

Droit administratif et droit international

par Gérard TEBOUL

Professeur à l'Université de Paris XII

Il Y a-t-il toujours eu des liens entre le droit administratif et le droit international ?

A. Cette question mériterait que l'on résolve, avant toute chose, plusieurs difficultés.

1° Que faut-il entendre par « droit administratif » ? Faut-il retenir une définition stricte de cette branche du droit ou faut-il adopter une définition large renvoyant à ce que l'on appelle parfois le « droit de l'administration », « droit mixte, fait pour une part de règles de droit public et pour l'autre <de> règles... du droit privé » (1) ?

2° Quelle signification faut-il attribuer à l'expression « droit international » ? Si l'on peut écarter, sans trop d'hésitation, le droit communautaire et le droit issu de la convention européenne des droits de l'homme, convient-il d'envisager le « droit international *public* » et/ou le « droit international *privé* » ?

3° Enfin, dès lors qu'on se situe dans une perspective historique, il conviendrait de déterminer, s'agissant spécifiquement du droit administratif, la « date de naissance » de cette discipline.

B. Toutes ces questions — qui supposeraient une étude attentive et minutieuse — ne sauraient être traitées dans le cadre de cette brève réponse. C'est pourquoi, on adoptera ici une vision souple et pragmatique en se situant sur trois plans.

(1) R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, 11^e éd., Montchrestien, Paris, 1997, p. 1. Rapp. C. EISENMANN, « Le droit applicable à l'Administration » in *Cours de droit administratif*, tome I, Paris, LGDJ, 1982, p. 527 et s.

1° *Premier plan* : les rapports entre le droit international et la politique juridique de l'administration française.

Sur ce plan, il est vrai, les analyses relèvent de la sociologie juridique. Cependant, sont présentes, de manière sous-jacente, les techniques du droit administratif (notamment l'édiction des actes unilatéraux).

a) En premier lieu, on constatera que, par le passé, le développement des relations juridiques internationales a pu être considéré comme emportant des effets sur l'action de l'administration à l'égard des étrangers.

Au XIX^e siècle, Frédéric Billot, dans un bref opuscule, écrivit de manière significative : « Autrefois, les peuples s'observaient, se regardaient avec méfiance, se suspectaient... Aujourd'hui, ... ils font affaire de tout, transigent sur tout... <Les> *traités commerciaux* les ont, en quelque sorte, assimilés. Les différences de race... n'excitent plus les mêmes antipathies. Vous avez même remarqué, ces jours derniers, que M. le ministre de l'Intérieur va si loin, dans *une circulaire aux préfets*, qu'il dispense les sujets anglais de se munir de passeports pour voyager dans l'intérieur de la France » (2).

b) En second lieu, on observera que les rapports juridiques — que la France était susceptible de nouer avec ses partenaires internationaux — ont été utilisés, parfois, pour discréditer la politique juridique française en matière de libertés.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, un journal, connu sous le nom de *Pilote*, avait inséré, dans l'un de ses numéros, « un prétendu traité secret conclu à Vérone entre les puissances signataires de la Sainte-Alliance » (3). En vertu de cet accord international, le gouvernement du Roi paraissait (notamment) « s'engager avec les puissances étrangères à supprimer la liberté de la presse en France » (4). Comme le releva le Tribunal de Paris qui fut chargé du jugement de cette affaire, l'intention poursuivie par Orsa, « éditeur responsable du *Pilote* » (5), était claire : il entendait, par sa publication mensongère, exciter « le mépris et la haine des citoyens contre <le> gouvernement » (6).

2° *Deuxième plan* : les rapports entre le droit international et le juge administratif.

a) Certes, au siècle dernier, l'hostilité — faite de prudence — du juge administratif à l'égard du droit international était vivace. En 1823 déjà, la Haute juridiction administrative — saisie d'une affaire relative à la répar-

(2) « De la révision nécessaire des lois politiques et des traités internationaux sous le rapport judiciaire », Dentu, 1861, p. 24.

(3) Voir ISAMBERT, *Annales politiques et diplomatiques*, Paris, tome IV, 1824, Constantin, p. 248 (reproduction du jugement du Tribunal de Paris).

(4) *Ibid.*, p. 249.

(5) *Ibid.*, p. 250.

