

l'arrêt attaqué énonce que le 28 juillet 1970, Bouvard a été victime d'un accident du travail dont l'épicondylite traumatique droite, qui en a été la conséquence, a été prise en charge au titre « accident du travail » par la Caisse primaire jusqu'au 19 août 1970 ; que Bouvard ayant alors fait état d'une névralgie cervico-brachiale qu'il prétendait rattacher également à l'accident du travail, la Caisse primaire n'a indemnisé cette manifestation pathologique dont le siège était le même qu'au titre « maladie », une expertise technique ayant déterminé qu'elle était sans relation avec lui, qu'en l'espèce, la Caisse primaire ne contestait pas le caractère professionnel de l'accident du 28 juillet 1970 mais que ce qui était en cause, c'était le lien de causalité entre l'accident et la névralgie, lien de causalité dénié par l'expertise technique ; — Attendu qu'en l'état de ces constatations, d'où il résultait que, ne s'agissant pas d'une lésion entièrement nouvelle mais de l'évolution alléguée des conséquences de ce même accident, la Caisse primaire n'avait pas à en discuter l'origine professionnelle dans le délai de l'article 479 du Code de la Sécurité sociale, la Cour d'appel a légalement justifié sa décision ; — D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Par ces motifs : — Rejette le pourvoi formé contre l'arrêt rendu le 7 juin 1972 par la Cour d'appel de Lyon.

MM. Laroque, prés., Larriou, rapp., Mellottée, av. gén. ; M^{es} Jousset et Desaché, av.

Observations. — La Caisse de Sécurité sociale, saisie d'une demande de prise en charge au titre accident du travail, a un certain droit de contestation, c'est-à-dire qu'elle peut notifier à l'intéressé qu'elle entend contester le caractère de l'accident. Mais ce droit de contestation est organisé dans une procédure qui fait l'objet des dispositions de l'article 479 du Code de la Sécurité sociale à titre de disposition réglementaire résultant du décret du 12 mai 1960. Deux cas sont prévus au texte. Si la caisse entend contester le caractère professionnel d'un accident porté à sa connaissance, elle doit en informer par écrit la victime et l'employeur dans le délai de quinzaine à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance de l'accident par quelque moyen que ce soit (al. 1^{er}). Lorsqu'il est fait état pour la première fois d'une lésion ou d'une maladie présentée par l'intéressé comme se rattachant à un accident du travail, la caisse peut en contester le caractère professionnel. Dans ce cas, elle doit en informer par écrit la victime et l'employeur dans le délai de quinzaine suivant la date à laquelle il a été fait état pour la première fois de cette lésion ou de cette maladie (al. 4). La décision définitive sera prise par la caisse lorsqu'elle sera en possession de tous les éléments de l'affaire (D. 31 décembre 1946, art. 68. — *J.-Cl. Sécurité sociale Fasc. 325, n° 68*).

Il est évident que le texte de l'article 379 nouveau est une disposition de droit étroit et d'application stricte. Il n'est donc pas étonnant que la jurisprudence interprète ce texte comme ne devant être appliqué que dans les hypothèses précises qu'il a prévues. Il a déjà été jugé (*Cass. soc. 14 décembre 1972, Casado : J.C.P. 1974, II, 17608, note Brunet*) qu'il n'y a pas lieu à application du délai de quinzaine lorsqu'un assuré, d'abord pris en charge en accident du travail, puis ensuite en maladie, vient prétendre ultérieurement qu'au lieu de la prise en charge en maladie il y a lieu à prise en charge en accident du travail et qu'il y a rechute de l'accident, la prétention ne faisant pas état pour la première fois d'une lésion, mais seulement d'une qualification nouvelle sous la forme d'une prétention d'existence d'une rechute d'accident du travail.

Dans l'espèce de l'arrêt rapporté, un sieur Bouvard a été victime, le 28 juillet 1970, d'un accident du travail consistant en une épicondylite traumatique droite, qui a été prise en charge au titre accident du travail jusqu'au 19 août 1970. A cette date, Bouvard fait état d'une névralgie cervico-brachiale, et prétend rattacher cette affection à l'accident du travail. La caisse primaire n'a indemnisé cette affection qu'en maladie, et d'ailleurs une expertise technique (D. 7 janvier 1959) a déterminé que l'affection était sans relation avec l'accident. Mais la caisse n'avait pas notifié dans le délai de quinzaine sa position de contestation au titre de la causalité. La Cour d'appel avait rejeté la prétention de Bouvard qui invoquait l'article 479 tendant à faire dire que la caisse, n'ayant pas respecté le délai, était tenue d'indemniser en accident du travail. La Chambre sociale rejette le pourvoi et sa motivation consacre une limitation de la portée de l'article 479 : il ne s'agissait pas d'une lésion entièrement nouvelle mais de l'évolution alléguée des conséquences de l'accident : la caisse

n'avait pas à discuter l'origine professionnelle dans le délai de quinzaine.

