

Liza Bellulo*

LE CONTROLE PAR LE CONSEIL D'ETAT DE L'APPLICATION PAR L'ADMINISTRATION DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

UDK / UDC: 351.9 : 341.242 (44 : 4-6 EU)

35.077 : 341.242 (4-6 EU)

DOI: 10.31141/zrpf.2026.63.159.51

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 8.9.2025.

Prihvaćeno / Accepted: 15.1.2026.

Le Conseil d'Etat se reconnaît comme « *juge de droit commun d'application du droit de l'Union* » dont l'ordre juridique est « *intégré* » à l'ordre juridique national.

L'ordre juridique de l'Union ne dispose en effet, par lui-même, d'aucun pouvoir d'exécution. Celui-ci repose entièrement sur celui des Etats membres, ainsi que le rappelle l'article 291, paragraphe 1 du TFUE, aux termes duquel « *Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* ».

Le Conseil d'Etat, premier gardien du contrôle de l'application par l'administration du droit de l'Union européenne, exerce un office distinct et complémentaire de celui de la Commission européenne pour garantir l'effectivité de l'invocation par les personnes physiques et morales des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique de l'Union européenne (I). Doté de pouvoirs d'injonction au titre de droit interne, il les met en œuvre, par le jeu du principe d'équivalence, en dégageant des obligations de faire ou de ne pas faire à la charge de l'administration pour la bonne application du droit de l'Union (II). Il est parfois conduit à concilier les obligations de l'administration à ce titre avec d'autres garanties constitutionnelles, dont le respect lui incombe également (III).

Mots-clés: *Conseil d'État, droit de l'Union européenne, contrôle de l'administration, pouvoir d'injonction, principe d'équivalence*

* Maître des requêtes au Conseil d'État

1. LE CONSEIL D'ETAT, PREMIER GARDIEN DU CONTROLE DE L'APPLICATION PAR L'ADMINISTRATION DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE, EXERCE UN OFFICE DISTINCT ET COMPLEMENTAIRE DE CELUI DE LA COMMISSION EUROPEENNE

1.1. La Commission européenne contrôle la bonne application du droit de l'UE de manière sélective, à des stades différents de ceux auxquels intervient le Conseil d'Etat.

Elle tire des articles 258 à 260 TFUE des pouvoirs de recherche et constatation de manquements au droit de l'Union. Dans ce cadre, la Commission européenne exerce un contrôle :

- D'une part, sur le respect par les Etats membres de leur obligation de transposer les directives à leur échéance, sans examiner encore à ce stade si cette transposition est correcte. Elle manie à cet effet des mécanismes quasi-automatiques de mise en demeure, et un pouvoir de saisine de la Cour pour infliger une sanction pécuniaire dès le premier manquement. La Commission intervient donc avant qu'un texte de transposition ne soit soumis au Conseil d'Etat en tant que conseil du gouvernement. La menace de sanction peut d'ailleurs assurer que le Conseil d'Etat soit saisi en temps utile avant l'échéance de transposition.

D'autre part, sur l'application correcte et effective du droit de l'Union. La Commission recherche des infractions, de sa propre initiative ou sur la base de plaintes, en exerçant un large pouvoir d'appréciation en opportunité avant d'engager une procédure en manquement. La Commission contrôle les normes des Etats membres mais également leurs pratiques administratives. Elle n'intervient pas, en principe, lorsqu'un recours devant une juridiction nationale est à même de mettre fin à un manquement Son premier objectif est d'obtenir une résolution amiable, en coopération avec les Etats membres, la sanction pécuniaire du « manquement sur manquement » ayant une vocation essentiellement dissuasive – ce qui peut d'ailleurs exiger de l'exercer pour qu'elle conserve cette fonction.

1.2. L'office du Conseil d'Etat est différent et complémentaire en ce qui concerne le contrôle de l'application correcte du droit de l'Union.

Que ce soit en tant que conseil du gouvernement ou en tant que juge - missions qu'il exerce naturellement dans le respect du principe d'impartialité, le Conseil d'Etat est tenu d'accomplir son office. A la différence de la Commission européenne, il ne choisit pas les cas dont il est saisi. Jugeant de normes. En outre, il doit trancher, sans pouvoir médier.

Il est de ce fait, en France, le premier gardien du respect par l'administration de son obligation d'appliquer le droit de l'Union ; plus proche, il intervient davantage, et généralement en avance de phase sur la Commission européenne.

En tant que conseil du gouvernement, le Conseil d'Etat recommande, conformément aux obligations résultant de l'article 88-1 de la Constitution et des Traités, la transposition correcte, fidèle et complète des directives.

