

Maryvonne de Saint Pulgent  
Présidente de la Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat  
Représentant le vice-président du Conseil d'Etat

## L'ACTION INTERNATIONALE DU CONSEIL D'ETAT

UDK: 342 (44)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 12. 2016.

I. Državni savjet vrši međunarodno djelovanje na unutarnje pravo kako bi se uskladilo s međunarodnom normom i kako bi vodilo računa o stranim pravima. A. Državni savjet kontrolira sukladnost francuskog prava s međunarodnom normom u skladu s modalitetima koji se dalje razvijaju. 1. Državni savjet kontrolira suglasnost nacionalnog prava s međunarodnom normom u preventivnom i kurativnom smislu. 2. Modaliteti kontrole se dalje razvijaju. B. Državni savjet promiče uključivanje stranih prava u nacionalno pravo, što može proizlaziti iz imperativa u pogledu sukladnosti s međunarodnom normom, ali i nadilaziti ga. 1. Državni savjet uzima u obzir strana prava u nastavku kontrole konvencionalnosti koju provodi. 2. Državni savjet promiče otvorenost prema stranim pravima što nadilazi zahtjeve u pogledu konvencionalnosti. II. Državni savjet širi ambiciju međunarodnog utjecaja tako obnovljenog francuskog prava i promiče uvođenje značajnih akcijskih sredstava. A. Državni savjet treba osigurati vlastiti utjecaj, ali naročito, namjerava pridonijeti utjecaju Francuske na međunarodnoj pravnoj sceni. 1. Državni savjet treba osigurati vlastiti utjecaj na međunarodnoj pravnoj sceni. 2. Državni savjet namjerava pridonijeti utjecaju Francuske na međunarodnoj pravnoj sceni. B. Državni savjet promiče uvođenje akcijskih sredstava na međunarodnoj pravnoj sceni koji se odnose na kvalitete nacionalnog prava i njihovog promicanja u drugim pravnim sustavima. 1. Državni savjet djeluje u korist poboljšanja kvaliteta nacionalnog prava. 2. Državni savjet podržava promicanje nacionalnog prava u drugim pravnim sustavima. Međunarodno djelovanje Državnog savjeta temelji se na jasnoj svijesti o njegovom ulogu: doprinos dijalogu između pravnih sustava, odnosno o učenju od drugih i o prepoznatljivosti. Ovi „Dani“ su plod suradnje između političkih vlasti, upravnih sudova i sveučilišta, koja je potrebna našim dvjema zemljama i koja je, općenito, toliko potrebna svijetu. Ovih prvih deset godina postavilo je temelje bogatog i plodnog odnosa kojeg sada trebamo njegovati.

**Ključne riječi:** *Francuska, državno vijeće, međunarodna aktivnost utjecaj na međunarodnu scenu*

Si la conduite de l'action internationale du Conseil d'Etat relève de la responsabilité de sa Section du Rapport et des Etudes, que je préside, compte tenu de son caractère stratégique, ses grandes orientations sont définies par le vice-président, Jean-Marc Sauvé, qui à son grand regret, n'a pu être présent et qui m'a demandé de le représenter. Il faut dire que le Conseil d'Etat incarne un «modèle» français de contrôle de l'administration, qui dès l'origine, s'est exporté<sup>1</sup> dans le

---

<sup>1</sup> A. Gaillet, «Le Conseil d'Etat français : histoire d'une exportation difficile en Europe», RFDA 2013, p. 793 : l'auteur évoque des «pays à Conseil d'Etat» ; M. Gjijara, «L'ouverture de la Croatie aux

sillage des conquêtes militaires de son fondateur, Napoléon Bonaparte<sup>2</sup>. Cette histoire n'est pas étrangère à celle de la ville de Split, un temps située dans les «Provinces illyriennes françaises»<sup>3</sup>. Mais c'est une autre forme, pacifique celle-là, d'unification de l'Europe par le droit à l'initiative de la France<sup>4</sup> qui est aujourd'hui à l'œuvre - la Croatie y participe depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Dans ce contexte, l'action internationale du Conseil d'Etat ne procède plus d'un projet impérialiste, mais s'exerce autant sur le droit interne (I) qu'à l'extérieur (II).

## **I. LE CONSEIL D'ETAT EXERCE UNE ACTION INTERNATIONALE SUR LE DROIT INTERNE POUR QU'IL SOIT CONFORME À LA NORME INTERNATIONALE (A) ET TIENNE COMPTE DES DROITS ÉTRANGERS (B)**

### **A. Le Conseil d'Etat contrôle la conformité du droit français à la norme internationale (1) selon des modalités qui continuent d'évoluer (2)**

#### ***1. Le Conseil d'Etat contrôle la conformité du droit national à la norme internationale à titre préventif autant que curatif***

En sa qualité de conseil juridique des pouvoirs publics, il vérifie la conventionalité des projets dont il est saisi, dans toutes les branches du droit<sup>5</sup> et préconise des réformes structurelles pour faciliter le respect de la norme internationale par les pouvoirs publics, par exemple par une plus grande efficacité dans la transposition des directives européennes<sup>6</sup>.

