée au problème de la supériorité des engagements internationaux sur les lois avant 1989. Le juge refusait de faire primer un traité sur une loi postérieure et contraire au motif que faire le contraire revenait à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois. En effet, lorsqu'une loi méconnaît un engagement international, elle viole, dans un premier temps, les traités, mais, dans un second temps, elle porte atteinte à la règle de l'article 55 de la Constitution. Cette solution fut, cependant, abandonnée en 1989 avec l'arrêt *Nicolo*.

Ces éclaircissements nous permettent de mieux comprendre la solution retenue en l'espèce.

2- La solution de l'arrêt *Commune de Porta*

Il était demandé au Conseil d'Etat de juger de la constitutionnalité d'un décret de publication d'une convention internationale dont la ratification avait été autorisée par une loi au terme de l'article 53 de la Constitution. Celui-ci refusa d'opérer ce contrôle. La solution s'explique par les remarques faites précédemment. Ainsi, contrôler la constitutionnalité de ce décret de publication reviendrait à contrôler la constitutionnalité de la loi de ratification. En conséquence, lorsque un traité est ratifié par une loi, il est impossible de soulever devant le juge administratif des griefs tirés de l'inconstitutionnalité du décret sans par la-même demander au juge d'examiner la conformité à la Constitution de la loi de ratification elle-même. Telle est la précision apportée à la jurisprudence *SARL du parc d'activités de Blotzhheim*.

En l'espèce, les requérants invoquaient la violation par le décret de publication des articles 53, 55 et 72 de la Constitution. Mais, la ratification de ce traité ayant été autorisée par la loi du 6 juillet 2002, cela revenait, en réalité, à mettre en cause la constitutionnalité de cette loi. Le Conseil d'Etat ne pouvait que rejeter ce moyen.

Reste que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 instaurant une question prioritaire de constitutionnalité pourrait faire changer les choses. En effet, le Conseil d'Etat pourrait saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur la constitutionnalité d'une loi autorisant la ratification d'un traité et qui contiendrait des dispositions portant atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Le second point concerne la théorie des actes de Gouvernement.

II – Les stipulations d’un traité constituent un acte de Gouvernement

La notion d’actes de Gouvernement doit être précisée (A) avant de s’attacher à démontrer le caractère indétachable de la conduite des relations internationales des stipulations d’un traité (B).

A – Essai de définition de l’acte de Gouvernement

Il convient de définir cette notion (1), et d’exposer son régime (2).

1 – La notion d’acte de Gouvernement

Les actes de Gouvernement correspondent aux actes des autorités administratives qui ne sont susceptibles d’aucun recours, tant devant les tribunaux administratifs que les tribunaux judiciaires. Entendue extensivement à la fin du dix-neuvième siècle, cette notion va voir son champ d’application se réduire de façon drastique.

Ainsi, au tout début du droit administratif, la théorie des actes de Gouvernement ne paraît pas anormale. Elle consiste à refuser tout recours contre certains actes touchant à la « haute politique ». Ce qui caractérise l’acte de Gouvernement à cette époque est le mobile politique de l’acte. Par exemple, en 1822, le Conseil d’Etat qualifie de la sorte une décision du ministre des finances au motif que, intéressant le statut de la famille Bonaparte, elle touche à une question relevant exclusivement du Gouvernement (CE, 1/05/1822, *Laffite*).

Suite au bouleversement induits par la loi de 1872 opérant le passage de la justice retenue à la justice déléguée, le Conseil d’Etat abandonne le critère tiré du mobile politique (CE, 19/02/1875, *Prince Napoléon*). Désormais, au terme des analyses du professeur Chapus, les actes de Gouvernement sont ceux « qui apparaissent comme des actes politiques en raison des matières dans lesquelles ils ont accomplis ». Cette nouvelle définition réduit considérablement le domaine des actes du Gouvernement. Cette nouvelle définition substitue à un critère subjectif, l’intérêt politique, un critère objectif lié à la nature de la matière traitée.

Cette théorie se justifie par le souci d’éviter un gouvernement des juges. En effet, si le Conseil d’Etat acceptait de contrôler ce type d’acte, il serait conduit à substituer sa propre appréciation à celle de l’auteur de l’acte. D’un contrôle de légalité, l’on glisserait vers un contrôle d’opportunité.

Ces actes peuvent se ranger dans deux catégories : les actes qui se rattachent aux rapports entre les pouvoirs publics, et ceux qui se rattachent à la conduite des relations internationales de la France. Dans les deux cas, le régime juridique est le même.

2 – Le régime de l’acte de Gouvernement

Les actes de Gouvernement bénéficient d’une totale immunité juridictionnelle, tant devant les juridictions administratives que devant les juridictions judiciaires. Elle se traduit dans les arrêts par différentes formules telles que « la requête doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente », ou encore « la décision n’est pas détachable de la conduite des relations internationales ». Cette immunité s’explique par le fait que le juge ne souhaite pas interférer soit

dans les rapports constitutionnels entre pouvoirs publics, soit dans la conduite des relations internationales de la France.

Cette immunité touche aussi bien le contentieux par voie d'action que celui par voie d'exception. Quant à celui de la responsabilité, les conséquences de l'acte de Gouvernement ne peuvent donner lieu à réparation. Il faut, cependant, noter qu'il est possible d'obtenir l'indemnisation des préjudices causés par une convention internationale (CE, ass., 30/03/1966, *Cie. Générale d'énergie radio-électrique*).

Bien que cette catégorie existe au niveau communautaire, la conception française, qui est extensive par rapport à celle retenue par d'autres juridictions étrangères, peut donner lieu à des sanctions de la part de la Cour européenne des droits de l'homme.

