**TD de droit administratif.**

**CINQUIÈME SÉANCE LES CONFLITS DE NORMES EN DROIT ADMINISTRATIF**

**Commentaire de l’arrêt Paulin, CE, 28 juillet 2000**

Selon l’alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 : « la République fidèle à ses traditions se conforme aux règles du droit international public ». De cet alinéa, il est d’usage de faire découler la présomption d’applicabilité des sources internationales non écrites. Cette présomption est discutée dans l’arrêt du Conseil d’État rendu le 28 juillet 2000 concernant l’applicabilité de la coutume internationale des règles d’imposition des fonctionnaires attachés aux organisations internationales lorsqu’elle rentre en conflit avec la norme législative interne.

En l’espèce, un fonctionnaire d’une agence des Nations Unies reçoit une pension de retraite de cette institution et se voit imposé sur cette pension par l’administration fiscale française parce que, le code général des impôts assujettit l’impôt sur le revenu au domicile fiscal, dans son cas la France. Normalement, ces sommes perçues ne sont pas imposées par la coutume internationale, mais le code général affirme une imposition minimale en l’espèce.

M. X porte l’affaire en justice et fait un recours contre l’imposition qui lui est appliquée, sa demande est rejetée, il interjette le jugement devant la Cour administrative d’appel de Lyon, la Cour d’appel rejette également sa requête. Il se pourvoit en cassation devant le Conseil d’État en arguant que la solution retenue était contraire à un traité international, le CE juge aux visas du préambule de la Constitution de 1958, de la Charte des Nations Unies, de la constitution de l’organisation internationales du travail, de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et du Code général des impôts.

Le requérant argue qu’au nom du principe de non-imposition des revenus et traitements, un principe du droit international, il ne devrait pas être imposé au titre du régime fiscal français.

Un principe général du droit international peut-il faire obstacle et s’opposer à l’application de la loi, ou de dispositions législatives ?

Le Conseil d’État ici rejette la requête. Il agit dans le respect de la Constitution qui reconnaît la primauté des traités internationaux tout en en constituant le critère et la mesure (I) respectant ainsi la lettre de la Constitution ainsi que la condition de ratification des traités (II).

**1, Le respect de la Constitution comme critère et mesure des traités internationaux**

La reconnaissance des effets directs et de l’applicabilité de l’ordre juridique internationale est reconnue dans l’ordre juridique français par sa norme la plus élevée : la Constitution, mais l’applicabilité des conventions internationales reste soumise à diverses conditions.

**A, La supériorité de principe de traités internationaux**

Le principe de non-imposition des fonctionnaires de agences de l’Organisation des Nations Unies découle de l’article 40 de la Constitution de l’organisation internationale du travail mais n’y figure pas expressément ; il est sous-tendu par la formule « privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l’organisation ». A contrario la loi fiscale française prévoit une imposition aux articles 4A et 79 du Code général des impôts. Dans le système de la hiérarchie des normes les traités internationaux sont supérieurs aux lois nationales. Mais cette hiérarchie n’a pas toujours été la solution adoptée pour résoudre des conflits de normes. Un temps, le Conseil d’État, en cas de conflit entre une loi et un traité, se bornait à appliquer la norme la plus récente : c’est l’arrêt du Conseil d’État de section de 1968 syndicat des fabricants de semoule de France, Puis par le revirement opéré en 1989 avec l’arrêt d’assemblée Nicolo, le CE suit la jurisprudence Jacques Vabre de la Cour de cassation. Il reconnaît qu’un traité est supérieur à une disposition législative, que le droit international prime. Ainsi la loi fiscale française va contre le principe du droit international. Mais la solution retenue n’exonère pas l’ancien fonctionnaire de l’imposition. Le CE va vérifier les conditions d’application de ces traités, nécessaires pour leur conférer une invocabilité dans l’ordre juridique interne notamment leur ratification : « vu le décret du 26 avril 1947 relatif à l’exécution de la convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies » et leur publication : « ensemble l’annexe publiée au Journal officiel du 18 juillet 1947 » . Le CE va aussi interpréter directement les traités en question, il étudie les « privilèges et immunités dans le cadre de fonctions en rapport avec l’institution » : ceux-ci selon lui s’appliquent uniquement lorsque les fonctionnaires exercent leur fonction, l’imposition de la pension après la cessation des fonctions peut être écartée de ce privilège. Il avait déjà fait usage de cette compétence d’interprétation des traités lors de son arrêt d’assemblée GISTI de 1990.

Ainsi, si la supériorité des traités internationaux est inscrite au sein de la Constitution, les conditions d’applicabilité des traités restent une façon qu’a le juge d’en limiter l’invocabilité.

