



La référence du droit en ligne



**Les circulaires impératives (CE, sect.,
18/12/2002, Mme. Duvignères)**

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les limites de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker	4
A – La distinction circulaire interprétative / circulaire réglementaire	4
1 – La nature de la distinction	4
2 – Les causes de la position du Conseil d’Etat	4
B- Les difficultés d’application de la distinction	6
1 – L’erreur d’interprétation	6
2 - L’interprétation prescrivant l’application de textes illégaux.....	6
II – Les apports de l’arrêt Duvignères.....	8
A – Un nouveau critère : le caractère impératif.....	8
1 – La notion de circulaire impérative	8
2 – Le régime de la circulaire impérative	8
B – Les avantages du nouveau critère	10
1 – La fin des avatars de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker	10
2 – Le contrôle des circulaires interprétatives	10
CE, sect., 18/12/2002, Mme. Duvignères.....	11

Introduction

Avant d'examiner la légalité d'un acte, le juge administratif se doit de vérifier que le recours est bien dirigé contre un acte faisant grief. Dans le cas contraire, la requête est jugée irrecevable. Il importe, alors, de déterminer les actes qui ne font pas grief. Ainsi, au premier titre, se trouvent les mesures d'ordre intérieur. Dans cette hypothèse, la requête n'est pas admise parce qu'il s'agit de décisions de faible importance. En revanche, dans le cas des directives et des circulaires, c'est l'absence d'élément de décision qui explique l'irrecevabilité du recours. Les circulaires peuvent se définir comme des actes de portée générale adressés par les chefs de service à leurs agents pour leur indiquer la manière d'interpréter et d'appliquer les dispositions des lois et règlements. A la différence des directives, la circulaire s'intéresse non au contenu de la décision à prendre, mais à la façon de procéder. C'est ce type d'acte qui pose problème dans l'affaire Duvignères.

En effet, Mme. Duvignères demande au garde des Sceaux d'abroger le décret du 19 décembre 1991 relatif à l'aide juridictionnelle, ainsi que la circulaire du 26 mars 1997. Celui-ci refuse par une lettre du 23 février 2001. Mme. Duvignères saisit, alors, le Conseil d'Etat pour qu'il annule cette décision. La Haute juridiction fait droit à cette demande par un arrêt de section rendu le 18 décembre 2002.

Si le premier problème soulevé par la requérante concerne une violation du principe d'égalité, cet aspect de l'arrêt, bien qu'important, doit être, cependant, délaissé au profit de ce qui est l'apport spécifique du juge administratif en l'espèce. En effet, ce dernier érige au rang de critère de recevabilité du recours le caractère impératif de la circulaire. Il met, ainsi, fin à la jurisprudence Institut Notre-Dame du Kreisker (CE, ass., 29/01/1954) qui faisait du caractère innovatoire de la circulaire l'élément permettant d'apprécier la qualité d'acte faisant grief. Ce critère conduisait le juge à distinguer les circulaires interprétatives des circulaires réglementaires, le recours juridictionnel n'étant admis que contre les secondes. En considérant les circulaires interprétatives comme non créatrices de droit, le Conseil d'Etat souhaitait éviter des annulations massives pour incompétence du fait de la non-détention par les ministres d'un pouvoir réglementaire. Mais, ce faisant, il les faisait échapper à tout contrôle juridictionnel. Cette distinction révéla vite de multiples anomalies qui conduisirent le Conseil d'Etat à faire évoluer sa jurisprudence. Ainsi, une circulaire interprétative peut, dorénavant, faire l'objet d'un recours dès lors qu'elle est impérative. S'ensuit une analyse de sa légalité comme pour les circulaires réglementaires. La distinction précédente demeure, donc, mais au niveau, cette fois-ci, de l'examen de la légalité de l'acte. L'arrêt Duvignères permet, ainsi, au Conseil d'Etat de dépasser les limites rencontrées par la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les limites de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker (I), pour analyser, dans une seconde partie, les apports de l'arrêt Duvignères (II).