On pouvait peut-être hésiter, car l'alinéa 4 de l'article 479 prévoit une situation assez analogue : « lorsqu'il est fait état « pour la première fois d'une lésion ou d'une maladie présentée « comme se rattachant à un accident du travail ... ». C'est bien à un certain moment, postérieur à la première prise en charge, que Bouvard avait prétendu rattacher la névralgie cervico-brachiale apparue récemment à l'accident du travail, et il semblait bien être fait état pour la première fois d'une névralgie cervico-brachiale, alors que l'accident n'avait primitivement causé qu'une épicondylite. Cependant, la Cour d'appel, puis la Cour de Cassation, ont vu dans la névralgie invoquée non pas une lésion entièrement nouvelle au sens de l'article 479 mais l'évolution alléguée des conséquences de l'accident ; le délai de quinzaine s'applique à une situation où est invoqué pour la première fois un accident ou une lésion se rattachant à un accident.

Le texte de l'article 479, alinéa 4, prévoit aussi que la caisse peut contester au point de vue médical avec application des dispositions du décret du 7 janvier 1959 (sur l'expertise médicale). En l'espèce, il a existé une expertise médicale sur la question du lien de causalité entre la cervicalgie et l'accident. On peut donc considérer qu'à cet égard la caisse avait émis une contestation valable. Cependant il y a une certaine autonomie entre la contestation de l'article 479, et l'expertise médicale. Et il a été jugé que malgré l'avis postérieur de l'expert, la victime peut se prévaloir d'une décision d'admission prise par la caisse (*Cass. soc. 3 janvier 1974 : Bull. civ. V, n° 9, p. 8*).

Quant à la forme de la contestation, la caisse, qui déclare agir conformément aux dispositions de l'article 47 du décret du 12 août 1960, indique suffisamment sans équivoque son intention de ne pas admettre en l'état le caractère professionnel, même si elle réserve le résultat d'une enquête (*Cass. soc. 24 octobre 1974 : Bull. civ. V, n° 503, p. 469*).

J. P. BRUNET,
Premier Juge au Tribunal de
grande instance de Lyon.

18235 1^o CONSTITUTION ET POUVOIRS PUBLICS. — Ministres. Pouvoirs. Circulaires. Validité. Conditions ; 2^o ETRANGERS. — Contrat de travail. Demande d'autorisation de travail. Conditions. Circulaires n° 72-40, 24 janvier 1972 et I-72, 23 février 1972 ; A) Demande en annulation. Qualité et intérêt pour agir. Travailleur portugais (oui). Syndicat (oui) ; B) Dispositions précisant les conditions de consultation des services publics de placement. Validité ; C) Disposition refusant aux étrangers entrés en France comme touristes l'autorisation de travail. Nullité ; D) Disposition édictant une fin de non-recevoir faute d'attestation de logement par l'employeur. Nullité ; E) Disposition désignant les services compétents pour l'instruction des demandes. Validité [Ed. G].

Cons. d'Etat, 1^{re} et 4^e s.-sect., 13 janvier 1975 ; Sieur Da Silva et Confédération Française Démocratique du Travail.

Un travailleur de nationalité portugaise, salarié en France, qui justifie de son identité et qui est titulaire d'une carte de travail et d'une carte de séjour valables a qualité et intérêt pour agir en annulation des circulaires susceptibles de lui être opposées.

La Confédération Française Démocratique du Travail ayant pour objet de défendre les intérêts matériels et moraux des travailleurs tant français qu'étrangers a également intérêt pour agir.

Il résulte des dispositions de la loi du 10 août 1932 et de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qu'il appartient au Ministre du Travail ou à ses services par voie de délégation d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de la situation particulière du marché de l'emploi et de la situation faite aux travailleurs étrangers dans les entreprises qui y ont recours, s'il y a lieu ou non de viser les contrats de travail qui lui sont soumis ou d'accorder les autorisations de travail sollicitées, la production de ces contrats ou de ces autorisations étant la condition de la délivrance d'une carte de séjour par le Ministre de l'Intérieur.