(6) *Ibid.*

tition, en vertu d'un traité, d'une somme d'argent importante entre différentes personnes — considéra « que les questions relatives aux effets que peut avoir le traité <il s'agissait du traité de Fontainebleau du 11 avril 1814>, ne sont point de nature à être portées devant <le> Conseil d'État, par la voie contentieuse » (7). Par ailleurs, quelque vingt ans plus tard, le Haut conseil, encore saisi de la répartition d'une somme allouée à la suite de négociations internationales (menées entre le gouvernement français et le gouvernement chilien), estima que « l'allocation et l'attribution de l'indemnité... <ayant> été opérées par suite de négociations diplomatiques,... la réclamation du requérant n'<était> pas de nature à <lui> être déferée par la voie contentieuse » (8).

Ainsi, à cette époque, la ligne jurisprudentielle retenue par le Conseil d'État paraissait claire : la Haute juridiction refusait de se prononcer sur les litiges nés des relations internationales juridiques de la France.

b) Et pourtant, même en cette période de l'Histoire au cours de laquelle le juge administratif se montrait distant à l'égard du droit des gens, le Conseil d'État accepta, parfois, de reconnaître l'autorité du droit international. Il le fit, en 1833, de la manière la plus éclatante. Il affirma : « <L>e pourvoi formé par <les requérants> n'a pas pour objet de réclamer contre l'interprétation donnée aux traités par le ministre des affaires étrangères..., mais uniquement d'obtenir... du gouvernement français, le paiement d'obligations qu'ils soutiennent avoir été, en vertu des conventions faites avec l'étranger, mises à la charge de la France; ... dès lors, et dans ces limites, cette réclamation peut être portée <devant le Haut conseil> par la voie contentieuse » (9). Mieux encore, dès 1821, le Conseil d'État accepta, relativement à un conflit de normes mettant aux prises un décret de 1806 (portant confiscation de biens appartenant à des sujets britanniques) et un traité de paix (datant de 1814) de faire prévaloir la convention internationale postérieure. Sans équivoque aucune, la Haute juridiction considéra que « les effets de <la> confiscation ont été pleinement anéantis par les dispositions... du traité <de> 1814 » (10).

Bien entendu, on ne saurait tirer trop d'enseignements de ces quelques espèces qui demeurent plutôt isolées. Néanmoins, leur existence révèle que, dès ses premières années de fonctionnement, la juridiction administrative française a entretenu des relations — qui n'étaient pas faites simplement d'exclusion — avec le droit des gens. Quoi qu'il en soit, il faudra attendre, on le sait, la seconde moitié du XX^e siècle pour que le Conseil d'État consacre, conformément à la Constitution du 27 octobre

(7) CE, 22 janvier 1823, *Le baron Fain et autres c/ Le ministre des Finances*, Rec., p. 18.

(8) CE, 7 décembre 1843, *Valette, Syndic de la faillite Dussand*, Rec., p. 569.

(9) CE, 5 décembre 1833, *Perret et al.*, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État* (par G. Roche et F. Lebon), tome V, Paris, 1843, p. 432.

(10) CE, 15 juin 1821, *Lord Rivers c/ Le Domaine*, Rec., 1821, tome 2, p. 67.

1946, l'autorité du droit international conventionnel dans l'ordre juridique français (11).

c) Quand on quitte les sources conventionnelles du droit des gens pour entrer sur le terrain des règles internationales de droit non écrit, on peut constater que certains travaux ont éclairé ce domaine quelque peu mystérieux dans lequel se mêlent étroitement le fait et le droit.

La thèse de Paul Challine consacrée au « droit international public dans la jurisprudence française de 1789 à 1848 » (12) — thèse qui fut soutenue à la faculté de droit de Paris en 1934 — a montré que le juge administratif fut confronté, dans la première moitié du XIX^e siècle déjà, à des questions juridiques entretenant certains liens avec les règles non écrites du droit des gens. Par ailleurs, certaines analyses plus récentes ont mis en exergue une jurisprudence, émanant du Conseil d'État (première moitié de ce siècle) et révélant l'influence des normes internationales de droit non écrit, par exemple dans l'identification de certaines notions (protectorat, mandat ou encore condominium) (13).

