

Cours de Droit Administratif (UFR Amiens)

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	L'administration	4
1.1.1	L'administration et l'action des particuliers	5
1.1.2	L'administration et les autres activités publiques	5
1.2	Le droit administratif	6
1.2.1	La consécration du droit administratif	6
1.2.2	Les caractères du droit administratif	7
1.3	Le juge administratif	7
1.3.1	La construction du dualisme juridictionnel	7
1.3.2	La consécration constitutionnelle du juge administratif	8
1.3.3	Les attributions de la juridiction administrative	9
I	Les sources du droit administratif	11
2	Les sources constitutionnelles du droit administratif	12
2.1	Bloc de constitutionnalité	12
2.1.1	Les articles de la Constitution	12
2.1.2	Le préambule de la Constitution	12
2.1.3	La charte de l'environnement	13
2.1.4	Principes jurisprudentiels	13
2.2	Étendu du contrôle de constitutionnalité	14
2.2.1	L'écran législatif	14
2.2.2	Les limites à l'écran législatif	14
2.3	La QPC	15
2.3.1	Rappel de procédure de la QPC	15
2.3.2	Les conditions de fond la QPC	16
2.3.3	Les conditions de recevabilité	17
2.3.4	Le contrôle du CC dans le cadre de la QPC	17
3	Les conventions internationales	19
3.1	Les conditions d'applicabilité des normes internationales	19

3.1.1	L'effet direct	19
3.1.2	La régularité de la ratification	20
3.1.3	Condition de réciprocité	20
3.2	Comment le juge administratif garantit le respect des normes internationales? .	20
3.2.1	Quelle est l'étendue du contrôle de conventionnalité?	20
3.2.2	Comment le juge interprète une convention internationale?	22
3.2.3	Le contrôle des normes internationales	23
3.3	La responsabilité de l'État du fait du non respect du droit international	24
4	Le droit de l'Union Européenne	25
4.1	La spécificité du droit européen	25
4.1.1	La spécificité des sources	25
4.1.2	La spécificité de l'ordre juridique de l'Union	25
4.2	Le contrôle de la transposition des directives	26
4.2.1	L'obligation de transposition des directives	26
4.2.2	L'effet direct des directives	26
4.3	Le contrôle de constitutionnalité des actes de transpositions des directives	27
4.3.1	Le contrôle des lois de transposition	27
4.3.2	Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs de transposition	27
4.4	Le contrôle de conventionnalité du droit dérivé par le juge interne	28
5	La loi et les règlements	29
5.1	Les domaines de la loi et du règlement	29
5.2	Les empiétements	30
5.2.1	L'empiétement du législateur sur le domaine réglementaire	30
5.2.2	L'empiétement du pouvoir réglementaire sur le domaine législatif	30
5.3	Le pouvoir réglementaire	30
5.3.1	Les titulaires du pouvoir réglementaire	30
5.3.2	La typologie des actes réglementaires	31
5.3.3	L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire	31
6	Les principes généraux du droit administratif (principes jurisprudentiels)	32
II	Les missions de l'administration	33
III	Les recours au contentieux	34

Chapitre 1

Introduction

Le droit administratif est loin du cliché qu'on peut avoir.

Le DA est une relation entre l'Administration et d'autres personnes juridiques, qu'elle soit publique, privé, ou morale. Le DA vise l'intérêt général. C'est un droit de conciliation entre l'intérêt général et les libertés individuelles. Le DA est la matière qui permet de savoir, par exemple, si on peut suspendre la dissémination d'OGM dans une commune ; on lie dans cet exemple la liberté d'entreprendre de l'agriculteur et l'intérêt général. Comme le DA est un droit d'intérêt général, c'est un droit éminemment politique.

Le DA est un droit théorique car certaines questions ne sont pas résolues. En l'absence de principes de droit, c'est à la doctrine de trouver des solutions.

Le DA est un droit important dans le droit public et contrairement en droit privée ou en droit des affaires, c'est un domaine qui est moins prisé des avocats et juristes.

Pour certains, le DA serait inintelligible et très complexe. Cette critique est certainement vrai. On notera que c'est une matière qui s'est complexifié récemment.

Bibliographie :

- Les Grands Arrêts des Juridictions Administratives - Dalloz ;
- Le traité de droit administratif - Dalloz, 2 tomes ;
- Manuel de droit administratif - Plessix ;
- Manuel de droit administratif - Lombard, Sirinelli ;
- Manuel de droit administratif - Truchet ;
- Actualité Juridique du Droit Administratif - Dalloz, hebdomadaire ;
- Revue Française de Droit Administratif ;
- Revue de Droit Administratif - Lexis Nexis, mensuel.

À priori, on pourrait penser que le DA est le droit de l'administration. Cette définition est incomplète car il faut se demander ce qu'est l'administration. Ce n'est qu'après avoir défini l'administration qu'on pourrait envisager le droit administratif et le juge administratif.

1.1 L'administration

C'est un terme polysémique, on peut le voir d'un point de vue matériel et d'un point de vue organique.

D'un point de vue matériel, l'administration est une activité qui consiste à gérer une affaire. Du point de vue organique, c'est l'organe qui gère cette affaire. Ce terme peut très bien s'utiliser en droit privé comme le Conseil d'Administration d'une entreprise. C'est pour cela que nous parlerons, nous, d'administration publique, l'organe qui gère les activités publiques.

1.1.1 L'administration et l'action des particuliers

L'activité publique se distingue de l'activité des particuliers. L'activité publique poursuit un but particulier : celui de l'intérêt général. Ce but, l'administration le remplit grâce à des moyens spécifiques : des prérogatives de puissance publique. Le particulier va agir pour satisfaire son propre intérêt, et parfois, peut coïncider à l'intérêt commun. Parfois l'intérêt privé ne veut pas prendre en charge les intérêts publics, notamment ceux qui ne sont pas profitables, ou alors ils ne peuvent pas. Ces activités sont celles qui sont prises en charge par l'administration.

On doit maintenant définir ce qu'est l'intérêt général pour comprendre l'action de l'administration, et ce concept est impossible à définir. On est sûr que ce n'est en tout cas pas la somme d'intérêts commun. C'est une notion évolutive dans le temps : le CE considérait en 1916 (Arrêt Astruc) que la construction d'un théâtre n'était pas de l'intérêt général (en 1916, pendant la guerre, la puissance publique a d'autres priorités), mais en dehors des périodes de guerre, la culture relève de l'intérêt général.

Il n'est pas possible de définir l'intérêt général, mais on peut l'identifier. Il est d'intérêt général ce que le législateur considère comme intérêt général et ce que le juge considère comme tel.

Contrairement au droit privé, on ne demande pas aux administrés leur accord avant d'imposer une décision. Pour imposer ses vues, l'administration utilise des prérogatives de puissances publiques. Par exemple, pour construire une autoroute, l'État a besoin d'un terrain appartenant à une personne privée et possède donc la capacité de négocier à l'amiable la vente ou alors peut l'exproprier pour faire primer l'intérêt général.

L'administration n'a pas l'obligation de contraindre les personnes privées et peut utiliser les outils du droit privé, comme des contrats de droit privés.

"L'administration est une activité par laquelle les autorités publiques pourvoient à la satisfaction de besoins d'intérêts publics en utilisant, le cas échéant, des prérogatives de puissance publique" Jean Walin.

Depuis 2015, il existe une définition juridique de l'administration dans le CRPA, qui définit les finalités de l'administration : agir dans l'intérêt général. Ce code identifie également l'Administration L100-3 : sont l'administration l'Administration de l'État ainsi que celle des collectivités territoriales, établissements publics administratif et toutes autres personnalités juridiques chargés d'une mission de service public administratif.

1.1.2 L'administration et les autres activités publiques

Administrer n'est pas légiférer. Le législateur pose des règles générales et impersonnelles, qui s'imposent à tous. C'est le cas aussi de l'Administration. L'activité législative est une activité ponctuelle alors que l'activité de l'administration est continue et plus concrète. Un acte législatif a une valeur législative alors qu'un acte administratif a une valeur infra-législative. Administrer n'est pas juger. L'administration est aussi soumise au droit mais n'a pas pour fonction de trancher des litiges.

On peut faire une distinction entre l'Administration et le Gouvernement, celle-ci n'a pas de portée juridique. Il y a une différence factuelle entre administré et gouverné, gouverné consiste à prendre les décisions importantes, à diriger la politique de la nation (art. 20 Constitution). Le Gouvernement dispose de l'Administration (Art. 20 Constitution), ce qui signifie que le Gouvernement a un pouvoir hiérarchique. Les décisions du Gouvernement s'imposent à l'administration, à l'inverse, les décisions de l'administration sont celles du gouvernement. Enfin, les actes du gouvernement sont aussi des actes administratifs.

1.2 Le droit administratif

1.2.1 La consécration du droit administratif

Le droit administratif est un droit assez jeune, il a approximativement deux siècles.

La soumission de l'administration au droit

L'administration n'a pas toujours été soumise au droit car dans l'État de police, l'administration était soumise à des règles qui n'avaient de valeur qu'à l'intérieur de l'administration, n'avait pas de valeur juridique, ce qui conduisait à une administration non soumise à un droit.

Depuis la Révolution, l'État de droit est apparu progressivement, ce qui a eu deux conséquences : l'administration est liée par les règles de droit et celles qu'elle a posée elle-même ; il est possible de contester juridiquement la plupart des actes de l'administrations.

La spécificité du droit de l'administration

Dans d'autres systèmes juridiques, l'administration est soumise au droit privé et ce n'est que par dérogations qu'elle n'y est pas soumise. En France, l'administration peut se mettre de lui-même sous le joug du droit privé (on parle alors de gestion privée de l'administration). Quoi qu'il arrive, l'administration a besoin de règles particulières qui est le droit administratif. En France, il existe le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Tout juge ne peut pas trancher des affaires de l'administration. C'est progressivement un juge spécial qui va régler ces affaires de manière différente que les juges judiciaires. Les juges administratifs ont donc construit progressivement le droit administratif.

La décision Blanco du juge des conflits (TC 8 Février 1873), consacre explicitement l'autonomie du juge administratif. Il le fait dans une affaire banale. Blanco est une fillette de 5 ans, renversée par un wagonnet poussé par des ouvriers d'une manufacture publique de tabac. Mr Blanco souhaite donc engager la responsabilité de l'État. Le juge des conflits va se demander quel droit est applicable pour définir la juridiction. Le TC va dire que l'administration doit être soumise à un droit particulier. Cette autonomie se justifie, selon le juge, par les besoins du service (service public).

