

Les effets juridiques, en droit interne, de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant

Conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 23 avril 1997, *Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI)*

Ronny Abraham, Maître des requêtes au Conseil d'Etat ; Commissaire du gouvernement

**I.** La loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration a introduit dans le code de la sécurité sociale les articles L. 115-6, L. 115-7, L. 161-16-1, L. 161-18-1, L. 161-25-1 et L. 161-25-2 qui ont pour objet, en substance, de subordonner le bénéfice de certaines prestations à la preuve du caractère régulier du séjour en France du demandeur, lorsqu'il est étranger, alors qu'auparavant la condition de régularité du séjour n'était exigée que pour l'ouverture du droit aux prestations familiales. Le législateur a renvoyé à des décrets (simples) le soin de fixer « la liste des titres ou documents attestant la régularité de (la) situation (de l'intéressé) ».

A cette fin, ont été pris le même jour deux décrets : le décret n° 94-820 du 21 septembre 1994 relatif aux ressortissants étrangers autres que ceux des Etats membres de la Communauté européenne et des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ; le décret n° 94-821 relatif aux ressortissants de ces derniers Etats.

Les deux décrets vous ont été régulièrement déférés par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI).

Vos deuxième et sixième sous-sections réunies ont examiné les deux pourvois dans leur séance du 18 novembre dernier. La requête dirigée contre le décret n° 94-821 a été rejetée par une décision du 9 décembre 1996 (req. n° 163044). Celle dirigée contre le décret n° 94-820 (relatif aux étrangers « ordinaires ») a été, en revanche, renvoyée devant votre Section en raison d'une question de droit délicate qu'elle présente à juger.

Avant d'aborder cette question, nous examinerons ceux des moyens de la requête qui ne présentent pas de difficulté particulière, et dont la solution est d'autant moins douteuse, à présent, qu'ils sont en grande partie identiques à ceux qui étaient invoqués au soutien de l'autre requête, déjà rejetée.

**II.** Il est soutenu, d'abord, que le décret attaqué aurait dû comporter le contreseing des ministres des Affaires étrangères et du Travail. Mais l'article 22 de la Constitution n'exige le contreseing que des ministres « chargés de l'exécution » du décret, ce qui, s'agissant d'un décret réglementaire, doit s'entendre de ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret, ce que rappelle la décision précitée du 9 décembre 1996, qui écarte un moyen identique dirigé contre l'autre décret du même jour, et que n'ignore sans doute pas l'association requérante. Or, aucun des deux ministres dont la requérante déplore l'absence de contreseing n'est appelé à prendre de telles mesures, et n'avait donc constitutionnellement à figurer parmi les contresignataires.

Le deuxième moyen est tiré de la violation du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel « (la Nation) garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Dans la décision précitée du 9 décembre 1996, vos sous-sections réunies ont écarté *au fond* le même moyen invoqué contre le décret relatif aux ressortissants européens. C'est qu'en effet le ministre de l'Intérieur indiquait, dans son mémoire en défense, que ce décret-là n'avait pas été pris, à strictement parler, pour l'application des dispositions du code de la sécurité sociale

introduites par la loi du 24 août 1993, celles-ci n'étant pas applicables, selon lui, aux ressortissants communautaires et à ceux de l'Espace économique européen, mais seulement dans un souci d'harmonisation avec les règles édictées simultanément pour les étrangers soumis au droit commun, par le décret présentement attaqué. Cela explique, même si cette analyse n'était pas des plus convaincantes, que les sous-sections réunies aient préféré répondre au moyen sur le fond plutôt que de lui opposer l'écran législatif.

Dans la présente affaire, au contraire, il est certain que la loi fait obstacle au contrôle de constitutionnalité qu'on vous demande d'exercer sur le décret : si le moyen consiste à reprocher au décret attaqué de réserver le droit aux prestations en cause à ceux des étrangers qui justifient de leur séjour régulier en France, au lieu de l'accorder à *tous*, comme le dit le Préambule, vous ne pourrez que lui répondre que le gouvernement n'a fait sur ce point que tirer les conséquences de la loi, dont c'était précisément l'objet et que, par suite, le moyen, qui implicitement mais nécessairement tend à contester la constitutionnalité de la loi, est inopérant. Au demeurant, chacun sait que la loi du 24 août 1993 a été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, et que les dispositions promulguées ont été déclarées conformes à la Constitution par la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, notamment celles qui sont ici en discussion par le 120<sup>e</sup> considérant de ladite décision.

En troisième lieu, il est soutenu que le décret attaqué méconnaîtrait la législation en vigueur sur deux points : il serait contraire à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale (qui n'a pas été modifié par la loi du 24 août 1993) et à l'article 48 de ladite loi.

Le premier texte, de portée générale, a pour objet de prolonger le droit aux prestations sociales d'un an après qu'a pris fin la situation qui l'a fait naître ; le second conserve, en tout état de cause, les droits à prestations acquis partout étranger à raison de ses cotisations versées avant la date d'entrée en vigueur de la loi.

Mais il suffit de constater que le décret attaqué, s'il ne rappelle pas ces dispositions législatives, ce qu'il n'était pas tenu de faire, n'a pas pour objet, et ne saurait avoir pour effet, de les écarter. Elles continueront donc à s'appliquer.

En quatrième lieu, est invoquée la violation de la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail, du 28 juin 1962, relative à l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, dont l'article 4-1 stipule que « en ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence », sauf dans les cas limitativement énumérés à l'article 4-2, lequel permet à l'Etat, pour certaines prestations que définit cette stipulation, de subordonner leur bénéfice à la condition que le bénéficiaire ait résidé sur son territoire au-delà d'une certaine durée. Mais il résulte du rapprochement des paragraphes 1 et 2 de cet article 4 (que vous êtes compétents pour interpréter vous-mêmes) que la formule « sans condition de résidence » employée au paragraphe 1 signifie : sans condition de *durée* de résidence ; elle ne fait pas obstacle à une condition de régularité du séjour.

Sont invoqués aussi, en cinquième lieu, les accords d'association et de coopération conclus par les Communautés européennes avec des Etats tiers tels que l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Turquie, qui posent le principe de l'égalité de traitement des ressortissants de ces pays avec les travailleurs des Etats membres en matière de sécurité sociale.