---

influences françaises dans l'ordre juridique et institutionnel», Rapport présenté au Colloque international organisé par l'Université Paris Sorbonne et l'Académie croate des sciences et des arts, sur «La Croatie et la France – la Croatie et l'Europe : rapports intellectuels et culturels entre la Croatie et la France à travers l'histoire», les 6 et 7 décembre 2012, à la Sorbonne ; l'auteur parle de «French modèle».

<sup>2</sup> Créées par un décret de Napoléon du 14 octobre 1809, consécutif au traité de Schönbrunn qui scelle la défaite de l'Autriche à la bataille de Wagram.

<sup>3</sup> La culture juridique croate a été profondément marquée par la présence française, et «si les membres du Conseil d'Etat ont aujourd'hui retrouvé le chemin de Split, ils renouent avec l'histoire, car nombre de leurs prédécesseurs ont été envoyés de Paris par Napoléon, en Istrie, en Dalmatie, notamment à (...) Split pour vérifier comment la justice était rendue et l'état de l'administration sur place» (M. Gjijara, précité, p. 856-862, particulièrement p. 859).

<sup>4</sup> Par le «discours de l'Horloge» prononcé le 9 mai 1950 par Robert Schuman, alors ministre des affaires étrangères de la France.

<sup>5</sup> Y compris dans les branches du droit qui, ressortant au contentieux à la compétence des juridictions de droit commun, relèvent du droit privé.

<sup>6</sup> Conseil d'Etat, *Directives : anticiper pour mieux transposer*, étude réalisée à la demande du Premier ministre, éd. La Documentation française, 2015.

En sa qualité de juge de l'administration, il écarte toute norme de rang infra-constitutionnel<sup>7</sup> méconnaissant le droit international, y compris la loi<sup>8</sup>, dont le contrôle de la conventionalité s'est banalisé au point d'entrer dans l'office du juge des référés<sup>9</sup>, même conçu comme un «juge de l'évidence»<sup>10</sup>.

## 2. Les modalités du contrôle continuent d'évoluer

Les particularités des droits européens, auxquels est dédiée une Délégation au droit européen depuis 2008 au sein de la Section du Rapport et des Etudes<sup>11</sup>, sont à l'origine d'une sophistication croissante. Le Conseil d'Etat concilie la priorité donnée, dans l'ordre interne, à l'examen de la constitutionnalité de la loi, avec l'exigence d'immédiateté de l'application du droit de l'Union européenne<sup>12</sup>. Il s'appuie sur la protection équivalente dont jouissent, le cas échéant, les principes constitutionnels nationaux<sup>13</sup> ou les droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme<sup>14</sup> en droit de l'Union européenne pour faire primer ce dernier.

Il vient d'admettre que *l'application*, à un cas particulier, d'une loi pourtant compatible avec cette convention pouvait méconnaître celle-ci<sup>15</sup>, s'engageant dans un contrôle *in concreto* de conventionalité<sup>16</sup>.

---

<sup>7</sup> La Constitution demeure la norme suprême dans l'ordre juridique interne : CE, Ass., 30 octobre 1998 Sarran, Levacher et autres, n° 200286 et 200287 ; Ass., 8 février 2007 Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres 287110.

<sup>8</sup> CE, Ass. 20 octobre 1989, Nicolo, n° 108243.

<sup>9</sup> CE, Ass., 31 mai 2016 Mme C... A..., n° 396848, revenant sur CE, 30 décembre 2002, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ M. Carminatti, n° 240430.

<sup>10</sup> Tel est le cas en référé-liberté (voir les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau sur l'arrêt Mme C... A..., précité, p. 4).

<sup>11</sup> Chargée d'une mission de veille et d'analyse des droits de l'Union européenne et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la convention européenne des droits de l'homme.

<sup>12</sup> CE, 14 mai 2010, Rujovic, n° 312305 ; Sect., 31 mai 2016, M. Jacob, n° 393881.

<sup>13</sup> CE, Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres, précité.

<sup>14</sup> CE, Sect., 10 avril 2008 Conseil national des Barreaux et Conseil des barreaux européens, nos 296845 et 296907, tirant les conséquences du «dialogue des juges» entre les cours de Luxembourg et de Strasbourg en matière de protection des droits fondamentaux (voir Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, 30 juin 2005, Bosphorus Airways c/ Irlande, req. n° 45036/98).