Cet arrêt est souvent cité comme l'arrêt qui crée le droit administratif.

C'est un raisonnement moniste. Qui dit droit administratif dit compétence au juge administratif. Il y a un principe de liaison de la compétence et du fond, mais ce principe a été dérogé récemment et il est arrivé que le juge judiciaire applique des règles de droit administratifs.

La notion de service public est une notion importante, mais le lien qui existe entre service public et application du droit administratif peut parfois ne pas exister. Les services publics industriels et commerciaux sont par exemple régies par le droit privé. La SNCF remplit une mission de service public mais si on se fait écraser par un wagon c'est devant le juge judiciaire que l'on ira.

Définition du droit administratif

La doctrine a tenté de définir le droit administratif. Il y avait un débat entre l'école du service public et l'école de la puissance publique.

Pour la première, que l'on appelait aussi l'école de Bordeaux, la notion de service public permet de définir ce qu'est le droit administratif afin de déterminer la compétence du juge administratif, de définir d'autres notions du droit administratifs. Cette tentative doctrinale a échoué pour trois raisons : l'administration exerce d'autres activités que le service public (comme la police administrative, la réglementation, gestion des biens) ; la notion de service

public est particulièrement floue, c'est une mission d'intérêt général, or l'intérêt général n'est pas définissable ; qui dit service public ne dit pas forcément application du droit administratif. Pour la deuxième, dont le principal représentant est Hauriau, c'est la prérogative de puissance publique qui détermine la compétence de la juridiction administrative. Cette école a échouée aussi car le juge et le législateur se réfère parfois à ces deux notions, parfois de manières cumulatives, parfois, non.

Le droit administratif ne peut donc pas se définir à travers un seul critère.

1.2.2 Les caractères du droit administratif

Un droit initialement jurisprudentiel

C'est le juge administratif qui a dégagé de nombreuses règles du droit administratif car il y a été contraint, aucun droit écrit n'existant.

Ce caractère jurisprudentiel a un désavantage : il n'est pas forcément clair. Les décisions sont souvent laconiques, les juges en écrivent le moins possible pour éviter de se lier, pour éviter que toutes les décisions soient des décisions de principes. Cela pose un problème de sécurité juridique, car c'est une source juridique rétroactive. Le CE a trouvé une parade, en 2007 : le CE peut moduler dans le temps les revirements de jurisprudence et peut décider d'appliquer la jurisprudence que dans l'avenir, par dérogation (CE Ass, 2007, Tropic travaux signalisation).

Un droit de plus en plus écrit

Depuis 50 ans, les règles écrites sont de plus en plus importantes : la constitution, les traités internationaux, la prolifération de la loi et des règlements. Il existe de plus en plus de textes relatifs au droit administratif.

Cependant, cela pose un problème : on a peut être trop de sources écrites. L'inflation législative pose un soucis de droit qui devient inintelligible. Le législateur essaye d'adopter une nouvelle attitude : codifier les textes pour permettre de clarifier et de simplifier le droit. Cette codification a bien sûr touché le droit administratif : le CGCT (Code général des collectivités territoriales), le CJA (code de justice administrative), le CG3P (Code général de la propriété des personnes publiques), le CRPA (Code des relations entre le public et l'administration), le futur Code de la commande publique.

Depuis 2015, la codification se fait souvent à droit inconstant, le législateur modifie donc le droit, notamment jurisprudentiel en codifiant le droit.

1.3 Le juge administratif

1.3.1 La construction du dualisme juridictionnel

Le dualisme juridictionnel est apparu progressivement. On peut identifier 5 temps dans l'évolution du juge administratif.

Le premier temps est la période révolutionnaire et commence par l'adoption "16 et 24 Août 1790" qui vient poser le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Le législateur va interdire à tout juge de trancher les litiges de l'administration. Ce texte apparaît à la suite du fait que des instances juridiques (les parlements) bloquaient les ordonnances royales. L'administration elle même tranche donc ses propres litiges. On considérait que "juger l'administration, c'est encore administrer".

Le deuxième temps est l'an VIII, 1799 donc, qui est la période de la création des juridictions administratives. Le Conseil d'État est créé ainsi que les conseils de préfecture. Si l'on crée des juridictions administratives, il est à noter que ces juridictions ne tranchent encore

aucun litige. Elles donnaient seulement des avis aux ministres qui jugeaient (ministre juge, on parlait de justice retenu).

Le troisième temps est l'indépendance du juge administratif qui a été consacré par la loi du 24 Mai 1872 qui met fin à la justice retenu et met en place la justice déléguée aux juridictions administratives. Ce texte est important car crée aussi le tribunal des conflits. Il n'a pas non plus supprimé totalement la justice retenu, ce sera donc le CE, 13 Décembre 1889, Arrêt Cadot, qui y mettra fin lui même.

Le quatrième temps est le XXe siècle où sont apparus des réformes importantes de la juridiction administrative. La première est la création des Tribunaux Administratifs qui remplace les conseils de préfecture ; la deuxième est la création des CAA, en 1997 pour désencombrer le Conseil d'État. Le CE est donc devenu principalement un juge de cassation. Au niveau des réformes procédurales, la première est l'attribution d'un pouvoir d'injonction au juge administratif en 1995 qui lui permet d'imposer à l'administration un comportement déterminé. Un loi du 30 Juin 2000 réforme les procédures d'urgence devant la justice administrative qui crée des procédures rapides et efficaces et remplaçant les anciennes procédures qui étaient difficiles à mettre en oeuvre.

Le cinquième temps sont les réformes contemporaines qui vont dans deux sens distincts. Le premier sens est l'idée de garantir le droit au procès équitable devant le juge administratif. C'est ce qui a été fait notamment à propos de l'ancien commissaire au gouvernement, que l'on appelle depuis 2009 un rapporteur public. Celui-ci a un rôle très spécifique, il a pour mission de donner son avis sur le litige en cours, il rend ce qu'on appelle des conclusions (il donnera la question de droit, les solutions possible et celle qu'il préconise en toute indépendance et impartialité). Ce sont les conclusions de ces rapporteurs qui ont aidés à construire la justice administrative. Pendant longtemps, les requérants ne pouvaient lui répondre, et le rapporteur avait droit au délibéré, il posait donc des problème d'apparence de partialité. La CEDH a relevé ce soucis de partialité et a conduit à une réforme du commissaire au gouvernement. Le deuxième sens vise l'efficacité du juge administratif. Pendant longtemps, le juge pouvait mettre des années à rendre des décisions, certaines réformes ont donc été faites et ont permis de réduire le temps des affaires traités. Aujourd'hui, le CE met en moyenne 8 mois pour trancher une affaire. Il y a comme une volonté de bannaliser le juge administratif : le rendre similaire au juge judiciaire.

1.3.2 La consécration constitutionnelle du juge administratif

Pendant longtemps, il n'y avait aucune mention du juge administratif alors que le juge judiciaire était mentionné (art. 66). La Constitution traitait du CE mais seulement en tant qu'organe consultatif (art. 39).

Le CC a rendu 3 décisions pour progressivement consacré constitutionnellement la juridiction administrative.

La première décision est la consécration de l'indépendance du juge administratif : CC, 22 Juillet 1981 "loi portant validation d'actes administratifs", il dégage un PFRLR : l'indépendance de la juridiction administrative. Le fondement qui permet de dégager ce PFRLR est la loi de 1872. Le juge ne se réfère pas à l'article 16 de la DDHC et a préféré dégager un principe pour conforter la position de la justice administrative. Curieusement, son indépendance est consacré alors que son existence ne l'est pas encore.

La deuxième décision du 23 Janvier 1987 "Conseil de la concurrence". Une loi avait pour objet de transférer au juge judiciaire une compétence en matière administrative. La question en l'espèce était de savoir si un tel transfert était possible. Le CC dégagera un nouveau PFRLR qui définit constitutionnellement la compétence du juge administratif. Le juge administratif est compétent pour traiter de tous les actes de puissance publiques. En consacrant une compétence au niveau constitutionnel, il consacre l'existence de la juridiction.

Ce PFRLR pourrait être fondé dans la loi de 1790. Cependant, ce n'est pas le cas car la loi de 1790 ne permettait pas de fonder ce principe car c'était une loi non républicaine. Le CC va

donc se référer "à la conception française de la séparation des pouvoirs".

Concernant le champ de la compétence constitutionnelle du juge administratif, il est compétent dès que sont en cause des prérogatives de puissance publique. Cela ne concerne pas toutes les prérogatives car, selon le CC, la compétence concerne seulement "l'annulation ou la réformation d'actes administratifs". Le contentieux contractuel ne relève donc pas du juge administratif pour le CC, cette compétence n'est donc pas constitutionnelle. Des personnes privées peuvent aussi édicter des actes administratifs et ne relèvent pas du juge administratif. En 1987, le CC dit qu'il est possible de déroger à ce principe et de confier au juge judiciaire de traiter d'un contentieux administratif, sous deux conditions, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ; l'aménagement doit être "précis et limité".

Certains contentieux administratifs très importants ont été confiés à des juges judiciaires comme des affaires de maltraitance à l'école par des profs. La plupart des contentieux des AAI sont aussi traités au judiciaire.

La troisième décision, du 3 Décembre 2009 "Loi organique relative à la QPC", le CC a interprété les dispositions et a dit que "la C.Cas comme le CE sont les juridictions placés au sommet de chacun des deux ordres juridictionnels".

Cette décision consacre donc le dualisme juridictionnel.

Au niveau politique, ou même en doctrine, le JA est contesté notamment à cause de la complexité de la répartition des compétences. La question de comment supprimer le JA pourrait donc se poser. Une simple loi est donc impossible pour supprimer le JA car il est consacré constitutionnellement. Une LC est donc nécessaire pour se faire.

1.3.3 Les attributions de la juridiction administrative

Le JA exerce une fonction juridictionnelle qui consiste à trancher des litiges. Cependant, il exerce aussi une fonction consultative qui lui permet d'émettre des avis : c'est le cas des TA et des CAA qui peuvent donner des avis aux préfets mais aussi le CE qui donne des avis au profit du Gouvernement. Dans certains cas, le CE doit être obligatoirement consulté, notamment dans les PJL, les projets d'ordonnance, ou encore les décrets en conseil d'État.

