

**Anne SEVAUX**  
**Paul MATHONNET**  
Société Civile Professionnelle  
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT  
ET A LA COUR DE CASSATION  
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS  
tél : 01.43.17.39.00  
fax : 01.43.17.39.09

**A l'appui du recours n° 19PA02385**

## **COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS**

---

### **QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE**

**Pour :**

- 1. L'association Amnesty International France**, dont le siège est 72-76, boulevard de la Villette, à Paris (75019), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
- 2. Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI)**, dont le siège est 3, villa Marcès, à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
- 3. L'association Médecins sans Frontières**, dont le siège est 8, rue Saint-Sabin, à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
- 4. L'association Migreurop**, dont le siège est 21 Ter, rue Voltaire à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
- 5. La Associazione per gli Studi sull'immigrazione (ASGI)**, dont le siège est à Torino, via Gerdil n° 7 (Italie), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité au dit siège ;

**6. L'association « Comité inter-Mouvements auprès des évacués » (CIMADE),** dont le siège est au 64, rue Clisson à Paris (75013), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés, en cette qualité audit siège ;

**7. La Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH),** dont le siège est au 138, rue Marcadet, à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés, en cette qualité audit siège ;

demandeurs  
*S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET*  
*Avocat au Conseil d'Etat*

\* \* \*

## **FAITS**

1. La Méditerranée centrale - qui s'étend du côté ouest de la Libye jusqu'à l'Italie et l'île de Malte - représente depuis plus d'une décennie une voie de migration majeure empruntée par des personnes, demandeuses d'asile, réfugiées ou migrantes qui, ne pouvant séjourner sur le sol libyen compte tenu des graves violations des droits humains qu'elles y subissent ou risquent d'y subir, n'ont d'autres choix que de tenter de gagner les pays européens en tentant de traverser la mer, par tous moyens. Le conflit armé auquel le pays est en proie depuis 2014 et le renouvellement des hostilités dans le nord-ouest du pays au début du mois d'avril génèrent également des violations du droit international humanitaire<sup>1</sup>.

Les données consolidées et mises à jour par le Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) mettent en évidence l'ampleur des traversées réalisées par des personnes au péril de leur vie.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, communiqué de presse du 8 avril 2019, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/04/libya-civilian-lives-must-be-protected-as-clashes-escalate-in-tripoli-offensive/>

C'est que, depuis la chute du gouvernement de Mouammar Kadhafi en octobre 2011 et la situation de chaos qui s'est ensuivie, le territoire libyen est en proie à l'action de nombreuses forces armées et milices affiliées à des gouvernements rivaux, de groupes armés et de bandes criminelles.

Les autorités françaises et en premier lieu le président de la République, M. Emmanuel Macron, ont dénoncé, à de nombreuses reprises, la présence en Libye de réseaux de malfaiteurs et de trafiquants d'êtres humains se livrant à la vente de personnes réduites en esclavage.

Des journalistes, des organisations non gouvernementales – telles qu'Amnesty International, Médecins Sans Frontières ou encore Human Rights Watch – ont pu attester, de longue date, de la présence de centres, certains officiels d'autres clandestins, où des milliers personnes sont détenues illégalement et arbitrairement, dans des conditions atroces, victimes de torture, de mauvais traitements comme la violence sexuelle ou encore le travail forcé, uniquement en raison de leur statut migratoire. Parmi ces personnes ainsi détenues, certaines ont été interceptées en mer alors qu'elles tentaient précisément de quitter ce pays.

En avril 2019, il a été estimé par l'association Amnesty International que près de 6 000 migrants et exilés étaient détenus en Libye dont près de 3 000 pour les seuls centres d'Abu Salim, Gharyan et Qasr bin Ghasher, situés à proximité des zones où se déroulent actuellement des combats. Au mois de juillet 2019, l'Agence des Nations-Unies pour les réfugiés a estimé que près de 5100 migrants et réfugiés étaient détenus en Libye, dont près de 3200 situés à proximité des zones où se déroulent actuellement des combats<sup>2</sup>.

Cette proximité des zones de combat ajoute aux conditions de détention incompatibles avec la dignité humaine le risque de subir des attaques armées constitutives de crimes de guerre, comme l'a montré le tragique bombardement du centre de détention de Tadjourah le 3 juillet dernier, qui a fait plus de cinquante morts et plus de 100 blessés.

