



DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA
année universitaire 2025-2026

Équipe pédagogique :

Alice EYMARD, Théo FAUTRAT,
Amélie GUICHET & Mélanie DE SOUSA BARBEIRO

Documents de TD version 2.1 – à jour au 14 juillet 2025

MTD & alii © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.

Séance II / IX : des sources européennes du droit administratif

Cinq termes ou expressions essentiels

- Hiérarchie des normes & « *pyramide des normes* »
- Règlement (européen et en droit interne)
- Directive (européenne et en droit interne)
- Effet direct
- Transposition

Un exercice hebdomadaire

Vous préparerez un commentaire des extraits reproduits ci-dessous de la décision du Conseil d'État, Assemblée, 21 avril 2021, req. 393099 :

(...) Vu les procédures suivantes :

1° Sous les nos 394922, 397844 et 397851, par une décision du 26 juillet 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur les requêtes de l'association La Quadrature du Net et autres et de l'association Igwan.net tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des décrets n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 de ce code et n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes :

1°) L'obligation de conservation généralisée et indifférenciée, imposée aux fournisseurs sur le fondement des dispositions permissives de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002, ne doit-elle pas être regardée, dans un contexte marqué par des menaces graves et persistantes pour la sécurité nationale, et en particulier par le risque terroriste, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne '

2°) La directive du 12 juillet 2002 lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle autorise des mesures législatives, telles que les mesures de recueil en temps réel des données relatives au trafic et à la localisation d'individus déterminés, qui, tout en affectant les droits et obligations des fournisseurs d'un service de communications électroniques, ne leur imposent pas pour autant une obligation spécifique de conservation de leurs données '

3°) La directive du 12 juillet 2002, lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle subordonne dans tous les cas la régularité des procédures de recueil des données de connexion à une exigence d'information des personnes concernées lorsqu'une telle information n'est plus susceptible de compromettre les enquêtes menées par les autorités compétentes ou de telles procédures peuvent-elles être regardées comme régulières compte tenu de l'ensemble des autres garanties procédurales existantes, dès lors que ces dernières assurent l'effectivité du droit au recours '

2° Sous le n° 393099, par une décision du 26 juillet 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur la requête de l'association French Data Network et autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande tendant à l'abrogation de l'article R. 10-13 du code des postes et des communications électroniques et du décret n° 2011-219 du 25 février 2011 relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes : 1°) L'obligation de conservation généralisée et indifférenciée, imposée aux fournisseurs sur le fondement des dispositions permissives de l'article 15, paragraphe 1, de la directive du 12 juillet 2002, ne doit-elle pas être regardée, notamment eu égard aux garanties et contrôles dont sont assortis ensuite le recueil et l'utilisation de ces données de connexion, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne ; 2°) Les dispositions de la directive du 8 juin 2000, lues à la lumière des articles 6, 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles permettent à un Etat d'instaurer une réglementation nationale imposant aux personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne et aux personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services, de conserver les données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires, afin que l'autorité judiciaire puisse, le cas échéant, en requérir communication en vue de faire respecter les règles relatives à la responsabilité civile ou pénale '

3° Sous le n° 424717, par une requête, deux mémoires en réplique et trois nouveaux mémoires, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 5 octobre 2018 et les 11 janvier, 19 février, 5 mars, 19 mars et 7 avril 2021, la société Free Mobile demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à l'abrogation de l'article R. 10-13 du code des postes et des communications électroniques ; 2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger ces dispositions ou, à défaut, de statuer à nouveau sur sa demande dans un délai de quinze jours ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4° Sous le n° 424718, par une requête, deux mémoires en réplique et trois nouveaux mémoires, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 5 octobre 2018 et les 11 janvier, 19 février, 5 mars, 19 mars et 7 avril 2021, la société Free demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande tendant à l'abrogation de l'article R. 10-13 du

code des postes et des communications électroniques ; 2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger ces dispositions ou, à défaut, de statuer à nouveau sur sa demande dans un délai de quinze jours ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers, y compris celles visées par les décisions du Conseil d'Etat du 26 juillet 2018 ; Vu : - la Constitution ; - le traité sur l'Union européenne ; - le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; - la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; (...) - le code de justice administrative ; (...)