I – Les limites de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker

La distinction circulaire interprétative / circulaire réglementaire semble, au départ, la meilleure réponse au problème posé par la recevabilité de ce type d'acte administratif (A). Des difficultés d'application vont, cependant, rapidement se faire jour, démontrant, ainsi, les limites de cette distinction (B).

A – La distinction circulaire interprétative / circulaire réglementaire

Fondée sur le caractère innovatoire de la circulaire (1), cette distinction s'explique par l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de reconnaître un pouvoir réglementaire aux ministres (2).

1 – La nature de la distinction

La plupart des circulaires sont interprétatives, c'est-à-dire qu'elles ne modifient pas l'ordonnement juridique. En effet, interpréter une norme, c'est en dégager le sens, la portée, sans rien y ajouter, sans créer par l'interprétation une nouvelle règle de droit nouvelle. « La circulaire aide à la compréhension du droit, elle ne le crée pas » (JF Lachaume). Dès lors, aucun recours pour excès de pouvoir n'est possible à leur encontre. Elles ne peuvent, de plus, ni être invoquées, ni être opposées.

Il arrive, cependant, que, sous le prétexte d'interpréter les textes, certaines circulaires ajoute des dispositions nouvelles aux textes en vigueur. On parle alors de circulaire réglementaire. Leur nombre a tendance à augmenter. L'interdépendance des problèmes nécessitant plusieurs ministres signataires et les lourdeurs administratives expliquent qu'il soit tentant d'accélérer la procédure en faisant le choix de la circulaire plutôt que du décret ou de l'arrêté. Le critère de distinction choisi repose sur le caractère innovatoire de la circulaire. Est réglementaire, la circulaire qui innove c'est-à-dire qui ajoute à l'ordonnement juridique, en accordant aux administrés des droits ou des garanties supplémentaires, ou en leur imposant des obligations supplémentaires. Elle doit, de plus, être dotée d'une force obligatoire, sinon, même innovatoire, elle ne fera pas grief : c'est le cas, par exemple, de la simple expression d'une opinion, d'une recommandation ou encore d'une invitation.

La circulaire réglementaire est une fausse circulaire et un véritable acte réglementaire. Son régime juridique est donc le même que celui de n'importe quel acte administratif : elle est attaquant, invocable et opposable. La plupart du temps, elle sera annulée pour incompétence faute pour son auteur de disposer d'un pouvoir réglementaire.

2 – Les causes de la position du Conseil d'Etat

La notion de circulaire interprétative a pour objet de pallier la non-détention par les ministres d'un pouvoir réglementaire. En effet, n'étant pas créatrice de droit, la circulaire interprétative ne peut, logiquement, être annulée pour incompétence. La distinction circulaire interprétative / circulaire réglementaire apparaît, alors, comme une affaire de politique jurisprudentielle.

Cette position, qui prend pour postulat que l'interprétation ne change pas l'état du droit, est, cependant, critiquable. Il est, en effet, une idée largement admise selon laquelle une règle comportant toujours plusieurs sens possibles, en faire l'interprétation revient nécessairement à lui ajouter quelque chose. En d'autres termes l'interprétation pure n'existe pas. Etant, par principe, toujours créatrice de droit, le juge aurait donc du admettre la recevabilité du recours dirigé contre les circulaires interprétatives.

Ce choix l'aurait, cependant, conduit soit à l'annulation d'un nombre important de circulaires, du fait de la non détention par les ministres d'un pouvoir réglementaire, soit à la modification des règles de compétence, ce qu'il ne peut pas faire, cette question relevant du pouvoir constituant. Ne pouvant reconnaître un pouvoir réglementaire aux ministres et ne pouvant, pour des raisons d'efficacité de l'action administrative, prononcer des annulations quasi systématiques, le juge est condamné à ne reconnaître aux circulaires peu créatrices, si l'on peut dire, qu'un caractère interprétatif. Ce faisant, il soustrait à tout contrôle juridictionnel des textes qui apparaissent, pourtant, comme la manifestation d'un pouvoir réglementaire d'application de fait.

