

Note / 20	Correcteur

1 Les rapports du droit public français avec le droit européen et international.

5 Dans l'arrêt Commune de Grande-Synthe (2020), le Conseil d'État considère, dans une décision avant-dire droit, que les engagements internationaux pris par la France (par exemple s'agissant du Protocole de Kyoto de 1998 ou de l'Accord de Paris en 2015) en matière environnementale sont des obligations et il demande au gouvernement de lui fournir les preuves attestant que la France respectera bien ses engagements. Cette décision met en évidence la portée du droit international qui, intégré dans la hiérarchie des normes française, est source d'effectivité et s'impose aux autorités publiques françaises.

20 L'internationalisation du droit public ne s'illustre pas uniquement en droit environnemental mais apparaît comme une dynamique croissante depuis le XX^e siècle au point que certains tel Jean-Marc TUBY, évoquent un « globalisme juridique ». Le droit public français, entendu dans une conception organique comme le droit qui régit les autorités publiques françaises (pouvoirs constitutionnellement institués, autorités administratives, etc.) ou, dans une conception matérielle comme la branche du droit qui comporte le droit constitutionnel, parlementaire et administratif, se trouve confronté à des sources de droit international (accords ou traités internationaux, coutume, principes généraux du droit international) dont l'articulation avec les normes nationales doit être clarifiée. La question de leur place dans la hiérarchie des normes, telle que théorisée par Hans Kelsen, se pose dès lors.

(1) Indiquer la nature du concours.

(2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.

(3) Pour les examens de langues, préciser : active, réserve, service détaché.

(4) Ne rien inscrire dans cette case.

(5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

À ce titre, le droit européen, et tout particulièrement le droit de l'Union européenne, pose des problématiques d'intégration et d'articulation avec d'autant plus d'acuité. Le "droit" européen recouvre, d'une part le droit issu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (1954), protégé par la Cour européenne des droits de l'homme, et d'autre part le droit de l'Union européenne constitué du droit primaire (Traité de l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ainsi que du droit dérivé (article 288 TFUE), articulé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Hors que le droit de l'Union européenne doit prévaloir sur le droit national en vertu des principes d'effet direct et de primauté du droit de l'Union européenne, son articulation avec le droit public national et la cohérence entre les deux systèmes juridiques apparaissent nécessaires.

Dès lors, la question des rapports du droit public français avec le droit international et européen appelle non seulement à interroger les rapports hiérarchiques entre eux, mais également à pointer les potentielles exclusions et rapports conflictuels entre ces systèmes, et à identifier les solutions apportées pour résoudre ou à minima apaiser les points insurmontables. Cette conciliation apparaît essentielle étant du point de vue de la sécurité juridique pour les citoyens comme pour l'administration afin de leur permettre d'avoir une vision claire des normes à respecter que du point de vue de la garantie des droits.

Enfin, au-delà des rapports de systèmes, les rapports plus informels entre ces systèmes juridiques, enrichis par une influence mutuelle peuvent également être analysés et les "apports" du droit français au droit européen et international, et réciproquement, peuvent nourrir les réflexions.

Dans un contexte d'internationalisation du droit, comment le droit public français trouve-t-il à s'articuler

avec le droit européen et international; entre intégration et contradiction ?

Si les rapports entre droit public national et le droit européen et international étaient initialement en partie incertains, ils ont été clarifiés en vue d'une intégration poussée, s'imposant à un niveau élevé de la hiérarchie des normes française (I). Néanmoins, des points de contradiction majeurs persistent, bien que les tentatives de conciliation et les influences réciproques tendent à apaiser les hiatus entre le droit public français et le droit international et européen (II).

Longtemps restés flous voire conflictuels, les rapports du droit public français avec le droit international et européen ont été progressivement clarifiés, faisant du droit international, et tout particulièrement du droit européen, des sources intégrées du droit public français (I).

Les rapports entre les normes de droit public français et celles issues du droit international et européen sont restés incertains alors que leur place dans la hiérarchie des normes française n'a été que progressivement clarifiée (A).

Le passage d'un système dualiste à un système moniste en droit français a été à l'origine de nouvelles incertitudes. La IV^e puis la V^e République fonde un système juridique moniste dans lequel les traités et accords internationaux ont force de lois dès leur ratification (ce qui est fondé en France à l'article 55 de la Constitution de 1958, ainsi que dans le Preambule de 1946). Aucune loi de transposition n'est dès lors nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accord international.