2. Outre ces conditions de détention, l'action en mer des garde-côtes libyens méconnaît, au quotidien, les règles internationales en matière de sauvetage en mer.

---

<sup>2</sup> <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70402>

Les garde-côtes libyens assurent, depuis plusieurs années, l'interception des embarcations de migrants et réfugiés qui cherchent à gagner le territoire des Etats de l'Union européenne.

Depuis 2017, selon un rapport de la mission d'appui des Nations Unies en Libye et du Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme du 20 décembre 2018, ce sont plus de 29 000 personnes qui ont été interceptées en mer et qui ont été, par la suite, ramenées sur le territoire libyen, dans des centres de détention.

Et, au regard du rôle ainsi joué par les forces libyennes, plusieurs Etats de l'Union européenne ont estimé justifié de confier au gouvernement d'union nationale de l'Etat de Libye et à ses garde-côtes, le soin d'assurer, pour leur compte, la lutte contre l'immigration dite clandestine.

A partir de juin 2018 un projet de centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage en mer (Cross) basé à Tripoli a été mis sur pied par la Garde-côte italienne et financé par des fonds européens. Ce centre est censé devenir entièrement opérationnel en 2020. De sérieuses craintes sont à soulever sur l'effectivité de ce centre – toujours au stade de projet - et qui, depuis juin 2018, identifie et ramène en Libye les embarcations en péril. Entre 2014 et 2016, le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage en mer était coordonné depuis le centre de Rome moyennant quoi la majorité des navires en détresse étaient orientés vers l'Italie.

Les méthodes de ce service de garde-côtes libyen sont notoirement brutales.

Plusieurs documents<sup>3</sup> - et notamment des reportages vidéo – mettent en avant les violences, les passages à tabac et les coups de feu tirés pour effrayer les migrants et réfugiés qui tentent, à l'aide d'embarcations de fortune, de traverser la Méditerranée (PROD. 2 et 3). Des enregistrements vidéo<sup>4</sup> témoignent des dangereuses manœuvres réalisées par les navires des garde-côtes, lesquelles provoquent parfois même la noyade de certaines personnes.

---

<sup>3</sup> Rapport Amnesty International

<https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017FRENCH.PDF> ; Position du HCR sur les retours en Libye, septembre 2018, <https://www.refworld.org/pdfid/5b8d02314.pdf>

<sup>4</sup> Courrier International, 2 janvier 2019 <https://www.courrierinternational.com/video/enquete-comment-leurope-et-la-libye-laissent-mourir-les-migrants-en-mer>

Au regard de ce que, d'une part, les conditions de détention en Libye méconnaissent les droits fondamentaux des personnes et mettent ces dernières en danger et de ce que, d'autre part, les conditions d'interception des garde-côtes mettent parfois en péril les passagers d'embarcations de migrants et de réfugiés repérées en mer, le rapport du 20 décembre 2018 de la MANUL et du Bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme a fait, pour l'ensemble de ces raisons, état de ce que la Libye « *ne peut pas être considérée comme un lieu de sécurité* ».

Le rapport, selon lequel les « *migrants et les réfugiés qui traversent la Libye sont soumis à d'inimaginables horreurs* » a, dans ces conditions, demandé à l'Union européenne d'assortir sa coopération avec la Libye en matière migratoire de « *garanties de respect du droit humanitaire* » (ibid).

Cette demande n'a pas été suivie d'effet.

3. En marge d'une conférence sur la sécurité qui s'est tenue à Munich le 17 février 2019, Mme Florence Parly, ministre des armées a rencontré le président du conseil présidentiel du gouvernement d'union nationale de l'Etat de Libye, qui est l'entité soutenue par la communauté internationale mais dont l'autorité se limite, dans les faits, à la région tripolitaine située à l'ouest en Libye (l'Est du pays étant contrôlé par les troupes fidèles au maréchal Haftar, lesquelles ont, d'ailleurs, lancé une offensive sur Tripoli le 4 avril dernier).

L'extrême instabilité du pays ainsi que les témoignages des violences, violations du droit international humanitaire et atteintes aux droits humains commis par certains groupes armés, mais aussi les forces et milices affiliées au gouvernement d'union nationale, y compris les garde-côtes libyens auraient dû susciter la réserve de la ministre des armées.

Pourtant, tout au contraire, à l'occasion de cette entrevue, la ministre des armées a indiqué au président du conseil présidentiel que la République française livrerait, à titre gratuit, six embarcations de type militaire, dans le cadre de la coopération entre la République française et la Libye.