Il arrive même que les frontières de cette distinction soient délimités en opportunité. Ainsi, quand une autorité administrative édicte, par une circulaire, une règle nouvelle, si le juge administratif la juge opportune, il aura tendance à lui reconnaître un caractère interprétatif pour ne pas avoir à la contrôler, et donc à l'annuler pour incompétence. Si cette jurisprudence permet de remédier à l'absence de pouvoir réglementaire des ministres, elle est, cependant, à la source de complications.

B- Les difficultés d'application de la distinction

Plusieurs problèmes vont bouleverser l'application de la notion de circulaire interprétative. Il en va, ainsi, de l'hypothèse où la circulaire interprète mal le texte qu'elle applique (1), et de celle où elle prescrit l'application de textes illégaux (2).

1 – L'erreur d'interprétation

Lorsque la circulaire interprète mal le texte qu'elle est censée appliquer, faut-il considérer qu'elle reste interprétative, ou qu'elle devient, du fait de l'erreur d'interprétation, réglementaire ? La jurisprudence fut, à l'origine, partagée. Dans ses premiers arrêts, le juge n'admet pas la recevabilité du recours exercé dans un tel cas de figure (CE, ass., 9/04/1954, Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre et Fédération départementale de la Seine des associations de parents d'élèves). La circulaire reste interprétative quelque soit le bien fondé de l'interprétation donnée.

Par la suite, le juge va déduire de l'exactitude de l'interprétation donnée par la circulaire la nature de celle-ci. Ainsi, en cas d'erreur, la circulaire devient réglementaire parce que, de ce fait, elle prescrit l'application de règles différentes des normes existantes. Elle ne reste interprétative que si elle interprète correctement le texte qu'elle applique (CE, sect., 20/12/1963, Confédération générale des vigneron du midi). Dans cette dernière affaire, le recours est jugé recevable car la circulaire prévoit l'application de règles à une situation que le texte commenté n'avait pas prévu. .

Ce n'est que récemment que le Conseil d'Etat a unifié la jurisprudence en choisissant le second courant (CE, 15/05/1987, Ordre des avocats à la Cour de Paris). Il rajoutera quelques années plus tard l'exigence d'impérativité de la circulaire (CE, ass., 29/06/1990, GISTI).

Bien qu'unifiée, cette jurisprudence a l'inconvénient d'inverser l'ordre des questions. En effet, c'est de la légalité de la circulaire que le Conseil d'Etat déduit son caractère interprétatif et donc la recevabilité du recours. Ainsi, soit la circulaire est légale, et elle reste interprétative, soit elle est illégale et elle devient réglementaire. Cette inversion des questions emporte des conséquences défavorables pour les administrés. En effet, la question de la nature d'acte faisant grief est une question d'ordre public. N'étant pas tenu de soulever d'office des moyens relatifs à la légalité d'un acte, le juge devient tributaire, pour l'examen de cette question, des arguments soulevés par les parties. Si elles ne soulèvent pas les bons arguments, le recours risque d'être jugé irrecevable faute pour eux d'avoir réussi à démontrer l'illégalité de la circulaire.

Ce type d'inversion se retrouve aussi s'agissant de l'autre avatar de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker.

2 - L'interprétation prescrivant l'application de textes illégaux

Dans l'arrêt IFOP (CE, 18/06/1993), le Conseil d'Etat admet la recevabilité d'un recours lorsque l'interprétation, donnée en des termes impératifs, conduit à prescrire l'application de textes illégaux ou contraires à des normes supérieures. Ce faisant, la Haute juridiction bouleverse l'appréciation de la recevabilité des recours dirigés contre une circulaire. En effet, le Conseil d'Etat juge, ici, recevable un recours dirigé contre une circulaire qui se borne à réitérer un texte existant, autrement dit contre une circulaire qui n'est pas innovatoire. Par suite, ce critère ne peut plus servir à déterminer la recevabilité du recours.

A partir de là, soit l'on s'en tient à l'absence d'innovation pour en déduire le caractère interprétatif de la circulaire et donc l'irrecevabilité du recours, soit l'on va jusqu'au bout du contrôle de légalité et l'on considère qu'étant illégale, parce que réitérant un texte illégal, la circulaire doit être annulée et le recours rendu recevable. L'on retrouve là l'inversion précédemment citée. C'est la légalité de l'acte qui devient le critère du caractère interprétatif de la circulaire et donc de la

recevabilité du recours. Ce faisant, le juge est amené à contrôler la légalité de circulaires interprétatives impératives alors qu'il affirme le contraire dans ses considérants de principe.