Mais vous constaterez, sans même avoir à vous interroger sur l'effet direct de tels accords, question qui est résolue de manière fort nuancée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (v. par ex. les arrêts rendus dans l'affaire *Pabst et Richard* - 9 févr. 1982, aff. 17/81 - et dans l'affaire *Kupferberg* - 26 oct. 1982, aff. 104/81 - qui répondent par l'affirmative pour l'article 53, paragraphe 1, de l'accord d'association CEE-Grèce et l'article 21 de l'accord CEE-Portugal, et l'arrêt rendu dans l'affaire *Demirel* - 30 sept. 1987, aff. 12/86 - qui répond par la négative pour l'article 12 de l'accord CEE-Turquie), que le décret attaqué, qui vise (comme la loi) les étrangers en général, doit se comprendre comme ayant entendu réserver l'application des conventions comportant des stipulations particulières au profit des ressortissants de certains Etats (outre ceux de la Communauté européenne et de

l'Espace économique européen, qui sont soumis à l'autre décret du même jour). Le moyen, en tout état de cause, ne peut donc qu'être écarté.

**III.** Enfin - et nous en arrivons à la seule question délicate du dossier - , est invoquée la violation des articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant, qui stipulent respectivement : « Les Etats reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux [...]. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » (art. 24-1) ; « les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale [...] et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » (art. 26-1) ; enfin, « les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » (art. 27-1).

Ce n'est pas le *sens* de la réponse à faire au moyen qui peut prêter à hésitation. Il ne pourra qu'être écarté ; non pas en raison d'un écran législatif qui a perdu toute portée depuis l'arrêt *Nicolo*, mais parce que, en tout état de cause, ni la loi ni son décret d'application ne méconnaissent, en subordonnant le bénéfice des prestations sociales à la régularité du séjour de l'étranger, les droits garantis par les stipulations précitées, pour des raisons analogues à celles qui ont conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 13 août 1993, et vos deuxième et sixième sous-sections réunies, dans leur décision du 9 décembre dernier, à estimer que les nouvelles règles législatives et l'autre décret du 21 septembre 1994 n'étaient pas contraires au onzième alinéa du Préambule de 1946 qui garantit notamment à l'enfant le droit à la protection de la santé et de la sécurité matérielle.

Mais c'est la *motivation* de votre réponse qui pose problème : devez-vous écarter le moyen comme *mal fondé*, ou le déclarer *inopérant* motif pris de l'absence d'effet direct des stipulations invoquées ?

Cette question renvoie en réalité à deux autres, qui sont de difficulté inégale.

Il y a lieu de se demander, d'abord, si lesdites stipulations sont ou non d'effet direct, en d'autres termes si elles sont de nature à faire naître directement dans le chef des particuliers des droits subjectifs dont ceux-ci seraient fondés à se prévaloir devant les juridictions nationales.

En cas de réponse négative, il faudra se demander, ensuite, si ces stipulations, bien que dépourvues d'effet direct, sont néanmoins invocables en justice au soutien d'un recours dirigé contre une disposition *réglementaire* prétendument incompatible avec elles (ou, ce qui revient au même, d'une exception d'illégalité dirigée contre une telle disposition).

La première question appelle une solution certaine. La seconde, en revanche, est difficile : c'est elle, vous l'avez compris, qui a justifié le renvoi de l'affaire devant votre formation de jugement.

Avant de l'aborder, il faut nécessairement répondre à la question de l'effet direct : car si vous répondiez à cette question par l'affirmative - ce qui, disons-le tout de suite, nous paraît hautement improbable - il serait évident que les stipulations en cause peuvent être invoquées dans tout litige soumis au juge national, qu'il porte sur la légalité d'une décision *individuelle* ou, *a fortiori*, sur celle d'un acte *réglementaire*.

C'est seulement en cas de réponse négative que se poserait la question de l'invocabilité des stipulations conventionnelles aux fins d'obtenir l'annulation d'un acte réglementaire, étant entendu qu'une telle réponse négative emporterait évidemment (mais ce n'est pas le cas d'espèce) l'impossibilité d'invoquer ces règles au soutien de la revendication d'un droit individuel.

**A.** Commençons donc par rechercher *les critères de l'effet direct d'un engagement international*.

Aucune de vos décisions n'a jamais cherché à systématiser ces critères, ni à donner une définition générale et complète de la notion d'effet direct. On peut cependant tenter, à partir de l'ensemble des arrêts (en fait, assez peu nombreux) par lesquels vous avez reconnu ou au contraire dénié à telle ou telle stipulation internationale un caractère d'effet direct, de dégager une synthèse.

1. Avant de nous y employer, nous croyons devoir faire trois observations préliminaires.

a) La première est que la discussion qui va suivre laissera en dehors de son objet la question des effets directs des traités communautaires et des accords conclus par les Communautés européennes avec des Etats tiers, car la réponse à cette question ressortit non à votre appréciation souveraine mais à celle de la Cour de justice des Communautés européennes, dès lors qu'il s'agit d'un problème d'*interprétation du droit communautaire* : il en résulte qu'en cas de doute, et même si la Cour de Luxembourg retient, pour juger de l'effet direct d'une stipulation communautaire, des critères qui ne sont pas très différents des vôtres, vous devez, plutôt que d'appliquer vous-mêmes ces critères, lui renvoyer la question préjudicielle relative au point de savoir si la stipulation dont vous devez faire application au litige est ou non d'effet direct (v. les arrêts précités de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à l'effet direct des accords d'association, qui ont tous été rendus sur renvoi de juridictions nationales).