En décidant qu'aucune demande d'autorisation de travail ne serait acceptée si au moins trois semaines auparavant l'employeur n'a pas notifié aux services de l'Agence Nationale pour l'emploi des offres d'emploi correspondant aux postes de travail offerts à l'étranger, le Ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire n° 72-40 du 24 janvier 1972 et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population, dans sa circulaire n° I-72 du 23 février 1972, n'ont fait que préciser les conditions dans lesquelles seraient assurées les consultations des services publics de placement prévues par les dispositions législatives applicables en la matière. Ces circulaires ne faisant pas grief aux requérants, ceux-ci ne sont pas fondés à en demander l'annulation.

En revanche, les dispositions précitées n'interdisent pas aux étrangers, venus pour d'autres motifs que pour y exercer un emploi salarié, de présenter une demande d'autorisation de travail aux services compétents ni à ceux-ci d'accorder l'autorisation demandée.

En décidant qu'aucune autorisation ne serait plus accordée à l'étranger entré en France comme touriste qui demande à exercer un emploi de manœuvre ou d'ouvrier spécialisé ou une profession excédentaire en main d'œuvre, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail ont, dans les circulaires attaquées, ajouté des dispositions nouvelles aux dispositions législatives et réglementaires précitées. Dès lors, les requérants sont recevables et fondés à en demander l'annulation.

En prescrivant aux services chargés d'instruire les demandes d'opposer une fin de non-recevoir immédiate si l'employeur n'a pas rempli une « attestation de logement » de l'étranger, les circulaires attaquées fixent une condition nouvelle; les dispositions de l'article 7 de la loi du 27 juin 1973 relatives à l'hébergement collectif, qui mentionnent cette attestation, n'ont pas pour effet de valider sur ce point les circulaires attaquées. Les requérants sont donc recevables et fondés à en demander l'annulation.

En désignant les services auprès desquels doivent être déposées les demandes d'autorisation de séjour et de travail et en définissant les formalités nécessaires pour l'instruction des dossiers, les ministres intéressés se sont bornés à faire usage des pouvoirs qu'ils détiennent pour organiser les services placés sous leur autorité.

En harmonisant la durée des titres de travail et de séjour, ils se sont bornés à tirer les conséquences des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière. Les circulaires attaquées ne font pas sur ces points grief aux requérants qui ne sont donc pas recevables à en demander l'annulation.

Le Ministre du Travail n'a pas reçu de la disposition de l'article 1^{er} du décret du 5 juin 1946 compétence pour décider que, durant la première année de travail en France, le contrat de travail régulièrement visé et revêtu de la photographie de l'intéressé vaudrait autorisation de travail et supprimer ainsi la carte de travail. Les requérants sont donc recevables et fondés à demander l'annulation des circulaires attaquées qui modifient sur ce point la réglementation existante.

ANNOTER : J.-Cl. Travail, Fasc. 71. — J.-Cl. Droit international, Fasc. 572 A.

ARRÊT

LE CONSEIL D'ETAT ; — Considérant que les requêtes susvisées du sieur Antonio Da Silva et de la Confédération Française Démocratique du Travail sont dirigées contre les mêmes circulaires du Ministre de l'Intérieur et du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population; qu'elles posent des questions semblables; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision; — Sur la qualité pour agir du sieur Da Silva : — Considérant que le sieur Da Silva justifie de son identité; qu'ainsi le Ministre de l'Intérieur n'est pas fondé à soutenir que le sieur Da Silva n'existerait pas et que la requête déposée en son nom, d'ailleurs par un avocat au Conseil d'Etat, aurait été introduite « pour le compte d'un tiers à l'identité inconnue »; — Sur l'intérêt pour agir du sieur Da Silva et de la Confédération Française Démocratique