105

Cette articulation diffère d'un système dualiste, tel qu'il n'existait sous la III^e République où une loi de transcription était nécessaire (lois constitutionnelles de 1875).

110

Dans le système moniste actuel, la réciprocité dans l'application de l'accord apparaît comme l'unique condition nécessaire à l'application d'un traité, au nom du principe de pacta sunt servanda (« le traité lie les parties ») tel qu'exprimé à l'article 55 de la Constitution.

115

Dès lors, la place des différentes normes internationales dans la hiérarchie des normes française a dû être progressivement définie.

120

Ainsi, la place de l'acte antérieur vis-à-vis du traité postérieur, a été rapidement clarifiée, considérant que le traité postérieur prévaut sur les actes administratifs (CE, 1952, Dame Kirkwood) et les lois antérieures (sur la base de l'article 55 de la Constitution, et d'autant plus si le traité relève des matières définies à l'article 53 de la Constitution nécessitant une autorisation parlementaire pour être ratifié), la question de la loi postérieure a été délicate à trancher. Elle met en évidence la difficile articulation des normes avec une tradition légicentriste française dans laquelle la loi « est l'expression de la volonté générale ».

125

130

A ce titre, le Conseil d'Etat a longtemps refusé d'écarter une loi contraire à une convention internationale (CE, 1968, Syndicat des fabricants de semoule française), alors même que le Conseil Constitutionnel avait refusé de faire ce contrôle (CC, 1975, IVG) considérant que le contrôle de conventionnalité revenait aux juges administratif et judiciaire. Ce n'est que progressivement que la primauté d'une convention internationale sur une loi postérieure a été reconnue : — par la Cour de Cassation (Cass, 1975, Société des cafés Jacques Vabre), par le Conseil Constitutionnel en tant que juge électoral (CC, 1988, Val d'Orze) puis par le Conseil d'Etat (CE, 1995, Nioly).

135

140

Note / 20	Correcteur

N° d'anonymat (4)
2327

1 Plus encore, l'articulation entre le droit public français et les autres sources du droit international a été tardivement clarifiée. Ainsi, si la coutume peut produire des effets en droit interne, elle ne prévaut pas sur les lois (CE, 5 1999, Aquaone). La France ne reconnaît pas officiellement le ius cogens, ie les normes impératives de droit international puisqu'elle a refusé de signer la Convention de Vienne de 1969, bien qu'elle affirme respecter ces principes

10 Néanmoins, on perçoit donc que la hiérarchisation des normes internationales et des normes internes a été une construction progressive qui n'allait pas nécessairement de soi, mais qui semble aujourd'hui clarifiée.

*

15 Le droit public français intègre désormais le droit international, et tout particulièrement le droit européen, qui deviennent des sources naissantes du droit public français. (B)

20 Le droit public français est forcé d'évoluer sous l'influence du droit international, et a fortiori du droit de l'Union européenne.

Ainsi, le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme peut nécessiter des évolutions du droit français. Par exemple, le cadre des écoutes téléphoniques, qui n'était pas compatible avec la CESDH a (CESDH, 1991, Kourlis) a conduit à la création d'une instance de contrôle indépendante (désormais nommée Commission de contrôle des techniques de renseignement depuis 2015) et une évolution du cadre législatif.

30 Le droit de l'Union européenne est dans un rapport encore plus poussé avec le droit public français. Ainsi, ce tant le

(1) Indiquer la nature du concours.
 (2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.
 (3) Pour les examens de langues, précisez : active, réserve, service détaché.
 (4) Ne rien inscrire dans cette case.
 (5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

droit primaire (CJCE, 1964, Costa / Enel) que le droit dérivé (CJCE, 1973, Van Duyn s'agissant d'une directive) est d'effet direct et doit s'appliquer au niveau national. Ce qui a par exemple conduit à interdire l'application de normes contraires à une directive qui n'est pas encore transposée en droit interne (CE, 1984, Fédération des sociétés de protection de la nature) et à rendre nécessaire d'abroger tout acte administratif contraire à une directive européenne (CE, 1989, Italia). La jurisprudence européenne peut également avoir des effets sur le droit public français. Par exemple, l'ordonnance de 2017 sur la propriété des personnes publiques prend en compte la jurisprudence de la CJUE (CJUE, 2014, Promopresse) en imposant des obligations de transparence à l'égard des contrats liés à la domanialité publique.

Plus encore, le respect des normes internationales et européennes est garanti par des mécanismes de contrôle.