Cette décision, qui n'a fait l'objet d'aucune publication, a, par la suite, été confirmée par la porte-parole du ministère des armées, lors du point presse hebdomadaire du ministère, qui s'est tenu le 21 février 2019.

La porte-parole a alors précisé que cette livraison serait consacrée à la fourniture d'un appui à la marine libyenne « *pour lutter contre l'immigration clandestine* ». Elle a, en outre, ajouté que ces embarcations à coque semi-rigide du fabricant français Sillinger seraient livrées « *à compter du printemps* ».

4. Par requêtes enregistrées le 25 avril 2019, les associations exposantes ont sollicité du tribunal administratif l'annulation de la décision ainsi prise par la ministre ainsi que, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de son exécution.

Par une ordonnance rendue en formation collégiale le 10 mai 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de cette décision au motif que celle-ci ne serait pas détachable de la conduite des relations extérieures de la France et que, dès lors, le litige principal tendant à son annulation ne ressortirait pas de la compétence de la juridiction administrative.

Par une ordonnance en date du 20 mai 2019, le président de la 6<sup>e</sup> section du tribunal administratif, usant des pouvoirs qu'il tient de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, a rejeté la requête en annulation au motif qu'elle ne relève pas de la compétence du juge administratif dans la mesure où elle ne serait pas détachable de la conduite des relations extérieures de la France.

Incidentement à la requête qu'ils ont introduite en vue de l'annulation de cette ordonnance, les exposants soulèvent la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

*« Les dispositions des articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de justice administrative méconnaissent-elles le droit au recours qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789 et l'article 34 de la Constitution en ce qu'elles limitent la compétence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au contentieux administratif sans étendre cette compétence au contentieux de l'annulation des actes pris par le pouvoir exécutif dans ses fonctions dites gouvernementales, notamment le contentieux de l'annulation des actes non détachables de la conduite des relations extérieures de la France ? »*

\*

\*

\*

## **DISCUSSION**

### **I- Les dispositions législatives en cause sont applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel**

1. Sur le premier point, l'ordonnance du président de la 6<sup>e</sup> chambre du tribunal administratif de Paris, contre laquelle est dirigée la requête dont la cour est saisie, a retenu l'incompétence du juge administratif pour connaître du recours motif pris que ce dernier était dirigé contre un acte non détachable de la conduite des relations extérieures de la France, autrement dit qu'il relevait de la catégorie des actes de gouvernement.

Ainsi qu'il sera vu, les actes de gouvernement et parmi eux les actes non détachables de la conduite des relations extérieures sont aujourd'hui considérés comme des actes pris par le pouvoir exécutif dans l'exercice d'autres fonctions que les fonctions administratives, précisément dans des fonctions dites gouvernementales (R.. Chapus, *L'acte de gouvernement, monstre ou victime ?*, Dalloz 1958 chron. p. 2 ; L. Favoreu, *Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement*, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Dalloz 2003, p. 607 ; B. Seiller, Rép. de contentieux administratif, v<sup>o</sup> Actes administratifs, §119 et suiv. ; E. Carpentier, *Permanence et utilité de la notion d'acte de gouvernement*, AJDA 2015. 799). L'acte de gouvernement ne relève d'aucun contrôle du juge administratif parce qu'il n'est pas un acte administratif, et que le recours dirigé à son encontre ne relève pas du « *contentieux administratif* » dont les tribunaux administratifs, et par suite les cours administratives d'appel, sont les juges de droit commun en application des articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de justice administrative.

C'est en tout cas le fondement théorique sous-jacent aux décisions des juridictions administratives, puisque celles-ci se placent sur le terrain de la compétence pour rejeter un recours dirigé contre un acte non détachable des relations extérieures de la France (CE, 5 juillet 2000, n<sup>o</sup> 206303 et 206965 ; CE, 1<sup>er</sup> avril 2003, n<sup>o</sup> 255905, mentionné aux tables ; CE, 20 décembre 2003, n<sup>o</sup> 255904, mentionné aux tables ; CE, 30 décembre 2015, n<sup>o</sup> 384321, publié au recueil ; CE, réf., 23 avril 2019, n<sup>o</sup> 429701 ; CE, 27 mai 2019, n<sup>o</sup> 422069, mentionné aux tables). Cette position est également celle du Tribunal des conflits (TC, 11 mars 2019, C4153, mentionné aux tables).