du Travail : — Considérant, d'une part, que le sieur Da Silva est un travailleur salarié en France de nationalité portugaise; que les circulaires attaquées concernent la situation en France des travailleurs salariés étrangers n'excluent pas de leur champ d'application les nationaux portugais; que si le sieur Da Silva est actuellement titulaire d'une carte de travail et d'une carte de séjour valides plusieurs années, les circulaires attaquées sont susceptibles de lui être opposées lors de leur éventuel renouvellement; — Considérant, d'autre part, que la Confédération Française Démocratique du Travail a pour objet de défendre les intérêts matériels et moraux des travailleurs français qu'étrangers; — Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population ne sont pas fondés à soutenir que le sieur Da Silva et la Confédération Française Démocratique du Travail ne justifient pas d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation des circulaires attaquées; — Sur les parties des circulaires attaquées relatives à la protection du marché national de l'emploi : — Considérant qu'aux termes de la loi du 10 août 1932 protégeant la main-d'œuvre nationale, toujours en vigueur, « tout étranger désirant entrer en France pour y être employé comme travailleur devra être muni d'une autorisation ministérielle spéciale accordée après consultation des services publics de placement »; — Considérant que l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers dispose : « si l'étranger vient en France pour y exercer une activité professionnelle salariée, il est tenu de présenter non seulement les documents prévus à l'alinéa précédent mais encore les contrats de travail régulièrement visés par le Ministre chargé du travail, ou l'autorisation à lui délivrée par le Ministre chargé du travail, conformément à l'article 7 de l'arrêté du 10 décembre 1945 »; qu'aux termes de cet article 7 « l'étranger peut exercer une activité professionnelle salariée sans avoir été préalablement autorisé par le Ministre chargé du travail »; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 5 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 7 précité : « tout étranger exerçant, sur le territoire de la France métropolitaine, une activité professionnelle salariée, doit posséder une carte de travailleur. Cette carte est délivrée à la demande de l'intéressé et gratuitement par le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale qui en fixe les caractéristiques par arrêté. Elle comporte l'autorisation pour l'étranger d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles salariées dans un ou plusieurs départements ou dans l'ensemble du territoire métropolitain... Les étrangers qui demandent la délivrance d'une carte de travailleur au moment de leur entrée en France sont tenus de produire un contrat de travail au moment de leur entrée en France visé par les services compétents du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale »; qu'enfin l'article 4 du décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers dispose que l'étranger, qui vient en France pour y exercer une activité professionnelle salariée et sollicite la délivrance d'une carte de séjour, est tenu de justifier de la possession notamment « d'un contrat de travail visé par les services compétents du Ministre du Travail ou d'une autorisation émise par lesdits services »; — Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient au Ministre du Travail ou à ses services par voie de délégation d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de la situation particulière du marché de l'emploi et de la situation faite aux travailleurs étrangers dans les entreprises qui y ont recours, s'il y a lieu ou non de viser les contrats de travail qui lui sont soumis ou d'accorder les autorisations de travail sollicitées; que la production de ces contrats ou de ces autorisations est la condition de la délivrance d'une carte de séjour par le Ministre de l'Intérieur; — Considérant qu'aucune demande d'autorisation de travail ne serait acceptée si au moins trois semaines auparavant l'employeur n'a pas notifié aux services de l'Agence Nationale pour l'emploi des offres d'emploi correspondant aux postes de travail offerts à l'étranger, le Ministre de l'Intérieur

