



HAL
open science

Commentaire des arrêts du Conseil d'Etat, Crédit foncier de France, 11 décembre 1970, et Union départementale des sociétés mutualistes du Jura, 20 janvier 1971

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Commentaire des arrêts du Conseil d'Etat, Crédit foncier de France, 11 décembre 1970, et Union départementale des sociétés mutualistes du Jura, 20 janvier 1971. Recueil Dalloz Sirey de doctrine de jurisprudence et de législation , 1971, pp. 673-677. hal-03051876

HAL Id: hal-03051876

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03051876>

Submitted on 10 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

cularité de leur situation au regard des normes susmentionnées, ni aucune considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fût dérogé et dont la commission nationale aurait omis l'examen et alors que les requérants ne soutiennent pas davantage que la directive dont s'agit aurait méconnu les buts envisagés lors de la création du fonds national d'amélioration de l'habitat (1^{re} espèce) (1);

De même, doit être rejetée la demande présentée par une union départementale de sociétés mutualistes, tendant à l'annulation d'une décision prise par la commission interministérielle des tarifs, refusant d'approuver les tarifs d'honoraires prévus par un avenant à une convention conclue entre l'union requérante et la caisse régionale de sécurité sociale du département pour le remboursement des soins dentaires donnés aux assurés sociaux, dès lors que, pour refuser d'approuver cet avenant — qui réduisait de 30 à 20 p. 100 l'abattement prévu par l'arrêté du 12 mai 1960 — la commission interministérielle des tarifs s'est en réalité fondée sur les directives contenues dans deux circulaires (du 29 nov. 1960 et du 29 mars 1961) dont l'union requérante ne soutient pas qu'elles sont inadaptées au but poursuivi par l'arrêté dont s'agit (2^e espèce) (2).

Nouv. Rép., v^{1s} Acte administratif, n^{os} 23 s.; Assurances sociales, n^{os} 77 s.; Mutualité, n^{os} 29 s.; Recours pour excès de pouvoir, n^{os} 47 s.

Rép. admin., et Mise à jour, v^{1s} Acte administratif, par M. Virally, n^o 59; Logement, par P. Guérin, n^{os} 8 s.; Recours pour excès de pouvoir, par J. Fournier et G. Braibant, n^{os} 89 s.

Rép. soc. et trav., et Mise à jour, v^o Assurance maladie, par J. Savatier, n^{os} 199 s.

1^{re} Espèce; — (Crédit foncier de France C. demoiselle Gaupillat et dame Ader.)

ARRÊT

LE CONSEIL D'ETAT; — Vu la requête présentée pour le Crédit foncier de France dont le siège est 19, rue des Capucines, à Paris (1^{er}), agissant poursuites et diligences de son gouverneur en exercice et en qualité de représentant légal du Fonds national d'amélioration de l'habitat, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 4 oct. 1969 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un jugement en date du 1^{er} juill. 1969 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé pour excès de pouvoir une décision de la commission nationale du Fonds national d'amélioration de l'habitat du 2 oct. 1964 en tant qu'elle était relative aux travaux de ravalement exécutés sur l'immeuble dont la demoiselle Gaupillat, (Marguerite) demeurant 42, avenue d'Iéna, à Paris (XVI^e), et la dame Ader née Gaupillat (Françoise) demeurant 55, rue de Varenne, à Paris (VII^e), sont propriétaires au 10, avenue Jean-Jaurès, à Paris (XIX^e); ...

Vu le code de l'urbanisme et de l'habitation; — Vu le décret du 26 oct. 1945; — Vu l'arrêté du ministre de la reconstruction et de l'urbanisme du 27 avr. 1946; — Vu l'ordonnance du 31 juill. 1945 et le décret du 30 sept. 1953; — Vu le code général des impôts;