Sur l'hypothèse des décrets en CE, lorsqu'il est obligatoirement consulté, le CE est considéré comme co-auteur. Le gouvernement a donc un choix très limité, soit il adopte le projet initial, soit le projet modifié par le CE. Le Gouvernement ne pourra donc pas adopter d'autres versions de son projet.

Cela a des effets contentieux très importants lorsque le Gouvernement ne consulte pas le CE lorsqu'il devrait l'être. Dans une décision "SCI Boulevard Marago", le CE crée le vice d'incompétence.

Le contrôle en matière consultative est très différent du contrôle en matière contentieuse. En matière contentieuse, il vérifie que l'acte est conforme aux règles de droit supérieur (contrôle de légalité). En matière consultative, il vérifie avec la légalité la question de l'opportunité politique.

Le principe de dédoublement fonctionnel peut poser un problème de partialité. Par exemple, si le CE donne un avis sur un décret pris en CE (il en est donc le co-auteur) et que quelques mois plus tard, un requérant conteste le dit décret, c'est le CE qui devra régler le litige. La CEDH, 28 Septembre 1995 "Procola contre Luxembourg", dit, à propos de l'usage successif de fonctions consultatives puis contentieuses par la même personne et dans la même affaire viole le principe d'impartialité garanti par l'article 6 de la CEDH. Le principe de dédoublement fonctionnel n'est donc pas remis en cause.

On a considéré qu'en pratique, on pouvait faire en sorte que jamais une même personne exerce les deux fonctions dans une même affaire, en effet il y a plus de 300 conseillers d'État. En 2006, la CEDH rappellera la France à l'ordre et qu'il faut un texte qui sera pris en 2008. Un décret du 6 Mars 2008 vient séparer les fonctions consultatives et contentieuses du CE. Il est désormais formellement interdit à un conseiller d'État de travailler à la fois au consultatif et au contentieux dans la même affaire du CE. Ce décret a aussi modifié les formations de jugement : les conseillers qui ont participé à la consultation ne siègent plus au jugement en

contentieux.

Un décret du 23 Septembre 2011 interdit aux conseillers siégeant au contentieux de prendre un éventuel avis d'un autre conseiller ayant siégé au consultatif. Ce décret n'a plus aucune utilité depuis 2015 car tous les avis sont désormais publics.

Première partie

Les sources du droit administratif

Chapitre 2

Les sources constitutionnelles du droit administratif

Un arrêt d'assemblée du 30 Octobre 1998, "Sarran", confirmé par la C.Cas en assemblée plénière, 2 Juin 2000 "Mlle Fraisse" affirment que le droit administratif se doit de respecter la Constitution et que c'est au juge de contrôler le droit administratif au regard de la Constitution.

2.1 Bloc de constitutionnalité

Le bloc de constitutionnalité a été étendue essentiellement par le CC, mais aussi par le juge administratif. Il existe des principes jurisprudentiels qui ont valeur constitutionnel. CC, 17 Mai 2013, "Mariage pour tous", le droit naturel n'est pas reconnu.

2.1.1 Les articles de la Constitution

Certains articles concernent directement le droit administratif. On y trouve des règles de compétence et de procédure qui sont très importantes. L'article 21 de la Constitution par exemple, donne le premier ministre comme le détenteur du pouvoir réglementaire. Les articles 13 et 21 donnent des pouvoirs de nomination. Les articles 19 et 22 qui concerne le contreseing. L'article 37 délimite le domaine de compétence du pouvoir réglementaire. L'article 53 détermine les règles de ratification des traités internationaux.

Des articles peuvent donner des principes de fond, comme l'article 2 qui pose le principe de l'égalité devant la loi, l'article 55 qui pose le principe de supériorité sur la Loi. L'article 72 qui pose le principe de libre administration des collectivités territoriales.

2.1.2 Le préambule de la Constitution

Le préambule renvoie à d'autres textes : la DDHC, le préambule de 1946, la charte de l'environnement. Le préambule de 1946 évoque aussi les PFRLR mais aussi aux "Principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaire à notre temps".

Pour le CE, il s'est contenté, dans un premier temps, de reprendre les principes du préambule pour en faire des principes jurisprudentiels. Le CE a aussi dit, le 16 Juillet 1950, en assemblée, "Dehanne", que le préambule de 1946 avait valeur constitutionnelle ainsi que ses normes auxquelles elle renvoie, notamment donc les PFRLR. Le 11 Juillet 1956, "Amicale des annamites de Paris", le CE dira encore que les PFRLR ont valeur constitutionnelles. En 1957, arrêt "Condamine", consacre la DDHC ayant valeur constitutionnelle. Après 1958, le CE, le

12 Février 1960, Arrêt "société Eky", dira que le nouveau préambule est constitutionnel lui aussi.

Le 16 Juillet 1971, le CC confirmera tout cela dans sa décision "Liberté d'association".

CE, 3 Octobre 2008, "Commune d'Annecy", le CE confirme la constitutionnalité de l'intégralité du préambule de 1958.

Si le préambule a valeur constitutionnelle, cela ne signifie pas que toutes les normes sont opposables. En effet, certaines dispositions ne sont pas suffisamment précises.

Le 29 Novembre 1968, CE, arrêt "Tallagrand", une loi doit venir préciser les normes imprécises des préambules, comme par exemple le droit au logement, le droit à la santé.

2.1.3 La charte de l'environnement

Elle a été inscrite dans la constitution en 2005. Elle contient deux grandes parties : un préambule qui ne comporte que des dispositions proclamatoires, et qui sont donc symboliques et non pas juridiques.

Elle contient des articles précis qui ont valeur juridique. Principe de prévention des atteintes à l'environnement, principe de réparation des atteintes, principe de précaution, droit de participation des administrés aux décisions qui ont un impact sur l'environnement.

Le CE dira en 2008 (commune d'Annecy) que toutes les dispositions de la charte ont valeur constitutionnelle. Deux questions se sont posées rapidement : quelle est l'autorité compétente pour mettre en oeuvre cette charte ?

En principe, c'est le législateur qui doit mettre en oeuvre ces principes. Le pouvoir réglementaire n'est pas compétent tant qu'une loi n'est pas adoptée. Il y a une nuance sur l'article 5 de la charte, qui peut être mise en oeuvre par le pouvoir réglementaire même en l'absence de texte législatif.

Deuxième question : les principes sont-ils suffisamment précis pour être opposables. Le principe de précaution est suffisamment précis pour être invocable en justice : arrêt du 19 Juillet 2010, CE, "Association quartier Les Hauts du Choiseil". Pour toutes les autres dispositions, elles ne sont pas suffisamment précises selon le juge, et on ne peut pas les invoquer directement. CE, 6 Juin 2006 "Eau et rivière de Bretagne". Le CE a quelque peu nuancé cet arrêt dans 3 décisions. La première évolution résulte de l'arrêt "Commune d'Annecy" où le CE décide que l'article 7 (principe de participation des administrés) est directement opposable. La deuxième évolution, Assemblée 12 juillet 2013 "Fédération nationale de la pêche en France", où le juge décide que l'article 3 est invocable contre un acte administratif même si une loi l'a déjà mise en oeuvre, à la condition que l'acte administratif aille plus loin que la loi. La troisième évolution, dans un arrêt du 26 Février 2014 "Ban asbestos", le CE reprend le même raisonnement qu'en 2013 à propos de l'article premier de la charte.

On se demande aujourd'hui si ce raisonnement pourrait être étendue à tous les principes de la charte.

2.1.4 Principes jurisprudentiels

Ce sont des principes dégagés par des juridictions et qui ont une valeur constitutionnelle. On peut distinguer deux catégories de principes : les principes et objectifs à valeur constitutionnels. Le principe pose une obligation de résultat au législateur comme le principe de continuité du service public. L'objectif ne fixe qu'une obligation de moyens ; le législateur doit mettre tous les moyens en oeuvre pour y parvenir et ne sera pas sanctionné si il n'y parvient pas. On peut citer dans ces objectifs le principe d'intelligibilité de la norme.

Concernant les PFRLR qui sont dégagés principalement par le CC (11 depuis une cinquantaine d'années) peuvent aussi être dégagés par le CE. CE, 3 Juillet 1996, "Konei", interdit l'extradition pour des motifs politiques.

Il existe plusieurs critères pour qu'un juge dégage un PFRLR, il faut que le principe soit dans une loi républicaine, antérieure à 1946, constant depuis sa consécration. Depuis 2013, le juge

constitutionnel a fait évolué ses critères.

En 2013, s'est posé une question avec la loi sur le mariage pour tous. À cette occasion, il y a eu un grand débat chez les juristes qui se sont demandés si il existait un PFRLR qui interdirait le mariage entre personne du même sexe. Pour certains, il existerait, avec pour origine le Code Civil, qui a été adopté quelques jours avant l'empire. D'autres auteurs avaient une position contraire ; ceux ci se concentre sur l'objet des PFRLR, ceux-ci ayant pour objet les libertés fondamentales, et donc un PFRLR ne pourrait pas interdire quelque chose.

D'autres auteurs démontrent que ce débat n'est pas vraiment juridique et que ce sont des gens qui viennent débattre politique à l'aide d'arguments pseudo-juridique. Ils font remarquer une chose importantes : tant que le juge ne l'a pas identifié, il ne sert à rien d'essayer d'identifier un principe. Si le juge souhaite dégager un PFRLR, il trouvera les arguments pour, et si il ne le veut pas, il les trouvera aussi.

Cependant, le CC vient dégager un nouveau critère pour identifier un PFRLR. Pour le CC, un PFRLR ne peut concerner que la protection des droits fondamentaux, soit la souveraineté nationale, soit l'organisation des pouvoirs publics.

Il est à noter que le juge n'est jamais lié par ce qu'il dit. Il peut très bien décidé, demain, de changer ses critères. Des PFRLR dégagent des principes qui n'ont pas pour objet les 3 évoqués par le CC. En 2011, par exemple, le CC dégage le PFRLR de l'existence du droit local d'Alsace-Moselle. C'est un principe non constant, car le législateur peut réduire le champ du droit local, il est aussi limité à une partie du territoire.