<sup>15</sup> Aux termes du point 9 de l'arrêt du CE Mme C... A..., précité : «la compatibilité de la loi avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne fait pas obstacle à ce que, dans certaines circonstances particulières, l'application de dispositions législatives puisse constituer une ingérence disproportionnée dans les droits garantis par cette convention. Il appartient par conséquent au juge d'apprécier concrètement si, au regard des finalités des dispositions législatives en cause, l'atteinte aux droits et libertés protégés par la convention qui résulte de la mise en œuvre de dispositions, par elles-mêmes compatibles avec celle-ci, n'est pas excessive».

<sup>16</sup> Comme la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple dans son arrêt du 5 décembre 2013, Henry Kismoun c. / France, req. n° 32265/10 (point 28).

## **B. Le Conseil d'Etat promeut la prise en compte, en droit national, des droits étrangers, qui peut découler de l'impératif de conformité à la norme internationale (1), mais le dépasse (2)**

### ***1. Il prend en compte les droits étrangers dans le prolongement du contrôle de conventionalité qu'il assure***

Les droits nationaux forment un creuset à partir duquel se développent les droits européens, sous l'effet des jurisprudences des Cours de Strasbourg et de Luxembourg<sup>17</sup> mais aussi de l'élaboration du droit dérivé de l'Union européenne<sup>18</sup>. Ils deviennent ainsi un critère d'appréciation auquel le Conseil d'Etat a pu se référer expressément dans certains de ses arrêts<sup>19</sup>. Par ailleurs, les droits étrangers doivent être pris en compte pour faire de la norme nationale une application respectueuse des engagements internationaux en excluant celle-ci lorsqu'elle empêcherait, de manière injustifiée, certains effets de droit étranger de se déployer<sup>20</sup>.

### ***2. Le Conseil d'Etat promeut une ouverture aux droits étrangers qui dépasse les exigences de la conventionalité***

Dans sa fonction consultative, il encourage les pouvoirs publics à s'inspirer des solutions étrangères<sup>21</sup> en inscrivant systématiquement la prise de décisions dans

---

<sup>17</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 1er juillet 1961, *Lawless c/ Irlande*, req. n° 332/57 ; Cour de justice des communautés européennes, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11-70.

<sup>18</sup> Le droit dérivé naît le plus souvent d'une sélection de solutions nationales ; voir notamment, à ce sujet : Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, La documentation française, étude réalisée à la demande du Premier ministre, 2001, p. 37 ; *L'action économique des personnes publiques*, éd. La Documentation française, 2015 ; *Directives : anticiper pour mieux transposer*, précité ; conclusions du rapporteur public, M. Gilles Pélissier, sur CE Ass., Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c./ M. Lambois, 4 avril 2014, n° 362785.

<sup>19</sup> CE, ord., 29 octobre 2003 *Société Techna SA et autres*, n° 260768, se référant expressément à une décision de la High Court britannique ; CE, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c./ M. Lambois, précité, se référant aux solutions retenues par les législations de divers Etats en matière de limite d'âge des ingénieurs pour contrôle de la navigation aérienne pour apprécier la compatibilité du droit national à la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000.

<sup>20</sup> CE, 31 mai 2016, Mme C... A... précité : le refus d'exporter des gamètes conservées en France, en vue de la réalisation, à l'étranger, d'une procréation médicalement assistée prohibée dans ce pays, est jugé contraire à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en l'espèce, compte tenu de la faiblesse du rattachement de la situation en cause à la France, comme le révèle la rédaction de l'arrêt, éclairée par les conclusions du rapporteur public, Mme Aurélie Bretonneau. La reconnaissance, en France, de la filiation d'un enfant conçu à l'étranger dans le cadre d'une convention de gestation pour autrui, prohibée par le droit national, interroge également les effets que déploie ce dernier dans l'espace. Voir à ce sujet : Cour européenne des droits de l'homme, 26 juin 2014, *Mennesson c/ France* (req. no 65192/11) et *Labassee c/ France* (req. no 65941/11), 21 juillet 2016, *Foulon et Bouvet c/ France* nos 9063 / 14 et 10410 / 14 ; CE, 12 décembre 2014 *Association «juristes pour l'enfance»* et autres, n° 367324 et CE, Ord., 3 août 2016, *Ministre des affaires étrangères et du développement international c / Mme A.*, n°401924.

<sup>21</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 99 ; dans le même sens : J.-M. Sauvé, «L'influence par le droit», discours prononcé à l'occasion de la XXIIème conférence des ambassadeurs», le 28 août 2014.

une démarche comparatiste qu'il préconise d'adopter pour tout projet de loi<sup>22</sup> et d'intégrer dans la formation des juristes<sup>23</sup>.