Considérant que le décret du 26 oct. 1945, portant règlement d'administration publique relatif au fonds national d'amélioration de l'habitat, confie à une commission nationale et, suivant certaines conditions, à des commissions départementales d'amélioration de l'habitat l'emploi des disponibilités du fonds national; que l'art. 5 de l'arrêté du 27 avr. 1946 du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, pris en application de l'art. 7 dudit règlement d'administration publique, précise qu'il appartient à chaque commission « suivant les directives et sous le contrôle de la commission nationale d'apprécier, selon les besoins régionaux ou locaux, tant au point de vue économique que social, le degré d'utilité des travaux auxquels peut être accordée l'aide financière du fonds national »; — Considérant que, pour refuser

l'allocation mentionnée à l'art. 6 du règlement général du 27 avr. 1946, la commission nationale s'est référée aux normes contenues dans une de ses propres directives, par lesquelles elle entendait, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, sans limiter celui des commissions départementales et sans édicter aucune condition nouvelle à l'octroi de l'allocation dont s'agit, définir des orientations générales en vue de diriger les interventions du fonds; que la demoiselle Gaupillat et la dame Ader n'invoquent aucune particularité de leur situation au regard des normes susmentionnées, ni aucune considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fût dérogé et dont la commission nationale aurait omis l'examen; qu'elles ne soutiennent pas davantage que la directive dont s'agit aurait méconnu les buts envisagés lors de la création du Fonds national d'amélioration de l'habitat; que, dans ces conditions, une telle référence n'entachait pas la décision de refus d'une erreur de droit; que le Crédit foncier de France, gestionnaire dudit fonds en vertu de l'art. 292 c. de l'urbanisme et de l'habitation, est, dès lors, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision de la commission nationale.

Art. 1^{er}. — Le jugement susvisé du tribunal administratif de Paris est annulé.

Art. 2. — La demande de la demoiselle Gaupillat et de la dame Ader est rejetée.

Du 11 déc. 1970. — Cons. d'Et., sect. cont. — MM. Odent, pr. — Teissier du Cros, rap. — Bertrand, comm. du gouv. — Célice et Giffard, av.

2^e Espèce; — (Union dép. des sociétés mutualistes du Jura.)

ARRÊT

LE CONSEIL D'ETAT; — Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour l'Union départementale des sociétés mutualistes du Jura, représentée par son président en exercice et dont le siège est à Saint-Claude, 8, rue de La Foyat, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n^o 74 437 le 29 déc. 1967 et le 17 févr. 1969 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un jugement en date du 17 nov. 1967 par lequel le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision prise le 11 sept. 1963 par la commission interministérielle des tarifs, refusant d'approuver les tarifs d'honoraires prévus par l'avenant n^o 2 à la convention conclue le 29 déc. 1960 entre l'union requérante et la caisse régionale de sécurité sociale de Dijon pour le remboursement des soins dentaires donnés aux assurés sociaux, ensemble annuler ladite décision; ...

Vu le code de la sécurité sociale; — Vu le décret n^o 60-451 du 12 mai 1960 modifié; — Vu l'arrêté interministériel du 12 mai 1960; — Vu le décret du 28 nov. 1953, modifié notamment par celui du 27 déc. 1960; — Vu l'ordonnance du 31 juill. 1945, le décret du 30 sept. 1953 et le décret du 30 juill. 1963; — Vu le code général des impôts;

Sur la compétence du tribunal administratif de Besançon: — Considérant qu'aux termes de l'art. 16 bis du décret du 28 nov. 1953 modifié: « Sous réserve de l'application des art. 7 à 16, les litiges relatifs à l'organisation ou au fonctionnement de toute collectivité publique autre que l'Etat et de tout organisme public ou privé, notamment en matière de contrôle administratif ou de tutelle relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège la collectivité ou l'organisme objet des décisions attaquées »; que la décision attaquée par laquelle la commission interministérielle des tarifs a refusé d'approuver les tarifs d'honoraires prévus par l'avenant n^o 2 à la convention conclue le 29 déc. 1960 entre l'union départementale des sociétés mutualistes du Jura et la Caisse régionale de sécurité sociale de Dijon pour le remboursement des soins dentaires donnés aux assurés sociaux, est relative au fonctionnement de ladite union, dont le siège se trouve dans le ressort du tribunal administratif de Besançon; qu'ainsi ledit tribunal était compétent pour statuer sur la demande dont il était saisi;