Considérant ce qui suit :

1. Les associations et sociétés requérantes contestent les dispositions réglementaires imposant aux opérateurs de communications électroniques, aux fournisseurs d'accès à internet et aux hébergeurs de contenus de conserver de façon généralisée et indifférenciée, pour une durée d'un an, les données de trafic et de localisation de l'ensemble de leurs utilisateurs ainsi que leurs données d'identité civile et certaines données relatives à leurs comptes et aux paiements qu'ils effectuent en ligne. Elles contestent également les dispositions réglementaires permettant aux services de renseignement de recueillir et d'opérer des traitements sur ces données. Sous le n° 393099, les associations French Data Network, La Quadrature du Net et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs demandent l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande tendant à l'abrogation de l'article R. 10-13 du code des postes et des communications électroniques et du décret du 25 février 2011 relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne. La Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs demandent l'annulation pour excès de pouvoir, sous le n° 394922, du décret du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement et, sous le n° 397851, du décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement. Sous le n° 397844, l'association Igwan.net demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du même code. Sous les nos 424717 et 424718, les sociétés Free Mobile et Free demandent l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande tendant à l'abrogation de l'article R. 10-13 du code des postes et des communications électroniques. Par ses décisions n° 393099 et nos 394922, 394925, 397844, 397851 du 26 juillet 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a écarté les moyens invoqués devant lui autres que ceux tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne et a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions préjudicielles dont il l'a saisie. Par un arrêt en date du 6 octobre 2020, rendu dans les affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, la Cour de justice s'est prononcée sur ces questions.

2. Les requêtes présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur le cadre juridique des litiges :

En ce qui concerne les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes :

3. En vertu de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ". Selon le paragraphe 3 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne : " En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. / Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. / Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ". La seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 19 du même traité assigne à la Cour de justice de l'Union européenne la mission d'assurer " le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités ".

4. Le respect du droit de l'Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution. Il emporte l'obligation de transposer les directives et d'adapter le droit interne aux règlements européens. En vertu des principes de primauté, d'unité et d'effectivité issus des traités, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, le juge national, chargé d'appliquer les dispositions et principes généraux du droit de l'Union, a l'obligation d'en assurer le plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire, qu'elle résulte d'un engagement international de la France, d'une loi ou d'un acte administratif.

5. Toutefois, tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, dans les conditions mentionnées au point précédent, l'article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier. Il appartient au juge administratif, s'il y a lieu, de retenir de l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne a donnée des obligations résultant du droit de l'Union la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de l'article 88-1, dans la mesure où les énonciations des arrêts de la Cour le permettent. Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, doit l'écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige.

6. Il en résulte, d'une part, que, dans le cadre du contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement la transposition d'une directive européenne ou l'adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué. Dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité de l'acte réglementaire contesté, de rechercher si la directive ou cet

acte transpose ou le règlement auquel cet acte adapte le droit interne est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit de l'Union. Il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit de l'Union garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées.

7. D'autre part, lorsqu'il est saisi d'un recours contre un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union et qu'est invoqué devant lui le moyen tiré de ce que cet acte, ou les dispositions législatives qui en constituent la base légale ou pour l'application desquelles il a été pris, sont contraires à une directive ou un règlement européen, il appartient au juge administratif, après avoir saisi le cas échéant la Cour de justice d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation ou la validité de la disposition du droit de l'Union invoquée, d'écarter ce moyen ou d'annuler l'acte attaqué, selon le cas. Toutefois, s'il est saisi par le défendeur d'un moyen, assorti des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé, tiré de ce qu'une règle de droit national, alors même qu'elle est contraire à la disposition du droit de l'Union européenne invoquée dans le litige, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle, il appartient au juge administratif de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité de l'exigence constitutionnelle invoquée. Dans l'affirmative, il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse justifiant une question préjudicielle à la Cour de justice, d'écarter cette argumentation avant de faire droit au moyen du requérant, le cas échéant. Si, à l'inverse, une telle disposition ou un tel principe général du droit de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi.

8. En revanche, et contrairement à ce que soutient le Premier ministre, il n'appartient pas au juge administratif de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la Cour de justice elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il ne saurait ainsi exercer un contrôle sur la conformité au droit de l'Union des décisions de la Cour de justice et, notamment, priver de telles décisions de la force obligatoire dont elles sont revêtues, rappelée par l'article 91 de son règlement de procédure, au motif que celle-ci aurait excédé sa compétence en conférant à un principe ou à un acte du droit de l'Union une portée excédant le champ d'application prévu par les traités.