2.2 Étendu du contrôle de constitutionnalité

2.2.1 L'écran législatif

L'écran législatif est une limite au contrôle de constitutionnalité. Elle se tient en ce que le juge ne contrôlera pas l'acte administratif au regard de la constitution si le dit acte a été pris en application d'une loi. Si c'était le cas, cela reviendrait à contrôler la loi, ce que ne peut pas faire le juge administratif.

CE, 6 Novembre 1936, "Arrighi", le juge affirme qu'il n'est pas compétent pour juger de la constitutionnalité d'une loi. Le commissaire du gouvernement de l'époque disait dans ses conclusions que cela n'était pas possible à cause de l'idée du légicentrisme : le législateur est souverain et le juge ne peut donc pas interférer.

CE, 5 Janvier 2005, "Mlle Debrez", le juge affirme que si il ne contrôle pas la constitutionnalité des lois, c'est parce que le juge constitutionnel a la compétence exclusive.

2.2.2 Les limites à l'écran législatif

La théorie de l'écran transparent

CE, 19 Novembre 1986, "Smanor", confirmé par CE, 17 Mai 1991, "Quintin".
Le juge peut contrôler l'acte administratif si il va plus loin que la loi.

Contrôle de constitutionnalité des lois antérieures à la constitution du 4 Octobre 1958

Une loi peut devenir inconstitutionnelle suite au changement de constitution ou encore si une loi a été adoptée avant une révision, la révision nouvelle pouvant rendre non constitutionnelle la loi ancienne.

Le juge administratif peut donc constater qu'une loi est devenue inconstitutionnelle et va donc constater l'abrogation implicite de la loi. Cette théorie a été élaboré le 12 Février 1960, arrêt "Eky". CE, 16 Décembre 2005, "Syndicat national des huissiers de justice", confirmera ce contrôle.

Pour le juge administratif, ce n'est qu'un constat, il ne le décide pas. Quand la loi antérieure est devenue inconstitutionnelle, le juge ne l'appliquera pas et pourra donc contrôler l'acte administratif au regard de la constitution.

La question de la pérennité de ce contrôle peut se poser depuis l'avènement de la QPC. Pour l'instant, la réponse est positive et le CE continue d'appliquer ce contrôle. Cependant, il pourrait y avoir des conflits de point de vue, et certains auteurs suggèrent au CE d'abandonner ce contrôle.

2.3 La QPC

La QPC a été introduite lors de la révision de Juillet 2008 et permet un contrôle de constitutionnalité à postérieure par voie d'exception. La procédure est effective depuis 2010.

2.3.1 Rappel de procédure de la QPC

Les étapes de la procédure

La question est posée devant le juge ordinaire, par tout requérant. Le juge ordinaire va, dans un premier temps, renvoyer la question au juge suprême de son ordre (CE ou C.Cas) qui lui pourra envoyer la question au CC. La question est donc filtrée, d'abord par le juge ordinaire puis par le juge suprême de l'ordre juridictionnel en question.

Il existe des exigences procédurales. L'article 6, §1 de la CEDH s'applique à la procédure de la QPC et cette procédure a été modifiée pour y être conforme. Cependant, la question de la composition du CC peut poser des problèmes quant à l'exigence de l'impartialité.

Le caractère prioritaire de la QPC

Le terme prioritaire semble indiqué que la question est prioritaire sur les autres. Cependant, ce caractère officiellement prioritaire ne l'est peut être plus.

La C.Cas s'est demandé, le 16 Avril 2010 "Melki et Abdeli", si la QPC était conforme au droit de l'Union. Elle dira que la QPC permet de maintenir des normes éventuellement contraire aux conventions européennes, or, maintenir temporairement une loi active alors qu'elle est contraire au droit de l'union, c'est violer le principe de primauté. De plus, la procédure de la QPC empêche de poser une question préjudicielle à la CJUE. Or, poser cette question, est une obligation pour les juridictions : art 267 du TFUE.

La C.Cas considère donc que la QPC est contraire au droit européen. La C.Cas posera donc une question préjudicielle à la CJUE pour savoir si la QPC est contraire au droit de l'Union. La doctrine estime que cette question a été posée par une volonté de la C.Cas de ne pas mettre en oeuvre la QPC. Cependant, la question n'est pas dénuée de sens, car un arrêt de la CJCE, 9 Mars 1978 "Simmenthal", considère qu'une question préjudicielle doit primer sur la question constitutionnelle.

Assez étonnamment, c'est le CC qui va répondre à la question le 12 Mai 2010 en profitant d'un contrôle à priori pour donner une leçon de droit à la C.Cas. Il rédigera deux pages de considérant abondants, et dira que la QPC est compatible avec le droit de l'Union. Le CC dira que tout juge peut prendre des normes provisoires et notamment suspendre toutes normes contraires au droit de l'Union, et le juge peut, à tout moment, poser une question préjudicielle à la CJUE. Suivant cette décision, la QPC n'est plus prioritaire sur une question de conventionnalité.

Cette solution du CC a été reprise deux jours plus tard par le CE, 14 Mai 2010 "Rujovic", et a été reprise elle même par la CJUE, 22 Juin 2010 "Melki et Abdeli", qui va reprendre à l'identique le raisonnement du CC : elle est compatible car le juge peut suspendre à tout moment une norme contraire au droit de l'union, et le juge peut poser une question préjudicielle à tout moment.

Cependant, il est rare qu'une QPC et qu'une question de conventionnalité se pose en même temps. Cela a été fait une fois par le CE le 31 Mai 2016. À noter que la question préjudicielle est tranchée en minimum 3 mois, si procédure d'urgence, or, la juridiction suprême (CE ou C.Cas), dispose de trois mois pour transmettre ou non la QPC. Le CE a rejeté la QPC, demandant au requérant de reposer la QPC après la question préjudicielle.

2.3.2 Les conditions de fond la QPC

Elles sont posées par la constitution elle-même (art. 61-1 de la constitution). La première condition est que seule les lois peuvent être contrôlées en QPC.

La deuxième est la norme à laquelle la loi va être contrôlée. Et c'est au regard des droits et libertés garantis que la loi va être contrôlée.

On peut se demander si on peut poser une QPC sur une loi abrogée ou modifiée. Cela est effectivement possible, QPC, 23 Juillet 2010 "Philippe E." car une loi abrogée peut toujours être applicable dans un litige. On appelle cela un retro-contrôle.

Concernant les ordonnances de l'article 38, on doit distinguer deux cas de figures. Si elle a été ratifiée, elle pourra faire l'objet d'une QPC. Sinon, si elle n'a pas été ratifiée, elle n'a qu'une valeur réglementaire et ne peut faire l'objet d'une QPC : CE, 11 Mars 2011, "Benzoni". C'est au juge administratif d'en contrôler la constitutionnalité, comme tout acte réglementaire.

Les lois d'habilitation, les lois de ratification, les lois de programmation, ne peuvent pas faire l'objet d'une QPC. Pour cette dernière, c'est ce qu'a jugé le CE, 18 Juillet 2011 "Fédération nationale des chasseurs".

Concernant les lois organiques, qui, en principe, peuvent faire l'objet d'une QPC. Cependant, les lois organiques sont forcément contrôlées sur le contrôle à priori. Dès lors qu'elles ont déjà été contrôlées, la QPC ne sera pas nouvelle sauf si les circonstances ont changées, et donc si la constitution a changée : CE, 29 Juin 2011, "Président de l'assemblée de la Polynésie française".

Les normes de contrôle

Il s'agit uniquement des droits et libertés garantis par la constitution. On peut tenter de les identifier à la fois de manière positive et négative.

De manière positive, on peut trouver ces libertés dans toutes les sources constitutionnelles, mais principalement dans le préambule, donc DDHC, préambule de 1946, dans la jurisprudence. On les trouvera moins dans le texte lui-même de la constitution.

Une exception : le principe de laïcité, assimilé aux droits et libertés, CC, QPC, 21 Février 2013 "Association pour la promotion et l'extension de la laïcité".

Négativement, ce qui ne relève pas de ces droits et libertés, sont les principes constitutionnels qui n'ont pas lien avec ces droits et libertés. L'organisation décentralisée de la République ne peut pas être invoquée dans une QPC par exemple. L'ensemble des règles procédurales prévues par la Constitution ne peut pas être invoquée, et notamment la procédure législative. Le CC ne contrôlera jamais la procédure législative en QPC, alors qu'elle le fait à priori.

Un objectif de valeur constitutionnelle peut être invoqué. Tout dépendra de l'objet, de l'objectif. L'objectif de bonne administration de la justice ne garantit aucuns droits ou aucunes libertés en lui-même, alors que l'objectif de la parité garantit des droits et libertés. On peut avoir le même raisonnement pour les PFRLR.

Le contrôle peut-il être fait au regard de l'article 34 ? Peut-on invoquer l'incompétence négative dans une QPC ? L'incompétence négative est quand le législateur est resté en deçà de sa compétence. Il est possible d'invoquer cette incompétence, à une condition, à la condition que l'incompétence est elle-même portée atteinte aux droits et libertés, CC, QPC, 18 Juin 2010, "SNC Kimberley Clark".

2.3.3 Les conditions de recevabilité

Seules les juridictions suprêmes contrôlent les conditions, le CC se refuse à les contrôler. La question doit être nouvelle, donc il faut que la loi n'ait pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Il faut que la loi n'ait pas été déclarée conforme dans les motifs ou les dispositifs. Le CC est sensé statuer *ultra petita*, il statue au delà des moyens : le CC est sensé avoir examiné toute la loi au regard de la constitution. Or, le CC ne le fait pas systématiquement : en contrôle à priori, il examine seulement les moyens invoqués. Si la disposition de la loi mise en cause n'apparaît pas dans les motifs, la QPC sera donc considérée comme nouvelle.

Il existe l'hypothèse selon laquelle la question peut être nouvelle même si la loi a déjà été contrôlée, en cas de changement de circonstances. Il y a trois hypothèses de changement de circonstance. Le premier est la modification de la norme contrôlée. Le deuxième est la nouveauté de la norme de contrôle, un changement de la constitution. Le troisième a été admis par la C.Cas, C.Crim, 20 Aout 2014, "Mouvement raelien international", qui considère qu'une décision CEDH qui condamne la France est un changement de circonstance et qui permet de poser la QPC.