Sur le moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté du 12 mai 1960 : — Considérant qu'en raison tant du personnel que des moyens matériels mis à la disposition des praticiens, les soins dentaires dans les dispensaires ne sont pas assurés dans les mêmes conditions que dans les cabinets fonctionnant en ville ; qu'en égard à ces modalités particulières d'exercice de la profession de chirurgien-dentiste, l'arrêté susmentionné du 12 mai 1960 a pu, sans porter illégalement atteinte à l'égalité qui doit exister entre les praticiens, ni méconnaître un principe fondamental de la sécurité sociale, décider que les plafonds des tarifs d'honoraires applicables aux soins donnés dans les dispensaires publics ou privés correspondent aux plafonds des tarifs de soins donnés au cabinet de ville affectés d'un abattement variant de 10 à 30 p. 100 ;

Sur les autres moyens d'illégalité articulés contre la décision de la commission interministérielle des tarifs : — Considérant que, pour refuser d'approuver l'avenant à la convention sus-analysée passée entre l'union requérante et la caisse régionale de sécurité sociale de Dijon, réduisant de 30 à 20 p. 100 l'abattement prévu par l'arrêté susmentionné du 12 mai 1960, la commission interministérielle des tarifs s'est, en réalité, fondée sur les directives qui sont contenues dans deux circulaires du 29 nov. 1960 et du 29 mars 1961 et dont l'union requérante ne soutient pas qu'elles sont inadaptées au but poursuivi par l'arrêté dont s'agit ; que, ladite union ayant fait valoir que l'application à son cabinet dentaire de Lons-le-Saunier de l'abattement de 30 p. 100 susmentionné était la cause d'un déficit d'exploitation, la commission nationale a pu légalement estimer qu'elle n'avait pas à prendre en considération ce déficit, cas qui n'était pas prévu par les directives figurant dans les circulaires précitées ; que si l'union requérante soutient également que l'équipement et les conditions de fonctionnement du cabinet dentaire dont s'agit justifient l'application d'un abattement de 20 p. 100 seulement, il ne résulte pas de l'instruction qu'en refusant d'approuver l'avenant stipulant un tel abattement, la commission ait commis une erreur manifeste d'appréciation ; — Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que l'Union départementale des sociétés mutualistes du Jura n'est pas fondée à se plaindre du rejet de sa demande par le tribunal administratif de Besançon.

Art. 1^{er}. — La requête susvisée de l'Union départementale des sociétés mutualistes du Jura est rejetée.

Du 20 janv. 1971. - Cons. d'Et., 5^e et 6^e s. - sect. réun. - MM. Odent, pr. - Mlle Mème, rap. - M/M. Braibant, comm. du gouv. - Labbé, av.

NOTE

(1 et 2) Les deux arrêts ci-dessus rapportés sont intéressants à plus d'un égard. Tout d'abord, rendus à un mois d'intervalle, ils font progresser, en réalisant en quelque sorte leur synthèse, deux jurisprudences jusque-là distinctes, bien que parallèles — la jurisprudence relative au contrôle des mesures d'incitation économique, et celle relative aux directives établies par les autorités administratives investies d'un pouvoir discrétionnaire. Mais au-delà des solutions qu'ils apportent à un problème de fond, ils permettent également de faire quelques remarques sur les méthodes du juge administratif.

I. — Par le premier de ces arrêts, rendu sur le recours du Crédit foncier de France, le Conseil d'Etat, revenant apparemment sur sa jurisprudence antérieure, admet à la fois la validité des directives par lesquelles la commission nationale de l'habitat a défini des orientations générales en vue de l'attribution des aides financières du Fonds national d'amélioration de l'habitat (1), et le principe d'un contrôle du juge tant sur l'application des normes ainsi fixées que sur leur conformité avec les textes législatifs et réglementaires. Le second arrêt reprend ces mêmes principes dans une espèce

étrangère au domaine économique, et paraît ainsi conférer à la nouvelle jurisprudence une portée générale en ce qui concerne le pouvoir d'appréciation de l'Administration lorsqu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