Il reste que l'applicabilité directe du droit international général au plein contentieux (responsabilité) voire en excès de pouvoir a fait l'objet, elle, d'une reconnaissance très récente, remontant à ces dix dernières années.

3^o *Troisième plan* : le droit international dans la doctrine française.

a) Au XIX^e siècle, les internationalistes ne se préoccupaient guère du droit administratif. Inversement, les administrativistes partageaient une vision purement « hexagonale » de la légalité administrative (14).

A ce sujet, on peut citer un exemple topique : celui de Paul-Louis-Ernest Pradier-Fodéré qui fut, à la fois, spécialiste de droit administratif et de droit international. En 1872, cet auteur — qui avait déjà traduit Grotius et Fiore, qui avait « mis au courant » *Le droit des gens* de Vattel et qui, dix ans plus tard, devint membre de l'Institut de droit international (15) — présenta, dans la septième édition de son *Précis de droit administratif*, les sources du droit faisant autorité dans cette discipline, sans s'arrêter sur le droit international. Certes, à cette époque, le droit des gens n'avait pas, au sein de l'ordre juridique français, l'autorité qu'il a pu acquérir à partir de 1946. Cependant, averti en matière de droit international, Pradier-Fodéré

(11) R. CHAPUS, *Droit administratif général...* (*supra*, n. 1), p. 111, n° 165.

(12) Paris, Domat-Montchrestien, 1934, 277 p.

(13) Voir L. DUBOIS, *L'application du droit international coutumier par le juge français*, Colloque SFDI, Grenoble, 1970, Pedone, Paris, p. 84.

(14) Voir G. TEBOUL, Le juge administratif et le droit international — Aspects récents de droit formel, *AJDA*, 1995 (numéro spécial du cinquantième), p. 43-44.

(15) Pour une liste des principales publications de Pradier-Fodéré, voir « Tableau général de l'organisation, des travaux et du personnel de l'Institut de droit international pendant les deux premières périodes décennales de son existence » (1873-1892), Paris, Pedone Lauriel, 1893, p. 327.

aurait pu prendre en considération cette discipline; or, il n'en fit rien. Lorsqu'il publia, en 1885, son « Traité de droit international public », Pradier-Fodéré fut, il est vrai, un peu plus attentif aux rapports entre l'ordre international et l'ordre interne. Cependant, il se référa principalement à la jurisprudence du juge judiciaire (16).

b) Avec l'avènement de la IV^e République, les choses, bien entendu, sont devenues différentes : au fil de leurs éditions successives, les ouvrages des principaux représentants de la doctrine administrativiste s'enrichissent de développements concernant le droit international; à l'inverse, le même phénomène peut être observé concernant les ouvrages de droit des gens qui font autorité (17).

III/ *De nos jours, quelles sont les influences réciproques entre ces deux disciplines ?*

A. Pour ce qui est des expressions « droit administratif » et « droit international », on retrouve la même difficulté que précédemment et, en conséquence, une approche pragmatique doit, là encore, être privilégiée.

En revanche, il paraît nécessaire d'insister, sur la signification du mot « influence ». Dans le cadre de la question qui nous préoccupe ici, le terme « influence » renvoie, de façon générale, aux actions que le droit international exerce sur le droit administratif et inversement. Cependant, ces actions — c'est le signe d'une ambiguïté — peuvent se présenter sous un double jour :

— il se peut, en premier lieu, qu'une discipline s'impose à une autre discipline. Plus précisément, une discipline peut être tenue, sur le plan juridique, de prendre en considération les normes qui font autorité au sein d'une autre discipline. Dans cette hypothèse, on peut parler d'« influence-autorité » ;

— mais, il peut advenir, en second lieu, qu'une branche du droit tienne compte, en l'absence de tout commandement juridique, d'une autre branche du droit. En d'autres termes, les notions, les normes ou encore les solutions, valant dans le cadre d'une discipline, peuvent être utilisées — sans qu'il y ait là une quelconque obligation — par une autre discipline. On est alors en présence d'une « influence-orientation ».

Il faut ajouter qu'on éprouve, dans certains cas (rares), quelques difficultés à se prononcer sur la nature de l'influence exercée par une discipline sur une autre : « influence-autorité » ou « influence-orientation » ? C'est la raison pour laquelle il est souhaitable d'envisager — sans faire preuve d'un

(16) Voir G. TEBOUL, *Le juge administratif...* (*supra*, n. 14), p. 43, note 11.