Le Conseil d'Etat prévient également les incompatibilités du droit interne avec le droit de l'Union européenne en examinant d'office les risques d'inconventionnalité de tous les projets de textes qui lui sont soumis en application des articles 37 à 39 de la Constitution. A titre d'exemple, en 2024, dans des avis rendus publics, le Conseil d'Etat a, ainsi invité :

- à notifier des projets de normes à la Commission européenne dans les domaines des denrées alimentaires, de réglementation des drones ou de location de biens immobilier via des plateformes numériques,
- à écarter des dispositions non conformes à la directive dont le projet de loi assurait la transposition, dans le cadre de l'imposition minimale des grandes entreprises et des multinationales,
- ou encore à compléter une transposition dans le domaine des risques chimiques auxquels sont exposés les travailleurs.

Le Conseil d'Etat a aussi veillé, en 2024, à la bonne articulation, du point de vue de l'accessibilité du droit, entre un régime antérieur à la transposition d'une directive et celui issu de cette transposition, dans le domaine de la cybersécurité.

En tant que juge administratif suprême, comme la Haute cour administrative de Croatie, lorsqu'il est saisi par un requérant de moyens tirés du droit de l'Union européenne qui sont fondés, le Conseil d'Etat peut, dans le respect de son propre office, et ainsi que le requiert la jurisprudence de la CJUE, assurer l'invocabilité d'exclusion et de substitution. Il impose à l'administration de laisser la loi incompatible avec le droit de l'Union inappliquée, annuler un acte réglementaire pour ce même motif, constater l'inopposabilité d'une norme technique adoptée en méconnaissance de l'obligation de notification, appliquer directement les dispositions claires et inconditionnelles d'une directive après l'échéance de sa transposition, lorsqu'elle confère directement des droits à des particuliers. En référé, en cas d'urgence, le juge administratif peut appliquer le droit de l'Union de manière provisoire même lorsque son interprétation n'est pas encore tranchée, lorsqu'un moyen sérieux fait douter de la conformité du droit interne à celui-ci.

2. LE CONSEIL D'ÉTAT MET A LA CHARGE DE L'ADMINISTRATION, TITULAIRE DES POUVOIRS D'EXECUTION DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE, DES OBLIGATIONS DE FAIRE OU DE NE PAS FAIRE EN FONCTION DES POUVOIRS PROPRES QU'IL DETIENT

Le Conseil d'Etat peut, au-delà de l'invocabilité d'exclusion ou de substitution, mettre en œuvre certains pouvoirs qu'il détient en tant que juridiction administrative suprême, également au titre du droit interne, pour contraindre l'administration à appliquer le droit de l'Union. L'efficacité renforcée dont il dispose ainsi en droit interne sert l'effectivité du droit de l'Union au titre, implicite ou explicite, du principe d'équivalence. Le Conseil d'Etat dégage alors à la charge de l'administration, pour la bonne application du droit de l'Union, des obligations de faire ou de ne pas faire, en faisant une large utilisation d'un pouvoir d'injonction, qu'il peut mobiliser, depuis peu, y compris d'office.

2.1. Des obligations de faire.

- Obligation positive de prendre des normes pour l'application du droit de l'Union.

Le Conseil d'Etat peut, en complément d'une annulation en tant qu'un décret ne comporte pas de mesures suffisantes à cet effet, imposer à l'administration son obligation de prendre des mesures assurant l'effectivité du droit de l'UE. Il l'a ainsi jugé pour la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le Conseil d'Etat peut aussi annuler le refus de l'administration de répondre à une obligation positive à la charge de l'administration au titre du droit de l'Union. Il en va ainsi du refus du Premier ministre de notifier une aide d'Etat, d'engager la procédure de déclassement qui lui était demandée pour mettre en conformité des dispositions de forme législative mais de nature réglementaire avec le droit de l'Union européenne, ou encore d'abroger ou modifier des actes réglementaires incompatibles avec le droit de l'Union.

- Obligation positive d'exécution pratique et opérationnelle du droit de l'Union. Le Conseil d'Etat s'assure notamment que l'administration prenne des mesures en vue de

- la récupération des aides d'Etat,
- la reconnaissance de l'effet direct «vertical ascendant» des dispositions précises et inconditionnelles des directives, même non transposées, permettant aux particuliers de se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif lorsque l'Etat français n'a pas pris, dans les délais impartis, les mesures de transposition nécessaires

- réparer les dommages résultant d'un acte administratif contraire au droit de l'Union européenne ou d'une loi inconstitutionnelle.
- **Lorsque, en dépit d'une obligation de faire, l'inexécution de l'administration persiste dans son inertie, le Conseil d'Etat peut imposer des injonctions sous astreinte**, comme l'a déjà mentionné Jérôme Michel. Il l'a par exemple fait récemment
- pour tenir compte des obligations de précaution dégagées par la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne les nouvelles techniques de mutagenèse dont la sécurité n'est pas encore éprouvée, en lui demandant d'identifier les variétés rendues tolérantes aux herbicides qui en ont été issues sans évaluation préalable des risques susceptibles d'en résulter
- en matière de qualité de l'air, pour imposer à l'administration de prendre des mesures de nature à faire diminuer la concentration de particules PM 10 dans certaines zones géographiques, dans le contexte d'un manquement constaté par la Cour de justice.