A. — L'arrêt *Crédit foncier de France* se situe dans le prolongement des arrêts *Société Maison Géneval* du 26 janv. 1968 (D. 1969. 456, note Fromont ; *Rec. Cons. d'Et.*, p. 62, concl. Bertrand ; *Act. jur.*, D. A., 1968. 102, chron. Massot et Dewost) et *Société Distillerie Brabant* du 23 mai 1969 (*Act. jur.*, D. A., 1969. 640, concl. Mme Questiaux), relatifs au contrôle des interventions économiques de l'Etat par le juge de l'exercice de pouvoir. On sait que par le premier de ces arrêts le Conseil d'Etat avait décidé que l'Administration, même si elle n'est pas tenue de motiver formellement ses décisions — il s'agissait en l'espèce du refus d'un agrément prévu par le code général des impôts — doit néanmoins faire connaître « les raisons de fait et de droit » au vu desquelles elle s'est déterminée, afin de permettre au juge d'exercer un contrôle minimum sur les mesures litigieuses. Ceci revenait donc à affirmer la volonté du juge de renforcer son contrôle dans un domaine où il avait traditionnellement laissé une grande latitude à l'Administration. Mais comme l'écrivaient les annotateurs de l'arrêt (chronique préc.), « c'est à propos du contrôle de l'erreur de droit que (devait) se jouer la partie décisive ». C'est précisément sur ce point qu'a porté l'arrêt *Soc. Distillerie Brabant*. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat a estimé qu'en matière d'incitations fiscales à la décentralisation, le ministre ne pouvait formuler de son propre chef les critères en fonction desquels les agréments seraient accordés, et notamment exclure du bénéfice des réductions d'impôts les opérations faites par des établissements situés dans le Bassin parisien, ceci revenant à édicter une discrimination non prévue par la loi. On pouvait d'ailleurs également faire valoir à l'appui de cette solution l'obligation pour toute autorité administrative de procéder à un examen individuel de chaque situation avant de prendre une décision, même discrétionnaire, et l'interdiction pour elle de se lier par des règles préalables et rigides. Mais aussi orthodoxe qu'elle fût sur le plan strictement juridique, cette solution ne manquait pas de présenter de sérieux inconvénients tant sur le plan pratique que sur celui du respect de l'égalité de traitement entre les administrés : elle aboutissait en effet à consacrer un arbitraire plus grand encore des autorités administratives puisque, s'il était interdit au ministre de fixer des règles générales et objectives pour l'octroi des exonérations fiscales, il conservait un plein pouvoir pour apprécier les situations individuelles ; or, « la fiction d'un examen isolé de chaque cas individuel ne permet pas d'éviter (des) discriminations », comme le notait Mme Questiaux dans ses conclusions, ajoutant que seule la publicité des critères appliqués pouvait permettre au juge d'exercer un contrôle effectif. Elle proposait donc qu'on reconnaisse au ministre, sous le contrôle du juge, un véritable pouvoir réglementaire, lui permettant d'établir des critères objectifs et impératifs.

L'arrêt *Crédit foncier de France* ne va pas aussi loin. Tout en reconnaissant l'inadaptation des solutions jurisprudentielles traditionnelles aux nécessités de l'action administrative en matière économique, le commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions, n'a pas cru pouvoir proposer au Conseil d'Etat une extension jurisprudentielle du pouvoir réglementaire des ministres : la reconnaissance aux ministres d'un pouvoir réglementaire autonome se heurtait, selon lui, à un obstacle juridique, un tel pouvoir ne leur ayant pas été conféré par la Constitution. Admettre par ailleurs l'existence d'une délégation implicite du pouvoir réglementaire au ministre, découlant du pouvoir de prendre de façon discrétionnaire des décisions individuelles, aurait équivalu à remettre en question la notion même de pouvoir discrétionnaire, qui implique un examen cas par cas des affaires. La construction juridique proposée, et acceptée par le Conseil d'Etat, est donc plus modeste. Elle conduit à reconnaître à l'autorité administrative investie d'un pouvoir d'appréciation

(1) On notera que le Fonds national d'amélioration de l'habitat a été supprimé — à compter du 1^{er} oct. 1971 — par l'art. 6 de la loi n° 70-1283 du 31 déc. 1970 (D. 1971. 28) et remplacé par une « Agence nationale pour l'amélioration de

l'habitat ». Une taxe additionnelle au droit de ball prévu à l'art. 685-1 c. gén. imp. a été instituée : elle est due au taux uniforme de 3,5 p. 100.