Nous n'envisagerons donc que la question de l'effet direct des traités qui sont extérieurs à la sphère communautaire. Cela ne signifie pas pour autant qu'un examen de la jurisprudence communautaire soit sans intérêt pour la matière qui nous occupe : mais c'est plutôt à titre de comparaison qu'un tel examen peut être éclairant, et surtout en ce qui concerne les accords internationaux de la Communauté, puisque, en somme, le juge communautaire se trouve, en présence de ces accords, dans la même situation que le juge national que vous êtes face aux traités conclus par l'Etat.

b) La seconde observation est importante, car elle porte sur un point qui trop souvent est source de confusion. Ce n'est pas, en principe, *dans le droit international* qu'il faut chercher la réponse à la question de l'effet direct des traités internationaux, mais *dans le droit national*. Le droit international est, en effet, normalement indifférent par nature à l'égard du statut juridique des traités dans l'ordre interne, question que, de manière très significative, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités se garde tout à fait d'aborder. C'est que, pour le droit international, cette question doit être réglée par chaque Etat dans le cadre de ses propres règles de droit interne, notamment constitutionnelles, pourvu que cet Etat respecte ses engagements conventionnels par les moyens qui lui paraissent les mieux appropriés, faute de quoi il engagerait sa responsabilité internationale. Il n'en va autrement que dans le cas, très exceptionnel, où le traité qu'il s'agit d'appliquer a lui-même prévu que ses stipulations seraient directement invocables devant les juridictions des Etats parties, auquel cas, en vertu d'une logique irréfutable, l'obligation pour l'Etat de respecter le traité implique celle de respecter aussi cette clause particulière, donc de faire produire au traité un effet direct dans son ordre interne. Comme l'a fort bien résumé la Cour de Luxembourg dans son arrêt *Kupferberg* de 1982, précité, « selon les règles générales du droit international, tout accord doit être exécuté de bonne foi par les parties. Si chacune des parties contractantes est responsable de l'exécution complète des engagements qu'elle a souscrits, il lui appartient, en revanche, de déterminer les moyens de droit propres à atteindre cette fin dans son ordre juridique, à moins que l'accord, interprété à la lumière de son objet et de son but, ne détermine, lui-même, ces moyens » (par. 18).

Lorsqu'on ne se trouve pas dans le cas exceptionnel où le traité a lui-même prévu son applicabilité directe en droit interne, on doit en déduire que les Etats parties ne sont pas tenus d'introduire le traité dans leur ordre juridique national. Mais, et c'est là le point essentiel, cela ne signifie pas pour autant que le traité aurait entendu *exclure* son effet direct en droit interne : il faut seulement comprendre que chaque Etat est libre d'adopter à cet égard les règles qu'il préfère, selon le principe général du droit international qui est d'abandonner cette question au droit national. Ainsi, par exemple, si la Cour européenne des droits de l'homme a jugé




qu'aucune disposition de la Convention européenne ne pouvait s'interpréter comme faisant obligation aux Etats parties de donner à leurs tribunaux la compétence d'appliquer directement ce traité, de telle sorte que les Etats « dualistes » tels que le Royaume-Uni ou les pays scandinaves ne se trouvent pas, de ce seul fait, en infraction avec la Convention (6 févr. 1975, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c/ Suède*, série A, n° 20), elle n'a pas voulu dire par là que les termes de la Convention s'opposaient à son applicabilité directe, mais simplement qu'ils ne la rendaient pas obligatoire, laissant la question sous l'empire exclusif du droit national.

C'est donc à celui-ci qu'il y a lieu de se référer en règle générale, et donc, pour ce qui concerne notre pays, d'abord à l'article 55 de la Constitution.

L'exégèse du traité lui-même n'est que d'un secours limité pour trancher la question de ses effets directs : s'il peut en résulter, très exceptionnellement, une *obligation* d'incorporation dans l'ordre interne, il ne peut jamais s'en déduire (réserve faite, sans doute, des traités communautaires) une volonté, conventionnellement obligatoire, d'exclure de tels effets.

c) Enfin, une dernière remarque préliminaire : vous n'avez jamais posé en règle qu'il fallait raisonner *globalement* pour apprécier si un traité avait un caractère d'effet direct. S'il n'est pas exclu *a priori* que la totalité des stipulations d'un traité ait un tel caractère, ou à l'inverse qu'aucune d'entre elles n'en soit revêtue, il peut fort bien arriver que certains articles, ou même certaines clauses de certains articles, aient un effet direct, et d'autres non.

C'est précisément dans cette direction que votre jurisprudence s'est déjà largement engagée en ce qui concerne la Convention relative aux droits de l'enfant.

Vos sous-sections réunies ont ainsi jugé que l'article 9 (qui consacre, en substance, le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents) était dépourvu d'effet direct (29 juill. 1994, *Préfet de la Seine-Maritime, Rec.*, tables p. 954 ) , de même que les articles 12 (le droit d'exprimer librement son opinion) et 14 (le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion : 3 juill. 1996, *Paturel, Rec.*, tables n° 140872 ) , tandis que l'article 16, qui garantit le droit de l'enfant au respect de sa vie privée et familiale, en des termes très voisins de ceux de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, est d'effet direct (10 mars 1995, *Demirpence, Rec.*, tables p. 610 ) .

2. Naturellement, cette répartition n'est pas arbitraire : elle obéit à des critères dont nous allons essayer à présent, sans en surestimer la cohérence inévitablement sujette à caution, de faire la synthèse.

Il nous semble qu'on peut affirmer qu'en droit français, depuis l'adhésion de notre système juridique au principe moniste en vertu de l'article 26 de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par l'article 55 de la Constitution de 1958, les traités internationaux, incorporés à l'ordre juridique national par l'effet de leur ratification et de leur publication au *Journal Officiel*, sont généralement présumés produire des effets directs en droit interne, c'est-à-dire créer des droits subjectifs dont les particuliers peuvent se prévaloir devant le juge national.

Mais cette présomption cède dans deux séries d'hypothèses.

a) En premier lieu, l'effet direct est écarté lorsque l'*objet même* de la norme conventionnelle est de régler exclusivement les relations entre les Etats parties et non pas de garantir des droits au bénéfice des particuliers. Dans ce cas, ce qui conduit à écarter l'effet direct, c'est la considération que les *destinataires* de la règle posée ne sont pas les individus, de telle sorte que ceux-ci sont sans qualité pour s'en prévaloir.

Une parfaite illustration de cette hypothèse est fournie par votre décision d'Assemblée du 8 mars 1985, *Garcia-Henriquez* (*Rec.* p. 70 ; *RD publ.* 1985.1130, concl. Genevois). Etait invoquée dans cette affaire, au soutien de la demande d'annulation d'un décret d'extradition, la violation par le gouvernement d'une stipulation de la convention d'extradition de 1850 applicable entre la France et la Colombie, qui faisait obligation à chacun des Etats parties,

avant d'accorder l'extradition d'un ressortissant de l'autre Etat à destination d'un Etat tiers, de consulter le gouvernement de cet autre Etat. M. Garcia-Henriquez était colombien, la France avait accordé son extradition aux Etats-Unis d'Amérique, mais le gouvernement colombien n'avait pas été consulté préalablement à cette décision. Vous avez cependant écarté le moyen, en relevant que la stipulation invoquée « crée seulement des obligations entre Etats sans ouvrir de droits aux intéressés ».