2.2. Des obligations de ne pas faire

- **L'abstention de prendre une norme contraire au droit de l'Union ou de l'appliquer.** Le Conseil d'Etat enjoint au Premier ministre de donner instruction à ses services qu'ils s'abstiennent de lui soumettre un décret d'application d'une disposition législative contraire aux objectifs d'une directive, ou d'en faire application, ou de prendre des mesures de nature à mettre sérieusement en péril la réalisation des objectifs d'une directive dont l'échéance de transposition n'est pas encore expirée;
- **L'abstention d'appliquer les dispositions de droit interne susceptibles de porter atteinte à l'effectivité du droit de l'Union.** Ainsi, le Conseil d'Etat peut enjoindre à l'administration d'ignorer les règles de procédure administrative non contentieuse lorsqu'elles sont susceptibles de faire obstacle à la récupération d'une aide d'Etat.

3. LE CONSEIL D'ETAT VEILLE A CONCILIER L'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION AVEC LES AUTRES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, en son article 88-1, la Constitution française du 4 octobre 1958 garantit d'autres droits et libertés.

Il appartient au juge administratif, s'il y a lieu, de retenir la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de

l'article 88-1, dans la mesure où le droit de l'Union le permet, éclairé, au besoin, par la Cour de justice de l'Union européenne.

L'une de ces exigences est la discrimination à rebours, composante du principe d'égalité en droit français, qui ne relève pas, par elle-même, de la compétence de l'Union européenne au titre du principe de non-discrimination, ainsi que l'a jugé la Cour de justice. L'autre est d'assurer la protection des exigences constitutionnelles françaises qui ne sont pas protégées de manière équivalente par le droit de l'Union.

3.1. Les discriminations à rebours et le principe d'égalité

L'obligation du respect du droit de l'Union peut conduire à modifier le droit interne en traitant moins favorablement les ressortissants nationaux ou ceux qui sont établis en France que ceux qui le sont dans un autre Etat membres.

Deux exemples l'illustrent.

Le premier porte sur les conditions de suppression du monopole des architectes des monuments historiques, dans le cadre d'un avis motivé émis par la Commission européenne.

Le Conseil d'Etat a annulé le décret qui, mettant fin au manquement en ouvrant la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques privés aux seuls architectes non spécialisés établis dans un autre Etat membre, créait une discrimination à rebours au détriment des architectes non spécialisés français ou européens établis en France qui ne relevaient pas du corps des architectes des monuments historiques.

Un second exemple porte sur l'interdiction, pour les étudiants français ayant échoué deux fois au concours de l'internat de médecine qui, exerçant leur liberté de circulation, ont poursuivi leurs études dans un autre Etat membre et reviennent en France s'inscrire en troisième cycle.

Le Conseil d'Etat a jugé que l'objectif d'éviter le contournement du *numerus clausus* ne revêtait pas le caractère d'un motif d'intérêt général lié à la politique de santé publique suffisant pour justifier légalement la différence de situation entre ces étudiants et ceux qui, jusqu'au troisième cycle, ont accompli la totalité de leur cursus dans un pays de l'UE sans condition limitative relative aux possibilités de redoublement. Il a, en conséquence, annulé le décret en cause.

3.2. La conciliation entre le respect du droit de l'union et les exigences constitutionnelles

Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement aurait pour effet de priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle qui ne bénéficie pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en sens, doit l'écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige.

La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation constitue une telle exigence constitutionnelle permettant au juge d'écarter l'application du droit de l'Union.