Tout d'abord, la reconnaissance du contrôle de conventionnalité par les juges administratif et judiciaire est une spécificité française où le juge ordinaire peut écarter une loi nationale qui méconnaîtrait une convention internationale (sans toutefois que cette loi soit abrogée, ce qui n'est pas du ressort du juge ordinaire).

De plus, les mécanismes de question préjudicielle tant au niveau de l'Union européenne (article 256 TFUE) et que de la CEDH (Protocole 16) permettent d'assurer une pleine compréhension et application des normes européennes par les juges nationaux. Ainsi, un juge français doit poser une question préjudicielle à la CJUE en cas de doute sur l'interprétation du droit de l'UE, sauf en cas d'acte suffisamment clair, en vertu de la théorie de l'acte clair promue par le Conseil d'Etat (CE, 1968, Société des pétroles Shell - Berre) reconnue par la CJUE (CJUE, 1982, CILFIT).

70 Enfin, la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat pour non-respect du droit international et européen est un symbole fort de la prédominance du droit international et européen. En effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée en cas de non-respect d'une norme européenne tant par un acte administratif (CJCE, 1991, Francoïtch, CE, 1992, Arizona Tobacco) que par une loi (CJCE, 1996, Braberie du pêcheur; CE, 2007, Gardedieu) ou encore par une décision juridictionnelle (CJCE, 2003, Wobler; CE 2008, Bernas) ce qui est une preuve s'agissant de l'UE.

80 La classification du rapport entre le droit public français et le droit international et européen a donc conduit à reconnaître leur rôle prééminent, alors qu'ils sont désormais intégrés dans le droit public français et qu'ils tendent parfois à le supplanter. Néanmoins, les débats et les oppositions, s'agissant principalement de la place de la norme constitutionnelle, révèlent que l'intégration n'est pas complète et que des rapports conflictuels subsistent entre les différents systèmes juridiques.

95 Si certaines oppositions voire incompatibilités subsistent, les rapports entre le droit public français et le droit international et européen sont aussi source d'enrichissement voire d'influences croisées plus ou moins informelles (II).

100 Certaines oppositions voire incompatibilités continuent de subsister entre le droit public français et le droit international et européen, en dépit de certaines tentatives d'aménagement et de conciliation (A).

105

La place de la norme constitutionnelle apparaît comme la principale source d'opposition entre le droit public français et le droit international et européen.

110

Ainsi, le droit européen et international refuse la suprématie des normes constitutionnelles, qu'il s'agisse du droit de l'UE qui prévaut sur les constitutions nationales (CJUE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft), de la CESDH qui a le caractère de norme constitutionnelle (CEDH, 1995, Loizidou c/ Turquie) ou du droit international qui interdit l'invocation de normes constitutionnelles

115

pour ne pas en respecter les normes (CITJ, 1936, Refugiés de Danzig). À l'inverse, la suprématie de la Constitution française sur les normes internationales a été rappelée à de nombreuses reprises et reconnue tant par le Conseil d'État (CE, 1998, Samaa et Levaucher)

120

que le Cour de Cassation (Cass, 2000, Pauline Fraire) que le Conseil Constitutionnel (CC, 2004, traité instituant une constitution pour l'Europe). Dès lors, un traité international contraire à la Constitution ne pourra pas entrer en vigueur comme c'est le cas de la

125

Charte des langues régionales et minoritaires (CC, 1999, Charte des langues régionales et minoritaires)

Néanmoins, des tentatives de conciliation sont à relever, qui visent à résorber le hiatus entre les deux systèmes.

130

D'une part, s'agissant du droit européen, les méfiances nationales sont de plus en plus mises en compte pour éviter des cas de rupture franche. Ainsi, la CJUE avait rappelé que le droit de l'UE s'inspire du principe constitutionnel national (CJUE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft). D'autre part, du

135

côté du droit national français, il est possible de modifier la Constitution pour permettre la ratification d'un traité initialement incompatible, comme cela a été fait à six reprises (par exemple s'agissant du

140

Traité de Maastricht en 1992), ce qui se déduit par une lecture a contrario de l'article 64 de la Constitution

Note / 20	Correcteur

1 De même, s'agissant du respect des spécificités du droit de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel ne prend en compte que les « attentes à l'égard de la souveraineté nationale », dans le cas de la transposition du droit de l'Union européenne. (CC, 1988)

10 De surcroît, les tensions entre le droit public français et le droit international et européen se perçoivent au travers des ~~bon~~ interprétations parfois difficilement conciliables entre les cours nationales et internationales.