(17) *Ibid.*, p. 44.

dogmatisme abusif, mais en gardant présente à l'esprit l'ambiguïté du vocable « influence » — les actions réciproques que droit international et droit administratif exercent l'un à l'égard de l'autre.

B. S'agissant de *l'influence du droit international sur le droit administratif*, un constat s'impose : de nos jours, cette influence est considérable. On peut observer que, sous de nombreuses formes (traités, droit non écrit, jurisprudence internationale, résolutions), le droit des gens exerce une action sur le droit administratif.

1° Il convient de s'arrêter, *d'abord*, sur les *actes édictés par les autorités administratives*.

a) Nombreux sont les *actes réglementaires* qui se fondent explicitement — leurs visas l'attestent — sur des normes de droit international (conventions ou, parfois même, résolutions adoptées par un organe d'une organisation internationale). Ces actes peuvent se situer à des niveaux variés de la hiérarchie des normes administratives : décrets ou encore arrêtés. Par ailleurs, leur contenu est très hétérogène : règles de droit organique (18) ou règles de droit matériel (19).

(18) Voir par exemple :

— Décret n° 98-431 du 28 mai 1998 instituant, en son article 1^{er}, un comité consultatif constitué notamment des représentants de plusieurs ministères et chargé d'exprimer un avis sur les demandes d'habilitation formulées par des organismes prodiguant des stages de formation en matière de lutte contre la pollution (*JORF*, 5 juin 1998, p. 8519 — Est visée la convention internationale du 30 novembre 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution).

— Décret n° 98-36 du 16 janvier 1998 portant création, en son article 1^{er}, du comité interministériel pour l'application de la convention interdisant les armes chimiques (*JORF*, 18 janvier 1998, p. 813 — Est visée la loi du 19 décembre 1994 autorisant la ratification de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques).

(19) Voir par exemple :

— Décret n° 92-913 du 7 septembre 1992 (modifiant le décret n° 86-34 du 9 janvier 1986) relatif au régime d'importation, d'exportation et de réexportation de certaines marchandises à destination de l'Afrique du Sud (*JORF*, 8 septembre 1992, p. 12289 — *Sont visées*, outre la Charte des Nations-Unies et le traité CEE de 1957, *deux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU*).

— Arrêté du 1^{er} septembre 1997 portant création d'une zone dangereuse en haute mer au large de l'île de la Réunion (*JORF*, 3 octobre 1997, p. 14347 — Est visée la convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944).

— Arrêté du 27 avril 1998 régissant l'accès télématique aux fichiers d'acquisition et de perte de la nationalité française de la sous-direction des naturalisations (*JORF*, 17 juin 1998, p. 9183 — Est visée la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel).

Relativement à ces règlements, deux observations peuvent être formulées :

— d'abord, les normes de droit international sont visées avant les normes de droit interne et, notamment, avant les lois votées par le Parlement de la République. Il faut voir, dans ce fait, une manifestation concrète de la supériorité, consacrée par la Constitution, des conventions internationales sur les normes législatives et infra-législatives;

— ensuite, les accords interétatiques visés contiennent parfois des règles qui, matériellement, relèvent du droit privé. C'est ainsi qu'un décret du 23 juin 1998 relatif au service central d'état civil au ministère des affaires étrangères vise la convention de La Haye du 14 mars 1978 sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux (20). Il reste que, même dans cette hypothèse, la place du droit administratif apparaît en filigrane : le principe de légalité impose aux autorités administratives, à peine d'excès de pouvoir, de respecter, dans l'édiction de leurs actes, les normes juridiques qui font autorité au sein de notre ordre national et, tout particulièrement, les traités publiés au *Journal officiel de la République française* (21).

b) On relèvera, ensuite, que certains *règlements* prennent appui — c'est une autre forme d'influence du droit des gens — sur la normativité internationale sans en faire état dans leurs visas. Dans cette perspective, le droit international sert de guide aux autorités françaises; il les *oriente*. Cependant, il ne s'impose pas à l'Administration en tant que droit applicable dans l'ordre juridique français.