C'est donc moins une immunité intrinsèque aux actes de gouvernement qui est à l'origine de l'impossibilité d'exercer un recours contre un acte non détachable de la conduite des relations extérieures de la France, qu'une carence de l'organisation juridictionnelle française, laquelle limite la compétence du juge administratif – juge du contentieux de l'annulation des actes pris par les autorités exerçant le pouvoir exécutif (Conseil constit., 23 janvier 1987, n° 86-224, cons. 15) – à un contentieux qui, pour être qualifié d'« administratif », ne recouvre pas les recours dirigés contre les actes du pouvoir exécutif ne relevant pas de la fonction administrative, et parmi eux ceux dirigés contre les actes non détachables de la conduite des relations extérieures.

C'est donc au regard des articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de justice administrative, et précisément en raison des limites qu'ils assignent à la compétence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, que le présent recours a été rejeté par l'ordonnance contestée et que sera examinée la légalité de décision par la cour administrative d'appel.

Les dispositions législatives en cause sont donc bien applicables au litige.

2. Sur le second point, les dispositions des articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de justice administrative n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Les deux premières conditions requises pour le renvoi de la présente question prioritaire sont donc réunies.

## **II- La question présente un caractère sérieux**

1. D'abord consacré en tant que « *garantie essentielle des droits de la défense* » (Cons. const., 23 janvier 1987, n° 87-224 DC, cons. 22 ; 13 août 1993, n° 93-325 DC, cons. 3), le droit à un recours juridictionnel, dont il est précisé qu'il doit être effectif, a été affirmé comme découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789 dont on sait qu'il protège la garantie des droits (Cons. const., 9 avril 1996, n° 96-373 DC, cons. 85 ; 21 décembre 1999, n° 99-422 DC, cons. 64).

Il est ainsi désormais acquis qu'il résulte de ce droit qu'il ne « *ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* » (Conseil constit., 25 novembre 2011, n° 2011-198 QPC, cons. 3 ; 27 juillet 2012, n° 2012-268 QPC, cons. 4 ; 14 juin 2013, n° 2013-314 QPC, cons. 5 ; 19 octobre 2018 QPC, cons. 4).

Méconnaissent ainsi le droit au recours les dispositions législatives qui portent à ce droit une « atteinte aussi substantielle » que celle qui résulte de la privation de tout droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir au préjudice de la personne qui entend contester la légalité d'un acte pris en application d'une délibération de l'assemblée territoriale, plus de quatre mois après la publication de cette délibération, lorsque la question à juger porte sur la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes, eu égard à l'importance qui s'attache au respect de la répartition des compétences entre ces autorités (Conseil constit., 9 avril 1996, n° 96-373 DC, cons. 85).

L'absence de recours adéquat contre une décision faisant grief emporte ainsi atteinte au droit au recours (Conseil constit., 24 mai 2016, n° 2016-543 QPC, cons. 14 ; 8 février 2019, n° 2018-763 QPC).

Il appartient par ailleurs au législateur, en application de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, parmi lesquelles figure le droit au recours, de sorte qu'une disposition légale qui limiterait la compétence d'une juridiction administrative dans des termes excluant certains actes pris par les autorités en charge du pouvoir exécutif est entachée d'une incompétence négative.

2. Ceci étant posé, la notion d'acte de gouvernement recouvre l'ensemble des actes qui ont en commun d'être soustraits au contrôle du juge, administratif comme judiciaire, en raison, selon la doctrine majoritaire, de ce qu'ils ont été pris dans l'exercice d'une fonction distincte de la fonction administrative – fonction gouvernementale – dont le contrôle ne relèverait pas du contentieux administratif dévolu aux juridictions administratives, ni de la compétence d'un autre juge interne à défaut de disposition légale ou constitutionnelle prévue à cet effet (R.. Chapus, *L'acte de gouvernement, monstre ou victime ?*, Dalloz 1958 chron. p. 2 ; L. Favoreu, *Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement*, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Dalloz 2003, p. 607 ; B. Seiller, *Rép. de contentieux administratif*, v° Actes administratifs, §119 et suiv. ; E. Carpentier, *Permanence et utilité de la notion d'acte de gouvernement*, AJDA 2015. 799).

Relèvent notamment de cette catégorie, les actes se rattachant à l'action diplomatique des autorités françaises et plus largement à la conduite des relations internationales de la France.