discrétionnaire la possibilité de définir pour elle-même une doctrine d'action, pourvu que celle-ci ne consiste pas en l'énoncé de règles proprement dites, à caractère contraignant. A partir de là, on peut admettre que les motifs d'une décision individuelle puissent légalement consister en une référence à cette doctrine, qui doit être appliquée à toutes les situations semblables, sous la double condition que les directives invoquées soient conformes aux fins poursuivies par le législateur ou l'autorité réglementaire, et qu'elles ne soient pas exclusives de dérogations justifiées par des circonstances particulières, dont l'Administration reste tenue de rechercher dans chaque cas si elles existent. On voit tout l'intérêt de cette construction habile, qui permet, sans conférer aux directives ministérielles valeur réglementaire, et tout en préservant la règle de l'examen individuel des dossiers, d'aboutir à « une sorte de codification des motifs » et à une meilleure observation du principe de l'égalité de traitement, le tout sous le contrôle du juge, chargé de contrôler l'application des directives et leur conformité avec la volonté du législateur.

B. — Si l'arrêt *Crédit foncier de France* constitue donc un progrès important dans le sens d'un contrôle juridictionnel accru sur les incitations économiques de l'Etat, il paraît cependant moins novateur si on le replace dans l'évolution de la jurisprudence relative aux directives que peuvent établir les autorités investies d'un pouvoir discrétionnaire. Dans ce domaine, en effet, le Conseil d'Etat avait déjà considérablement assoupli la rigueur de sa jurisprudence antérieure, qui tenait de telles directives pour illégales, l'Administration devant examiner cas par cas chacune des affaires qui lui sont soumises. Par un arrêt *Arnaud* du 13 juill. 1962 (*Rec. Cons. d'Et.*, p. 474 ; *Act. jur.*, D. A., 1962. 545, chron. Galabert et Gentot), il avait admis que, pour l'établissement de tableaux d'avancement, le ministre de la Défense nationale avait pu légalement déterminer « des critères de caractère général destinés à fixer les principes dont il (entendait) s'inspirer dans l'examen de la situation individuelle de chaque officier... », dès lors, d'une part, que ces principes ne (présentaient) pas un caractère impératif et, d'autre part, qu'ils (n'étaient) contrairement à aucune règle de droit ». On peut interpréter dans le même sens, bien que la décision soit moins explicite sur ce point, l'arrêt *Michels* du 4 oct. 1967 (*Act. jur.*, D. A., 1968. 169, concl. Braibant), par lequel le Conseil d'Etat a jugé que le ministre de l'Agriculture avait pu légalement refuser au requérant, de nationalité belge, l'autorisation d'exploiter une ferme lui appartenant, au motif que « le nombre des agriculteurs à la recherche d'une exploitation étant supérieur à celui des exploitations disponibles dans le département de la Somme, il ne lui paraissait pas opportun d'autoriser de nouvelles installations d'étrangers dans ledit département ». Aux yeux du juge, le refus était donc légal du fait que le ministre ne s'était pas borné à invoquer un motif d'ordre général, mais avait procédé à un examen particulier de la demande en se livrant à une appréciation des circonstances locales dans le département en cause. En fait, cette solution semble bien contredire directement celle de l'arrêt *Soc. Distillerie Brabant* où l'exclusion de tous les établissements situés dans le Bassin parisien avait été jugée illégale. Enfin, dans le même sens encore, dans un arrêt du 14 juin 1968, *Union dép. des sociétés mutualistes d'Ille-et-Vilaine* (*Rec. Cons. d'Et.*, p. 368), qui trace le dernier état de la jurisprudence, le Conseil d'Etat a estimé que « la commission interministérielle des tarifs pouvait déterminer, d'une manière générale, les critères qu'elle retiendrait pour fixer le taux de l'abattement (sur les tarifs des dispensaires) à condition d'apprécier, pour chacun des cas examinés, dans quelle mesure il y a lieu ou non d'appliquer lesdits critères », cette appréciation n'étant pas soumise au contrôle du juge.