On peut citer ici un exemple : celui du décret du 29 mars 1993 portant création de la Commission du développement durable (22). Cet organisme trouve son origine dans la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue, au mois de juin 1992, à Rio de Janeiro. De manière significative, l'article 2 (al. 1^{er}) du décret du 29 mars 1993 dispose : « La Commission du développement durable est chargée... de soumettre au Gouvernement des recommandations ayant pour objet de promouvoir <les> orientations <d'une politique de développement durable> dans le cadre des objectifs arrêtés à l'occasion de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement » (23). Inspiré par la Commission du développement durable des Nations-Unies, ce décret ne vise aucune norme de droit international; dans ses visas, il se borne à mentionner le décret — bien connu — du 28 novembre 1983 et, plus particulièrement, ses articles 10 à 15 concernant les organismes consultatifs placés, notamment, auprès des autorités de l'État.

(20) Décret n° 98-513, *JORF*, 25 juin 1998, p. 9671.

(21) En l'espèce, la convention de La Haye du 14 mars 1978 (loi applicable aux régimes matrimoniaux) a été publiée au *JORF* du 25 septembre 1992, p. 13324.

(22) *JORF*, 30 mars 1993, p. 5610.

(23) *Ibid.*

Ainsi, on est là en présence d'un organe collégial créé par un acte administratif et constituant, sur le plan interne, un prolongement naturel de l'évolution qui caractérise le droit international de l'environnement (24).

c) Les normes conventionnelles nées de la convergence des souverainetés étatiques n'exercent pas une influence sur les seuls actes réglementaires : leur autorité se manifeste aussi — c'est là un phénomène moins connu — à l'égard des *actes administratifs individuels*. A ce sujet, on peut citer un exemple récent : un arrêté du 17 juin 1998, édicté par le Secrétaire d'État à l'industrie, a autorisé la société Phone Systems et Network à fournir le service téléphonique au public sur l'ensemble du territoire métropolitain ; or, cet arrêté vise, avant tout autre texte, y compris législatif, la convention de l'Union internationale des télécommunications (25).

De cet acte administratif individuel, il convient de rapprocher (ce n'est qu'un rapprochement) un arrêté du 16 juin 1998, pris par le ministre de l'Intérieur, qui nomme le Préfet de la Région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, membre titulaire de la délégation française à la Commission intergouvernementale pour la construction et l'exploitation de la section internationale d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne (26). Certes, dans ses visas, cet arrêté ne renvoie pas expressément à l'accord franco-espagnol relatif à cette ligne de chemin de fer ; cependant, il vise, sans équivoque, la loi autorisant l'approbation de cet accord. A cet égard, le droit international apparaît, médiatement il est vrai, mais de façon certaine. On relèvera, d'autre part, que, dans le cadre de l'arrêté du 16 juin 1998, le Préfet de la Région Languedoc-Roussillon,

(24) Aux termes de l'article 2, al. 2 du décret du 29 mars 1993 (modifié par le décret n° 94-65 du 21 janvier 1994 — *JORF*, 23 janvier 1994, p. 1259) : « La commission du développement durable contribue à l'élaboration du programme de la France en matière de développement durable *qui est présenté à la commission du développement durable des Nations-Unies* » (nos italiques). Observons que la conférence de Rio de Janeiro (1992) recommanda à l'Assemblée générale des Nations-Unies la création d'une commission du développement durable (voir R. NUNGESSER et G. LENGAGNE, Rapport d'information, n° 2737, Ass. nat., seconde session ordinaire, 1991-1992, tome II, p. 20 — Rapp. P. ORLIANGE, La commission du développement durable, *AFDI*, 1993, p. 820-832, et not. p. 823 et s.).

(25) *JORF*, 12 juillet 1998, p. 10800. Rapp. concernant les sociétés Éconophone France et Interoute Communications France, les arrêtés du 28 juillet 1998 (*JORF*, 14 août 1998, p. 12430 et s.).

(26) *JORF*, 30 juin 1998, p. 9956. On remarquera que le décret n° 98-270 du 6 avril 1998 relatif à la constitution de la commission intergouvernementale mentionne, dans ses visas, l'article 5 de l'accord franco-espagnol concernant la construction et l'exploitation de la ligne ferroviaire (*JORF*, 11 avril 1998, p. 5665 — Pour le texte de l'article 5 de la convention, voir *JORF*, 21 février 1998, p. 2728-2729).

préfet de l'Hérault, n'est pas *nommément* désigné (27). Quoi qu'il en soit, on peut observer que, dans l'exercice du pouvoir de nomination des représentants de la France au sein de cette commission intergouvernementale, la normativité internationale conventionnelle n'est pas sans influence.

