



La référence du droit en ligne



La reconnaissance des directives – lignes directrices

(CE, sect., 11/12/1970, Crédit Foncier de France)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La marque du Conseil d’État dans la délicate définition des directives	4
A - Une notion malaisée et évolutive	4
1 - Un acte visant à fixer des orientations générales	4
2 - La notion de « lignes directrices » privilégiée	4
B - L’utilité des directives dans le cadre du droit souple.....	5
1 - Une alternative entre pouvoir réglementaire et mesures d’ordre intérieur	5
2 - Une alternative aux circulaires : publicité et invocabilité des directives	5
II – La question des effets et de la légalité des directives	6
A - La portée juridique reconnue aux directives	6
1 - Les directives insusceptibles de REP : l’absence d’effets directs	6
2 - Des effets indirects existants à l’égard des administrés	6
B - La légalité des directives reconnue sous certaines conditions	7
1 - La difficile reconnaissance d’un pouvoir d’orientation	7
2 - Des conditions nécessaires à la légalité des directives	7
CE, sect., 11/12/1970, Crédit Foncier de France	8

Introduction

Dans cette affaire, comme le rappelle le Pr. Didier TRUCHET, « le Conseil d'État avait tenté d'offrir aux autorités dépourvues de pouvoir réglementaire une solution intermédiaire entre la simple mesure d'ordre intérieur et le véritable acte : la directive (qu'il ne faut pas confondre avec la directive de l'Union européenne) » (Didier TRUCHET, Droit administratif, 7^{ème} Ed., PUF, 2017, p. 309).

En l'espèce, le décret du 26 octobre 1945 évoquait les aides financières employées par le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat existant à l'époque. Les commissions nationale et départementales devaient ainsi se référer, pour les versements de subventions et autres aides financières, à un règlement fixé par l'arrêté du 27 avril 1946 pris par le Ministère de l'urbanisme. Ce règlement ministériel laissait aux commissions départementales le soin de déterminer, en fonction des directives de la commission nationale ainsi que sous son contrôle, l'utilité des travaux pouvant bénéficier des subventions prévues. Pour refuser l'une des allocations, la Commission nationale s'est référée à l'une de ses propres directives, définissant les orientations générales du Fonds nationale, dans sa décision du 2 octobre 1964. Elle a ainsi refusé, à Dame Gaupillat et Dame Ader, l'octroi d'une subvention pour le ravalement de façade de leur immeuble.

Les deux administrés ont ainsi contesté cette décision, de refus de la Commission nationale, devant le tribunal administratif (TA) de Paris. Retenant une erreur de droit et considérant que la Commission, à travers sa directive, a ajouté une condition plus restrictive à l'octroi des subventions par rapport à la réglementation mise en place, le TA a alors annulé ce refus. Face à cette annulation, le Crédit Foncier en charge du Fonds national a porté l'affaire devant la Haute-juridiction. Les juges du Conseil d'État ont alors décidé que la Commission nationale avait pu légalement fixer des normes contraignantes dans le cadre de ses directives concernant le Fonds national d'amélioration de l'habitant, annulant ainsi la décision du TA.

Si le Conseil d'État participe ainsi à la définition délicate des directives (I), il ne manque pas également de se prononcer sur les effets et la légalité des directives (II).

I – La marque du Conseil d’État dans la délicate définition des directives

Le Conseil d’État a ainsi mieux défini une notion malaisée et en perpétuelle évolution (A), tandis qu’il appréhende, dans le même temps, l’utilité des directives dans le cadre du droit souple (B).

A - Une notion malaisée et évolutive

Le juge administratif est venu ainsi définir une notion malaisée, dans un contexte évolutif. Les directives sont avant tout des actes qui viennent fixer des orientations générales au sein d’une administration (1). Au fil du temps, la jurisprudence préférera d’ailleurs la notion plus fidèle de « *lignes directrices* » (2).

1 - Un acte visant à fixer des orientations générales

Comme l’exprime le Conseil d’État, la directive est avant tout un acte d’une administration qui vise à fixer des orientations générales au sein même de ses structures. Comme l’explique le Pr. Didier TRUCHET, les directives « *ne sont pas des règlements mais un guide d’exercice du pouvoir discrétionnaire, notamment dans l’attribution d’avantages aux administrés ou aux agents publics, qu’une autorité administrative se donne à elle-même ou à des autorités subordonnées* » (Didier TRUCHET, *Op. Cit.*, 2017, p. 309).

Finalement, ces directives peuvent servir de fondement à l’administration pour motiver sa décision, mais elle peut aussi y déroger en fonction d’une situation particulière en question. En l’espèce, la Commission nationale a bien fixé « *des orientations générales en vue de diriger les interventions du fonds* » quant à l’octroi de subventions aux particuliers. Si la jurisprudence semble certaine sur la teneur des directives, la notion pour les qualifier a pu évoluer à plusieurs reprises.