Troisième condition de recevabilité, la question doit être sérieuse. Vérifier que la question est sérieuse, consiste à faire un pré contrôle de constitutionnalité. Pour le juge administratif, c'est très nouveau depuis 2010.

Quatrième condition, la QPC doit être posée dans un écrit distinct et motivée.

2.3.4 Le contrôle du CC dans le cadre de la QPC

Le CC peut formuler des réserves d'interprétation. Le CC n'exerce qu'un contrôle restreint sur l'activité du législateur, il ne censure que les horreurs grossières du législateur.

Le contrôle de constitutionnalité de l'interprétation de la loi

Il est réalisé depuis deux décisions, une du 6 Octobre 2010, et une du 14 Octobre 2010. Le fondement de cette solution est qu'il se réfère à la théorie du droit vivant. C'est une théorie réaliste du droit. Suivant cette théorie, c'est que le sens d'une norme ne se comprend pas à sa seule lecture. Le sens ne résulte pas de la norme mais de son interprétation. Des auteurs estiment que la norme n'existe pas tant qu'elle n'a pas été interprétée.

Le CC ne contrôlera pas toutes les interprétations législatives, mais seulement celles des juridictions suprêmes, les interprétations constantes, il ne contrôlera que les interprétations fondées sur un acte législatif.

Certains auteurs ont eu peur que le CC deviennent la juridiction suprême qui asservirait les juridictions suprêmes. Cette crainte n'est pas fondée car ce sont le CE et la C.Cas qui filtrent, et peuvent donc décider de ne pas transmettre la question. CE, 14 Septembre 2011, "Mr Pierre", à l'occasion d'une transmission d'une QPC, le CE a changée son interprétation afin de la rendre conforme à la constitution. On peut se demander ici si il n'y a pas un soucis d'impartialité. Cela n'en pose pas, d'après le CE, 12 Septembre 2011, "Dion".

Les effets du contrôle

Ils sont précisés dans l'article 62 de la Constitution. Si la loi est contraire à la constitution, elle est abrogée, et donc annulée pour l'avenir et non pas pour le passé.

Le CC peut aussi moduler dans le temps les effets de sa décision. Cette modulation permet au législateur de prendre le temps de régler son erreur et de prendre de nouvelles dispositions. Dès lors que la loi est abrogée, la loi ne peut plus être appliquée dans l'instance en cours ni dans toutes les autres en cours. C'est ce qu'a jugé le CE en assemblée, le 13 Mai 2011, "M'R-meda". À l'inverse, si le juge module dans le temps sa décision, la loi est encore applicable à l'instance en cours. Le CE l'a rappelé dans un arrêt du 14 Novembre 2012 "Association

France nature environnement".

En QPC, le CC peut lui aussi poser une question préjudicielle à la CJUE. C'est ce qu'il a fait le 4 Avril 2013 "Jeremy Forrest".

CC, 24 Juillet 2015 "Déchéance de nationalité", le CC refuse de poser une question préjudicielle.

Chapitre 3

Les conventions internationales

Les traités n'ont pas toujours fait parti de la légalité. En 1946, on considérait le respect du traité comme naturel et non pas comme juridique. L'article 26 de la Constitution de 1946 donne "force de loi" aux traités internationaux. Le juge administratif va alors accepter la conformité d'un acte administratif aux traités. CE, 1952 "Kirkwoud".

Les choses ont encore changées en 1958. L'article 55 donne une valeur supérieure aux lois aux traités.

Si un traité a une valeur supra-législative, elle a toujours une valeur infra-constitutionnelle. Le CE le dit dans son arrêt "Saran".

3.1 Les conditions d'applicabilité des normes internationales

De l'applicabilité va dépendre l'invocabilité : la possibilité d'appliquer une norme internationale devant une juridiction. Il existe trois conditions : l'effet direct, la ratification régulière, le principe de réciprocité.

3.1.1 L'effet direct

L'effet direct est caractérisé dans Assemblée CE, 11 Avril 2012 "GISTI" : pour identifier un effet direct, il faut se baser sur les termes du traité mais aussi sur l'intention générale des partis ou encore l'économie générale du traité. Il faut donc se référer dans à la lettre qu'à l'esprit du traité.

Nous notons deux critères et une réserve. Pour qu'une norme soit d'effet direct, il faut qu'elle soit "inconditionnelle et suffisamment précise". Le deuxième critère tient au destinataire de la norme : pour être d'effet direct, la norme ne doit pas avoir pour objet de régir uniquement les relations entre États. Si, il y a dans un traité "L'État signataire s'engage à respecter tel droit ou telle liberté", ce dit traité créera nécessairement un droit ou une liberté. Ces normes sont d'applicabilité directe depuis 2012.

Concernant la nuance, elle concerne les conventions auxquelles l'UE est parti. En 2012, au CE, le juge considère qu'il n'est pas compétent pour juger de l'effet direct de ces conventions, seule la CJUE serait compétente. En 2012, la CJUE dans une affaire "Iata", elle dit que le juge national est le juge de droit commun du droit de l'union. Le CE a donc corrigé sa maladresse le 6 Décembre 2012 "Air Algérie". En cas de difficulté sérieuse d'interprétation, le CE peut poser une question préjudicielle à la CJUE.

Deux remarques sont à faire : le juge apprécie la convention, non pas dans sa globalité, mais stipulations par stipulations. Vu que le CE a étendu l'effet direct en 2012, cela s'est

appliqué à des conventions qui ont effectivement des effets directs, comme en 2014 où il a reconnu des normes d'effet direct dans la charte sociale européenne.

3.1.2 La régularité de la ratification

L'article 55 de la Constitution dispose qu'un traité doit être régulièrement ratifié et publié. Le CE, pendant longtemps, ne contrôlait pas cette condition. Pour lui, la ratification constituait un acte de gouvernement et qui sont donc insusceptible de recours au contentieux. Suivant l'article 53 de la Constit., c'est en principe un décret présidentiel qui ratifie un traité. Cependant, il y a des hypothèses où il faut une loi pour ratifier un traité, notamment ceux qui engagent les finances de l'État.

Le CE a d'abord accepté de contrôler la publication du traité le 30 Octobre 1964, "Société Porosagor". Finale, à la fin des années 90, le CE va accepter de contrôler l'acte de ratification, au regard de l'article 53 de la Constitution, CE Assemblée, 18 Décembre 1998, "SARL Parc d'activité Blodzheym".

Le juge ne peut contrôler que les décrets de ratification et peut simplement dire, si, à la place du décret, il fallait une loi. Au contraire, il ne peut pas effectuer un contrôle de la ratification via une loi, ce refus date d'un arrêt du 8 Juillet 2002 "Commune de Porta". Ce contrôle peut être effectué par voie d'action (quand un requérant conteste directement le décret de ratification) mais aussi par voie d'exception d'illégalité : CE, Assemblée, 5 Mars 2003 "Aggoun".

3.1.3 Condition de réciprocité

Cette condition est aussi contenue à l'article 55 de la Constitution. Pour être appliqué, un traité doit être appliqué par l'autre État. Pendant longtemps, le CE n'a pas contrôlé cette condition. Le CE renvoyait cette question au ministre des affaires étrangères, qui serait le mieux placé pour savoir si la condition est remplie, CE, Assemblée 19 Mai 1981 "Rekhou".

In fine, c'est donc le ministre qui décidait d'appliquer une norme dans l'ordre interne. Ministre qui serait donc juge et parti dans l'affaire.

La CEDH a remis en cause cela le 13 Février 2003, "Chevrol", elle ne condamne pas la demande d'avis en elle même mais considère que le JA ne doit pas être lié par l'avis du ministre. Si c'était le cas, il y aurait une ingérence du ministre dans la fonction de juger. Suite à cet arrêt, le CE n'a pas réagi rapidement, il a fait de la résistance. CE, Assemblée, 9 Juillet 2010 "Cheriet-Binseghir", le CE se déclare compétent pour apprécier lui même la condition de réciprocité et ne demande plus l'avis du ministre.

Cette condition de réciprocité n'est pas exigée dans un cas : dans les traités protégeant les droits fondamentaux, qui visent justement à sanctionner les États qui ne respectent pas ces droits. CE, Assemblée, 21 Décembre 1990, "Confédération nationale des associations familiales catholiques", solution confirmée par le CC lui même en 1999 : "traité portant statut de la CPI".

3.2 Comment le juge administratif garantit le respect des normes internationales ?

3.2.1 Quelle est l'étendue du contrôle de conventionnalité ?

Depuis les années 1950, le JA effectue un contrôle de conventionnalité au regard des conventions internationales depuis l'arrêt "Kirkoud" en 1952. Une difficulté s'est présentée assez rapidement, quand un acte administratif est fondée sur une loi : contrôler la conventionnalité de cet acte revient à contrôler la conventionnalité de la loi, ce qu'il ne peut faire que à voie d'exception.

Affirmation du principe du contrôle de conventionnalité des lois par voie d'exception

Il y a eu une évolution, qui a débuté par une décision du CC, le 15 Janvier 1975, "IVG", dans laquelle le CC se déclare incompétent pour contrôler une loi vis à vis des normes internationales car la constitution ne lui donnerai pas cette prérogative. Le Conseil explique aussi que le contrôle de conventionnalité n'a pas la même nature que le contrôle de constitutionnalité qui serait absolu et définitif (il est considéré comme tel car pas de QPC en 1975).

Le contrôle de conventionnalité ne l'est pas car la condition de réciprocité elle même est variable.

Aujourd'hui, les moyens du conseil sont anachroniques car le contrôle de constitutionnalité n'est plus absolu et définitif depuis l'avènement de la QPC. Depuis quelques années, le CC ne reprend plus cette motivation et se fonde exclusivement sur la motivation textuelle : la constitution ne lui donne pas compétence pour ce contrôle.

Le CC contrôle parfois, depuis 2006, des lois de transposition au regard des directives que la loi transpose : CC, 27 Juillet 2006, "DADVSI".

Le CC pourrait se décider à contrôler la conventionnalité des lois. Jean-Louis Debré a proposé certaines choses dont ce contrôle de conventionnalité. Il y a donc de fortes chances que le CC fasse évoluer sa jurisprudence.