rieur, dans sa circulaire n° 72-40 du 24 janvier 1972, en ce qui concerne les cartes de séjour, et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population, dans sa circulaire n° I-72 du 23 février 1972, en ce qui concerne les autorisations de travail, n'ont fait que préciser les conditions dans lesquelles seraient assurées, lors du dépôt des demandes, les consultations des services publics de placement prévues par les dispositions législatives applicables en la matière ; que par suite, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population sont fondés à soutenir que les circulaires ne font pas grief au sieur Da Silva et à la Confédération Française Démocratique du Travail, qui ne sont dès lors pas recevables à en demander l'annulation ; — Considérant en revanche que si les dispositions législatives et réglementaires précitées font obligation aux étrangers, qui viennent en France pour y exercer un emploi salarié, de produire un contrat de travail visé par les services compétents du Ministère du Travail à l'appui de leur demande de titre de travail et de séjour, et ne prévoient expressément aucune procédure de « régularisation » de situation, elles n'interdisent, ni aux étrangers qui sont venus en France pour d'autres motifs et se trouvent dans une situation régulière sur le territoire français de présenter une demande d'autorisation de travail aux services compétents, ni à ceux-ci d'accorder l'autorisation demandée, dans l'exercice du pouvoir qui appartient normalement à l'Administration dans tous les cas où une disposition expresse applicable en l'espèce ne le lui interdit pas, de régulariser les procédures pendantes devant elles ; qu'ainsi, en décidant qu'aucune autorisation ne serait plus « accordée à l'étranger entré « en France comme « touriste » qui demande à exercer « un emploi de manoeuvre ou d'ouvrier spécialisé (même « s'il n'existe pas de main-d'œuvre disponible) ou une profession excédentaire en main-d'œuvre », le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population ont dans les circulaires attaquées ajouté des dispositions nouvelles aux dispositions législatives et réglementaires précitées ; que, dès lors, le sieur Da Silva et la Confédération Française Démocratique du Travail sont fondés à soutenir que ces circulaires ont dans cette mesure un caractère réglementaire ; qu'ils sont recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par des autorités incompétentes ; — *Sur les parties des circulaires attaquées relatives aux conditions de logement des étrangers* : — Considérant que les circulaires attaquées ont prescrit aux services chargés d'instruire les demandes d'opposer une fin de non-recevoir immédiate si l'employeur n'a pas rempli une « attestation de logement » de l'étranger, faisant partie intégrante du contrat de travail, ou si le logement indiqué est classé comme insalubre ; que cette prescription ne peut être regardée comme une simple directive d'orientation générale destinée à éclairer les services et réservant leur pouvoir d'appréciation, mais fixe une condition nouvelle, qui n'a été prévue par aucune des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, pour la délivrance des autorisations de travail et de séjour en France des travailleurs étrangers ; que si l'article 7 de la loi du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif mentionne cette attestation de logement, les dispositions de cet article ne peuvent être regardées comme ayant pour effet de valider sur ce point les circulaires attaquées dès lors que, sans se référer à l'exigence de la production de cette attestation comme condition préalable à la délivrance des titres de séjour et de travail, elles se bornent à définir la responsabilité encourue par l'employeur vis-à-vis des travailleurs étrangers lorsque les mentions de ce document se sont révélées inexactes et que le logement qu'elles assignent au travailleur a dû être fermé par décision préfectorale ; — Considérant qu'il suit de là que le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population ne sont pas fondés à soutenir que les circulaires contestées sont sur ce point dépourvues de caractère réglementaire et ne font pas grief aux requérants, ou qu'elles auraient été validées par l'effet de l'intervention de la loi susmentionnée du 27 juin 1973 ; que le sieur Da Silva et la Confédération Française Démocratique du Travail sont recevables et fondés à en demander l'annula-

tion comme prises par des autorités incompétentes ; — *Sur les autres prescriptions des circulaires attaquées* : — Considérant, d'une part, qu'en désignant les services auprès desquels doivent être déposées les demandes d'autorisations de séjour et de travail et en définissant les formalités nécessaires pour l'instruction des dossiers, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population se sont bornés, sans modifier les droits des étrangers, à faire usage des pouvoirs qu'ils détiennent pour organiser les services placés sous leur autorité ; que, dès lors, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population sont fondés à soutenir que le sieur Da Silva et la Confédération Française Démocratique du Travail ne sont pas recevables à demander sur ce point l'annulation des circulaires attaquées ; — Considérant, d'autre part, qu'en harmonisant la durée des titres de travail et de séjour, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population se sont bornés à tirer les conséquences des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière et notamment de l'ordonnance du 2 novembre 1945, du décret du 5 juin 1946, du décret du 30 juin 1946 ainsi que des articles 64 et 64 a du Livre II du Code du Travail ; que les circulaires attaquées ne font pas sur ce point grief au sieur Da Silva et à la Confédération Française Démocratique du Travail qui ne sont pas recevables à en demander l'annulation ; — Considérant enfin que, si l'article 1^{er} du décret du 5 juin 1946 précité dispose que le Ministre chargé du Travail et de la Sécurité sociale fixe par arrêté « les caractéristiques » de la carte de travail, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population n'a pas reçu de cette disposition compétence pour décider que durant la première année de travail en France le contrat de travail régulièrement visé par les services compétents et revêtu de la photographie de l'intéressé vaudrait autorisation de travail et supprimer ainsi la carte de travail, dès lors surtout que le contrat individuel de travail ainsi visé confère à l'étranger une autorisation de travail plus limitée que la possession d'une carte de travail valable pour une profession et une région déterminée ; qu'il suit de là que le sieur Da Silva et la Confédération Française Démocratique du Travail sont fondés à soutenir que les circulaires attaquées modifient sur ce point la réglementation existante ; qu'ils sont recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par des autorités incompétentes ;