La qualification d'un acte comme non détachable des relations extérieures a pour conséquence l'impossibilité d'exercer un recours à son encontre comme d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat afin d'obtenir l'indemnisation de ses conséquences dommageables, et ceci sans que, selon le Conseil d'Etat, ne soient méconnus les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CE, 30 décembre 2015, n° 384321, publié au recueil ; 3 octobre 2018, n° 410611, publié au recueil).

Il en résulte une absence totale de recours contre des actes pris par les autorités en charge du pouvoir exécutif quelle que soit l'illégalité dont ils pourraient être entachés, le grief qu'ils pourraient porter à des personnes qui auraient pourtant été recevables à exercer un recours pour excès de pouvoir si l'acte avait été de nature administrative, et quelles que soient les conséquences dommageables qu'il pourrait produire.

Critiquée depuis longue date, et appelée à ce titre à évoluer dans le sens de la restriction, voir de sa disparition (L. Duguit, *Traité de droit institutionnel*, 3<sup>e</sup> éd. III, 1930 ; P. Duez, *L'acte de gouvernement*, Dalloz 2007), cette incompétence des juridictions administratives est désormais jugée incompatible avec l'évolution du droit et la prégnance des droits fondamentaux dans tous les domaines, y compris celui des relations internationales.

La doctrine se montre à cet égard quasiment unanime pour critiquer l'absence de tout recours alors même que l'acte de gouvernement porterait atteinte aux droits fondamentaux (P. Binczak, *Répertoire de contentieux administratif*, v<sup>o</sup> Acte de gouvernement, § 67 ; E. Carpentier, *Permanence et utilité de la notion d'acte de gouvernement*, AJDA 2015. 799 ; F. Melleray, *L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement*, RFDA 2001, p. 1086 ; M. Kdhir, *La théorie de l'acte de gouvernement dans la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux relations internationales de la France à l'épreuve du droit international*, JDI Clunet, 2003, 100032 ; Cl. Saunier, *La théorie des actes de gouvernement face aux droits fondamentaux*, Droit admn. 2019, comm. 38).

Sans doute, la difficulté a pu être réduite au moyen de la notion d'acte détachable (CE, 8 décembre 1995, *Lavaurs*, Rec. p. 433 ; Sect., 22 décembre 1978, *Vo Thanh Nghia*, Rec. p. 523 ; Sect., 29 avril 1987, *Consorts Yener et consorts Erez*, Rec. p. 151 ; ss., 28 mai 1937, *Decerf*, Rec. p. 534 ;

CE, Ass., 30 mai 1952, *Kirkwood*, Rec. p. 291 ; CE, Ass. 24 juin 1977, *Astudillo-Calleja*, Rec. p. 290 ; Ass., 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, Rec. p. 267).

Mais cette jurisprudence ne règle pas la situation, qui se rencontre de manière toujours aussi régulière, des actes non détachables des relations extérieures de la France, y compris dans des situations aussi sensibles que celles du rapatriement en France d'enfants exposés à l'étranger à des traitements inhumains ou dégradants ou, pour ce qui concerne la présente affaire, la livraison d'un matériel qui sera utilisé pour exposer des personnes à des risques de torture et de traitements inhumains et dégradants.

3. Pourtant, rien n'interdit que la compétence du juge soit retenue, quitte à ce que l'intensité de son contrôle soit adaptée à la nature de l'activité dans lequel s'inscrit l'acte et de la teneur de ses conséquences sur les droits fondamentaux.

La doctrine le propose depuis 1936 (P. Duez, préc.).

Le droit comparé montre que cette voie a été empruntée ou est prête à l'être par plusieurs systèmes étrangers. Sans prétendre à une analyse exhaustive et de dernière actualité, les exposants sont en mesure d'exposer sur ce sujet la situation de l'Espagne, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que celles des institutions de l'Union européenne :

- s'agissant de l'Espagne, le Pr. F. Melleray décrit le contenu et la portée de la loi du 13 juillet 1998 mettant fin à l'injusticiabilité des actes de gouvernement, y compris les actes de politique étrangère (préc.) ;