**B, Une supériorité limitée par le respect des conditions d’invocabilité prévues par la Constitution**

Le Conseil d’État ici limite l’effet de la convention internationale en veillant au respect de son applicabilité qui découle de plusieurs conditions qui en l’espèce ne sont pas remplies. « L’accord ainsi visé (…) n’était pas introduit dans l’ordre juridique interne » (considérant 3). Ainsi le défaut de cette condition d’applicabilité entraîne la possibilité pour le juge administratif d’écarter l’effet direct de cette convention internationale. En effet l’article 55 de la Constitution prévoit que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois », ici il ne s’applique donc pas. Le traité non ratifié, donc ne produit pas d’effet direct donc ne peut pas être invoqué. Le fait que le CE s’autorise à vérifier les règles d’adoption procédurale d’un traité est assez nouveau : c’est une compétence qu’il a utilisé dans son arrêt d’assemblée SARL du parc d’activité de Blotzheim de 1998. Ce contrôle du Conseil d’État s’est développé après l’abandon en ce domaine de la théorie des actes de gouvernement. Maintenant, le Conseil d’État peut contrôler l’applicabilité d’un traité par sa procédure de reconnaissance dans l’ordre interne. Tant que le Parlement n’a pas ratifié le traité celui-ci n’est pas invocable par un justiciable, également le défaut de respect du traité par l’autre partie peut aussi empêcher son invocabilité au nom de la clause de réciprocité. L’arrêt du Conseil d’État Mme Cheriet-Benseghir de 2010 est un exemple du contrôle de la clause de réciprocité opéré par le juge administratif.

Au-delà du conflit opposant le droit national au loi international, dans cette affaire se superpose un conflit de normes entre le principe et la loi de deux ordres juridiques distincts. Le Conseil d’État ici respecte la lettre de la Constitution et procède à une reconnaissance stricte des principes généraux du droit international.

**2, Le Respect de la lettre de la Constitution et de la ratification des traités**

Dans cet arrêt, le juge administratif limite l’applicabilité de la coutume du droit international et des principes généraux du droit international, c’est l’apport de l’arrêt. Il reconnaît qu’il est possible de prendre en compte un principe général du droit international mais que leur valeur est inférieure à celle de la loi et donc qu’ici le principe international bénéficie d’une présomption d’applicabilité supplétive de la loi. Mais ici la loi existe et l’emporte sur le domaine de l’imposition des retraites.

**A, La reconnaissance par le juge administratif de l’invocabilité des principes généraux du droit international**

L’article 38 du Statut de la Cour internationale de justice et l’alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 sont des dispositions qui reconnaissent le droit international reconnu dans l’ordre juridique interne et que ce premier ne se limite pas aux dispositions textuelles mais incluent les principes, les jurisprudences et coutumes internationales. Il faudrait donc tenir compte des principes généraux du droit international, c’est ce qu’accepte de faire le Conseil d’État dans le prolongement de l’arrêt d’assemblée Aquarone de 1997 reconnaissant la possibilité pour un requérant de se prémunir d’une coutume de droit international, ici le Conseil d’État étend cette possibilité « à la coutume internationale ou même un principe général de droit international » . Il reconnaît la possibilité d’invoquer des principes généraux du droit international mais de là, il faut qu’on détermine la valeur juridique exacte de ces principes qui sont donc applicables au sein du droit interne.

Le CE déduit cette valeur à partir d’une lecture stricte et volontariste de l’article 55 de la Constitution.

**B . Une interprétation stricte de la valeur des principes généraux du droit international**

Le juge administratif s’il reconnaît la primauté des traités internationaux et leur assimile les principes du droit international en vertu de l’article 55 de la Constitution et de l’alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 ne précise pas la valeur qu’il leur accorde. Dans un pays de tradition légicentriste, l’absence de dispositions réglant ces conflits n’implique pas la prévalence de la coutume internationale ou du principe général du droit sur la loi en cas de conflit entre ces normes. Comme il n’y en a pas de mention expresse, le Conseil d’État en déduit qu’ils sont inférieurs aux lois. Ainsi le Conseil d’État comme dans l’arrêt Rovera de 1941 reconnaît l’applicabilité en droit français des principes du droit international mais leur confère une valeur inférieure à celle des lois, il déclare « inopérant le moyen (…) de la contrariété qui existerait entre, d’un côté la loi fiscale française et, d’un autre côté, les règles coutumières et les principes de droit international ». La loi fiscale prévaut, de plus la nature du litige portant sur une retraite fait sortir le litige de la sphère des privilèges des fonctionnaires des Nations Unies puisqu’ a priori le requérant ne sert plus la mission des Nations Unies. Cette appréciation du juge administratif est indiscutée, en effet, comme le précise le considérant 5 : la compétence de la Cour internationale de justice est écartée dans « un litige opposant devant la juridiction administrative française, un ancien fonctionnaire de l’organisation internationale du travail à l’administration ». Il est donc seul juge de ce litige.

Le juge administratif distingue donc sa jurisprudence portant sur le droit international de celle portant sur le droit supranational. En effet, le droit dérivé ou communautaire est considéré supérieur à la loi française dans ses règlements (selon l’arrêt Boisdet de 1990), directives (SA Rothmans international France de 1992) ainsi que dans ses principes (arrêt de 2001, syndicat national de l’industrie pharmaceutique).