Afin d'étendre son contrôle, le juge administratif a progressivement introduit la notion d'acte détachable. Il s'agit d'acte qui ont un rapport avec les rapports entre pouvoirs publics ou la conduite des relations internationales, mais ce rapport n'est qu'indirect, lointain. Ces actes sont des actes administratifs soumis au contrôle du juge administratif. Il est possible d'en donner quelques illustrations.

Ces précisions étant faites, il est possible d'en venir à la qualification retenue en l'espèce.

B- Les stipulations d'un traité ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales

La méthode d'appréciation du juge administratif doit, au préalable, retenir l'attention (1), avant d'exposer ce qu'est la solution retenue en l'espèce (2).

1 – La méthode d'appréciation du juge administratif

Pour déterminer si un acte est détachable de la conduite des relations internationales de la France, le juge vérifie si l'acte est tourné vers l'ordre international ou vers l'ordre interne. L'arrêt Association Greenpeace France est typique de cette démarche (CE, ass., 29/09/1995). Il s'agissait, dans cette affaire d'un recours dirigé contre la décision du président de la République de reprendre les essais nucléaires. Le Conseil d'Etat estime que cette mesure est un acte de Gouvernement en raison de la portée diplomatique de la possession de l'arme nucléaire. En effet, cette arme est le fondement de la politique de dissuasion qui est au cœur de la politique diplomatique française. Il s'agit donc d'une mesure tournée vers l'ordre international. Sont généralement qualifiés d'actes de Gouvernement, les actes préparatoires à la conclusion d'un traité, les mesures d'exécution ou encore de ratification. Il faut y rajouter les actes diplomatiques unilatéraux tels que l'envoi de diplomates ou le rappel d'ambassadeur.

En revanche, le juge qualifie d'acte détachable la décision relative au permis de construire demandé par un Etat étranger pour construire une ambassade (CE, sect., 22/12/1978, *Vo Thank Nghia*). Il s'agit là d'une mesure proprement interne. Tel n'est pas le cas des stipulations d'un traité.

2 – La solution retenue en l'espèce

S'agissant d'acte se rapportant à la conclusion d'un traité international, le juge admet traditionnellement que relèvent de la catégorie des actes de Gouvernement l'acte de ratification ou d'approbation d'un accord, la décision de publier ou non un tel accord, le choix de mode de conclusion d'un traité, ou encore l'acte suspendant l'application d'un traité. Si l'on en vient maintenant à la requête de la Commune de Porta, il faut bien conclure, avec le Conseil d'Etat, que le contenu des stipulations d'un traité ne peut être détaché de la conduite des relations internationales. En effet, le choix de la nature et de la portée des clauses d'un engagement international est typiquement un de ces actes qui sont tournés vers l'ordre international et non vers l'ordre interne. Il s'agit donc d'un acte de Gouvernement dont la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître. Elle ne saurait donc apprécier le bien-fondé des stipulations de cet accord. La requête de la commune de Porta est donc rejetée.

CE, 8/07/2002, Commune de Porta

Vu la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 25 octobre 2001, présentée par la COMMUNE DE **PORTA** (Pyrénées-Orientales), représentée par son maire en exercice ; la COMMUNE DE **PORTA** demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2001-761 du 28 août 2001 portant publication du traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière, fait à Andorre-la-Vieille le 12 septembre 2000 ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 15 000 F (2 286,74 euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie son préambule ;

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. / Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. / Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ; que si, pour vérifier si un traité ou un accord peut être regardé comme régulièrement ratifié ou approuvé, il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication de cet engagement international, des dispositions de l'article 53 de la Constitution, il ne lui appartient pas, en revanche, dès lors que sa ratification ou son approbation a été autorisée en vertu d'une loi, de se prononcer sur le moyen tiré de ce que la loi autorisant cette ratification ou cette approbation serait contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 1er du traité entre la République française et la principauté d'Andorre portant rectification de la frontière, fait à Andorre la Vieille le 12 septembre 2000, stipule que la France cède à l'Etat andorran une portion de territoire d'une superficie totale de 15 595 m² destinée à permettre la réalisation d'un accès au tunnel sous l'Envalira et que l'Etat andorran cède à la France une portion de territoire d'une superficie totale de 15 925 m² ; que l'article 3 du traité stipule que "les droits de propriété, ou tous autres droits réels, sur les terrains concernés seront transférés de telle manière que les propriétaires andorrans des terrains passant sous la souveraineté française deviennent propriétaires des terrains passant sous la souveraineté andorrane et que les propriétaires français des terrains passant sous la souveraineté andorrane deviennent propriétaires des terrains passant sous la souveraineté française" ; que par l'article 5 du traité, les parties s'engagent à entamer

dans les meilleurs délais des négociations en vue de conclure un accord portant délimitation de leur frontière ; que la loi du 6 juillet 2001 susvisée a autorisé la ratification de ce traité qui a été publié par le décret du 28 août 2001 du Président de la République ;

Considérant que si, pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret du 28 août 2001, la COMMUNE DE **PORTA** soutient que le décret serait intervenu en méconnaissance des articles 53, 55 et 72 de la Constitution, ces moyens tendent, en réalité, à mettre en cause la conformité à la Constitution de la loi du 6 juillet 2001 ayant autorisé la ratification du traité, et, par suite, ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles d'être utilement présentés devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur le bien-fondé des stipulations d'un engagement international, sur sa validité au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France ou sur le moyen tiré de ce qu'il méconnaîtrait les principes énoncés à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen tiré de ce que l'autorité qui a signé le traité ou l'accord, au nom de la partie étrangère, n'aurait pas été habilitée pour ce faire par la constitution ou les dispositions de droit interne de cet Etat ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE **PORTA** n'est pas fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE **PORTA** est rejetée.