- s'agissant de l'Allemagne, déjà en 1989, l'avocat général Marco Darmon observait, dans ses conclusions lues sous l'affaire *Watson et cie / Conseil et Commission (C-241/87)*, que la théorie de l'acte de gouvernement ne faisait pas obstacle à la recevabilité d'un recours en cas d'atteinte à des droits subjectifs, et citait à cet égard la décision rendue le 16 décembre 1983 par le Tribunal constitutionnel sur la décision du gouvernement fédéral d'autoriser l'installation de missiles Pershing (conclusions sous *Watson et cie / Conseil et Commission C-241/87, §72)* ; analyse confirmée depuis (U. Held-Daab, *Review of administrative decisions of government by administrative courts and tribunals, National report for the Federal administrative Court of Germany*, <https://www.aihja.org/images/users/1/files/germany.en.0.pdf>

; F. Garditz, Judicial review and remedies in an nutshell, Annual report 2010 - Germany, mai 2011, [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/05\\_07\\_2011\\_9\\_42\\_Gaerditz.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/05_07_2011_9_42_Gaerditz.pdf));

- s'agissant du Royaume-Uni, il a été décrit comment une casuistique avait été dégagée et a permis aux juges d'exercer un contrôle sur les actes de politique étrangère en raison des conséquences que ces derniers ont sur les droits et libertés des individus (Cl. Saunier, préc.); plus récemment, la Court of Appeal a déclaré illégales des autorisations d'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite en raison de l'absence de prise en considération des risques que l'utilisation de ces armes au Yémen puisse donner lieu à des violation du droit humanitaire, par une motivation qui ne semble laisser aucun doute sur le contrôle ainsi exercé sur les relations extérieures du Royaume-Uni (<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/06/CAAT-v-Secretary-of-State-and-Others-Open-12-June-2019.pdf>);

- s'agissant des Etats-Unis d'Amérique, il a également été décrit qu'une partie de la doctrine insiste sur la nécessité de soustraire des actes injusticiables ceux qui affectent les droits individuels et que cette logique est sous-jacente, bien qu'implicite, à certaines décisions de justice (Cl. Saunier, préc.);

- s'agissant des institutions de l'Union européenne, la Cour de justice se déclare compétente pour connaître des recours dirigés contre des actes relevant de la politique extérieure de l'Union (X. Dupré de Boulois, préc.; M. Kdhir).

Il ne fait guère de doute qu'au regard de l'évolution des systèmes étrangers qui ont abouti à un équilibre entre protection des droits fondamentaux et pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière de conduite des relations extérieures, la France se présente aujourd'hui sous un jour rétrograde, difficilement compatible avec le dynamisme de sa jurisprudence administrative et la prétention de cette dernière à assurer une protection effective des droits fondamentaux.

4. Face à la jurisprudence qui soustrait ainsi de la matière administrative les actes non détachables de la conduite des relations extérieures de la France, il appartient au législateur d'assurer l'effectivité du droit au recours en créant la voie juridictionnelle à ce jour manquante, quitte à en aménager l'accès en limitant ce dernier aux actes contraires aux normes protectrices de droits fondamentaux, ou en précisant le contrôle que doit exercer le juge.

Suivant la jurisprudence constitutionnelle, « à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle » (Conseil constit., 23 janvier 1987, n° 86-224 DC, cons. 15

C'est donc au juge administratif qu'il convenait d'accorder une compétence pour connaître, au-delà du « contentieux administratif » visés par l'article L. 211-1 du code de justice administrative, les recours dirigés contre les actes non détachables des relations extérieures de la France.

Par conséquent, en ce qu'elles limitent la compétence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au seul « contentieux administratif », et n'étendent pas cette compétence au contentieux des actes pris par les autorités en charge du pouvoir exécutif dans les fonctions autres qu'administratives, notamment les actes non détachables des relations extérieures de la France, les dispositions des articles L.211-1 e L. 211-2 du code de justice administrative méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif, ensemble l'article 34 de la Constitution.

La question présente donc indubitablement un caractère sérieux.

\*

\*

\*

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise à la cour administrative d'appel de Paris :

- **TRANSMETTRE au Conseil d'Etat** la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

*« Les dispositions des articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de justice administrative méconnaissent-elles le droit au recours qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789 et l'article 34 de la Constitution en ce qu'elles limitent la compétence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au contentieux administratif sans étendre cette compétence au contentieux de l'annulation des actes pris par le pouvoir exécutif dans ses fonctions dites gouvernementales, notamment le contentieux de l'annulation des actes non détachables de la conduite des relations extérieures de la France ? »*

avec toutes conséquences de droit.

Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET  
l'un d'eux