Comme dans la précédente hypothèse, la jurisprudence va se diviser. Le premier courant fait une application pure et simple de la jurisprudence IFOP en prenant appui sur le fait qu'il est tout aussi illégal de mal interpréter un texte que de prescrire l'application de textes illégaux (CE, sect., 2/06/1999, Meyet). L'autre courant considère qu'une circulaire qui rappelle une norme existante, fut-elle illégale, ne modifie pas, par elle-même, l'ordonnement juridique (CE, 15/04/1996, Union des industries chimiques).

C'est une confirmation de la jurisprudence IFOP que le Conseil d'Etat va apporter dans son arrêt Villemain de 2002 (CE, ass., 28/06/2002). Dans cette affaire, le juge n'estime le recours irrecevable qu'après avoir vérifié que les décrets commentés ne sont pas devenus illégaux du fait de l'intervention d'une nouvelle loi.

Toutes ces considérations mettent en lumière les inconvénients de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker. C'est pour y remédier que le juge va changer de critère de recevabilité.

II – Les apports de l’arrêt Duvignères

Par cet arrêt, le Conseil d’Etat fait du caractère impératif de la circulaire le critère de recevabilité du recours (A). Ce changement met fin aux problèmes rencontrés par le passé (B).

A – Un nouveau critère : le caractère impératif

La notion de circulaire impérative doit être précisée (1), avant d’analyser son régime juridique (2).

1 – La notion de circulaire impérative

Le Conseil d’Etat note que « les dispositions impératives à caractère général d’une circulaire ou d’une instruction doivent être regardées comme faisant grief ». Cette liaison entre l’impérativité d’une circulaire et son caractère d’acte faisant grief se comprend aisément si l’on considère que les agents doivent se conformer à l’interprétation donnée par leur supérieur hiérarchique. Ils prendront, ainsi, leurs décisions en fonction de cette circulaire. De cette façon, celle-ci aura des effets sur les administrés. C’est pour cela qu’elle fait grief.

La notion de circulaire impérative recoupe, selon le commissaire du gouvernement Fombeur, toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à créer des droits ou des obligations, soit à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l’édition de décisions. Ne seront pas considérées comme impératives les dispositions qui exposent ou assignent une politique, les commentaires de textes ou de la jurisprudence, ou encore les directives. Ce qui est déterminant c’est l’intention de l’auteur du texte et la façon dont il est perçu par ses destinataires. Ainsi, lorsqu’est indiqué de façon univoque et non dubitative comment il faut comprendre et appliquer un texte, on peut considérer qu’il s’agit de dispositions de caractère impératif.

Ce nouveau critère emporte des conséquences quant au régime juridique des circulaire interprétatives.

2 – Le régime de la circulaire impérative

La nouveauté est que la circulaire interprétative peut, désormais, faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir, dès lors qu’elle est impérative. En revanche, elle n’est ni opposable, ni invocable. En effet, soit elle interprète inexactement l’état du droit et elle est illégale, soit elle donne l’exacte interprétation du droit et il est inutile pour l’administration de l’opposer et pour l’administré de l’invoquer, le texte interprété suffit.

Quant à sa légalité, il faut, comme par le passé, distinguer selon qu’elle est interprétative ou réglementaire.

S’agissant, d’abord, d’une circulaire interprétative, il y a lieu à examiner, comme pour tout acte administratif, la compétence. Simplement, il s’agit là de la compétence à interpréter, par des dispositions impératives à caractère général, le droit que l’administration a pour mission de mettre en œuvre. Une autorité détient cette compétence dans deux cas : d’une part lorsqu’elle s’adresse aux services placés sous son autorité hiérarchique, et d’autre part lorsqu’elle s’adresse aux administrés pour leur indiquer, par avance, l’interprétation qu’elle entend retenir quant à l’application du droit à mettre en œuvre. En revanche, il y a incompétence quand l’auteur de la circulaire prescrit l’application d’un texte à des personnes qui doivent jouir d’une totale

indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Il en va, ainsi en cas instruction du ministre de la justice au président d'un bureau d'aide juridictionnelle (CE, 31/05/2000, Traore et Diatta).