Pourtant, vous admettez bien, en règle générale, que les conventions d'extradition sont d'effet direct et que leur méconnaissance peut être utilement invoquée au soutien du recours contre le décret par lequel le gouvernement accorde l'extradition, depuis votre célèbre décision d'Assemblée *Dame Kirkwood* du 30 mai 1952. Mais vous avez estimé que cette stipulation particulière n'avait pas été introduite dans l'intérêt de la personne extradée, mais uniquement dans celui des Etats parties. En d'autres termes, l'individu extradé ne possède pas un droit à ce que le gouvernement qui l'extrade consulte celui de l'Etat dont il est le ressortissant. C'est ce dernier Etat qui possède un droit - d'origine conventionnelle - à être consulté avant l'extradition de son ressortissant. Seul cet Etat pourrait donc se prévaloir de la méconnaissance de ce droit, et il ne pourrait le faire que devant un juge international, étant sans qualité pour former devant le juge interne un recours contre la décision accordant l'extradition de son national.

C'est une question de même nature que s'est posée votre Section du contentieux lorsqu'elle a eu à déterminer, dans l'affaire *M<sup>me</sup> Bouilliez* (29 janv. 1993, *Rec.* p. 15 ; *RFDA* 1993.794, concl. Scanvic), si l'article 5 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, qui stipule que « les fonctions consulaires consistent à [...] protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants », avait pour objet de garantir, au bénéfice des ressortissants de l'Etat d'envoi, un véritable droit à la protection consulaire, ou seulement une obligation, pour l'Etat de résidence, de ne pas entraver l'exercice par le consul de ses fonctions de protection. Dans la première interprétation, la convention crée des droits qui ont deux titulaires : l'Etat d'envoi, qui a le droit au respect par l'Etat de résidence des fonctions de son consul, et l'individu, qui a le droit d'être protégé par son consul ; dans le second, la Convention ne crée de droit que pour l'Etat d'envoi (et une obligation corrélatrice pour l'Etat d'accueil). Vous avez opté pour la première interprétation, ce qui témoigne sans doute de votre inclination plus grande que par le passé à admettre l'effet direct des conventions internationales, ou, si l'on veut, de votre plus grande rigueur dans l'appréciation des exceptions à la présomption d'effet direct.

b) De nature très différente est la *seconde* série d'hypothèses où vous écartez l'effet direct : il s'agit de stipulations dont l'objet est, sans aucun doute, de garantir des droits au bénéfice des particuliers, mais qui sont formulées dans des termes trop généraux pour se suffire à elles-mêmes, et pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers. En pareille hypothèse, ce qui s'oppose à l'effet direct, ce n'est pas l'objet de la norme, c'est son *absence de précision* ou son caractère *conditionnel* (alors que dans le cas précédent, la règle peut être parfaitement précise, cela importe peu). La norme internationale tend à protéger les particuliers, elle vise à leur garantir des droits, mais elle suppose nécessairement l'intervention d'une législation nationale d'application sans laquelle elle est impuissante à produire des effets concrets. On n'est pas très loin, ici, de l'hypothèse d'une législation nationale dont la mise en oeuvre est manifestement impossible aussi longtemps que ne sont pas intervenus les décrets d'application, ou d'un principe constitutionnel qui, eu égard à sa formulation générale, suppose une mise en oeuvre législative.

C'est à ce second critère que se rattache, très clairement, votre jurisprudence relative à l'absence d'effet direct de la Charte sociale européenne : (20 avr. 1984, *Ministre du Budget c/ M<sup>lle</sup> Valton et M<sup>lle</sup> Crépeaux*, *Rec.* p. 148). C'est à lui aussi que se rattachent vos décisions précitées déniaut à plusieurs stipulations de la Convention sur les droits de l'enfant un effet direct. Si vos arrêts utilisent aussi dans ce cas, habituellement, la formule selon laquelle la stipulation en cause « crée seulement des obligations entre Etats sans ouvrir de droits aux particuliers » (v. par ex. la décision précitée du 29 juillet 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, à propos de l'article 9 de la Convention de New York), il faut cependant observer qu'elle est ici moins bien adaptée, et qu'elle peut même prêter à confusion : l'objet de la norme n'est pas, à

l'évidence, de régler seulement les rapports d'Etat à Etat, même si elle a aussi, et d'abord, au plan du droit international, valeur d'engagement interétatique ; c'est bien de protéger les particuliers en leur conférant des droits, mais ceux-ci supposent, pour être effectifs, l'édition d'une législation que les Etats parties sont tenus d'adopter, même s'ils disposent à cette fin d'une marge de liberté qui croît en proportion de la généralité de l'objectif défini par le traité.

c) Enfin, l'on met souvent en avant un troisième critère de l'effet direct, qui serait tiré de la *rédaction* même de la stipulation conventionnelle en cause. Ainsi, des formules telles que « les Etats parties s'engagent à garantir » tel avantage ou « s'engagent à reconnaître » tel droit (employés, par exemple, dans la Charte sociale européenne et dans le Pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), auraient pour conséquence, par elles-mêmes, d'exclure l'effet direct, tandis que l'expression « les Etats reconnaissent » ou « les Etats garantissent » les droits énumérés ne l'excluerait pas, voire l'impliquerait. On trouve notamment le reflet de cette conception dans l'étude élaborée en 1985 par la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat et intitulée *Droit international et droit français*, p. 49-50, qui paraît faire grand cas de ce critère rédactionnel. Qu'il nous soit permis d'exprimer à cet égard le plus grand scepticisme. La rédaction employée n'est certes pas indifférente. Elle est à notre avis un *indice* qui peut venir au soutien de l'une des deux grandes causes de l'absence d'effet direct : tantôt la formule « les Etats s'engagent à assurer » confirmera que l'objet de la règle qui suit est d'organiser les rapports entre Etats ; tantôt elle confortera l'idée que la norme internationale appelle nécessairement une législation interne d'application. Mais nous avons bien du mal à y voir un critère *autonome*, suffisant, de l'absence d'effet direct. D'une part, parce qu'il existe une infinité de nuances dans les formules employées par les conventions internationales, si bien que le critère rédactionnel est d'un maniement plus que délicat. D'autre part, parce que c'est prêter à la commune intention des parties bien plus qu'on ne peut raisonnablement lui attribuer que de voir dans l'emploi de telle ou telle formule la preuve que les rédacteurs auraient entendu écarter l'effet direct : comme nous l'avons déjà dit, les auteurs d'un traité sont généralement indifférents à son statut dans l'ordre interne et laissent cette question au droit national, spécialement dans le cas des grandes conventions multilatérales auxquelles adhèrent à la fois des Etats « monistes » et des Etats « dualistes ».