En ce qui concerne les exigences constitutionnelles invoquées en défense par l'Etat :

9. Il est soutenu en défense que les dispositions du droit national contestées au motif qu'elles seraient contraires au droit de l'Union européenne ne sauraient être écartées sans priver de garanties effectives les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions pénales et de lutte contre le terrorisme. Il ressort en effet de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que la garantie des droits de l'homme et du citoyen, sans laquelle une société n'a point de constitution selon l'article 16 de la même Déclaration, nécessite une force publique. La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment celle des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la lutte contre le terrorisme, ainsi que la recherche des auteurs d'infractions pénales constituent des objectifs de valeur constitutionnelle, nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de même valeur, qui doivent être conciliés avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée.

10. Selon le paragraphe 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, il appartient à l'Union, y compris à la Cour de justice de l'Union européenne, de respecter l'identité nationale des Etats membres, " inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ", ainsi que " les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ", cette dernière restant " de la seule responsabilité des Etats membres ". Aux termes du paragraphe 1 de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : " Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ". Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, d'une part, que les objectifs de protection de la sécurité nationale et de lutte contre la criminalité grave, qui contribuent à la protection des droits et des libertés d'autrui, sont au nombre des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, comme tels susceptibles de justifier des limitations aux droits garantis par la Charte en vertu de son article 52, et, d'autre part, que si l'article 6 de la Charte, qui garantit le droit à la sûreté, ne saurait être interprété comme imposant aux pouvoirs publics une obligation d'adopter des mesures spécifiques en vue de réprimer des infractions pénales, il découle de ses articles 3, 4 et 7, qui garantissent le droit au respect de l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants et le respect de la vie privée et familiale, des obligations positives à la charge de l'Etat, incluant la mise en place de règles permettant une lutte effective contre certaines infractions pénales. Toutefois, les exigences constitutionnelles mentionnées au point 9, qui s'appliquent à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des Etats membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, ne sauraient être regardées comme bénéficiant, en droit de l'Union, d'une protection équivalente à celle que garantit la Constitution.

(...).

Quant aux moyens tirés de l'inconventionnalité de l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure :

95. Les associations requérantes soutiennent à nouveau que l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure méconnaît le droit de l'Union européenne. Toutefois, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, au point 21 de sa décision n° 394922 et autres du 26 juillet 2018, ces dispositions ne sauraient être regardées comme mettant en œuvre le droit de l'Union européenne et, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de la directive du 12 juillet 2002 interprétée à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peuvent être utilement invoqués à leur encontre.

(...)

98. Par ailleurs, l'annulation des décrets attaqués, compte tenu de sa portée, implique seulement, dans l'attente de l'intervention des textes nécessaires à la mise en conformité des dispositions du droit national avec le droit de l'Union européenne, qu'en cas d'avis défavorable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Premier ministre ne pourra légalement autoriser la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées aux articles L. 851-1, L. 851-2, L. 851-4 et au IV de l'article L. 851-3 avant l'intervention de la décision du Conseil d'Etat, qu'il appartiendra alors à la commission de saisir en application de l'article L. 833-8 du même code. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de différer dans le temps les effets de l'annulation ainsi prononcée.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

99. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à chacune des associations requérantes ainsi que la somme de 1 500 euros à verser aux sociétés Free Mobile et Free au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

(...) Article 3 : Les décrets du 11 décembre 2015 et du 29 janvier 2016 sont annulés en tant seulement qu'ils permettent la mise en œuvre des dispositions des articles L. 851-1, L. 851-2, L. 851-4 et du IV de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure sans contrôle préalable par une autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir d'avis conforme ou une juridiction, en dehors des cas d'urgence dûment justifiée.

Cinq questions liminaires

Pour préparer la séance de travaux dirigés, vous répondrez aux cinq questions suivantes destinées à vous accompagner vers l'exercice hebdomadaire.

1. **Question 01.** Quelles sont les premières jurisprudences relatives aux liens entre le droit national et les droits européens ? Distinguez les droits européens existants.

2. **Question 02.** Expliquez le point commun des jurisprudences Cour de cassation, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques VABRE* et Conseil d'État, 20 octobre 1989, *NICOLO*.
3. **Question 03.** Qu'est-ce que l'effet direct d'une norme ?
4. **Question 04.** Qu'est-ce que la primauté du droit européen ?
5. **Question 05.** Quel est l'apport de l'arrêt d'assemblée du 08 février 2007 du Conseil d'État, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres* ?

Une illustration prétorienne

Vous essaierez de deviner quelle jurisprudence, importante pour la thématique hebdomadaire, est ici représentée.

