

Ministre de l'intérieur c/ M. Cortes-Ortiz

Par un arrêt de section, le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles l'autorité compétente, bien que ne disposant pas du pouvoir réglementaire, peut encadrer l'action de l'administration par la voie de lignes directrices ou d'orientations générales, et tire les conséquences de leur distinction sur leur invocabilité devant le juge administratif.

CE, Sec., 4 février 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. Cortes-Ortiz, n° 383267 et 383268, Rec.

Ressortissant colombien, M. Cortes-Ortiz était entré en France en 2007, avant d'être rejoint en 2009 par son épouse et son fils, scolarisé depuis lors. M. Cortes-Ortiz avait ensuite demandé au préfet de police à bénéficier d'un titre de séjour « vie privée et familiale » sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, de l'article L. 313-14 du même code et du droit d'asile et de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière. Le préfet de police lui avait opposé un refus, annulé par le tribunal administratif de Paris, dont le jugement avait été confirmé par la cour administrative d'appel de Paris. Le Conseil d'État a, quant à lui, annulé l'arrêt de la cour. Ce faisant, il a précisé la portée qu'il convenait de donner à la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012, et, plus généralement, aux textes de droit souple par lesquelles l'autorité compétente entend encadrer l'action de l'administration.

Le Conseil d'État a, à plusieurs reprises, jugé que les circulaires de régularisation sont dépourvues de caractère réglementaire et ne peuvent, par suite, être utilement invoquées devant le juge de l'excès de pouvoir (s'agissant de la circulaire du 24 juin 1997 du ministre de l'intérieur : CE, 24 janvier 2003, *Préfet du Val d'Oise*, n° 222854, inédite au Recueil ; ou de la circulaire du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 13 juin 2006, relative aux mesures à prendre à l'endroit des ressortissants étrangers dont le séjour en France est irrégulier et dont au moins un enfant est scolarisé depuis septembre 2005 : CE, 24 novembre 2010, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ M. et Mme Korkmaz*, n° 310885, inédite au Recueil). Il a également dénié la qualification de directive au sens de la jurisprudence *Crédit foncier de France* à une circulaire de régularisation (4/1 SSR, 22 février 1999, *Époux Useyin*,



n° 197243, T.). Quant au pouvoir de régularisation lui-même, le Conseil d'État estime, là encore selon une jurisprudence classique, qu'il constitue un pouvoir discrétionnaire du préfet lui permettant, à titre exceptionnel et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'octroyer une mesure gracieuse à un étranger en situation irrégulière (avis de l'Assemblée générale du 22 août 1996, n° 359622 ; 6/1 SSR, 6 décembre 2013, *Ministre de l'intérieur c/ M. Ndong*, n° 362324, T.).

Dans un premier temps, le Conseil d'État a rappelé que, dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant d'en déterminer les bénéficiaires, l'autorité compétente peut définir, par la voie de lignes directrices, des critères de nature à encadrer l'action de l'administration. La cohérence des décisions administratives est ainsi renforcée. Une telle faculté ne peut toutefois conduire à une application automatique des ces critères, auxquels il peut être dérogé pour motifs d'intérêt général et au regard de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans un tel cas, une personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices, à condition qu'elles aient été publiées.

Dans un second temps, le Conseil d'État a jugé qu'il en allait autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur, sans que l'intéressé ne puisse faire valoir aucun droit. Dans ce dernier cas, l'autorité compétente peut définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, mais l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif. La circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relevant de cette dernière hypothèse, le Conseil d'État en a déduit qu'elle ne pouvait être utilement invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision par laquelle un préfet refuse de régulariser, par la délivrance d'un titre de séjour, la situation d'un étranger présent sur le territoire français.

Par une ordonnance du 9 juillet 2015, *Ministre de l'Intérieur c. MM. Alkak*, 391392, T., le juge des référés du Conseil d'État a appliqué la solution dégagée quant à la possibilité offerte à l'autorité compétente de définir des orientations générales pour l'octroi de mesures de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit. Il a ainsi jugé qu'une telle possibilité existait en matière de visa d'admission en France au titre de l'asile, dès lors que les garanties attachées au droit constitutionnel d'asile, dont le corollaire reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République est le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France.



Motivation et procédure contradictoire

ODEADOM

Une décision de reversement d'une aide agricole indûment perçue doit être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 et, par suite, doit être précédée d'une procédure contradictoire.

CE, Sec., 13 mars 2015, ODEADOM, n° 364612, Rec.