2 - La notion de « lignes directrices » privilégiée

L’arrêt *Crédit Foncier de France* avait retenu la notion de « directives », qui pouvait toutefois se confondre avec les directives de l’Union européenne que chaque pays membre doit transposer dans un délai imparti. Le Conseil d’État (Étude « Le droit souple », Conseil d’État, 2013, pp. 140-142) avait recommandé de remplacer cette expression pour justement ne pas introduire de confusion avec les directives européennes toujours plus nombreuses au sein de notre ordre juridique.

Dès 2014, le juge administratif va ainsi y substituer la notion de « *lignes directrices* » : pour la Haute-juridiction, « *l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (...) édicte des instructions fixant des lignes directrices auxquelles il appartient aux commissions locales de l’agence de se référer, tout en pouvant y déroger lors de l’examen individuel de chaque demande si des considérations d’intérêt général ou les circonstances propres à chaque situation particulière le justifient* » (CE 19 septembre 2014, *Jousselin*, n° 364385), ce qui correspond bien à une directive. La Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE, devenue CJUE) avait fait le même choix, en utilisant la notion de « *lignes directrices* » pour ce qui concerne des instructions internes de la Commission européenne (CJCE, 5 octobre 2000, Aff. C 288/96). La jurisprudence et la doctrine n’hésitent pas également à démontrer l’utilité de telles directives ou lignes directrices dans le cadre du droit souple.

B - L'utilité des directives dans le cadre du droit souple

Il est clair que l'utilité des directives réside dans l'existence d'une alternative crédible entre le pouvoir réglementaire et les mesures d'ordre intérieur (1). Aussi, il s'agit d'une alternative aux circulaires, malgré leur caractéristique commune : la publicité (2).

1 - Une alternative entre pouvoir réglementaire et mesures d'ordre intérieur

Les directives apparaissent comme une véritable alternative entre les actes issus du pouvoir réglementaire, qui créent une norme juridique, et les mesures d'ordre intérieur (MOI) qui se bornent à organiser les services sans engendrer en général de réelles conséquences sur les administrés.

C'est ainsi qu'en l'espèce, le Conseil d'État assure que malgré ces directives la Commission nationale agit « *sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, sans limiter celui des commissions départementales et sans édicter aucune condition nouvelle* ». En effet, les directives de la Commission nationale n'édictent pas une nouvelle règle juridique, une nouvelle condition et cette dernière peut toujours apprécier au cas par cas les orientations prises dans l'application des conditions prévues. Elles permettent ainsi d'assurer aussi une certaine cohérence dans les décisions prises.

Aussi, les lignes directrices se distinguent également des directives réglementaires adoptées par le gouvernement en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Enfin, elles apparaissent comme une alternative aux circulaires, faisant l'objet d'une publicité garantissant l'accès des citoyens, comme elles, mais pouvant être invoquées devant le juge administratif.

2 - Une alternative aux circulaires : publicité et invocabilité des directives

Les lignes directrices doivent bien être distinguées des circulaires qu'elles soient impératives ou non. D'ailleurs, les circulaires n'obéissent pas au même régime juridique (v. à ce sujet : CE 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*).

Malgré ces divergences entre les directives et les circulaires, les deux actes font l'objet d'une publicité exigeante qui permet aux justiciables d'y avoir accès, c'est leur point commun. La jurisprudence n'obligeait pas les directives à faire l'objet d'une publicité (CE Sect., 29 juin 1973, *Sté Géa, Lebon*), mais c'était sans compter sur l'intervention de la loi du 17 juillet 1978 (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal) qui a changé la donne, actant ainsi la publicité des directives et permettant aux administrés de connaître très clairement – c'est là une exigence démocratique – les conditions et orientations fixées pour l'octroi d'avantages ou de subventions.

Mais généralement, comme l'explique le Pr. Gweltaz EVEILLARD, la plupart des circulaires « *ne définissent pas de lignes directrices qui les rendraient invocables devant le juge par les personnes concernées, mais seulement des orientations générales dont ils ne peuvent se prévaloir : se trouve ainsi réaffirmée la non-invocabilité des circulaires administratives* » (G. EVEILLARD, « Sur la distinction des lignes directrices et des circulaires », Note sous CE Sect., 4 février 2015, n° 383267, *Droit administratif* n° 6, juin 2015). Au contraire les lignes directrices sont bien invocables devant le juge.

Après avoir mieux défini les directives, leur contenu et leurs avantages, la Haute-juridiction n'élude pas la question des effets et de la légalité de ces actes.