Décide : — *Article 1^{er}*. — Les circulaires n° 72-40 en date du 24 janvier 1972 du Ministre de l'Intérieur et n° I-72 en date du 23 février 1972 du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population, sont annulées, d'une part, en tant qu'elles ont étendu l'impossibilité de demander une autorisation de travail pour certaines professions aux étrangers entrés comme touristes, d'une part, en tant qu'elles ont prévu que la production d'une attestation de logement remplie par l'employeur, jointe au contrat et mentionnant un logement non classé comme insalubre, serait une condition de l'octroi des autorisations de travail et de séjour, enfin, en tant qu'elles ont décidé que le visa apposé sur le contrat de travail liant l'étranger à son premier employeur tiendrait lieu de carte de travail. — *Article 2*. — Le surplus des conclusions des requêtes susvisées du sieur Da Silva et de la Confédération Française Démocratique du Travail est rejeté. — *Article 3*. — L'Etat supportera les dépens.

MM. Durand Viel, rapp., Dondoux, com. gouv. ; M^{re} Waquet, George et Nicolas, av.

Observations (1). — Le goût de M. Fontanet pour la réglementation par voie de circulaires a fourni à la juridiction administrative l'occasion de préciser, à deux reprises et à quatorze ans d'intervalle, sa jurisprudence en la matière. Mais si le Secrétaire d'Etat au Commerce de 1960 a pu échapper à la censure de la Haute Juridiction (*Cons. d'Etat, Ass.*, 21 avril

(1) La présente note était déjà imprimée quand a paru celle de M. François Julien-Laferrère, D. 1975, p. 784.

1961, Librairie Aristide Quillet : *Rec. Lebon*, p. 297 ; *A.J.D.A.* 1961, 361 ; *chron. Galabert et Gentot*, p. 329 ; *Dr. soc.* 1961, 394, *note Teitgen*, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population de 1972 n'a pas eu cette adresse ou... cette chance.

La jurisprudence administrative en matière de circulaires paraît en effet défier toute tentative de systématisation et tout essai de synthèse. Tout au plus, la confrontation entre les décisions récentes et les arrêts plus anciens dénote-t-elle un certain « raidissement ». La décision commentée en fournit un exemple.

I. — La situation des travailleurs immigrés en France est régie pour l'essentiel par la loi du 10 août 1932 relative à la protection de la main-d'œuvre nationale (et par son décret d'application du 19 octobre de la même année), et par l'ordonnance du 2 novembre 1945 réglementant leurs conditions d'entrée et de séjour, complétée par les décrets des 26 mars et 5 juin 1946. « A côté de ces sources fondamentales, connues, « publiées au Journal Officiel, on relève de très nombreuses « sources complémentaires, principalement des arrêtés, des circulaires et des lettres internes de l'Administration. Il s'agit « là d'une réglementation occulte dont on ne connaît que « difficilement le contenu, mais dont les effets sur la condition « de la main-d'œuvre étrangère sont loin d'être négligeables » (*Michel Buy*, *Réflexions sur la situation des travailleurs étrangers en France* : *Dr. soc.* 1974, 278 ; v. aussi *Gérard Lyon-Caen*, *Les travailleurs étrangers — étude comparative* : *Dr. soc.* 1975, p. 1-15).

Tout se passe en effet comme si, ayant peu de recours à redouter d'une main-d'œuvre disciplinée et consciente de la précarité de sa situation, les pouvoirs publics ne prenaient pas la peine de respecter les conditions formelles de validité des actes administratifs la concernant.

Cependant, lorsque les Ministres de l'Intérieur et du Travail adoptèrent, le 24 janvier et le 23 février 1972, deux circulaires (dites « Marcellin-Fontanet » du nom de leurs auteurs) relatives à la situation des travailleurs immigrés, ils avaient probablement sous-estimé la sensibilité nouvelle de l'opinion à ce problème. Critiqués dès leur édicition, ces textes susciterent durant l'année 1973 un fort mouvement d'hostilité qui se traduisit par des manifestations, l'occupation des locaux des services de la main d'œuvre, des pétitions et de très nombreuses grèves de la faim dont les journaux se sont faits assez largement l'écho.