Deux hypothèses se sont présentées à ce jour, en ce qui concerne :

- La conservation généralisée et indifférenciée des données de connexion des communications électroniques, sous le contrôle d'une autorité administrative indépendantes, afin de garantir la prévention des atteintes à l'ordre public, la lutte contre le terrorisme, ainsi que la recherche des auteurs d'infractions pénales, sous réserve que soit analysée au moins annuellement la persistance d'une menace grave, réelle et actuelle ou prévisible, pour la sécurité nationale, résultant, par exemple, d'un risque terroriste, d'ingérences étrangères, et de menaces graves pour la paix publique, liées à une augmentation de l'activité de groupes radicaux et extrémistes ;
- Le temps de travail des militaires, pour garantir la libre disposition de la force armée pour la sauvegarde de la sécurité nationale et de l'intégrité territoriale. Cette réserve d'interprétation a été dégagée par le Conseil d'Etat après avoir analysé finement et concrètement les différentes activités des gendarmes, selon qu'elles sont hors champ de la directive ou incluses dans celle-ci, leurs sujétions au titre des astreintes, en tenant compte du logement en caserne, et les priorités d'emploi de la gendarmerie départementale.

4. CONCLUSION

Le cumul des fonctions juridictionnelles et de conseil au gouvernement par le Conseil d'Etat ainsi que la mise en œuvre des pouvoirs qu'il détient au titre du droit interne au soutien de la mise en œuvre du droit de l'UE renforcent singulièrement l'efficacité de son contrôle de la bonne application du droit de l'Union par l'administration et, par suite l'effectivité des droits et garanties que les citoyens de l'Union tirent de l'ordre juridique européen.

Cet office est également servi par le jeu de deux précieuses interfaces, le secrétariat général du gouvernement et le secrétariat général des affaires européennes. Elles sont d'ailleurs animées pour l'exercice de cette mission, définie par une circulaire du Premier ministre, par des membres du Conseil d'Etat.

Quatre leviers concrets à leur disposition peuvent encore en renforcer les effets : i/ la qualité des études d'impact des projet de loi en ce qui concerne les enjeux de conformité au droit de l'Union européenne et les analyses des options alternatives, ii/ la lutte contre les surtranspositions, qui sont une source de discriminations à rebours et d'inconventionnalités, iii/ la poursuite des efforts de transposition rapide et de résolution efficace des pré- contentieux, dans lesquels la France se distingue relativement favorablement au sein de l'Union européenne dans les rapports annuels publiés par la Commission européenne, en particulier si l'on tient compte de sa population, même si cette performance peut varier au cours du temps.

KONTROLA DRŽAVNOG SAVJETA NAD UPRAVOM U PRIMJENI PRAVA EUROPSKE UNIJE

Državni savjet (Conseil d'État) prepoznaje sebe kao „redovni sud za primjenu prava Unije” čiji je pravni poredak „integriran” u nacionalni pravni poredak. Naime, pravni poredak Unije sam po sebi ne raspolaže nikakvom ovlašću izvršavanja. Ona u cijelosti počiva na ovlasti država članica, kako podsjeća članak 291. stavak 1. UFEU-a, prema kojem „Države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije”. Državni savjet, kao prvi čuvar kontrole nad primjenom prava Europske unije od strane javne uprave, obavlja zadaću koja je različita od zadaće Europske komisije, ali ju nadopunjuje, kako bi se zajamčila djelotvornost pozivanja fizičkih i pravnih osoba na prava koja izvode iz pravnog poretka Europske unije (I). Raspoložuci ovlastima izdavanja naloga na temelju unutarnjeg prava, on ih provodi - djelovanjem načela ekvivalentnosti - utvrđujući obveze činjenja ili nečinjenja na teret javne uprave radi pravilne primjene prava Unije (II). Ponekad je primoran uskladiti te obveze uprave s drugim ustavnim jamstvima, čije mu je poštivanje također povjereno (III).

Ključne riječi: *Conseil d'État; pravo Europske unije; kontrola nad upravom; ovlast izdavanja naloga; načelo ekvivalentnosti*

THE CONSEIL D'ÉTAT'S REVIEW OF THE ADMINISTRATION'S APPLICATION OF EUROPEAN UNION LAW

The Conseil d'État recognises itself as the “ordinary court for the application of Union law”, whose legal order is “integrated” into the national legal order. Indeed, the legal order of the Union does not, by itself, possess any power of execution. This rests entirely on that of the Member States, as recalled by Article 291(1) TFEU, according to which “Member States shall adopt all measures of national law necessary to implement legally binding Union acts”. The Conseil d'État, as the foremost guardian of the control over the administration's application of European Union law, performs a function that is distinct from, and complementary to, that of the European Commission, in order to guarantee the effectiveness of the ability of natural and legal persons to invoke the rights they derive from the European Union legal order (I). Endowed with powers of injunction under domestic law, it implements them - through the operation of the principle of equivalence - by identifying obligations to act or to refrain from acting incumbent on the administration for the proper application of Union law (II). It is sometimes led to reconcile the administration's obligations in this regard with other constitutional guarantees, the observance of which also falls to it (III).

Key words: *Conseil d'État; European Union law; control of the administration; power of injunction; principle of equivalence*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).