II – La question des effets et de la légalité des directives

Le juge administratif évoque ainsi la portée juridique et les effets reconnus à ces directives (A), tout en précisant la question de leur légalité sous certaines conditions (B).

A - La portée juridique reconnue aux directives

Évidemment, le Conseil d'État acte que les directives sont insusceptibles de REP en l'absence d'effets directs (1), puisque seuls des effets indirects existent à l'égard des administrés (2).

1 - Les directives insusceptibles de REP : l'absence d'effets directs

Les lignes directrices, en ce qu'elles n'imposent pas de règles impératives aux administrations, mais proposent simplement des orientations générales, ne sont pas susceptibles de recours direct devant le juge de l'excès de pouvoir.

Elles sont également insusceptibles de recours puisqu'elles ne produisent pas d'effets directs à l'encontre des administrés et ne sont ainsi pas considérées comme des actes faisant grief. Si tel était le cas, elles seraient alors requalifiées, mais le Conseil d'État assure, en l'espèce, que la directive de la Commission nationale intervenait « *sans édicter aucune condition nouvelle à l'octroi de l'allocation* » pour rénovation de l'habitat.

Toutefois, les lignes directrices produisent bien des effets indirects à l'égard des particuliers qui permettent d'accéder au recours par la voie d'exception d'illégalité.

2 - Des effets indirects existants à l'égard des administrés

S'il n'existe pas d'effets directs des lignes directrices, ces textes vont fonder certaines décisions d'administration ou d'organismes qui, elles, font bien grief. En ce sens, la décision de refus indiquée à Dame Gaupillat et à Dame Ader concernant l'octroi d'une subvention pour le ravalement de façade, a été prise en application des orientations évoquées par les directives de la Commission nationale.

Ainsi, les justiciables vont pouvoir contester la décision, à travers le recours par la voie de l'exception d'illégalité. Ils peuvent, en ce sens, se fonder sur la directive pour contester une décision qui a été prise sur son fondement, mais également arguer de l'illégalité de la décision prise sur le fondement d'une directive que les administrés jugent illégale. Si le recours n'est donc pas ouvert directement à l'encontre d'une directive, le juge administratif peut être amené à en apprécier la légalité.

B - La légalité des directives reconnue sous certaines conditions

La légalité des directives a été reconnue difficilement par le juge administratif qui a quand même acté la légalité de l'existence d'un pouvoir d'orientation (1), sous certaines nécessaires conditions (2).

1 - La difficile reconnaissance d'un pouvoir d'orientation

En 1969, le Conseil d'État avait d'abord refusé de reconnaître un quelconque pouvoir réglementaire pour les Ministres, comme pour les autres autorités administratives (CE Sect., 23 mai 1969, *Société distillerie Brabant et Cie*, n° 71782, Lebon), au-delà de ce qui est prévu par les textes législatifs ou réglementaires. Il a ainsi préféré reconnaître, dans l'arrêt *Crédit Foncier de France*, un pouvoir d'orientation des autorités administratives à travers la consécration des directives et plus tard des lignes directrices.

Il est important que ces directives ne remettent pas en cause le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de telle ou telle autorité, mais se limite à prévoir des orientations générales sur l'intervention et les décisions de l'autorité administrative. D'autres conditions sont nécessaires pour que le magistrat administratif reconnaisse la légalité de ces directives.

2 - Des conditions nécessaires à la légalité des directives

Le Conseil d'État reconnaît que la Commission nationale pour le Fond d'amélioration de l'habitat n'a pas commis d'erreur de droit en fondant sa décision de refus sur une de ses propres directives. Il acte ainsi la légalité de ce texte, car il a respecté scrupuleusement plusieurs conditions que la Haute-juridiction, dans le même temps, met en avant.

En effet, sans priver l'autorité administrative de son pouvoir d'appréciation, la directive n'a pas créé de condition nouvelle, à l'octroi de la subvention en question, qui ne figurerait pas dans un texte juridique supérieur. De plus, cette directive ne semble pas remettre en cause les objectifs et la teneur des textes législatifs et réglementaires, ni en porter une quelconque violation. Enfin, les Commissions doivent toujours apprécier, même au regard de la directive en cause, chaque situation au cas par cas. Pour cela, il apparaît évident que la particularité des situations, mais aussi la prise en compte de l'intérêt général, peut justifier que l'autorité déroge aux orientations fixées par la directive. Dans une perspective d'égalité, l'arrêt *Société des concerts du conservatoire* évoquait déjà ces deux dérogations (CE, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, n° 92004, Lebon).

Toutes ces conditions garantissent ainsi la légalité d'une « ligne directrice » et garantissent, dans le même temps, la légalité d'une décision prise sur son fondement.