C'est dans ce contexte qu'un ressortissant portugais, M. Da Silva, puis la C.F.D.T., introduisirent des recours pour excès de pouvoir contre les circulaires litigieuses. L'arrêt, ci-dessus reproduit, leur donne partiellement gain de cause et annule trois séries de dispositions : celles limitant les procédures de régularisation de la situation des étrangers ayant pénétré sur le territoire national comme « touristes », celles exigeant qu'ils présentent à l'appui de leur demande de carte de séjour une « attestation de logement » remplie par l'employeur, celles enfin qui substituaient dans certains cas le contrat à la carte de travail. En revanche, la Haute Juridiction a considéré que les Ministres avaient légalement pu organiser les procédures (dites « de compensation ») permettant de réserver les emplois disponibles en France à la main d'œuvre nationale ou assimilée, aligner la durée de la carte de séjour sur celle du titre de travail, désigner les services compétents et définir les formalités nécessaires à l'instruction des dossiers.

Cette décision reflète la jurisprudence restrictive de la Haute Assemblée en matière de validation législative et apporte une confirmation en ce qui concerne l'intérêt pour agir des groupements syndicaux. Mais seuls ces considérants relatifs à la légalité des circulaires méritent de retenir l'attention à deux points de vue : l'arrêt commenté réaffirme en effet l'attachement du Conseil d'Etat d'une part à l'idée que les Ministres ne bénéficient pas du pouvoir réglementaire, d'autre part à un raisonnement juridique tronqué assimilant recevabilité et illégalité dès qu'est en question la légalité d'une circulaire.

II. — A cet égard, la première partie de l'arrêt, relative à la protection du marché national de l'emploi, est très caractéristique de la méthode suivie par le juge administratif pour apprécier la légalité des circulaires. Il commence par décrire le droit positif en vigueur et, non content de viser un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires, il les cite *in extenso* (pour un exemple du même procédé, v. *Cons. d'Etat* 26 juin 1974, *Létinier* : *Rec. Lebon*, p. 364). Il ne lui reste plus alors qu'à « plaquer » en quelque sorte les circulaires attaquées sur ce corps de règles et à procéder à un découpage : toutes les dispositions qui n'ajoutent rien à l'état du droit antérieur sont réputées ne pas faire grief et un recours contre elles est déclaré irrecevable. Celles au contraire qui modifient ou complètent la réglementation en vigueur « ont dans cette « mesure un caractère réglementaire » et les requérants « sont

« recevables et fondés à en demander l'annulation comme pris « par des autorités incompétentes ».

L'ensemble de la décision commentée est fidèle à ce méthode, et, lorsque les dispositions contestées font grief, elles sont automatiquement annulées. Les deux dernières étapes traditionnelles du raisonnement contentieux — compétence-recevabilité-décision au fond — sont donc confondues. Du moment que le recours est recevable, c'est-à-dire du moment que les dispositions litigieuses font grief, il ne peut qu'être reconnu fondé. Pour surprenant qu'il soit en apparence, ce procédé elliptique est, en matière de circulaire, tout à fait classique on le retrouve dans de très nombreuses décisions (cf. p. exemple : *Cons. d'Etat* 6 octobre 1961, U.N.A.P.E.L. : *R.D.* 1961, 1279, *concl. M. Bernard* ; — 30 avril 1971, *Congrégation des Sœurs de Saint-Joseph* : *Rec. Lebon*, p. 315 ; *Rev. trim. de sanitaire et social* 1971, 324, *concl. Guillaume* ; — 2 mars 1973, *Jégu* : *Rec. Lebon*, p. 182 ; — 3 octobre 1973, U.N.A.P.E.L. : *R. Lebon*, p. 534). Mais on ne peut que leur préférer celles qu'on comme l'arrêt *Institution Notre-Dame du Kreisker* (*Cons. d'Etat*, 29 janvier 1954 : *R.P.D.A.* 1954, 50) prennent soin de distinguer recevabilité et légalité (v. aussi *Cons. d'Etat*, 4 av. 1973, *Syndicat national des services du Trésor* : *Rec. Lebon*, p. 274 — ou le curieux arrêt du 20 février 1974, *Librairie pédagogique et audiovisuelle de Paris* : *Rec. Lebon*, p. 118).

Il n'est pas exact en effet que la recevabilité d'un recours contre une circulaire entraîne *ipso facto* l'annulation de celle-ci. Il existe des circulaires faisant grief et parfaitement légal.

III. — Le Conseil d'Etat se borne ici à poser une double équation, aujourd'hui habituelle en matière d'instruction service :

dispositions ajoutées par circulaire = dispositions réglementaires,

dispositions réglementaires = dispositions illégales.