L'arrêt *Crédit foncier de France* se situe apparemment en marge de cette évolution jurisprudentielle, si l'on se réfère aux conclusions du commissaire du Gouvernement, qui ne font allusion à aucun des arrêts ci-dessus mentionnés. Au contraire, la décision *Union départementale des sociétés mutualistes du Jura*, rendue quelques semaines plus tard, sur les conclusions de M. Braibant, réalise la synthèse entre deux jurisprudences jusque-là artificiellement séparées, en considérant les principes dégagés par

l'arrêt du 11 déc. 1970 dans le domaine économique comme d'application générale. Les principes relatifs aux directives établies par l'Administration lorsqu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire sont assouplis et complétés en tenant compte des innovations apportées par l'arrêt *Crédit foncier de France* : l'autorité investie d'un pouvoir d'appréciation peut désormais appliquer purement et simplement les normes qu'elle a fixées, dès lors que les intéressés n'invoquent aucune circonstance particulière ni aucune considération d'intérêt général justifiant qu'il y soit dérogé ; et surtout, le juge contrôle l'application de ces normes et le point de savoir si une telle dérogation est justifiée ou non. L'Administration se voit donc pratiquement dispensée d'un examen cas par cas des dossiers, à moins que des circonstances particulières ne soient invoquées devant elle. Mais le contrôle du juge permet d'éviter l'inconvénient majeur qui résultait de la jurisprudence *Arnaud* : l'exercice par le ministre d'un pouvoir quasi réglementaire en dehors de tout contrôle juridictionnel.

II. — Les deux espèces ci-dessus rapportées, importantes par les solutions qu'elles apportent à des problèmes de fond, ne manquent pas de susciter par ailleurs plusieurs remarques sur les méthodes — au sens large — du juge administratif. Le Conseil d'Etat, en effet, s'est rallié à l'opinion d'une partie importante de la doctrine, en tenant compte des nécessités pratiques nées des transformations de l'Administration, mais n'a pas pour autant consenti à remettre en cause certaines notions fondamentales, en admettant par exemple le principe du pouvoir réglementaire des ministres.

A. — Il apparaît à l'évidence, comme le montrent du reste les conclusions de ses commissaires du Gouvernement, que le juge administratif, dans ces deux affaires, a tenu compte de considérations pratiques, et des nécessités nouvelles de l'action administrative. Dans le domaine économique, notamment, la quasi-impossibilité pour le juge d'exercer un contrôle effectif sur les mesures d'incitation, dès lors que l'Administration prend ses décisions au « coup par coup », faisait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses, non seulement de la part de la doctrine (V. par exemple M. Fromont, notes sous l'arrêt *Soc. Maison Génestal*, D. 1969. 458 et sous *Soc. Distillerie Brabant*, D. 1970. 763), mais également de la part des membres du Conseil d'Etat eux-mêmes. Ainsi MM. Massot et Dewost écrivaient-ils déjà, à la suite de l'arrêt *Soc. Maison Génestal* (*Act. jur.*, D. A., 1968. 98), que seule une adaptation de la jurisprudence traditionnelle sur la nécessité de procéder à un examen particulier de chaque affaire permettrait que se noue « entre l'Administration et le juge un dialogue fructueux qui préserve les nécessités de l'intérêt général et garantisse les droits des administrés ». Dans le même sens, M. Delmas-Marsalet (*Etudes et doc. Cons. d'Et.* 1969, « Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat ») ajoutait que l'efficacité du contrôle juridictionnel des mesures d'incitation économique lui paraissait subordonnée à la condition que le juge reconnaisse à l'autorité investie d'un pouvoir discrétionnaire la possibilité de limiter elle-même, par avance, ce pouvoir, en définissant et en publiant, même sans habilitation législative expresse, les conditions auxquelles elle entend subordonner l'attribution de certains avantages et les critères au vu desquels elle sera, en principe, tenue de sélectionner les demandes. On sait que Mme Questiaux, dans ses conclusions sur l'affaire *Soc. Distillerie Brabant*, avait elle aussi estimé, mais sans être suivie par le Conseil d'Etat, que, la fiction d'un examen isolé de chaque cas individuel ne permettant pas d'éviter les discriminations, il était souhaitable que l'Administration fixe elle-même, sous le contrôle du juge, des critères objectifs et neutres qui la lieraient dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. On retrouve les mêmes préoccupations dans les conclusions de M. Bertrand sur l'affaire *Crédit foncier de France*, qui insiste sur l'inconvénient que représente l'inefficacité du contrôle juridictionnel dans un domaine où les décisions de l'Administration concernent la vie même du pays et son développement économique. Et le Conseil d'Etat s'est cette fois-ci rangé à son avis. Un autre argument, qui a été invoqué par M. Bertrand comme il l'avait été auparavant par Mme Questiaux, militait du reste également en ce sens : c'est la nécessité d'établir des références objectives si l'on veut pouvoir utiliser dans l'Administration les perspectives