**3.** A la lumière des considérations qui précèdent, il nous faut maintenant revenir à la présente affaire, c'est-à-dire aux articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York.

Nous n'éprouvons guère d'hésitation à vous proposer de juger que ces stipulations sont dépourvues d'effet direct.

Elles n'entrent certes pas dans la première des deux catégories que nous venons de définir, celle des stipulations dont l'objet même est étranger aux droits de l'individu.

Mais elles entrent bien dans la seconde, eu égard à leur degré de généralité, que confirment (nous retrouvons ici le critère rédactionnel subsidiaire) les termes employés : le paragraphe 2 de l'article 24 stipule que « les Etats parties *s'efforcent d'assurer* la réalisation intégrale du droit susmentionné », c'est-à-dire du droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux, dont la violation est invoquée par l'association requérante ; l'article 26-1 indique que les Etats parties « prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation » du droit à la sécurité sociale, « en conformité avec leur législation nationale ».

A l'évidence, l'ensemble de ces stipulations est dépourvu du caractère opérationnel qui permettrait de les appliquer directement à des cas individuels sans la médiation d'une législation nationale d'application.

Il n'est pas toujours facile d'apprécier si une stipulation conventionnelle présente un caractère « auto-suffisant », c'est-à-dire, pour reprendre la formule que la Cour de Luxembourg applique pour juger de l'effet direct d'un accord international de la Communauté, si elle crée une obligation « précise et inconditionnelle » (v. par ex., l'arrêt *Kupferberg*, préc.), ou encore, pour employer la terminologie du Tribunal fédéral suisse, si elle « pose des règles de droit suffisamment précises pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce » (25 janv. 1979,

*Bosshard Partners Intertrading, Common Market Law Reports, 1980, p. 664 à 675*). Après tout, la Convention européenne des droits de l'homme, aux dispositions matérielles de laquelle vous attachez intégralement un effet direct, ne comporte-t-elle pas nombre d'affirmations formulées en termes de principes assez généraux, et son exemple ne montre-t-il pas que la généralité d'une règle n'implique pas, à elle seule, son absence d'effet direct ?

Mais, pour ce qui est des stipulations qui sont invoquées aujourd'hui devant vous, l'hésitation n'est guère permise.

Si vous nous suivez sur ce point, vous vous trouverez en accord, au moins partiellement, avec la chambre sociale de la Cour de cassation, qui a dénié, par un arrêt du 13 juillet 1994 (*CPAM de Seine-et-Marne c/ Ponnat et autres, D. 1995.91, note Massip*) un effet direct à l'article 26 de la Convention de New York.

Nous ne vous proposerons pas, toutefois, d'aller plus loin, et de juger que *l'ensemble* des stipulations de cette convention est dépourvu d'effet direct, comme l'a fait la Cour de cassation, par une jurisprudence d'ailleurs assez critiquée en doctrine, et même par des membres de la Cour (v. par ex. la note du président Braunschweig et de l'avocat général de Gouttes dans la *Gazette du Palais*, 7 juill. 1995, p. 3).

La première chambre civile, en effet, suivie par la chambre sociale, a cru pouvoir déduire l'absence d'effet direct de la Convention dans son ensemble des stipulations de son article 4, aux termes desquelles « les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente convention », stipulation qui renvoie, comme sa rédaction même l'indique, à tous les droits garantis par les articles suivants (v. notamment, en ce sens, les arrêts de la première chambre civile des 10 mars 1993, *Lejeune, D. 1993.361, note Massip* ; 2 juin 1993, *Babinet c/ Rojas-Bolan, Bull. civ.*, I, n° 195, et 15 juill. 1993, *Bull. civ.* I, n° 259, ainsi que l'arrêt précité de la chambre sociale).

Mais cette solution ne nous paraît pas devoir être approuvée, et nous ne vous proposons pas de la faire vôtre aujourd'hui.


D'abord, parce que vous reviendriez, ce faisant, sur une jurisprudence récente de vos sous-sections réunies, qui ont tranché la question, dans un sens différent, en toute connaissance de cause.

Ensuite, parce que ce serait de toute façon superfétatoire dans la présente espèce, où ne sont invoquées que trois stipulations dont l'absence d'effet direct est évident, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le caractère des autres.

Enfin et surtout, parce que la solution de la jurisprudence judiciaire ne nous convainc nullement. L'article 4 de la Convention ne fait, selon nous, qu'énoncer une évidence : il appartient aux Etats qui ratifient un traité dont l'objet est de garantir des droits au bénéfice des particuliers d'adopter toutes dispositions normatives de droit interne nécessaires pour assurer l'exercice effectif de ces droits. Il n'en résulte pas pour autant qu'*aucune* stipulation du traité n'est susceptible d'une application immédiate, et cela ne dispense donc pas le juge de procéder à une analyse de chaque stipulation particulière invoquée devant lui afin de rechercher si elle pose une règle suffisamment précise et inconditionnelle pour être susceptible de produire un effet direct. L'article 4 signifie simplement que, *en tant que de besoin*, les Etats parties devront mettre leur législation en accord avec les engagements qu'ils ont souscrits, il n'a pas, selon nous, d'autre portée que celle-là.

Il est vrai qu'il a pu vous arriver, dans le passé, de donner à des stipulations comparables une portée analogue à celle que la Cour de cassation attribue à l'article 4 de la Convention de New York (v., en ce sens, 28 sept. 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France, Rec.*, tables. p. 481). Mais il s'agit là d'une solution hétérodoxe et excessive, et qui aboutirait, si on la généralisait, à exclure l'effet direct d'un grand nombre de



traités sans justification solide, puisqu'il suffirait de constater la présence d'une clause générale, on ne peut plus naturellement dans une convention internationale, faisant obligation aux Etats parties d'adapter leur législation, pour écarter l'effet direct de la totalité des articles du traité. Dans le cas particulier de la convention relative aux droits de l'enfant, la solution prêterait d'autant plus le flanc à la critique que certaines de ses stipulations sont rédigées en termes quasiment identiques à ceux des articles correspondants de la Convention européenne des droits de l'homme, auxquels vous reconnaissez un effet direct : tel est le cas notamment de l'article 16, dont vous avez admis l'effet direct (10 mars 1995, *Demirpençe* ) , en raison précisément de sa grande similitude avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dont il paraît directement inspiré.