Par la décision *Office de développement de l'économie agricole outre-mer*, la section du contentieux s'est prononcée sur la question de savoir si une décision par laquelle une autorité administrative impose au bénéficiaire d'une aide agricole régie par un texte de l'Union européenne de reverser les montants d'aide indûment perçus doit être motivée et précédée d'une procédure contradictoire. L'article 8 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers prévoit en effet que les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites, de sorte que le Conseil d'État a dû déterminer si une décision de récupération d'aide entrait dans le champ de l'obligation de motivation défini à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Il a au préalable été nécessaire de se prononcer sur l'opérance d'un moyen de procédure au regard de la jurisprudence *Montaignac* : le Conseil d'État estime que lorsqu'elle procède à la récupération d'une aide agricole régie par un texte de l'Union européenne, l'autorité administrative est nécessairement conduite à apprécier si les différents éléments constitutifs d'une irrégularité au sens du second paragraphe de l'article 1^{er} du règlement n° 2988/95 du 18 décembre 1995 sont réunis, à vérifier que les délais de prescription de l'action tendant à la répétition de l'aide indûment perçue ne font pas obstacle au reversement et à se prononcer sur le montant et, le cas échéant, sur les modalités de celui-ci. Dès lors, l'appréciation de fait portée sur chacun de ces points exclut que l'administration puisse se trouver en situation de compétence liée rendant inopérants devant le juge les moyens de procédure invoqués à l'encontre de la décision de reversement.

Au regard de la loi du 11 juillet 1979, la section du contentieux a tout d'abord qualifié une telle décision de décision défavorable retirant une décision créatrice de droits au sens de l'article 1^{er} de cette loi, en tant qu'elle retire une aide financière qui avait été précédemment octroyée à son bénéficiaire. En l'espèce, était en jeu une aide financière attribuée non pas automatiquement, mais sous réserve du respect par le bénéficiaire de certaines conditions. Par cette décision, le Conseil d'État a donc implicitement admis que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 s'appliquent même aux décisions de retrait de décisions



créatrices de droit conditionnelles. Il s'en tient donc à la ligne de partage générale tracée par une précédente décision de section du 6 novembre 2002 *Mme Soulier* (n° 223041, Rec.) en vertu de laquelle sont créatrices de droits toutes les décisions administratives accordant un avantage financier, quand bien même l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage.

La section du contentieux a ensuite considéré qu'une telle décision de retrait constituait une décision imposant une sujétion au sens des mêmes dispositions de la loi du 11 juillet 1979 en tant qu'elle assujettit l'opérateur économique concerné à l'obligation de reverser l'aide indue, majorée le cas échéant d'intérêts. La décision élargit donc le champ de la décision *M. et Mme Baillemont* du 16 octobre 2013 (n° 368174, Rec.), rendue en matière de sommes indûment versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active, à toutes les décisions tendant à la récupération d'aides financières indûment versées.

Le Conseil d'État en a déduit l'obligation pour l'administration de motiver une décision de retrait de l'aide financière indûment accordée et de la faire précéder d'une procédure contradictoire.

Enfin, la section du contentieux a pu préciser l'articulation de cette règle avec celle de l'effectivité de l'application du droit de l'Union européenne. Se référant expressément à deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, du 21 septembre 1983 *Deutsche Milchkontor et autres* (aff. C-205/82 à C-215/82) et du 12 mai 1998 *Steff-Houlberg Export et autres* (aff. C-366/95), le Conseil d'État a jugé que les modalités de récupération d'une aide indûment versée sur le fondement d'un texte de l'Union européenne sont soumises à des règles de droit national, sous réserve que l'application de ces règles se fasse de façon non discriminatoire au regard des procédures visant à trancher des litiges nationaux du même type et qu'elle ne porte pas atteinte à l'application et à l'efficacité du droit de l'Union ou n'ait pas pour effet de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la récupération des sommes octroyées. Reprenant le principe dégagé dans sa décision *Vinhiflhor* du 28 octobre 2009 (n° 302030, Rec.), il a ainsi rappelé qu'il appartient au juge national d'apprécier si, pour le règlement du litige qui lui est soumis, la règle du droit national doit être écartée ou interprétée, afin que la pleine efficacité du droit de l'Union soit assurée. Il a alors estimé que l'obligation de motiver et de faire précéder la décision de récupération d'une aide illégalement versée d'une procédure écrite conduite avec le bénéficiaire de l'aide constitue une garantie pour ce dernier et qu'elle s'appliquait de manière identique à la récupération d'aides indûment versées sur le fondement de dispositions du droit national et n'avait pas pour effet de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la récupération des sommes octroyées, dès lors qu'il appartient à l'administration de veiller au respect de la procédure qu'elles instituent et qu'il est loisible à celle-ci, en cas d'annulation d'une décision de reversement irrégulière, de prendre une nouvelle décision, sous réserve du respect des règles de prescription applicables. Dès lors, il juge qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application de ces dispositions afin d'assurer la pleine efficacité du droit de l'Union.