nouvelles offertes par l'informatique (V. sur ce point l'exposé de M. Brabant à la Journée d'études de l'Institut français des sciences administratives sur « L'informatique dans l'Administration », *Cahier de l'I.F.S.A.*, n° 4, 1969, p. 11).

Enfin, un troisième facteur a sans doute également influé sur la décision du juge, à savoir l'exemple des jurisprudences étrangères, et notamment belge et italienne — en avance sur ce point sur la jurisprudence française — dont avaient fait état les représentants des juridictions administratives des pays de la C.E.E. au cours d'une rencontre qui s'est déroulée à Paris en 1970. Cet apport du droit comparé constitue un élément nouveau dont il ne faut pas sous-estimer l'importance, et qui est appelé à avoir des répercussions dans d'autres domaines, comme celui de la motivation des actes administratifs, dans la mesure où les jurisprudences étrangères sont là aussi plus libérales (un premier indice de cette évolution peut être décelé dans l'arrêt du 27 nov. 1970, *Agence maritime Marseille - Fret*, D. 1971. 344, note B. Pacteau ; *Act. jur.*, D. A. 1971, p. 44, et obs. MM. Labetoulle et Cabanes, p. 150).

B. — Des arguments solides et concordants ont donc amené le Conseil d'Etat, traditionnellement soucieux des nécessités pratiques, à revenir sur sa jurisprudence antérieure, et à admettre la validité des circulaires et directives par lesquelles l'Administration soumet l'exercice de son pouvoir discrétionnaire à des règles de fond, susceptibles de faire l'objet de dérogations motivées. Toutefois, il est également significatif de la démarche habituelle du juge qu'il ne soit pas allé jusqu'à l'aboutissement extrême de son raisonnement, et n'ait pas reconnu à ces circulaires valeur réglementaire. Une telle solution aurait impliqué un revirement brutal de la jurisprudence — auquel répugne le Conseil d'Etat — puisque les ministres ne se sont vu jusqu'ici reconnaître de pouvoir réglementaire autonome que dans le cadre de l'organisation du service placé sous leur autorité. En fait, on peut penser qu'un tel revirement se heurte à un obstacle plus psychologique que juridique. Le soi-disant obstacle constitutionnel, en effet, n'a pas empêché le juge d'admettre le pouvoir réglementaire des ministres dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, comme en témoigne notamment la jurisprudence relative au droit de grève dans les services publics. Rien ne s'opposerait, en apparence, à une généralisation de cette jurisprudence (En ce sens, V. M. Fromont, notes précitées). De plus, la pratique administrative tend de plus en plus vers un accroissement des compétences ministérielles et va directement à l'encontre des principes jurisprudentiels (V. sur ce point, C. Wiener, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, L.G.D.J., 1970). Il y a donc un véritable hiatus entre les règles d'organisation étatique et les impératifs de l'action administrative, hiatus qui aboutit à ce que les pouvoirs d'actions refusés au ministre soient constitués par des voies détournées, telles les circulaires. Aussi de nombreuses voix s'élèvent-elles en doctrine pour demander la reconnaissance officielle d'un pouvoir réglementaire aux ministres qui, « en fournissant aux différents règlements ministériels la base juridique stable et certaine qui leur fait actuellement défaut, rendrait possible un contrôle contentieux plus poussé et répondrait ainsi à la double fin de l'ordre juridique, qui est de permettre l'action de l'Administration, tout en la maintenant dans un cadre de légalité » (C. Wiener, *op. cit.*, p. 280).