CE, sect., 11/12/1970, Crédit Foncier de France

REQUETE DU CREDIT FONCIER DE FRANCE, TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 1ER JUILLET 1969 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR UNE DECISION DE LA COMMISSION NATIONALE DU FONDS NATIONAL D'AMELIORATION DE L'HABITAT DU 2 OCTOBRE 1964 EN TANT QU'ELLE ETAIT RELATIVE AUX TRAVAUX DE RAVALEMENT EXECUTES SUR L'IMMEUBLE DONT LA DEMOISELLE Y..., MARGUERITE DEMEURANT ... A PARIS XVIIE ET LA DAME X..., NEE Y... FRANCOISE DEMEURANT ... A PARIS VIIIE SONT PROPRIETAIRES AU ... A PARIS XIXE .

VU LE CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION ; LE DECRET DU 26 OCTOBRE 1945 ; L'ARRETE DU MINISTRE DE LA RECONSTRUCTION ET DE L'URBANISME DU 27 AVRIL 1946 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ;

CONSIDERANT QUE LE DECRET DU 26 OCTOBRE 1945, PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE RELATIF AU FONDS NATIONAL D'AMELIORATION DE L'HABITAT, CONFIE A UNE COMMISSION NATIONALE ET, SUIVANT CERTAINES CONDITIONS, A DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMELIORATION DE L'HABITAT L'EMPLOI DES DISPONIBILITES DU FONDS NATIONAL ; QUE L'ARTICLE 5 DE L'ARRETE DU 27 AVRIL 1946 DU MINISTRE DE LA RECONSTRUCTION ET DE L'URBANISME, PRIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 7 DUDIT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, PRECISE QU'IL APPARTIENT A CHAQUE COMMISSION "SUIVANT LES DIRECTIVES ET SOUS LE CONTROLE DE LA COMMISSION NATIONALE D'APPRECIER, SELON LES BESOINS REGIONAUX OU LOCAUX, TANT AU POINT DE VUE ECONOMIQUE QUE SOCIAL, LE DEGRE D'UTILITE DES TRAVAUX AUXQUELS PEUT ETRE ACCORDEE L'AIDE FINANCIERE DU FONDS NATIONAL" ;

CONS. QUE, POUR REFUSER L'ALLOCATION MENTIONNEE A L'ARTICLE 6 DU REGLEMENT GENERAL DU 27 AVRIL 1946, LA COMMISSION NATIONALE S'EST REFEREE AUX NORMES CONTENUES DANS UNE DE SES PROPRES DIRECTIVES PAR LESQUELLES ELLE ENTENDAIT, SANS RENONCER A EXERCER SON POUVOIR D'APPRECIATION, SANS LIMITER CELUI DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES ET SANS EDICTER AUCUNE CONDITION NOUVELLE A L'OCTROI DE L'ALLOCATION DONT S'AGIT, DEFINIR DES ORIENTATIONS GENERALES EN VUE DE DIRIGER LES INTERVENTIONS DU FONDS ; QUE LA DEMOISELLE Y... ET LA DAME X... N'INVOQUENT AUCUNE PARTICULARITE DE LEUR SITUATION AU REGARD DES NORMES SUSMENTIONNEES, NI AUCUNE CONSIDERATION D'INTERET GENERAL DE NATURE A JUSTIFIER QU'IL Y FUT DEROGE ET DONT LA COMMISSION NATIONALE AURAIT OMIS L'EXAMEN ; QU'ELLES NE SOUTIENNENT PAS D'AVANTAGE QUE LA DIRECTIVE DONT S'AGIT AURAIT MECONNU LES BUTS ENVISAGES LORS DE LA CREATION DU FONDS NATIONAL D'AMELIORATION DE L'HABITAT ; QUE, DANS CES CONDITIONS, UNE TELLE REFERENCE N'ENTACHAIT PAS LA DECISION DE REFUS D'UNE ERREUR DE DROIT ; QUE LE CREDIT FONCIER DE FRANCE, GESTIONNAIRE DUDIT FONDS EN VERTU DE L'ARTICLE 292 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION, EST, DES LORS, FONDE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A ANNULE LA DECISION DE LA COMMISSION NATIONALE ;

SUR LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE : - CONS. QU'IL Y A LIEU, DANS LES CIRCONSTANCE ; DE L'AFFAIRE, DE METTRE LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE A LA CHARGE DE LA DEMOISELLE Y... ET

DE LA DAME X... ;

ANNULATION DU JUGEMENT ; REJET DE LA DEMANDE DE LA DEMOISELLE Y... ET DE LA DAME X... ;
DEPENS DE PREMIER INSTANCE ET DEPENS EXPOSES DEVANT LE CONSEIL D'ETAT MIS A LA CHARGE DE
LA DEMOISELLE Y... ET DE LA DAME X....