**B.** Mais nous ne sommes pas au bout de nos difficultés. Une fois admise l'absence d'effet direct des articles 24-1, 26-1 et 27-1 de la Convention de New York, il reste à déterminer si ce caractère fait obstacle à l'invocation de ces articles au soutien d'un recours dirigé contre un acte *réglementaire*, et nous atteignons là le point le plus délicat de la discussion juridique qu'appelle ce dossier.

Dans un premier mouvement, l'on est tenté d'assimiler *effet direct* et *invocabilité* du traité devant les juridictions internes : les stipulations d'effet direct peuvent être invoquées dans tous les types de litiges, les autres ne peuvent jamais l'être.

Pourtant, à la réflexion, il nous semble que cette assimilation est partiellement erronée, et nous allons essayer de vous en convaincre.

Il faut considérer successivement les deux catégories de stipulations dépourvues d'effet direct que nous avons précédemment distinguées.

**1.** En ce qui concerne les stipulations dont l'objet même est de régler les rapports entre les Etats parties, il paraît fort logique de dénier aux particuliers la possibilité de s'en prévaloir, et c'est bien ce que vous faites.

Cela ne signifie pas cependant qu'elles ne puissent en aucun cas être invoquées devant le juge interne. Car vous admettez, en effet, depuis votre important arrêt d'Assemblée du 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (Rec. p. 287, concl. Vigouroux ) , qu'un Etat étranger est recevable à se pourvoir devant vous contre une décision du gouvernement français qui lui fait grief, tel un refus d'extradition, et il se peut que ce pourvoi soit fondé notamment sur la méconnaissance d'un engagement international liant la France à l'Etat requérant (en ce sens, 14 déc. 1994, *Confédération helvétique*, Rec. p. 549). En pareille hypothèse, on voit mal pourquoi la circonstance que la règle dont la violation est invoquée crée seulement des droits et obligations pour les Etats parties ferait obstacle à l'invocation de cette règle, puisqu'il s'agit justement, pour l'Etat requérant, de se plaindre de la méconnaissance du droit qu'il tient du traité. Il faut donc admettre, dans ce cas, l'invocabilité de la stipulation dépourvue d'effet direct : toute autre solution, outre qu'elle heurterait le bon sens, ce qui ne suffit sans doute pas à la condamner, reposerait sur le postulat que la stipulation dépourvue d'effet direct ne s'est pas du tout incorporée à l'ordre juridique national, de telle sorte qu'elle ne pourrait trouver sa sanction que devant le juge international, mais ce postulat est certainement erroné, nous y reviendrons dans un instant. Et dès lors que vous acceptez d'être saisis d'un litige entre Etats, il serait pour le moins paradoxal d'interdire à l'Etat requérant de se prévaloir de celles des stipulations des traités qui le lient à la France dont l'objet est précisément de lui garantir un droit dont il est l'unique titulaire.

**2.** Considérons à présent, et nous nous rapprochons du litige que vous examinez aujourd'hui, les stipulations dont l'absence d'effet direct tient à leur caractère insuffisamment précis, complet et inconditionnel.

Il est entendu qu'elles ne peuvent servir directement de fondement à la revendication d'un avantage individuel (c'est-à-dire, en termes contentieux, être invoquées à l'appui d'un recours dirigé contre un acte individuel). Mais pourquoi ne seraient-elles pas invocables à l'encontre

d'un acte réglementaire ? L'Etat est tenu, par le traité, de mettre sa législation et sa réglementation en accord avec les objectifs définis par celui-ci ; le destinataire final des droits garantis par le traité est le particulier ; dès lors, on ne voit pas pourquoi l'on empêcherait celui-ci, par voie d'action ou d'exception, de contester la compatibilité de la norme interne avec l'obligation internationale. Une solution négative ne pourrait, à vrai dire, se fonder que sur l'un ou l'autre de trois motifs, dont aucun ne nous paraît pouvoir être retenu.

Voudrait-on contester aux stipulations dépourvues d'effet direct le caractère de normes juridiques ? On commettrait une grave erreur. Le caractère incomplet ou général de la règle ne lui retire pas sa normativité, et il ne faut pas confondre un traité international, engagement juridiquement contraignant, avec une déclaration d'intention politique, comme il en existe beaucoup dans la sphère internationale. Sans doute se trouve-t-on parfois en présence d'objectifs dont la généralité peut faire un instant douter du caractère normatif, et on se prend à hésiter, par exemple, devant la proclamation du droit de l'enfant à « jouir du meilleur état de santé possible » ou à bénéficier d'un « niveau de vie suffisant ».

Mais ne nous laissons pas aller : les préambules constitutionnels, notamment, comportent dans l'ordre interne des principes tout aussi généraux, et cela ne fait jamais obstacle à ce que le juge constitutionnel vérifie que la loi ne va pas à l'encontre de ces principes : le Conseil constitutionnel, par exemple, exerce son contrôle au regard du 10<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946, aux termes duquel « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et du 11<sup>e</sup> alinéa, qui garantit à tous « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Une norme vague ne peut pas servir de base à l'établissement d'un droit individuel ; elle peut toujours servir de référence à un contrôle de compatibilité d'une norme inférieure. Il faut seulement constater que plus la norme de référence est générale (ce qui n'est d'ailleurs pas le cas, loin s'en faut, de toutes les stipulations internationales dépourvues d'effet direct), et moins il y a de probabilité que le contrôle de compatibilité aboutisse à la censure de la norme inférieure : cette problématique est familière au juge constitutionnel (v. sur ce point l'ouvrage du président Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, p. 202).

Voudrait-on, c'est le deuxième terrain possible, interdire à une personne privée d'invoquer la règle dépourvue d'effet direct au motif qu'elle n'est pas le destinataire du droit que cette règle consacre ?

Mais ce serait confondre les deux catégories de stipulations que nous avons pris soin de distinguer. La première englobe les règles qui ont été stipulées dans le seul intérêt des Etats parties. La seconde, en revanche, comprend celles qui, bien qu'insuffisamment précises, n'ont de sens que parce qu'elles tendent (indirectement, certes, mais nécessairement) à conférer des droits aux particuliers.