La décision IVG était en quelques sortes un "appel du pied" aux autres juridictions ordinaires d'effectuer un tel contrôle. Les juridictions ordinaires vont suivre la décision du CC. La C.Cas va rapidement suivre le CC, C.Cas, chambre mixte, 24 Mai 1975 "Jacques Vabre". Si la C.Cas a directement accepté de suivre le CC, ce n'était pas le cas du CE.

Le CE a toujours accepté de contrôler une loi antérieure à un traité au regard de ce traité. Mais, à l'inverse, le CE ne contrôlait pas la loi postérieure au regard de ce traité : CE, 1er Mars 1958 "Semoule". Deux raisons ont motivés cette décisions, d'abord, le CE ne veut pas remettre en cause la dernière expression de la souveraineté nationale. La deuxième raison est que le CE pensait que faire primer un traité sur une loi postérieure, ça revient à dire que la loi est contraire à l'article 55 de la Constitution donc à faire un contrôle de constitutionnalité de la Loi.

Pendant longtemps, le CE a mis en oeuvre la théorie de la loi écran, lorsque la Loi postérieure est entre l'acte administratif et le traité, il n'effectue pas le contrôle de conventionnalité.

Le CE a mis près de 15 ans à abandonner cette position et a accepté de contrôler toutes les lois au regard des conventions le 20 Octobre 1999, "Nicolò". CE, 3 Décembre 2001, "SNIP", le CE accepte de contrôler une loi au regard des PGDC.

Le CE accepte même de contrôler les lois organiques au regard des traité, le 16 Avril 2016 "CSM".

Ce contrôle a un effet sur les autorités administratives qui ne peuvent pas édicter des actes d'une loi qui serait contraires aux conventions internationales. CE, 24 Février 1999 "Association des patients de la médecine".

Les limites du contrôle de conventionnalité

La première limite est que le juge ne contrôle pas les lois au regard de toutes les normes internationales car certaines normes n'ont pas la même valeur que les traités comme les principes généraux du droit international : CE, 28 Juillet 2000, "Paulin". La coutume internationale n'a pas la même valeur que les traités, et par conséquent, cette coutume ne prime pas sur le droit interne. CE, Assemblée, 6 Juin 1997 "Aquarone".

La valeur juridique de la coutume est donc probablement législative voire infra-législative comme le laisse pensé un arrêt du 14 Octobre 2011, "Saleh". Il y a une idée qui serait que la coutume internationale serait un droit général, qui serait détrôné par un droit spécial.

La deuxième limite de ce contrôle tient aux limites de l'étendue du contrôle. Il y a en effet un contrôle de compatibilité et non de conformité. C'est une limite importante mais permet au juge d'avoir une grande marge de manoeuvre.

Il y a une troisième limite qui tenait à ce que le juge des référés n'effectue pas un tel jugement. Le CE considérait qu'il n'était pas compétent pour un tel contrôle : CE, Assemblée, 2002

"Carminatti". C'est une solution qui remettait en cause la primauté du droit de l'UE. Le CE a abandonné cette jurisprudence et l'a abandonné solennellement le 31 Mai 2016, assemblée référée "Gonzales Gommès". Cet arrêt vient mettre en place un contrôle de conventionnalité "in concreto"

L'évolution du contrôle : un contrôle in concreto

Le juge ne vérifie pas seulement si la loi est compatible avec les conventions, mais si les actes administratifs sont compatibles avec la convention. Dans l'affaire "Gonzales Gommès", la loi sera conforme aux conventions mais pas l'acte qui met en œuvre la loi. Juridiquement, cet arrêt ne mériterait que des critiques, notamment au regard de la hiérarchie des normes, la loi étant compatible, mais pas l'acte. Cela pourrait même revenir à dire que l'acte est plus important que la loi. En l'espèce, le juge fait primer un droit individuel sur une règle générale. Dans cette décision, le juge porte plus d'importance à la loi étrangère qu'à la loi française. Si l'on suit le raisonnement du CE, cela signifierait que l'administration, si elle cherche à respecter la convention, serait obligée déroger à la Loi.

3.2.2 Comment le juge interprète une convention internationale ?

La reconnaissance du pouvoir d'interprétation d'une convention internationale

Pendant longtemps, le CE s'est déclaré incompétent pour interpréter une convention internationale. Il renvoyait donc la question au Ministre des affaires étrangères comme la condition de réciprocité.

Là aussi, le CE a évolué, en Assemblée, le 29 Juin 1990 "Gisti", le CE accepte d'interpréter lui-même un traité international. Le juge peut parfois encore demander son avis au ministre mais il n'est plus lié par celui-ci.

Ce revirement a entraîné quelques difficultés. Certaines interprétations qu'il faisait étaient parfois contraires à l'interprétation de certaines juridictions internationales.

La question préjudicielle à la CJUE

En matière de droit de l'UE, les choses sont différentes, la CJUE dispose d'un monopole d'interprétation des normes de l'UE. En principe, si se pose une difficulté d'interprétation du droit de l'Union, il faut poser une question préjudicielle à la CJUE. Cette question est obligatoire, surtout pour les juridictions suprêmes comme le CE. Le CE n'aimait pas poser ces questions car ne souhaitait pas être lié par la position du juge européen.

Pour éviter de poser ces questions, le CE avait développé la théorie de l'acte clair, selon laquelle tous les actes de l'Union sont clairs.

Le CE a abandonné cette théorie au début des années 2000. Le CE respecte totalement l'interprétation du juge de l'Union depuis l'arrêt dit "des oignons".

Le CC accepte aussi parfois de poser des questions préjudicielles à la CJUE depuis la QPC du 4 Avril 2013 "Jeremy Forest" et le mandat européen. Soit le droit de l'Union ne laissait aucune marge de manœuvre et donc le juge constitutionnel n'avait aucun contrôle à faire. Soit il y a une marge de manœuvre laissée à l'État membre pour la transposition, et dans ce cas là, le juge constitutionnel peut contrôler la conformité de la loi à la constitution. Le CC a donc posé une question préjudicielle pour savoir si la décision cadre laissait une marge de manœuvre de transposition aux États membres. La CJUE dira que oui et donc le CC a contrôlé la disposition sur le mandat européen au regard de la constitution.

C'est la première fois que le CC pose une question préjudicielle. Il le fait dans un contexte très particulier, celui du mandat européen dont le respect est constitutionnel. D'habitude il n'en pose pas à cause des délais. Cette évolution tient à une évolution au niveau européen : un dialogue se crée entre les cours constitutionnelles et le juge de l'Union : la même année,

la cour constitutionnelle Espagnole et Allemande ont aussi posé des questions préjudicielles. Ces nouvelles relations permettent de mieux prendre en compte le droit de l'Union. Cette décision du CC montre que la question de conventionnalité prime sur la question de constitutionnalité.

Le CC a pris un risque en posant cette question. Selon le TFUE, seule les juridictions (donc impartiales et indépendantes) peuvent poser des questions à la CJUE. Vu les critiques qui sont faites au CC, la CJUE aurait pu considérer que le CC n'est pas une juridiction.

La future procédure d'avis consultatif devant la CEDH

Cette future procédure est prévu par le protocole numéro 16, qui met en place une sorte de question préjudicielle que pourront poser les plus hautes juridictions. Comme à la CJUE, les plus hautes juridictions pourront poser des questions concernant l'interprétation de la convention.

Le protocole 16 entrera en vigueur dès qu'il sera ratifié par au moins 10 États membres, ce qui n'est pas le cas.

Cette question pourrait être posé par les plus hautes juridictions mais en réalité, il reviendrai aux États membres de définir les juridictions qui pourraient formuler cette demande d'avis. En France, ce pourrait être la C.Cas et le CE. Mais le CC pourrait ne pas être concerné car il ne juge pas de la conventionnalité.

L'avis serait seulement consultatif, il ne serait donc pas contraignant mais on peut penser que ces avis seraient respectés par crainte de voir la CEDH condamner le pays qui ne respecterait pas la convention.

3.2.3 Le contrôle des normes internationales

L'exception d'inconventionnalité d'une norme internationale

CE, Assemblée, 23 Décembre 2011 "Kandyrine". À l'occasion de son recours, Mr Kandyrine considérait qu'une convention franco-russe était incompatible avec la CEDH et demandait donc de l'écarter. Se pose une question importante : le CE peut-il apprécier l'exception d'inconventionnalité.

En principe, ce contrôle ne peut pas exister, mais si il ne peut pas exister, le juge pourrait essayer de les concilier.

Le juge ne peut pas contrôler un traité au regard d'un autre traité. Cette absence de contrôle a déjà été affirmé en 1998 "SARL Bloodzeim", et l'avait encore confirmé en 2002 "Commune de Porta". Cette solution de principe s'explique par deux raisons principales : il n'y a pas de relations hiérarchiques entre les conventions internationales ; les conventions ont un effet relatif, une convention ne peut pas lier les États qui n'ont pas signé cette convention. Dans les années 2000, le CE avait parfois accepté de contrôler une norme communautaire au regard des traités européens. Cela revient déjà à contrôler une norme internationale par rapport à une autre.

Le juge peut essayer de concilier les conventions internationales. Très concrètement, le CE va apprécier de la compatibilité du traité franco-russe avec la CEDH.

Il est à préciser que c'est une conciliation et non un contrôle, même si cela aboutit à cela, au final. Ce contrôle est fait par voie d'exception. Ce contrôle n'est pas une condition de validité du traité, c'est au contraire une condition d'applicabilité du traité : pour que le traité franco-russe soit applicable, il faut qu'il soit conciliable avec la CEDH. Le juge réserve une hypothèse dans laquelle le traité relèverait du droit de l'Union et comme il existe une obligation constitutionnelle du respect du droit de l'Union, celui-ci prime sur les autres conventions.

Enfin, le juge explique quelles sont les modalités de conciliation entre les traités. Il va se référer aux principes de droits coutumiers relatif à la combinaison des normes de droit international.

Le juge national a un rôle nouveau, il se permet de contrôler des normes internationales. Le rôle du CE a donc bien évolué.

L'exception d'inconstitutionnalité d'une norme internationale

Assemblée, 1996 "Coné", interpréter une convention conformément à la constitution, cela consiste à donner un sens qui soit conforme à la Constitution. Le JA ne peut jamais contrôler la constitutionnalité d'un traité. 2002, "Commune de Porta", et le réaffirme le 9 Juillet 2010 "Fédération nationale de la libre pensée".