Dans l'exercice de ses propres fonctions, le Conseil d'Etat met en œuvre ces préceptes : pour élaborer ses dernières études annuelles, il a envoyé des missions auprès d'Etats étrangers et d'organisations internationales<sup>24</sup>. En matière juridictionnelle, les références aux droits étrangers sont omniprésentes dans son raisonnement, comme le révèlent les conclusions de ses rapporteurs publics<sup>25</sup>. Une vaste majorité de décisions rendues en Assemblée et en Section du contentieux<sup>26</sup> le sont, aujourd'hui, au terme de recherches juridiques comparées<sup>27</sup> selon une démarche que l'institution revendique publiquement<sup>28</sup> et qui marque son organisation interne : une Cellule de droit comparé est instituée depuis 2008 au sein du Centre de recherche et de documentation juridique.

---

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 100.

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 115 à 118.

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, *L'action économique des personnes publiques*, précité ; *Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, 2016.

<sup>25</sup> Dans une affaire ayant donné lieu à un arrêt du 30 juillet 2014 Vernes n° 358564, le Conseil d'Etat a dû déterminer dans quelle mesure la censure par la Cour européenne des droits de l'homme, comme contraire au droit au procès équitable, de la procédure au terme de laquelle a été prononcée une sanction administrative, ouvrait un droit au relèvement de ladite sanction. Le rapporteur public, pour proposer de juger que l'administration doit prendre en considération la décision de la Cour européenne des droits de l'homme pour au moins s'interroger sur les effets de la sanction, s'est inspiré d'un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, du 14 octobre 2004, dégageant une telle obligation de prise en considération («*Beruecksichtigungspflicht*»).

<sup>26</sup> Les plus hautes formations de jugement du Conseil d'Etat.

<sup>27</sup> Selon A. Bretonneau, S. Dahan et D. Fairgrieve, «Comparative Legal Methodology of the Conseil d'Etat, Towards an Innovative Judicial Process ?», in *Courts and Comparative Law*, OUP, 2015, chap. 14.

<sup>28</sup> Notamment par la voix de son vice-président, voir par exemple : J.-M. Sauvé, «Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la chimère», discours prononcé à l'ouverture de la conférence inaugurale du cycle de conférences «droit comparé et territorialité du droit», co-organisé par le Conseil d'Etat, la Société de législation comparée et l'Institut français des sciences administratives, le 20 mai 2015.

## **II. LE CONSEIL D'ETAT POURSUIT UNE AMBITION DE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DU DROIT FRANÇAIS AINSI RÉNOVÉ (A) AU SERVICE DE LAQUELLE IL FAVORISE LE DÉPLOIEMENT D'IMPORTANTES MOYENS D'ACTION (B)**

### **A. Il doit assurer son propre rayonnement (1), mais surtout, il entend contribuer à celui de la France (2) sur la scène juridique internationale**

#### ***1. Il doit assurer son propre rayonnement sur la scène juridique internationale.***

En devenant acteur des relations juridiques internationales, le Conseil d'Etat accroît sa notoriété et son image d'institution moderne, ouverte sur le monde, de manière à conforter le prestige dont il jouit, en France comme à l'étranger. Il peut ainsi continuer à attirer les meilleurs talents<sup>29</sup>. Il conforte aussi sa légitimité au regard de la norme internationale : on a pu craindre pour la pérennité du modèle français de contrôle de l'administration face à la convention européenne des droits de l'homme ; mais, moyennant quelques ajustements<sup>30</sup>, ses particularités ont été non seulement validées<sup>31</sup>, mais encore saluées par la Cour de Strasbourg, pour laquelle l'existence même du juge administratif est «l'une des conquêtes les plus éminentes de l'Etat de droit»<sup>32</sup>, tandis que l'institution du rapporteur public, qui d'ailleurs a inspiré celle de l'avocat-général devant la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>33</sup>, permet «aux justiciables de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore»<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Schéma stratégique, précité, p. 12.

<sup>30</sup> S'agissant de la participation du rapporteur public au délibéré de la formation de jugement au regard du principe d'impartialité «objective» protégé par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juin 2001, *Kress c/ France* req. no 39594/98 et du 12 avril 2006, *Martinie c/ France* req. no 58675/00.

<sup>31</sup> S'agissant du dualisme fonctionnel : Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, 6 mai 2003, *Kleyn c/ Pays-Bas*, req. n°39343/ 98 ; 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01 ; 8 mars 2011, *Escoffier c/ France*, req. n° 8615/08 ; s'agissant du rapporteur public : Cour européenne des droits de l'homme, 13 juin 2013, req. no 54984 / 09, *Marc-Antoine c/ France* : la communication du projet du rapporteur au seul rapporteur public - et non aux parties - n'est contraire ni au principe du contradictoire, ni à celui de l'égalité des armes.

<sup>32</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Kress c/ France*, précité.

<sup>33</sup> P. Becker, *Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf den Rechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften*, Hamburg, 1963 ; J. L'Huillier, «Une conquête du droit administratif français : le contentieux de la communauté européenne du charbon et de l'acier», *D.* 1953, chron. XII, pp. 13-14.

<sup>34</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Marc-Antoine*, précité.