2° C'est aussi *dans le cadre des litiges dont le juge administratif est saisi* que la place du droit des gens n'est pas négligeable.

a) Bien entendu, on ne saurait passer sous silence le célèbre arrêt *Nicolo* qui invite — il faut en être conscient — à examiner attentivement les lois relatives à l'application des accords internationaux (voir, par exemple, la loi du 17 juin 1998 qui concerne l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques (28)).

b) Mais, par-delà l'autorité des conventions internationales, il faut faire état de certaines influences — moins connues — du droit qui gouverne la société internationale.

** Influence de la production juridictionnelle internationale.*

— Cette influence peut être directe. C'est ainsi que, par un arrêt du 29 novembre 1974, le Conseil d'État a accepté de prendre en considération, en les respectant, les décisions d'un « collège arbitral » franco-italien qui — chargé de se prononcer sur l'interprétation du traité de paix, signé à Paris le 10 février 1947, entre les puissances alliées et l'Italie (29) — avait condamné l'État français au paiement de substantielles indemnités.

— Mais, la jurisprudence internationale exerce aussi une action indirecte sur la jurisprudence du juge administratif. A cet égard, on peut distinguer deux cas de figure.

. Certains commissaires du gouvernement se réfèrent parfois à la jurisprudence du juge international pour proposer une solution relativement à des questions de droit interne. On peut citer, à ce sujet, les conclusions prononcées par M. Genevois, commissaire du gouvernement, sur l'arrêt *Lebon* du 9 juin 1978 : s'agissant de la proportionnalité de la sanction à

(27) On est donc en droit de s'interroger : est-on en présence d'un acte *individuel* ?

(28) *JORF*, 18 juin 1998, p. 9247.

(29) Voir chron. J.-F. LACHAUME, *AFDI*, 1975, p. 1043-1045 (§ 105-107). Bien entendu, on distinguera aisément de cette espèce, les cas dans lesquels la jurisprudence internationale est utilisée en tant que mode de preuve du droit international non écrit (voir G. TEBOUL, *Le droit international non écrit devant le juge administratif* — Quelques réflexions, *RGDIP*, 1991, p. 346-347). En revanche, on ne manquera pas de rapprocher cette affaire — même s'il s'agit là d'un cas de figure tout à fait différent — de l'arrêt du 20 octobre 1959 (*Société « James Buchanan » et C^o c/ Société Hanappier-Peyrelongue et C^o*) rendu par la Cour de cassation et prenant en considération l'arrêt de la CIJ relatif à l'affaire *des Minquiers et des Echréous* (Bull., 3^e Partie, Section commerciale et financière, n° 353, p. 305).

la faute, il fut fait référence à trois jugements, rendus en 1973, par le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (30). On ne manquera pas de relever que cette juridiction internationale siégeait alors sous la présidence de M. Maxime Letourneur, membre du Conseil d'État français (31) et on se souviendra que M. Braibant publia, l'année suivante, en 1974, un article — dont le titre est encore dans toutes les mémoires (« Le principe de proportionnalité ») — qui débute par une présentation de la jurisprudence administrative internationale (32).

Dans d'autres cas, la jurisprudence internationale est utilisée afin de solutionner un problème de droit international. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Joséfa Bouilliez*, le commissaire du gouvernement Scanvic se référa expressément à l'avis rendu par la Cour permanente de justice internationale, dans l'affaire des chemins de fer de Dantzig, au sujet des droits et obligations créés par les accords internationaux. Il indiqua : « ... nous pensons <que l'approche retenue dans le cadre de cet avis> a le mérite sinon de vous donner des règles précises d'analyse, du moins de vous proposer un cadre général de réflexion » (33).

