

Conditions d'application en France d'un traité international dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par une loi.

Arrêt rendu par Conseil d'Etat
Assemblée

18 décembre 1998
n° 181249

Sommaire :

Conditions d'application en France d'un traité international dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par une loi.

Texte intégral :

Considérant que l'article 1^{er} de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport Bâle-Mulhouse à Blotzheim stipule que « le Conseil fédéral suisse et le gouvernement français conviennent de construire et d'exploiter en commun un aéroport commercial. [...] Il sera constitué à cet effet un établissement public qui prendra le nom d'aéroport de Bâle-Mulhouse [...]. Ledit établissement sera, dans la suite du texte, désigné par l'expression l'Aéroport. L'Aéroport est régi par les statuts et le cahier des charges ci-annexés et par la loi française dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente convention et ses annexes » ; qu'aux termes de l'article 2 de la convention : « 2. Le gouvernement français met à la disposition de l'Aéroport les installations qu'il a déjà réalisées. Il s'engage à acquérir, classer dans le domaine public et mettre également à sa disposition les terrains nécessaires à l'aéroport, à ses installations et au raccordement avec les réseaux routiers et ferrés » ; qu'aux termes de l'article 3 de la convention, l'établissement public dénommé l'aéroport de Bâle-Mulhouse est « géré par un conseil d'administration » ; que l'article 19 de la convention stipule que « la révision des statuts et du cahier des charges, provoquée par une décision du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers des membres en exercice, pourra être effectuée d'entente entre les deux gouvernements » ; que selon l'article 3 du cahier des charges annexé à la convention, relatif à l'extension et à l'amélioration de l'aéroport, les nouveaux terrains nécessaires à l'exploitation doivent être acquis par le gouvernement français ; qu'aux termes de l'article 9 du même cahier des charges : « Si, l'état descriptif et estimatif étant entièrement réalisé, les ouvrages ou installations se révèlent insuffisants, les conditions d'établissement et de mise en service d'ouvrages ou installations supplémentaires seront déterminées par un avenant au présent cahier des charges, établi dans les conditions prévues à l'article 19 de la convention » ; que l'accord sous forme d'échange de notes entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, signées à Berne les 12 et 29 février 1996, donne effet à la proposition d'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse formulée, le 25 janvier 1996, par le conseil d'administration sur le fondement des stipulations précitées de l'article 19 de la convention et de l'article 9 du cahier des charges annexé à cette dernière ; que cet accord a notamment pour objet de porter l'emprise maximale de l'aéroport de 536 hectares à environ 850 hectares, en vue de permettre la construction d'une nouvelle piste ; qu'il prévoit qu'il appartient à l'établissement public d'apporter les fonds nécessaires à la réalisation de l'opération, sous réserve des stipulations de l'article 2 § 2 de la convention ; que la requête de la SARL du parc d'activités de Blotzheim et de la SCI Haselaecker tend à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 13 mai 1996 du président de la République, portant, en application de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, publication de cet accord ;

Sur le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution :

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi » ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur application, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ; qu'eu égard aux effets qui lui sont attachés en droit interne, la publication d'un traité ou accord relevant de l'article 53 de la Constitution ne peut intervenir légalement que si la ratification ou l'approbation de ce traité ou accord a été autorisée en vertu d'une loi ; qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication d'un traité ou accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution ; que, par suite, contrairement à ce que soutient, à titre principal, le ministre des Affaires étrangères, le moyen tiré par les sociétés requérantes de ce que le décret attaqué serait illégal au motif que l'approbation de l'accord qu'il publie n'a pas été autorisée par la loi n'est pas inopérant ;

Considérant qu'en vertu des stipulations de l'accord signé à Berne les 12 et 29 février 1996, lequel se réfère au 2 de l'article 2 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 et à l'article 3 du cahier des charges précité, il incombe au gouvernement français d'acquérir les terrains nécessaires à l'extension projetée de l'emprise de l'aéroport ; que, par suite, les sociétés soutiennent à bon droit que cet accord engage les finances de l'Etat au sens de l'article 53 de la Constitution ;

Considérant toutefois qu'il résulte des stipulations précitées de l'article 19 de la convention du 4 juillet 1949 et de l'article 9 du cahier des charges annexé à cette dernière que le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse ont prévu, dès l'origine, la possibilité d'une extension des installations de l'aéroport ; qu'en vertu de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 dont les dispositions relatives aux traités engageant les finances de l'Etat sont reprises par l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement, par la loi n° 50-889 du 1^{er} août 1950, a autorisé le président de la République à ratifier ladite convention, et notamment son article 19, ainsi que ses annexes et, notamment, l'article 9 du cahier des charges ; qu'eu égard à l'objet des stipulations de ces articles le Parlement doit être regardé comme ayant autorisé par cette loi les dépenses liées à l'établissement et à la mise en service d'ouvrages ou d'installations supplémentaires, destinés à répondre à l'insuffisance des ouvrages ou des installations existants ; qu'ainsi le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution doit être écarté ;

Sur les autres moyens :

Considérant que si les sociétés requérantes soutiennent que l'accord des 12 et 29 février 1996 aurait un objet plus large que le seul établissement d'un avenant au cahier des charges annexé à la convention du 4 juillet 1949 et qu'en conséquence il ne pouvait être conclu sous la forme simplifiée prévue à l'article 19 de ladite convention, le choix du mode de conclusion des traités et accords internationaux n'est pas détachable de la conduite des relations diplomatiques et, par suite, n'est pas susceptible d'être discuté par la voie contentieuse devant le juge administratif ;

Considérant qu'il n'appartient pas davantage au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de contrôler l'appréciation portée par le gouvernement français et le Conseil fédéral suisse sur le respect de la condition d'entière réalisation de l'état descriptif et estimatif, énoncée par l'article 9 du cahier des charges annexé à ladite convention et sur la nécessité de procéder à l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;

Considérant, enfin, que si les sociétés requérantes critiquent le contenu de l'échange de notes

publiées par le décret attaqué au regard des stipulations de la convention du 4 juillet 1949, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de se prononcer sur la validité d'un engagement international au regard d'autres engagements internationaux ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante soit condamné à payer aux sociétés requérantes la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces mêmes dispositions et de condamner la SARL du parc d'activités de Blotzheim et la SCI Haselaecker à payer à l'Etat la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Décide :

Art. 1^{er} : La requête de la SARL du parc d'activités de Blotzheim et de la SCI Haselaecker est rejetée.

Art. 2 : Les conclusions de l'Etat tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Demandeur : Parc d'activités de BlotzheimHaselaecker (Sté)

Composition de la juridiction : MM. Maïa, rapp. ; Bachelier, c. du g. ; SCP Tiffreau, SCP Vier, Barthélemy, M^e Odent, av.

Mots clés :

ACTE ADMINISTRATIF (VALIDITE) * Violation directe de la règle de droit * Constitution et texte de valeur constitutionnelle

CONSTITUTION * Application par le juge administratif * Article de la Constitution * Conseil constitutionnel * Inconstitutionnalité partielle

TRAITE INTERNATIONAL * Application