La réticence du juge à franchir le pas décisif dans cette direction, qu'expliquent en partie son attachement au « légicentrisme » de 1789, suivant la formule de M. Charlier (préface à l'ouvrage de Mme Wiener, précité), et en partie son aversion traditionnelle pour les brusques revirements de jurisprudence, auxquels il préfère les évolutions progressives, devrait donc finir par céder devant les avantages pratiques qui résulteraient d'une telle évolution, tant sur le plan du contrôle que de l'action administrative.

Danièle LOSCHAK,
Docteur en droit,
Assistante à l'Université de Paris I.

COUR D'APPEL DE LYON

(1^{re} CH.)

4 février 1971

PRUD'HOMMES, Compétence, Cadres, Renonciation, Tribunal de commerce, Tribunal d'instance (nom). — COMPETENCE COMMERCIALE, Cadres, Contrat de travail, Compétence prud'homale, Renonciation. — COMPETENCE CIVILE, Tribunal d'instance, Cadres, Compétence prud'homale, Renonciation, Exclusion.

Il résulte de l'art. 4, al. 1^{er}, du décret n° 58-1284 du 22 déc. 1958 et de l'art. 81 du décret n° 58-1292 de la même date que le tribunal de commerce est seul compétent pour connaître de la demande d'un cadre contre son employeur, en cas de renonciation du cadre à la compétence de la juridiction prud'homale (1).

Nouv. Rép., v° Prud'hommes, n°s 97 s., et Mise à jour.

Rép. soc. et trav., v° Prud'hommes, par S. Pavie, n°s 197 s., 182, et Mise à jour.

(Soc. anon. Imprimerie Gauthier C. Bouchier.)

ARRÊT

LA COUR ; — Statuant sur le contredit inscrit le 18 déc. 1970 par la S.A. Imprimerie Gauthier à l'encontre d'un jugement rendu le 10 déc. 1970 par le tribunal d'instance de Villeurbanne, qui a rejeté le déclinatoire de compétence *ratione materiae* soulevé par ladite société dans l'instance qui l'oppose à Georges Bouchier, son employé, et s'est déclaré compétent pour connaître du litige relatif à la rupture du contrat de travail de celui-ci ; — Attendu que cette société commerciale expose dans son contredit que le tribunal d'instance ne pourrait être compétent en l'espèce, par application de l'art. 4, al. 1^{er}, du décret 58-1284 du 22 déc. 1958, qu'à défaut dans le ressort d'un conseil des prud'hommes comportant une section correspondant à la profession intéressée ; que tel n'est pas le cas ; qu'elle invoque par ailleurs les dispositions de l'art. 81 de l'ordonnance 58-1276 du 22 déc. 1958 portant modification du code du travail qui offrent aux salariés ayant la qualité de cadres une option de juridiction, pour prétendre que Bouchier, dont la qualité de cadre n'est pas contestée, ne pouvait renoncer à la juridiction prud'homale, normalement compétente, qu'au profit du tribunal de commerce ; — Attendu que Bouchier soutient, en premier lieu, que ce contredit est irrecevable en la forme, pour insuffisance de motifs ;

Mais attendu qu'il résulte de l'analyse ci-dessus reproduite du contredit que celui-ci énonce le motif pour lequel le tribunal saisi serait incompétent ; qu'il indique par ailleurs les juridictions entre lesquelles le demandeur peut opter ; que dans ces conditions, ce contredit, suffisamment motivé, doit être considéré comme régulier en la forme, son inscription dans les délais de la loi n'étant ni contestée, ni contestable ; — Attendu, en second lieu, que Bouchier excipe au fond des dispositions combinées des art. 81 du décret 58-1292 du 22 déc. 1958, qui offrent aux cadres une option de juridiction, et 4, al. 1^{er}, du décret 58-1284 du 22 déc. 1958, relatif à la compétence du tribunal d'instance, pour soutenir que le tribunal d'instance constitue le deuxième terme de l'alternative prévue par ledit art. 81 ; — Attendu que la S.A. Imprimerie Gauthier, invoquant les dispositions de l'art. 634 c. com., réplique que Bouchier ne peut choisir qu'entre le conseil de prud'hommes et le tribunal de commerce ; — Attendu, en droit, que l'art. 4, al. 1^{er}, susvisé n'attribue compétence au tribunal d'instance pour connaître de toutes