Concernant les moyens de forme et de procédure, il faut estimer qu'ils sont inopérants. En effet, il n'y a aucune règle à respecter pour expliciter l'état du droit.

Quant à la légalité interne, il y aura violation de la loi quand l'Administration interprètera mal le texte qu'elle prescrit d'appliquer et erreur de droit quand elle prescrira l'application d'un texte illégal. Ainsi, en l'espèce, la circulaire du 26 mars 1997 réitère la règle fixée par l'article 2 du décret du 19 décembre 1991. Or, cette dernière a été jugée illégale car contraire au principe d'égalité. La circulaire est de ce fait illégale pour erreur de droit. Cette illégalité justifie l'annulation de la décision de refus du garde des Sceaux.

S'agissant des circulaires réglementaires, tous les moyens peuvent, comme par le passé, être invoqués, mais celui qui justifiera le plus souvent leur annulation est l'incompétence de leurs auteurs.

Ce nouveau critère permet de mettre fin aux difficultés rencontrés par le passé.

B – Les avantages du nouveau critère

L'arrêt Duvignères met fin aux avatars de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker (1), et soumet à un contrôle juridictionnel les circulaires interprétatives (2).

1 – La fin des avatars de la jurisprudence Notre-Dame du Kreisker

Il est, d'abord, mis un terme à la jurisprudence Ordre des avocats à la Cour de Paris. Avec cette jurisprudence, le juge assimilait interprétation illégale et création d'une règle de droit nouvelle, ce qui le conduisait à devoir reconnaître un caractère réglementaire à la circulaire pour pouvoir la contrôler. Aujourd'hui, la circulaire qui interprète mal le texte qu'elle prescrit d'appliquer reste, désormais, interprétative. Le simple fait qu'elle soit impérative suffit pour admettre la recevabilité du recours.

Surtout, le juge met fin à la démarche inversée qui le conduisait à devoir apprécier la légalité d'une circulaire pour juger de la recevabilité du recours, avec tous les inconvénients que l'on sait. Il n'y a plus, ainsi, à analyser la légalité de la circulaire pour déterminer si le recours est recevable.

Cette jurisprudence présente aussi un autre avantage.

2 – Le contrôle des circulaires interprétatives

Par cet arrêt, le juge administratif opère la dissociation entre la nature d'acte faisant grief et la qualité d'acte modifiant l'ordonnement juridique. Un acte peut, ainsi, faire grief sans modifier l'ordonnement juridique. Ainsi, en va-t-il d'une circulaire interprétative impérative. Cela permet au juge de soumettre à un contrôle juridictionnel toutes les circulaires interprétatives, dès lors qu'elles présentent un caractère impératif. Il lève, ce faisant, l'obstacle tiré de la non-détention par les ministres d'un pouvoir réglementaire.

La jurisprudence Duvignères s'inscrit, alors, dans la lignée des arrêts par lesquels le Conseil d'Etat reconnaît la recevabilité de recours dirigés contre des actes qui ne modifient pas par eux-mêmes l'ordonnement juridique, et cela en raison des conséquences pratiques non négligeables de tels actes. A titre d'exemple, l'on peut citer le décret qui se borne à rappeler les règles légalement applicables (CE, ass., 16/01/1980, Fédération des associations de propriétaires et agriculteurs d'Ile-de-France et union nationale de la propriété immobilière), ou encore certains actes déclaratifs même s'ils n'emportent pas d'effets de droit par eux-mêmes (par exemple, les attestations d'autorisations tacites : CE, 2/08/1971, Le Gall).