Prétendrait-on, enfin, que parce qu'elle n'est pas d'effet direct, la stipulation conventionnelle ne s'est pas du tout incorporée à l'ordre interne, et qu'elle est par suite insusceptible de produire, au sein de cet ordre, quelque effet juridique que ce soit ? On méconnaîtrait alors l'article 55 de la Constitution, et le caractère moniste du système d'articulation entre droit international et droit interne que cet article consacre.

Rappelons en effet que selon l'article 55 c'est *l'ensemble* des traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés qui sont, dès leur publication, introduits dans l'ordre interne avec une autorité supra-législative, sans distinction reposant sur le caractère d'effet direct de l'engagement.

Cette absence de distinction est d'ailleurs parfaitement logique : on ne saurait être à la fois dans le monisme et dans le dualisme, et considérer que certains des traités conclus par la France deviennent *ipso facto* des éléments du droit national, tandis que d'autres continueraient à se mouvoir dans la sphère exclusive du droit international, surtout s'il fallait faire passer la frontière à l'intérieur même, le cas échéant, de chaque traité ou accord.

Dans notre système constitutionnel moniste, *tous* les traités sont du droit national : mais ils

ne produisent pas tous les mêmes effets. Certains ont pour objet d'ouvrir des droits aux particuliers, d'autres non. Certains sont suffisamment complets pour être applicables directement à des situations individuelles, d'autres non. Mais aucun ne doit être exclu *a priori* du débat juridictionnel : il doit être possible, par suite, de contester la compatibilité de la norme interne avec la norme internationale dépourvue d'effet direct, lorsque celle-ci a pour objet de garantir des droits aux particuliers, pour la raison que cette dernière fait elle aussi partie, en vertu de la Constitution, du droit national.

On pourrait, certes, songer à une solution intermédiaire consistant à admettre l'invocabilité du traité dépourvu d'effet direct à l'encontre d'une disposition réglementaire (ou, par voie d'exception, législative) qui a été *spécialement édictée* en vue de satisfaire aux obligations internationales résultant du traité, mais seulement dans ce cas.

C'est la solution à laquelle s'est rangée, dans le dernier état de sa jurisprudence et après certains flottements, la Cour de justice des Communautés européennes pour ce qui concerne les accords internationaux de la Communauté.

Après avoir décidé que le GATT - auquel était partie la Communauté - ne produisait pas d'effet direct en raison du caractère imprécis et conditionnel de la plupart de ses stipulations (12 déc. 1972, *International Fruit Company*, Rec. p. 1219), elle a admis, sans revenir aucunement sur l'analyse précédente, que cet accord pouvait valablement être invoqué devant elle au soutien d'un recours tendant à l'annulation d'un *règlement* communautaire, ou au soutien d'une exception d'illégalité dirigée contre un tel règlement, faisant ainsi clairement la distinction entre la question de l'effet direct et celle de l'invocabilité de l'accord contre un acte normatif de valeur inférieure (7 mai 1991, *Nakajima c/ Conseil*, aff. C-69/89, Rec. p. I-2069). Puis, par un arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil* (affaire C-280/93, recueil p. 1-5039), elle a apporté la précision, à notre avis malencontreuse, que cette invocabilité était limitée au cas où le règlement attaqué avait été pris spécialement pour l'exécution des obligations résultant du GATT.

Cette jurisprudence, qui n'est peut-être pas encore parfaitement stabilisée, ne nous paraît pas convaincante, étant rappelé que nous ne la mentionnons qu'à titre de comparaison, puisqu'il s'agit seulement pour vous de définir les effets juridiques des traités non communautaires conclus par la France. Si le juge interne (ce qu'est la Cour de justice par rapport aux engagements internationaux souscrits par la Communauté) accepte, ce qu'à notre avis il doit faire, de contrôler la compatibilité des règles internes avec tous les engagements internationaux, même ceux dépourvus d'effet direct, il ne peut pas limiter son examen à celles de ces règles qui auraient été spécialement édictées (et d'ailleurs, comment le savoir ?) pour satisfaire aux obligations conventionnelles : la position n'est pas logiquement tenable.

**IV.** Nous ajouterons deux observations terminales.

**A.** En premier lieu, la solution que nous vous proposons d'adopter n'est pas inédite, loin s'en faut, dans votre jurisprudence.

Vous l'avez déjà retenue, une fois implicitement, une autre fois de façon tout à fait explicite et délibérée, en 1983 et 1984.

Dans la première affaire (21 oct. 1983, *SA GI Motors France*, Rec. tables p. 582), vous étiez saisis d'un recours tendant à l'annulation d'un décret réglementaire au soutien duquel était invoquée la violation d'une stipulation de la Charte sociale européenne manifestement dépourvue d'effet direct, puisqu'il s'agissait de l'article 12, par lequel les Etats parties s'engagent à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui prévu par la Convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail, et à le porter progressivement à un niveau plus haut. Vous avez écarté le moyen au fond, et avez donc admis, implicitement mais nécessairement, que cette stipulation était invocable contre un acte réglementaire.

Dans la seconde affaire (28 sept. 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des*

*animaux*, AJDA 1984.695, concl. P. A. Jeanneney), après avoir estimé, de façon d'ailleurs assez discutable au cas particulier mais très explicite, que la convention invoquée - il s'agissait de la convention européenne sur la protection des animaux en transport international - n'était pas d'effet direct, vous avez néanmoins exercé un contrôle de compatibilité sur le décret réglementaire attaqué, et l'avez partiellement annulé.

Mais il faut croire que cette solution, pourtant très clairement exposée et justifiée par notre collègue P. A. Jeanneney dans ses conclusions publiées, a été quelque peu perdue de vue par la suite.

Dans les décisions ultérieures par lesquelles vous avez dénié un effet direct à certaines stipulations, pour écarter des moyens dirigés presque toujours il est vrai contre des actes *individuels*, vous avez utilisé généralement la formule : « (ces stipulations) ne sauraient être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir », laissant entendre qu'il n'y avait pas lieu de distinguer selon la nature de l'acte attaqué.