## 2. Le Conseil d'Etat entend contribuer au rayonnement de la France sur la scène juridique internationale

Pour lui, la France doit se maintenir «dans le cercle des pays exportateurs de droit»<sup>35</sup>. Le rayonnement du droit français met en jeu l'intérêt de la Nation, pour laquelle il est facteur de puissance, mais aussi, d'indépendance. D'une part, la capacité d'un Etat à exporter son modèle juridique est synonyme d'avantages, notamment économiques<sup>36</sup>. D'autre part, en raison de l'internationalisation du droit, l'enjeu de l'influence juridique internationale a changé de dimension : il devient *aussi* interne, puisqu'il s'agit d'élaborer, non seulement les normes, juridiquement contraignants, mais encore les «standards» du droit «souple» qui, demain, s'imposeront aux Etats<sup>37</sup>. L'intérêt de la France, pays à l'origine de la Fondation du droit continental, présidée par un membre du Conseil d'Etat, M. J.-F. Dubos, rejoint celui d'une communauté plus large – dont la Croatie fait partie<sup>38</sup> – qui a en commun une tradition juridique de droit écrit, par opposition à une *common law* en expansion<sup>39</sup>. L'action du Conseil d'Etat vise à préserver le pluralisme juridique dans le monde<sup>40</sup> au service d'une cause d'intérêt universel, la construction d'un droit commun globalisé<sup>41</sup> qui résulte d'un «effort de synthèse suffisamment éclairé»<sup>42</sup> de traditions diverses, au terme d'un «métissage» des droits<sup>43</sup>, en vue d'une régulation bénéfique du monde.

---

<sup>35</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 103.

<sup>36</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 65.

<sup>37</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 14.

<sup>38</sup> M. Gjidara, précité, p. 874.

<sup>39</sup> Quoiqu'il ne faille pas exagérer la portée de cette distinction pour rendre compte d'une réalité qui en vérité, est plus complexe, en l'absence d'«exclusivité des deux systèmes pour décrire l'état du monde juridique» (Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 22) ; également en ce sens, J.-M. Sauvé, «L'influence par le droit», précité.

<sup>40</sup> Il s'agit, pour le Conseil d'Etat, de faire connaître sa mise en œuvre du droit et de «promouvoir ainsi le droit continental» (Conseil d'Etat, Rapport annuel d'activité 2016, p. 439 et Rapport annuel d'activité 2015, p. 393) ; selon lui, la France se doit «de favoriser toutes les initiatives visant à une codification des pratiques ou des règles selon des méthodes qui sont celles du droit romano-germanique» (Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 93).

<sup>41</sup> J.-M. Sauvé, «L'influence par le droit», précité ; «Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la chimère ?», discours d'ouverture à la conférence inaugurale du cycle de conférences «Droit comparé et territorialité du droit», organisé par le Conseil d'Etat en association avec la Société de législation comparée (SLC) et l'Institut français des sciences administratives (IFSA), le 20 mai 2015.

<sup>42</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 13. C'est la qualité du droit national qui doit aujourd'hui lui permettre d'exercer une influence globale. Ainsi, pour M. Gjidara, précité, «si à l'époque napoléonienne, le droit français s'est imposé en Illyrie *ratione imperii*, aujourd'hui il a vocation à inspirer le réformateur croate *imperio rationis*» (p. 875).

<sup>43</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 17 et 22 ; J.-M. Sauvé, «L'influence par le droit», précité.

## **B. Le Conseil d'Etat favorise le déploiement, sur la scène juridique internationale, de moyens d'action portant sur les qualités du droit national (1) et leur promotion auprès des autres ordres juridiques (2)**

### ***1. Il agit en faveur de l'amélioration des qualités du droit national***

En premier lieu, la qualité *intrinsèque* du droit national est l'un des facteurs de son rayonnement ; l'influence par les droits étrangers en est un ferment de progrès.

En deuxième lieu, constatant que la force du droit français est traditionnellement d'être un «droit concis et clair fondé sur des principes», le Conseil d'Etat juge vital de préserver ces qualités formelles<sup>44</sup> et se mobilise fortement en vue d'une meilleure maîtrise, par les pouvoirs publics, de la production normative, thème de sa toute récente étude annuelle<sup>45</sup> qui en souligne l'enjeu en terme de compétitivité internationale<sup>46</sup>.

En troisième lieu, la qualité du droit dépend de sa modernité, de sa capacité à avoir une «réflexion d'avance» sur des concepts permettant de faire face aux défis de demain. La capacité des décideurs publics à s'appuyer sur le monde de la recherche est, à cet égard, cruciale. Le Conseil d'Etat promeut de telles synergies entre chercheurs et décideurs<sup>47</sup>. Lui-même contribue à cet effort de réflexion juridique prospective, depuis 1963, par les travaux de sa Section du Rapport et des Etudes, dont c'est la mission<sup>48</sup>. Il a ainsi engagé une réflexion de fond sur le sujet de la territorialité du droit<sup>49</sup>.