Le rapporteur public préconisait d'effectuer un tel contrôle, celui-ci n'a pas été suivi. Le CE ne l'a pas fait car cela relève de la compétence exclusive du CC. La deuxième raison tient à ce que le contenu d'un traité relève des relations diplomatiques de la France et cela rentre dans la catégorie des actes de Gouvernement, qui ne sont pas susceptibles d'être contrôlés par un juge. La troisième raison est que ce contrôle ne peut se faire qu'à priori, c'est ce qu'a décidé le CC lui même le 25 Janvier 1985 où il refuse de contrôler un traité déjà promulgué.

3.3 La responsabilité de l'État du fait du non respect du droit international

Si l'État ne respecte pas un traité et si ce traité porte préjudice à un administré, cela conduit à une faute qui engage la responsabilité de l'État français. Le CE a mis du temps à reconnaître cette responsabilité. Dans l'hypothèse où une loi était contraire au droit de l'Union, le CE n'a pas voulu reconnaître la faute du législateur. En 1984, le CE admet la responsabilité de l'État mais reconnaît une responsabilité sans fautes alors que l'acte réglementaire était manifestement contraire : Assemblée, 23 Mars 1984 "Alivar".

Face à une loi contraire au droit de l'Union, le CE a considéré que c'est l'acte réglementaire qui était en faute : Assemblée, 28 Février 1992, "Arizona tobacco products".

La CJCE a, au contraire, considéré qu'une loi contraire au droit de l'Union constituait une faute : CJCE, 20 Octobre 1996 "Dillen Kofer".

Il a fallu attendre 2007 pour que le CE évolue. CE, Assemblée le 8 Février 2007 "Garde-dieu", dans lequel le CE reconnaît la responsabilité de la puissance publique du fait d'une loi contraire à une norme internationale. Cette décision est étonnante car le CE parle de responsabilité mais ne précise pas si il y a faute ou non. Si une loi est contraire à la norme internationale, il devrait y avoir une responsabilité pour faute et le CE refuse de l'admettre.

Chapitre 4

Le droit de l'Union Européenne

4.1 La spécificité du droit européen

Le droit de l'Union présente aujourd'hui des spécificités particulières, qui concernent les sources même du droit européen, et les spécificités de l'ordre juridique de l'UE.

4.1.1 La spécificité des sources

On distingue d'une part le droit originaire, et le droit dérivé. Le premier droit vient des traités, le TUE et le TFUE. À côté des traités, on trouve le droit dérivé, édicté par les institutions de l'Union Européenne. Il y en a plusieurs catégories : les règlements de l'Union Européenne, obligatoire dans tous leurs éléments et sont directement applicables.

Les directives sont bien différentes des règlements : elles lient les États membres à un résultat, les États sont libres des formes et des moyens pour atteindre ces résultats. Les États transposent donc les directives dans leur droit interne via une loi ou par un règlement.

On trouve aussi en droit dérivé des décisions individuelles comme des décisions de la commission européenne qui sont obligatoires pour leur destinataire.

Il y a enfin du droit souple, de la soft law, qui n'est pas obligatoire pour les destinataires de ce droit.

Deux remarques : les PJDUE dégagés par la jurisprudence européenne ont, pour le CE, la même valeur que les traités : CE, 3 Décembre 2001, SNIP.

Le droit communautaire n'existe plus depuis 2009. Le TFUE a supprimé la communauté européenne, on devrait parler de droit de l'Union.

4.1.2 La spécificité de l'ordre juridique de l'Union

Concernant cet ordre juridique, la CJCE à l'époque avait dégagé un principe de primauté du droit communautaire (et donc maintenant du droit de l'Union) : CJCE, 1964, Costa c. Enel. Raisonement en deux temps : les traités ont "institués un ordre juridique propre, intégré aux ordres juridiques des États membres et qui s'imposent à leurs juridictions". Une norme interne ne peut donc pas être contraire au droit communautaire.

CJCE, 1978, Simmenthal, le juge explique que toute autorité nationale doit laisser inappliquée une norme nationale qui serait contraire au droit communautaire (et donc au droit de l'union aujourd'hui). Si un État contrevient à cette règle, l'État membre peut être responsable de cette violation : CJCE, 1991, Francovich.

Le principe posé par la CJCE est contraire à un principe qui s'y oppose : le principe selon lequel c'est la Constitution qui s'impose à tout dans l'ordre juridique interne : arrêt Sarran. Les juridictions nationales ont tenté de concilier ces deux principes antagonistes. D'après le

CE et le CC, le droit de l'Union a toujours une valeur conventionnelle mais les juridictions considèrent que le droit de l'Union est une obligation prévue par la constitution Française. CC, 10 Juin 2004, Économie numérique, dans laquelle le CC dégage une obligation constitutionnelle du respect de certaines norme de l'Union, et de transposition des directives, résultant de l'article 88-1 de la Constitution.

TC, 17 Octobre 2011, SCEA du Cheneau, le juge considère que le respect de l'ensemble du droit européen est une obligation constitutionnelle.

4.2 Le contrôle de la transposition des directives

4.2.1 L'obligation de transposition des directives

Transposé une directive de l'UE est une obligation conventionnelle. Transposer une directive est aussi une obligation constitutionnelle (88-1 Constitution). L'État membre n'est obligé qu'à un résultat concernant la directive, l'État est libre de la forme et des moyens. C'est ce que l'on appelle le principe d'autonomie procédurale.

Même si l'État est libre, il est à noter que le juge de l'Union ne se satisfait pas d'une jurisprudence.

La transposition se fait aussi dans un certain délai (entre 6 mois et 2 ans). CE, Ass, 3 Février 1989, Alitalia, le CE considère que si une norme est contraire à une directive non transposée, cette norme peut être abrogée par l'autorité administrative.

En pratique, les directives sont transposées par les ordonnances de l'article 38.

4.2.2 L'effet direct des directives

La norme nationale n'est pas compatible avec la directive soit si elle a pas été transposée ou si elle a été mal transposée.

La question concerne donc le contrôle d'un acte administratif au regard d'une directive.

Cela ne pose pas de problème au regard d'un règlement car il s'impose dans sa globalité à l'État membre. Ce n'est pas le cas d'une directive.

Le juge a pendant longtemps distinguer deux situations : la première est si l'acte contesté est réglementaire. Un particulier peut invoquer la directive contre l'acte : CE, 7 Décembre 1984, FFSPN ; précisé en 1992, on peut invoquer une directive contre un acte réglementaire même si il est pris en application d'une loi : CE, Ass, 28 Février 1992, Rothlans.

Peut-on invoquer une directive contre un acte individuel de la puissance publique ?

Avant 2009, le juge considérait que la directive n'avait pas d'effet direct à l'égard des particuliers tant que qu'elle ne créait pas de droit et d'obligations à l'égard de ceux-ci : CE, Ass, 22 Décembre 1978, Cohn-Bendit. Cette solution était largement contraire au droit de l'Union.

La CJCE, le 4 Décembre 1974, Van duyne, explique qu'une directive peut avoir un effet direct si elle est inconditionnelle et suffisamment précise. On parle ici d'un effet direct vertical, puisque concerne le droit de l'union d'une part et le particulier d'autre part.

Effet direct horizontal : Union et État membre.

Le CE a atténué sa décision intolérable à partir des années 90. Si la directive n'a toujours pas d'effet direct vertical, un particulier peut invoquer la directive contre un acte individuel si celui-ci est fondé sur une autre norme nationale. CE, Ass, 30 Octobre 1996, Revert et Badonon, dans laquelle il est possible d'invoquer la directive contre un acte individuel dès lors que l'acte est pris sur le fondement d'une loi.

CE, 6 Février 1998, Mr Tete, dans laquelle la directive peut être invoqué si l'acte individuel est pris sur le fondement d'une règle jurisprudentiel.

En pratique, on peut toujours contester l'acte individuel, mais en théorie, le CE, avec son arrêt Cohn-Bendit a violé le droit de l'Union pendant plus de 20 ans.

CE, Ass, 30 Octobre 2009, Perreux, dans lequel le juge rappelle deux choses : l'obligation de

transposition de la directive ; l'on peut invoquer une directive à l'encontre d'un acte réglementaire (FFSPN), évolution : mise à mort de l'arrêt Cohn-Bendit puisqu'il est désormais possible d'invoquer une directive à l'encontre d'un acte individuel si deux conditions sont réunies : si la directive est précise et inconditionnelle et il faut que la directive n'ait pas été transposée dans les délais.

4.3 Le contrôle de constitutionnalité des actes de transpositions des directives

4.3.1 Le contrôle des lois de transposition

Contrôler une loi de transposition, c'est contrôler une directive à l'égard de la constitution. Cela irait à l'encontre du principe de primauté.

Le CC a dégagé en 2004 une obligation constitutionnelle de transposer les directives. Suivant cette obligation, transposer est une obligation constitutionnelle.

CC, 27 juillet 2006, DADVSI, le CC va contrôler une loi de transposition au regard de la directive qu'elle transpose, c'est contrôler l'exacte transposition de la directive. Le CC va considérer que ce contrôle est constitutionnel car la transposition est constitutionnalisée. Ce contrôle a l'apparence d'un contrôle de conventionnalité mais est fondé sur l'art. 88-1 de la constitution.

Ce contrôle est limité à un double point de vue : quant à son étendue, le juge limite son contrôle à l'incompatibilité manifeste ; la deuxième limite est une hypothèse où le CC n'effectuera pas son contrôle si la directive est contraire à Principe Inhérent à l'Identité Constitutionnelle de la France : dans cette hypothèse, ce principe doit primer.

Les juridictions n'ont jamais défini les P2ICF. Pour la doctrine, ce seront des principes constitutionnels qui n'auraient pas d'équivalent dans les autres pays. Les exemples types sont la laïcité et la continuité du service public.

Dans l'hypothèse normale, le CC fait primer le droit de l'Union alors que dans la logique du P2ICF, il fera primer celui-ci.

Ce contrôle des lois de transpositions n'est jamais effectué en QPC, CC, 2010 "jeu de hasard". Il ne le fait pas car l'article 88-1 n'est pas invocable car ne relève pas des droits et libertés garantis par la constitution.