15 Ainsi, Bruno LASSERRE évoque un « dialogue régulier » (2005) entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice de l'Union européenne sur les enjeux du numérique. En effet, la CJUE a invalidé la possibilité d'exiger une conservation des données de communication d'une durée illimitée de la part des opérateurs, considérant que les mêmes devaient être circonscrites et pour une durée limitée. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt Date Protection network ⁽²⁰¹⁰⁾ a toutefois considéré que la menace terroriste pesant de façon permanente sur la France justifiait la conservation des données afin de préserver la sécurité et l'ordre public. Ceci n'est pas sans rappeler la « guerre des juges » évoquée par le commissaire du gouvernement. B. GENEVOIX (CE, 1978, John-Bendit)

25 Toutefois, les juges français ont également cherché de résoudre les potentielles contradictions entre les systèmes juridiques. À ce titre, la théorie des équivalences instaurée par la jurisprudence (CE, 2007, Souette) incite le juge à rechercher avant tout si le droit de l'Union européenne ne présente pas de garanties équivalentes à celles du droit public national,

(1) Indiquer la nature du concours.

(2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.

(3) Pour les examens de langues, préciser : active, réserve, service détaché.

(4) Ne rien inscrire dans cette case.

(5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

avant de considérer une norme européenne comme incompatible avec les principes fondamentaux français.

35 Au ⁺ ^{conflictuel} sur, les rapports entre droit public français et le droit international et européen peuvent trouver à s'appuyer, voire même à s'enrichir mutuellement.

*

40 Enfin, les rapports entre le droit public français et le droit international et européen peuvent aussi être perçus comme des sources d'enrichissement, dans des rapports d'influence plus ou moins formels (B)

45 Tout d'abord, le droit public français s'enrichit et enrichit le droit international et européen.

Ainsi, le droit public français a pu s'enrichir du principe juridique porté au niveau européen, tel le principe de sécurité juridique qui a été initialement reconnu par la CJCE (CJCE, 1962, Bosph) puis reconnu en droit français comme principe général du droit (CG 2006, KPMG). De même, le législateur français a pu anticiper et remettre en adéquation ex ante avec le droit de la CESDH, comme ce fut le cas avec la loi sur la garde à vue en 2010.

55 À l'inverse, le droit français peut enrichir le droit international et européen. La notion d'"intérêt général", a été reprise en droit de l'Union européenne, et justifiée par exemple "des dérogations au régime d'aides d'État aux organismes exerçant des activités économiques d'intérêt général" (STEG) (art 106. 2 TPE)

65 Plus encore, les normes de droit international et européen font l'objet d'une mobilisation croissante par les juges français, mettant à jour une pleine appropriation de ces normes.

Ainsi, le juge de référé a par exemple progressivement accepté de prendre en compte le contrôle de conventionnalité

d'abord s'agissant du DUE (CE, 2010, Diakité) puis du droit international (CE, 2016, Prime Gonzalez-Gomez).

Les juges mobilisent de façon normative toute la palette des normes européennes, jusqu'à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui jouit l'objet de références croissantes selon J.M. STUÉ (2017, L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Plus encore, les juges peuvent parfois mobiliser voire conduire sur les normes internationales. C'est par exemple le cas de la jurisprudence du Conseil d'Etat Magueta (2002) où le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité d'engager la responsabilité de l'état français au nom d'un délai de paiement européen qui contreviendrait au droit à un recours effectif reconnu à l'article 6 de la CESDH, comme le souligne H. GUYOMAR (2019, Les relations entre les cours nationales et la Cour européenne des Droits de l'Homme).

Pour conclure, les rapports entre le droit public national et le droit européen et international manifestent les difficultés à articuler des systèmes juridiques distants mais faisant l'objet d'une interpénétration croissante. En dépit d'une incertitude initiale sur la place à accorder au droit international et européen en droit interne et en dépit de points de conflualité, les rapports entre le droit public français et le droit européen et international apparaissent aujourd'hui clarifiés, ménageant autant que possible les incertitudes. Plus encore, si le droit international et européen, désormais pleinement intégrés au droit public national, s'affirment comme des sources importantes des normes juridiques de

105

droit public français, la suprématie de la Constitution française et les influences réciproques entre droit public français et droit européen et national résument la respecté d'un droit public national dominé par le droit européen et national. Peut-être plus qu'une hiérarchie des normes intégrant le droit international et européen faut-il penser un « réseau de normes » auquel répond un « réseau de règles » (: OST et DE KERCHOVE, 2003)

115

120

125

130

135

140