En dernier lieu, l'accessibilité et l'intelligibilité du droit national *depuis* l'étranger sont une des conditions de son rayonnement. Le Conseil d'Etat encourage donc les pouvoirs publics à mener une politique de «présence du droit français sur internet», de même que de traduction du droit français, notamment en anglais, et de développement des publications juridiques françaises dans cette

---

<sup>44</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 79.

<sup>45</sup> Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, précité ; *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006 ; *De la sécurité juridique*, EDCE, 1991.

<sup>46</sup> Voir notamment p. 74 de ce rapport.

<sup>47</sup> Il préconise de soutenir les travaux de recherche juridique à portée internationale, particulièrement dans les domaines dans lesquels ils paraissent aujourd'hui insuffisants en France, tel le droit international économique (Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 93). Il a apporté, *via* son vice-président, son soutien à la création de *Conventions*, association entre le ministère des affaires étrangères français et l'Institut des hautes études pour la justice : voir le discours d'inauguration prononcé par M. Jean-Marc Sauvé, le 2 février 2010. Il développe aussi de telles synergies dans sa propre action, par exemple, en nouant des liens avec des universités étrangères, comme celle de Cornell aux Etats-Unis (Rapport annuel d'activité 2016, p. 442) ; il invite régulièrement des personnalités étrangères à intervenir dans les colloques et séminaires qu'il organise ; ces dernières représentent aujourd'hui près de 20% des intervenants (rapport d'activité 2016, précité, p. 425).

<sup>48</sup> Créée en 1963 sous le nom de commission du rapport, elle est érigée en section par le décret n°85-90 du 24 janvier 1985.

<sup>49</sup> Cycle de colloques du Conseil d'Etat sur le thème «Droit comparé et territorialité du droit», 2015-2017 (actes à paraître, éd. La Documentation française).

langue<sup>50</sup>. Il préconise aussi une réforme de la rédaction des décisions de justice dans le sens d'une motivation plus développée<sup>51</sup>, d'un style plus simple<sup>52</sup> et d'une présentation formelle en harmonie avec celles que l'on trouve ailleurs, pour faciliter la comparaison des raisonnements et ainsi le «dialogue des juges»<sup>53</sup>. Il applique lui-même ces recommandations s'agissant de ses propres décisions<sup>54</sup>.

## **2. Le Conseil d'Etat favorise la promotion du droit national auprès d'autres ordres juridiques**

Elle passe par la présence de la France dans toutes les enceintes d'élaboration du «droit global», dotées ou non de pouvoirs décisionnels. Le Conseil d'Etat a pu dresser le constat de certaines insuffisances<sup>55</sup> ou encore appeler à une participation plus efficace, plus en amont du processus décisionnel, dont il fournit le «mode d'emploi» aux pouvoirs publics qu'il conseille<sup>56</sup> ; il attire leur attention sur l'importance du

---

<sup>50</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 106 à 110. La traduction du code de justice administrative en anglais sous l'égide de la Fondation pour la droit continental procède d'une telle démarche : Y. Gounin, L. Terranova, «La traduction en anglais du Code de justice administrative», LexisNexis, *La semaine juridique*, n° 42, 13 octobre 2014, p. 1063. La prééminence de la langue anglaise au détriment du français handicape aujourd'hui le rayonnement du droit français, ainsi que le Conseil d'Etat le soulignait dans son étude de 2001, et comme l'illustre M. Gjidara, précité, à travers l'exemple de la Croatie, dénonçant «le choix de s'inspirer des solutions anglo-américaines (...) effectué par défaut, c'est-à-dire faute d'accéder aux autres modèles juridiques par manque de connaissances linguistiques» (p. 873 - 874).

<sup>51</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 106 ; J.-M. Sauvé, «Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la chimère», précité.

<sup>52</sup> Le Conseil constitutionnel a modifié la rédaction de ses décisions à cette fin depuis deux décisions nos 2016-539 QPC et 2016-540 QPC rendues publiques le 10 mai 2016 – abandonnant notamment la formule «Considérant».

<sup>53</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 71.

<sup>54</sup> Qu'il s'agisse de l'importance des contenus accessibles en ligne depuis le site du Conseil d'Etat, au rang desquels figure, depuis cette année, l'étude annuelle, de la traduction de ses décisions les plus importantes, en plusieurs langues, ou du chantier qu'il a engagé pour rénover le style rédactionnel des décisions de la justice administrative, dans le cadre duquel il a notamment abandonné la formule «Considérant» - précédant en cela le Conseil constitutionnel.

<sup>55</sup> Comme au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 35.