** Influence de la production unilatérale (résolutions) des organisations internationales*

Voilà plus de trente-cinq ans, en 1961, le Conseil d'État a accepté de se référer à une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies selon laquelle l'accord de tutelle relatif au Cameroun cessait d'être en vigueur. Certes, la haute juridiction administrative a précisé que « cette résolution <avait> été prise avec le plein accord du gouvernement de la République française » (34). Néanmoins, l'espèce — qui, il est vrai, demeura isolée — était quelque peu significative. Il faut ajouter que la jurisprudence judiciaire relative à l'autorité des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU tend à évoluer (35). De sorte qu'on est en droit de s'interroger sur ce que sera, dans l'avenir, l'attitude du juge administratif à l'égard des résolutions des organisations internationales.

(30) *AJDA*, 1978, p. 575.

(31) Sur la présence française dans les juridictions administratives internationales (qui montre bien, en l'espèce, l'action « à double sens » — influence *réci-proque* — qui caractérise le couple « droit administratif-droit international ») voir David RUZIÉ, *L'influence du droit français sur celui de la fonction publique internationale et européenne*, *Mélanges A. Plantey*, Paris, 1995, p. 206 et s.

(32) *Mélanges Marcel Waline*, tome II, 1974, p. 297-306.

(33) CE, Sect., 29 janvier 1993, *RFDA*, 1993, p. 797 (col. gauche). Sur la question de l'effet direct des traités internationaux, voir, se référant à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, concl. R. Abraham sur CE, 23 avril 1997, *GISTI*, D., 1998, *Jurispr.*, p. 16 (col. droite).

(34) CE, 3 novembre 1961, *Sieur Mbounya*, *Rec.*, p. 612, concl. Ordonneau.

(35) C. cass., ch. soc., 4 juin 1996, *JAT c/ Dupond*, *RGDIP*, 1998, p. 495, note Michel Sastre.

c) La doctrine, elle aussi, est prise en considération par les commissaires du gouvernement. A l'appui du raisonnement qu'elle mena dans ses conclusions sur l'arrêt *SA Lilly France*, Mme Maugué s'est référée à l'ouvrage de M. Antoine Martin intitulé : « L'estoppel en droit international public » (36). Cette référence à la doctrine du droit des gens est d'autant plus intéressante qu'elle concerne une affaire de droit interne mettant en cause des règles de droit communautaire ; de la sorte, ce sont les trois « étages » de l'univers juridique (interne, communautaire et international) qui se trouvent en symbiose.

3° Par-delà ce que suggère l'analyse des actes de l'Administration et l'étude de la jurisprudence administrative, on constatera que certaines techniques, particulièrement enracinées en droit international, sont de nature à avoir une influence dans la sphère administrative. C'est le cas, semble-t-il, de la médiation d'affaires, susceptible de concerner administrations et collectivités publiques (37).

C. Moins explorée, mais réelle, l'action exercée par le droit administratif sur le droit international mérite, elle aussi, d'être mise en évidence.

1° On observera, d'abord, que le Conseil d'État, institution étudiée au titre du droit administratif, influe, par la voie consultative, sur le droit international : tenant compte des avis du Palais-Royal, les autorités exécutives françaises ont parfois renoncé à poursuivre une procédure susceptible d'engager la France sur le plan international (38).

2° Indépendamment de ce lien indirect entre droit administratif et droit des gens, on peut constater que, *sur le fond*, le droit administratif a eu une certaine influence en matière internationale.

a) *La notion de service public*. — En 1950, dans une longue étude, quelque peu oubliée de nos jours, Charles Chaumont présenta ses réflexions sur les liens unissant service public et droit international (39). Ce faisant, il consacra de substantiels développements à « l'établissement public international », à « la concession de service public » et à « l'entreprise privée d'intérêt général ». Bien entendu, les administrativistes ne peuvent pas manquer de retrouver, dans ces expressions, une terminologie qui leur est familière.

(36) CE, 23 juin 1995, *RFDA*, 1995, p. 1041 (col. gauche).

(37) J. TUSCOZ, L'influence du droit international sur le droit français en matière de médiation, *Mélanges Plantey*, Paris, 1995, p. 87-93 (et not. p. 93).

(38) Voir l'article du juge Guillaume, Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État, *Mélanges Braibant*, 1996, p. 361 § 9 (cas de la convention n° 155 de l'OIT).

(39) Perspectives d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain, *Mélanges Georges Scelle*, tome I, LGDJ, 1950, p. 115-178.