Le CC, dans l'affaire "Jeremy Forest", avait à contrôler une loi de transposition d'une décision cadre. Dès lors que l'acte de l'Union ne laisse aucune marge de manoeuvre, le juge ne contrôlera pas la norme de transposition au regard de la constitution.

4.3.2 Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs de transposition

CE, Ass, 8 Février 2007, Arcelor. Comme dans la loi, contrôler l'acte revient à contrôler la directive. Le CE rappelle la suprématie de la Constitution, et donc l'obligation constitutionnelle de transposition des directives. Le contrôle de constitutionnalité des actes de transpositions doit donc se faire selon des modalités particulières.

Le juge va distinguer deux situations : 1. Le juge constate qu'il existe un principe européen équivalent au principe constitutionnel invoqué, le JA va contrôler la directive au regard du principe européen, et si il y a une difficulté sérieuse, il posera une question à la CJUE.

2. Si, à l'inverse, il n'y a pas de principe équivalent en droit de l'Union, le CE contrôlera directement l'acte de transposition au regard de la constitution.

Il y a très clairement ici une conciliation entre la suprématie de la constitution et la primauté du droit de l'Union. Dans la première situation, le juge cherche très clairement à éviter la confrontation avec la constitution. Dans la deuxième situation, le juge va faire primer la constitution : c'est l'hypothèse des P2ICF.

Première application de cet arrêt : CE, 12 Décembre 2011, Air Algérie. Le CE refusera d'appliquer la solution Arcelor, car il s'agissait ici d'une loi de transposition et non d'un règlement. Deuxième application dans l'affaire des OGM en 2016.

4.4 Le contrôle de conventionnalité du droit dérivé par le juge interne

Le JA peut-il contrôler les directives au regard d'autres normes internationales ? Ce contrôle a pendant longtemps été refusé, car il refusait de contrôler une norme internationale au regard d'une autre. Deuxième raison : seul la CJUE peut censurer une norme du droit de l'Union, c'est une compétence exclusive qui résulte d'un arrêt de la CJCE, 22 Octobre 1987, Foto-Frost.

Le premier argument, le CE est passé outre en 2011, quand il a concilié deux traités ensemble. Certes, seul la CJUE a le monopole de l'annulation, mais la CJUE n'a pas le monopole de l'interprétation de ces normes, mais plus encore, le juge national est le juge de droit commun et c'est précisément en tant que tel que le CE va accepter progressivement de contrôler au regard des conventions.

Le premier temps de cette évolution est l'arrêt Arcelor, le CE contrôlant une directive au regard d'un principe de droit européen.

Deuxième temps : CE, 10 Avril 2008, CNB, était en cause une directive de l'union, transposée par une loi et appliquée par un règlement, contesté. Le CE a considéré que le règlement, appliqué en l'espèce était incompatible avec la CEDH. Pour la première fois, le CE va contrôler une directive de l'union par rapport à la CEDH. Il est à noter que tous les membres de l'UE sont membre de la CEDH, l'inverse n'est pas vrai, mais ça reste une raison pour que le CE accepte un tel contrôle. Les droits garantis par la CEDH sont aussi garantis dans le droit de l'union, ce sont des PJD, d'après le TUE.

Troisième temps, affaire "Air Algérie", le juge contrôle une directive au regard d'un traité conclu par l'UE. Depuis l'affaire Gisti de 2012, le CE apprécie lui même l'effet direct des conventions conclues par l'Union. Ce contrôle est assez logique car les conventions conclues par l'Union sont supérieures au droit de l'Union.

Quatrième temps, CE, 1er Août 2013, AGPM, concernant les OGM. Était en cause un règlement de l'UE que le requérant considérait comme contraire au principe de précaution de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Ce type de contrôle aurait conduit à violer le principe de primauté. Le CE va rechercher une norme équivalente en droit européen : l'article 191 du TFUE.

Chapitre 5

La loi et les règlements

La définition de la loi comme "norme générale et impersonnelle" est trop simple. On peut lui apposer une définition organique : la norme adoptée par le Parlement. Mais il existe des textes législatifs qui ne viennent pas du Parlement, comme les ordonnances. On peut donc aussi avoir une approche formelle : la loi est un texte qui a valeur législative. On peut aussi lui donner une définition matérielle, l'objet de la loi : ce qui relève du champ d'application de l'article 37 de la constitution.

Concernant le règlement, les choses sont plus simples, la loi le définit à l'art. L200-1 du CRPA : l'acte réglementaire est un acte décisif (qui produit des effets juridiques) ; c'est un acte qui vise des personnes de manière abstraite (au contraire de l'acte individuel qui désigne des personnes de manière nominative). L'acte réglementaire est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir.

Il existe une dégradation de la norme : l'inflation législative, il y a trop de lois, cela contredit un objectif à valeur constitutionnelle, l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme ; tous ces textes n'ont pas la même qualité normative, les textes devraient être généraux mais les textes sont de plus en plus précis et vont très loin, tout en prenant même des dispositions qui n'ont aucune portée juridique (ce sont les dispositions non normatives), que le CC censure depuis le 21 Avril 2005 "Loi pour l'avenir de l'école".

5.1 Les domaines de la loi et du règlement

Les domaines sont posés aux articles 34 et 37 de la constitution. L'article 37 définit la portée du pouvoir réglementaire, qui est une compétence de principe : le gouvernement a compétence dans tous les domaines où le législateur n'est pas compétent.

Le législateur, à l'article 34, a des compétences d'attributions.

Le CC contrôle l'incompétence négative du législateur, c'est à dire l'hypothèse où le législateur n'exerce pas toute sa compétence et la délaisse au pouvoir réglementaire. Cela est censuré par le CC, depuis le 17 Janvier 2002 : "Loi relative à la Corse".

La répartition va céder devant une disposition constitutionnelle spéciale qui peut déroger à cette répartition comme l'article 1er de la constitution qui donne à la loi la compétence de régler la parité. CE, Ass, 7 Mai 2013, CFTC-AGRI, le CE a annulé un décret du PM mettant en place la parité dans des chambres de commerce, jugeant qu'il était incompétent.

5.2 Les empiétements

5.2.1 L'empiétement du législateur sur le domaine réglementaire

En cas d'empiétement de la loi sur les règlements, le Gouvernement dispose de deux procédures. Une avant le vote, une après.

La procédure à priori est disposé à l'article 41 de la Constitution et le gouvernement peut déposer une exception d'irrecevabilité devant le président de l'AN, il peut saisir le CC.

La procédure à posteriori est celle de l'article 37.2 de la constitution, qui pose une procédure de dé-légalisation, le gouvernement va saisir le CC et si celui-ci constate un empiétement, la disposition est dé-légalisée et n'a plus qu'une valeur réglementaire.

Sur la question de l'obligation pour le gouvernement de mettre en oeuvre ces procédures, il y a une évolution en trois temps.

Dans sa décision du 30 Juillet 1982 "blocage des prix", le CC considère que la procédure de l'article 37 est facultative et que le gouvernement peut accepter l'empiétement et ne le censure donc pas.

Dans sa décision du 21 Avril 2005 "Loi sur l'école", le CC refuse toujours de censurer une disposition qui aurait empiété mais le Conseil accepte de dé-légalisé directement la disposition litigieuse.

Dans sa décision du 15 Mars 2012 "Loi de simplification du droit", le CC en est revenu à sa jurisprudence de 1982, le CC ne censure pas l'empiétement et ne dé-légalise pas.

5.2.2 L'empiétement du pouvoir réglementaire sur le domaine législatif

Cet empiétement est en principe prohibé et toujours sanctionné par le Juge administratif. Il est parfois autorisé par dérogation, dans le cadre des ordonnances de l'article 38.

5.3 Le pouvoir réglementaire

Pendant longtemps, les actes réglementaires n'étaient pas considérés comme des actes administratifs, in-susceptible de recours. Mais le 13 Mai 1872, CE "Brac de la Periere", le CE refusait de contrôler les RAP (Règlement d'Administration Publique), considérant que c'était semblable à la loi mais il a fait une revirement de jurisprudence le 6 Décembre 1907 "Compagnie des chemins de fer de l'Est", considérant que les RAP émanaient d'une autorité administrative.

Sous la Constitution de 1958, le CE a rappelé que tous les actes réglementaires sont susceptibles de recours y compris les règlements autonomes de l'article 37 : CE, 26 Juin 1959, Syndicat général des ingénieurs conseils.

5.3.1 Les titulaires du pouvoir réglementaire

Le Premier Ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire au niveau national : article 21 de la Constitution. Les actes réglementaires du PM doivent être contresignés par les ministres compétents, ce qui ne fait pas d'eux les co-auteurs.

Le Chef de l'État participe au pouvoir réglementaire en contresignant les décrets signés en Conseil des Ministres (art. 13 Constitution), ce qui en fait un auteur. Pendant longtemps, le Chef de l'État disposait du pouvoir de police administrative au niveau national (CE, 1919, Labonne), celui a été transféré au PM depuis la Constitution de 1958. Les ministres, en principe, ne disposent pas du pouvoir réglementaire mais il y a une nuance et deux dérogations : les ministres participent à l'exercice du pouvoir réglementaire du PM en contresignant les actes ; les lois peuvent donner compétence réglementaire à un ministre, limité et précis dans son champ et qui s'exerce souvent en matière de police spéciale ; les ministres disposent d'un

pouvoir réglementaire à l'intérieur de leur service en tant que chef de service (dégagé par le CE, 7 Février 1936, Jamart).

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, c'est ce que prévoit depuis 2003 l'article 72 de la Constitution. En pratique, les collectivités disposaient déjà d'un pouvoir réglementaire, mais seulement donné par la loi.

Il existe d'autres titulaires du pouvoir réglementaire. Une loi peut autoriser une autre autorité administrative à exercer un tel pouvoir. Le CC l'a admis le 17 janvier 1989 "liberté de communication", l'habilitation ne doit concerner que des mesures à portée limitée tant dans leurs champs d'application que dans leurs contenus. Autre limite posée par le CC : le pouvoir réglementaire du PM ne peut jamais être subordonné à celui d'une autre autorité administrative.

5.3.2 La typologie des actes réglementaires

5.3.3 L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire

Chapitre 6

Les principes généraux du droit administratif (principes jurisprudentiels)

Deuxième partie

Les missions de l'administration

Troisième partie

Les recours au contentieux