Il est vrai que le précédent *Préfet de la Seine-Maritime* (29 juill. 1994, 10/7) qui est le premier à avoir écarté l'effet direct d'un article de la Convention sur les droits de l'enfant, utilise la formule plus prudente selon laquelle cette stipulation ne pouvait être utilement invoquée « pour demander l'annulation des arrêtés ordonnant (la) reconduite à la frontière (des intéressés) ».

Mais en sens inverse, on relève une décision de vos première et quatrième sous-sections réunies (3 juill. 1996, *Paturel*, req. n° 140872) qui, après avoir dénié un effet direct aux articles 12 et 14 de la Convention de New York, écarte le moyen tiré de la violation de ces articles comme inopérant, alors que l'acte attaqué présentait un caractère réglementaire.

Cette décision est la seule, à notre connaissance, qui aille directement à l'encontre de la solution que nous vous proposons d'adopter : bien qu'il soit difficile de l'imaginer, peut-être la question n'a-t-elle pas, à cette occasion, été vue sous tous ses aspects.

En tout cas, votre jurisprudence paraît hésitante : il vous appartient aujourd'hui de la fixer.

**B.** Enfin, une dernière observation : la solution que nous préconisons aurait l'avantage d'être en parfaite harmonie avec celle que vous appliquez aux directives communautaires.

Ce n'est pas le lieu ici de discuter de l'opportunité du maintien d'une jurisprudence qui sera bientôt âgée de vingt ans (ce qui n'est pas un défaut, même pour une jurisprudence) dont la principale faiblesse est de n'être pas complètement en phase avec celle de la Cour de Luxembourg sur une question importante d'interprétation du droit communautaire.

Ce qui nous intéresse pour le moment, c'est la *logique interne* de cette jurisprudence, qui est très forte.

Vous estimez que les directives communautaires ne sont pas (ne sont jamais) d'effet direct. Mais en même temps, vous constatez que ces directives obligent l'Etat français à mettre son droit interne en accord avec les objectifs qu'elles définissent. Et vous en déduisez très normalement que, si elles ne peuvent pas être directement invoquées à l'encontre d'un acte individuel, elles peuvent l'être à l'encontre d'un acte réglementaire, ou du refus de modifier ou d'abroger un tel acte, selon la jurisprudence *Alitalia* (Ass., 3 févr. 1989, *Rec.* p. 44).

Les mêmes considérations doivent vous conduire à adopter les mêmes règles pour les stipulations internationales dépourvues d'effet direct.

Comme les directives, ces stipulations obligent l'Etat à atteindre les objectifs qu'elles fixent, en mettant en vigueur les dispositions législatives et réglementaires nécessaires.

Comme les directives, elles laissent à l'Etat le choix de la forme et des moyens, en investissant d'une certaine marge de liberté pour arrêter le contenu des normes nationales

d'application. Comme les directives, elles visent à créer des droits au profit des particuliers, qui sont fondés à se plaindre du caractère incorrect ou incomplet des mesures nationales de transposition, par la voie du recours en annulation ou, le cas échéant, du recours en responsabilité.

Nous n'apercevons pas de raison valable pour raisonner autrement, en ce qui concerne ces stipulations, que vous le faites, à partir des prémisses qui sont les vôtres, en matière de directives.

Et c'est pourquoi nous pensons que le groupe d'information et de soutien des immigrés peut utilement se prévaloir des trois articles qu'il invoque de la Convention de New York, même s'il n'est pas en l'espèce fondé à le faire.

Nous concluons, par ces motifs, au rejet de la requête.

#### Annexe

Arrêt du Conseil d'Etat, Section, 23 avril 1997

*Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI)*

Requête présentée par le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) demandant au Conseil d'Etat d'annuler le décret du 21 septembre 1994 modifiant le code de la sécurité sociale et fixant les titres ou documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour être affiliés à un régime de sécurité sociale et pour bénéficier des prestations de sécurité sociale ; [...]

Vu la Constitution ; la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail du 28 juin 1962, concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale ; la convention de l'Organisation des nations unies relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990 ; le code de la sécurité sociale ; la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution » que le ministre des affaires étrangères et le ministre du travail n'avaient pas compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte l'exécution du décret attaqué ; qu'ainsi le moyen tiré du défaut de contresignature de ces deux ministres doit être écarté ;

Considérant que le décret attaqué définit les titres et documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France en vue de leur affiliation à un régime de sécurité sociale ; qu'il a été pris en application de l'article L. 115-6 du code de la sécurité sociale issu de l'article 36 de la loi susvisée du 24 août 1993 qui subordonne cette affiliation à la régularité de la situation des intéressés ; qu'ainsi le moyen tiré d'une prétendue violation du onzième alinéa du préambule de la Constitution aux termes duquel la nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs » est en tout état de cause inopérant ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4-1 de la convention n° 118 de l'organisation internationale du travail du 28 juin 1962 : « En ce qui concerne le bénéfice de prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence. Toutefois, elle peut être subordonnée à une condition de résidence, en ce qui concerne les prestations d'une branche de sécurité sociale déterminée, à l'égard des ressortissants de tout Membre dont la législation subordonne l'octroi des prestations de la même branche à une condition de résidence sur son territoire » ; que la définition des titres et documents susmentionnés n'est pas contraire aux stipulations précitées, qui produisent des effets directs à l'égard des particuliers ;

Considérant qu'aux termes de l'article 24-1 de la convention relative aux droits de l'enfant en

date du 26 janvier 1990 : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » ; ; qu'aux termes de l'article 26-1 de la même convention : « Les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » ; qu'aux termes de l'article 27-1 de la même convention : « Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire ;

Considérant que le décret attaqué doit être regardé comme réservant les droits des ressortissants des Etats ayant conclu des accords d'association ou de coopération avec les Communautés européennes ; qu'ainsi le moyen tiré de ce qu'il aurait des effets discriminatoires à l'égard de ces ressortissants ne peut être accueilli ;

Considérant, enfin que le décret attaqué ne fait obstacle ni au droit à la prolongation des prestations d'assurances maladie, maternité, invalidité, décès prévue par l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale au profit des personnes qui cessent de relever du régime général ou des régimes qui lui sont rattachés, ni aux droits à prestations nés de cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 1993 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ;... [rejet].

(MM. Errera, *rapporteur* ; Abraham, *commissaire du gouvernement* ; SCP Waquet, Farge, Hazan, *avocat*.)

**Mots clés :**

TRAITE INTERNATIONAL \* Application \* Effet direct \* Convention de New York relative aux droits de l'enfant