CE, sect., 18/12/2002, Mme. Duvignères

Vu la requête, enregistrée le 27 avril 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par Mme Joëlle X..., ; Mme X... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 23 février 2001 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a refusé de faire droit à sa demande tendant à l'abrogation, d'une part, du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique en tant que ce décret n'exclut pas l'aide personnalisée au logement des ressources à prendre en compte pour l'appréciation du droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle et, d'autre part, dans la même mesure, de la circulaire du 26 mars 1997 ;

2°) de condamner l'Etat à lui rembourser le droit de timbre, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant que la demande de Mme X..., à laquelle la lettre du 23 février 2001 du garde des sceaux, ministre de la justice, dont l'annulation est demandée, a opposé un refus, doit être regardée, contrairement à ce qui est soutenu en défense, comme tendant à l'abrogation, d'une part, du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et, d'autre part, de la circulaire du 26 mars 1997 relative à la procédure d'aide juridictionnelle en tant que ces deux textes n'excluent pas l'aide personnalisée au logement des ressources à prendre en compte pour l'appréciation du droit des intéressés au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la lettre du 23 février 2001 en tant qu'elle porte refus d'abroger partiellement le décret du 19 décembre 1991 :

Considérant que la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que cette dernière est accordée sous condition de ressources ; que son article 5 dispose que " sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat " ; que l'article 2 du décret du 19 décembre 1991, pris sur le fondement de ces dispositions, indique que sont exclues des ressources à prendre en compte pour apprécier le droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle " les prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale ainsi que les prestations sociales à objet spécialisé énumérées à l'article 8 du décret du 12 décembre 1988 (à) " ; que le premier de ces textes mentionne l'allocation de logement familiale mais non l'aide personnalisée au logement instituée par l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation ; que cette dernière prestation n'est pas non plus au nombre de celles que retient l'article 8 du décret du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion ; qu'il résulte ainsi de l'article 2 du décret du 19 décembre 1991 que l'aide personnalisée au logement doit, à la différence de l'allocation de logement familiale, être prise en compte parmi les ressources permettant d'apprécier le droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un comme l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 10 juillet 1991 que le législateur a entendu, d'une part, exclure l'allocation de logement familiale des ressources à prendre en compte pour apprécier le droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle, d'autre part, laisser au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités suivant lesquelles certaines " prestations sociales à objet spécialisé " doivent être retenues au même titre ; qu'ainsi, la possibilité de traiter de manière différente les personnes demandant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, suivant qu'elles perçoivent l'aide personnalisée au logement ou l'allocation de logement familiale, résulte, dans son principe, de la loi ;

Considérant, toutefois, que l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement familiale, qui sont exclusives l'une de l'autre, poursuivent des finalités sociales similaires ; qu'en outre, l'attribution à une famille de la première ou de la seconde dépend essentiellement du régime de propriété du logement occupé et de l'existence ou non d'une convention entre le bailleur et l'Etat ; que, par suite, le décret contesté ne pouvait, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences de situation séparant les demandeurs d'aide juridictionnelle suivant qu'ils sont titulaires de l'une ou de l'autre de ces prestations, inclure l'intégralité de l'aide personnalisée au logement dans les ressources à prendre en compte pour apprécier leur droit à l'aide juridictionnelle ; qu'ainsi, le décret du 19 décembre 1991 méconnaît, sur ce point, le principe d'égalité ; que, dès lors, Mme X... est fondée à demander l'annulation de la décision contenue dans la lettre du 23 février 2001 par laquelle le garde des sceaux a refusé de proposer l'abrogation partielle de ce décret ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la lettre du 23 février 2001 en tant qu'elle porte refus d'abroger partiellement la circulaire du 26 mars 1997 :

Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été compétemment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure ;

Considérant que si la circulaire contestée du 26 mars 1997 se borne à tirer les conséquences de l'article 2 du décret du 19 décembre 1991, elle réitère néanmoins, au moyen de dispositions impératives à caractère général, la règle qu'a illégalement fixée cette disposition ; que, par suite, Mme X... est recevable et fondée à demander l'annulation de la lettre du 23 février 2001, en tant qu'elle porte refus d'abroger dans cette mesure la circulaire contestée ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions précitées et de condamner l'Etat à verser à Mme X... la somme de 15 euros qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La décision du garde des sceaux, ministre de la justice, du 23 février 2001 rejetant la demande d'abrogation partielle du décret du 19 décembre 1991 et de la circulaire du 26 mars 1997 est
est
annulée.