<sup>56</sup> Au sein de l'Union européenne, qu'il définit comme un laboratoire de métissage du droit dans le cadre de son harmonisation à partir des droits nationaux et dont le droit dérivé repose sur la sélection de solutions nationales, notamment par la Commission, à laquelle il faut savoir proposer très en amont du processus d'élaboration des normes des modèles ou concepts pertinents, comme évoqué dans l'étude *La norme internationale en droit français* (2000). Cet impératif est régulièrement rappelé par le Conseil d'Etat, par exemple dans son étude annuelle *L'action économique des personnes publiques* ou encore dans son étude *Directives : anticiper pour mieux transposer*, précitées.

«droit souple»<sup>57</sup> qui, dans les relations juridiques internationales, finit souvent par devenir contraignant, soit en droit, soit en fait<sup>58</sup>.

Il met en œuvre, à son échelle, cette doctrine, inscrivant délibérément sa participation à des rencontres multilatérales dans une «stratégie de présence de la France»<sup>59</sup>. Il participe à de nombreuses conférences multilatérales, comme, il y a quelques jours, à Spetses, en Grèce, à la réunion du Groupement européen de droit public<sup>60</sup>, organisation internationale dédiée à la diffusion du savoir en droit public et assistant, de par le monde, des institutions en vue des progrès de la démocratie et de l'Etat de droit ; son développement doit beaucoup à Guy Braibant, premier président de la Section du Rapport et des Etudes, qui en a été l'un des fondateurs. Mon illustre prédécesseur a aussi été l'un des rédacteurs<sup>61</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui montre à quel point l'action internationale du Conseil d'Etat repose sur la présence de ses membres au sein des organisations internationales : leur placement dans de telles instances<sup>62</sup> est facilité par la grande diversité de leurs compétences, puisqu'en France, ils conseillent les pouvoirs publics dans toutes les branches du droit.

Le Conseil d'Etat participe aussi à la diffusion du droit français dans les ordres juridiques étrangers par des coopérations *bilatérales*, avec l'appui d'une Délégation aux relations internationales constituée au sein de la Section du Rapport et des Etudes. Tout au long de l'année, le vice-président et des membres du Conseil d'Etat reçoivent des visiteurs de tous horizons<sup>63</sup>. Ces visites permettent d'expliquer les

<sup>57</sup> Conseil d'Etat, *L'influence par le droit*, précité, p. 34-36, citant les exemples de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), des instances œuvrant à une unification du droit, tel le droit des affaires : la conférence de La Haye pour l'unification du droit international privé ou encore Unidroit, institut international pour l'unification du droit privé, mais aussi des universités et enceintes telles que l'Institut des Hautes Etudes sur la justice ; J.-M. Sauvé, «L'influence par le droit», discours prononcé lors de la XXII<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, le 28 août 2014.

<sup>58</sup> En devenant un standard pour les acteurs qui assez largement sont libres de choisir contractuellement le droit auquel ils se soumettent, ou encore, sous la pression de l'opinion publique internationale : voir Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 33 ; J.-M. Sauvé, *L'influence par le droit*, discours tenu à la XXII<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, 28 août 2014.

<sup>59</sup> Conseil d'Etat, Rapport d'activité 2015, p. 391.

<sup>60</sup> Cette rencontre annuelle s'est tenue, des 9 au 11 septembre 2016, sur le thème «droits sans frontières : citoyenneté et immigration en Europe».

<sup>61</sup> En sa qualité de vice-président de la Convention chargée de la rédaction du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe.

<sup>62</sup> Ainsi, René Cassin a joué un rôle majeur dans la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme et a présidé la Cour européenne des droits de l'homme, comme M. Jean-Paul Costa quelques années plus tard. M. Letourneur a présidé le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail et M. Ronny Abraham est l'actuel président de la Cour internationale de Justice. M. Jean-Louis Dewost a dirigé le service juridique de la Commission européenne et M. Luc Derepas celui de l'Organisation internationale du travail ; M. Hubert Legal dirige le service juridique du Conseil de l'Union européenne et Mme Anne-Marie Leroy celui de la Banque mondiale. Enfin, l'actuel vice-président du Conseil d'Etat, M. Jean-Marc Sauvé, a été choisi pour présider le comité prévu à l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, chargé d'émettre un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal ; il occupe cette fonction depuis 2010.

<sup>63</sup> Il s'agit autant de décideurs politiques, de juges, de chercheurs ou encore, d'étudiants, du monde entier ; voir à ce sujet la Carte de l'activité de la Délégation aux relations internationales, jointe au rapport

particularités du modèle juridique national, par exemple, l'exercice d'une double fonction, contentieuse et consultative, par le Conseil d'Etat : le vice-président a récemment présenté cette dernière devant le Parlement de la République de Croatie<sup>64</sup>. Souvent, ces visites mobilisent la fonction d'expertise du Conseil d'Etat, favorisant la diffusion du droit national dans des pays étrangers. Pour s'en tenir à quelques exemples récents, des membres du Conseil d'Etat ont formé des magistrats palestiniens et jordaniens, d'une part, et des conseillers d'Etat algériens, de l'autre, respectivement aux techniques de jugement et à la fonction consultative. Dans le contexte de la création d'une juridiction administrative en Albanie<sup>65</sup> et de sa modernisation en Serbie, des échanges intenses ont lieu<sup>66</sup>. Deux magistrats de la Cour suprême du Laos, dont l'un préside un groupe de travail sur la justice administrative, ont été accueillis au Conseil d'Etat, mais également au sein des cour administrative d'appel et tribunal administratif de Nantes<sup>67</sup>. L'expertise de l'institution en matière de légistique est sollicitée par l'Afghanistan<sup>68</sup> ou encore par les Emirats Arabes Unis<sup>69</sup>.

L'action internationale du Conseil d'Etat infuse donc l'ensemble de ses activités ; elle repose sur une conscience claire de son enjeu, la contribution au dialogue entre les ordres juridiques, dans lequel il s'agit autant d'apprendre des autres que de se faire connaître et comprendre d'eux. Ces «Journées», dont nous fêtons le dixième anniversaire et qui sont le fruit de la collaboration entre autorités politiques, juridictions et universités<sup>70</sup>, peuvent se revendiquer d'une coopération juridique et administrative complète, dont nos deux pays et, plus généralement, le monde, ont tant besoin. Ces dix premières années auront permis de jeter les fondements d'une relation riche et féconde qu'il nous appartient désormais de nourrir.

---

annuel d'activité 2016 : [http://www.conseil-etat.fr/content/download/67950/620681/version/1/file/dri\\_carte\\_programme\\_2015.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/67950/620681/version/1/file/dri_carte_programme_2015.pdf)

<sup>64</sup> J.-M. Sauvé, «Conseiller les pouvoirs publics : le rôle consultatif du Conseil d'Etat de France», discours prononcé devant le Parlement de la République de Croatie, le 3 mars 2015.

<sup>65</sup> Ce projet s'inscrit dans le cadre de réformes plus larges en vue de l'adhésion de cet Etat à l'Union européenne.

<sup>66</sup> Rapport annuel d'activité 2016, p. 440-441 et Rapport annuel d'activité 2015, p. 398 à 402.

<sup>67</sup> Cette action commune du Conseil d'Etat, d'un tribunal et d'une cour s'inscrit dans l'un des objectifs du Conseil d'Etat pour 2015 qui était «une coordination accrue de l'action internationale de la juridiction administrative dans son ensemble», Rapport annuel d'activité 2016, p. 439-441.

<sup>68</sup> Des fonctionnaires du service de la législation du ministère de la justice de ce pays ont été accueillis au Conseil d'Etat pour une visite d'étude en 2014 : Conseil d'Etat, Rapport d'activité 2015, p. 399.

<sup>69</sup> *Via* l'université de Sorbonne - Abu Dhabi pour appuyer dans leur réflexion sur le droit de l'eau: Conseil d'Etat, Rapport d'activité 2015, p. 402.

<sup>70</sup> Les Journées juridiques et administratives franco-croates de Split ont vu le jour en 2007 notamment sur la base du partenariat conclu entre l'Université de Split et celle de Paris 2 – Panthéon-Assas et des initiatives conjointes du gouvernement croate et du Conseil d'Etat, comme le rappelle M. Gjidara, précité, p. 868.

## INTERNATIONAL ACTIVITY OF THE STATE COUNCIL

The State Council acts internationally on domestic law in order to harmonise with international norms in order to take into account foreign laws. The State Council controls the harmonisation of French Law with international norms pursuant to the modalities which are still developing. 1. The State Council controls the consent of national law with international norms in the preventative and curative sense 2. Modalities of control are still developing. B. The State Council promotes including foreign law in national law which can emerge from the imperative regarding harmonisation with international norms and also surpass it. 1. The State Council takes into account foreign law in continuing to control the conventionalities it implements. 2. The State Council promotes openness towards foreign laws which surpasses demands regarding conventionality. II. The State Council spreads both the ambition of international influence of revised French Law and promotes the introduction of more significant action means. A. The State Council must ensure its own influence and especially intends to contribute to the influence of France on the international legal scene 1. The State Council needs to ensure its own influence on the international legal scene. 2. The State Council intends to contribute to the influence of France on the international legal scene. B. The State Council promotes the introduction of action means into the international legal scene which relate to the quality of national law and their promotion in other legal systems 1. The State Council acts to improve the quality of national law. 2. The State Council supports the promotion of national law in other legal systems. International activity of the State Council is founded on a clear consciousness of its contribution: contribution to dialogue between legal systems, that is, on learning from others and on recognisability. These „Days“ are the fruit of cooperation between political powers, administrative courts and universities which are necessary for our two countries and which in general are necessary to the world.. These first ten years have established the foundation for a rich and fruitful relationship which we today must nurture

**Key words:** *France, State council, international activity, influence on the international legal scene*