Ainsi que l'a fort justement fait remarquer le doyen Vec (Droit administratif, 1973, p. 178) le problème n'est pas si bien posé dans la mesure où ce n'est pas le caractère réglementaire qui importe, mais le fait qu'il s'agit d'une décision faisant grief, celle-ci pouvant avoir une portée individuelle. Mais surtout, la seconde équation repose sur le postulat selon lequel les Ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire.

Ce postulat est inexact. Il l'est même si l'on s'en tient à droit positif et sans qu'il soit besoin, pour l'instant, de regretter une fois de plus la position du Conseil d'Etat à laquelle il ne saurait trouver de justification réellement convaincante. *Conclusions M^{me} Questiaux* sur *Cons. d'Etat* 23 mai 1961, *Société Distilleries Brabant* : *A.J.D.A.* 1969, 640 ; *Céline Wien*, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres, L.G.D.* 1970, 298 p., *passim* ; et les doutes de *Jacques Delmas-Marsal* *Le contrôle juridictionnel des interventions économiques* l'Etat : *E.D.C.E.* 1969, 133).

En réalité, les Ministres disposent d'ores et déjà d'un certain pouvoir réglementaire. D'une part, ils peuvent en user en certaines circonstances exceptionnelles pour « pourvoir provisoirement « à la situation » (*Cons. d'Etat* 18 juin 1952, *Jeannin* : *R. Lebon*, p. 316). D'autre part, un texte peut le leur reconnaître ceci en l'absence même de toute habilitation constitutionnelle ce qui marque bien la fragilité de l'objection tirée de l'article 21 de la Constitution ; et *M^{me} Wiener* montre que la jurisprudence interprète ces délégations de manière extensive (cf. *cit.*, p. 216 et s.). Enfin, la jurisprudence *Jamart* (*Cons. d'Etat* 7 février 1936 : *Rec. Lebon*, p. 172 ; S. 1937, 3, 113) en reconnaissant aux Ministres le droit de « prendre les mesures nécessaires « saires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous « leur autorité », leur accorde un pouvoir de réglementation non seulement sur les services placés sous leurs ordres, mais aussi à l'égard du public ayant des contacts avec ceux-ci (cf. *concl. M. Bernard* sur *Cons. d'Etat* 6 octobre 1961, U.N.A.P.E.L. précité).

C'est ainsi par exemple, que la Haute Juridiction a toujours admis la licéité des arrêtés ou circulaires fixant les conditions auxquelles les élèves des établissements publics doivent satisfaire pour passer dans la classe supérieure (*Cons. d'Etat* 5 janvier 1934, *Fedel* : *Rec. Lebon*, p. 30 ; — 10 janvier 1936, *Giraud* : *Rec. Lebon*, p. 46) ou qu'elle semble reconnaître au Ministre de l'Education Nationale le droit de fixer les conditions d'inscription dans les lycées (*Cons. d'Etat* 2 décembre 1966, *Groupement amical des parents d'élèves* : *Rec. Lebon*, p. 638). Et le Commissaire du Gouvernement Tricot estimait à juste titre qu'« le Ministre peut fixer les conditions dans lesquelles les administrés obtiendront la mise en œuvre de leurs droits. Il peut leur accorder des garanties de procédure ou au contraire leur imposer certaines sujétions » (*concl. précitées sur Cons. d'Etat* 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker* — v. par exemple, *Cons. d'Etat* 7 novembre 1952, *Capgras*, *Rec. Lebon*, p. 491 ; — *Sect.* 22 janvier 1965, *Lermisiaux* : *Rec. Lebon*, p. 48).

IV. — L'arrêt commenté fait une application restrictive et, nous semble-t-il, regrettable de ces principes.

Si les deux dernières parties de la décision n'appellent pas d'observations particulières sur ce point et sont très classiques, il n'en va pas de même de la première, de beaucoup la plus intéressante.

En ce qui concerne d'abord la « procédure de compensation », le Commissaire du Gouvernement Dondoux, dans ses conclusions sur ces affaires, affecte de ne voir dans les dispositions en cause que « des règles de procédure ». Selon lui, l'obligation imposée par les circulaires aux patrons de déposer, trois semaines avant l'introduction de la demande d'autorisation de travail, une notification de vacance de poste, ne constituerait pas une sujétion, « les circulaires n'interdisant pas l'embauche des « travailleurs étrangers si des offres d'emploi existent sur le « marché national ce qui serait une règle de fond. Elles se « bornent à opposer une fin de non-recevoir aux demandes qui « n'auraient pas été précédées de cette formalité ».

Le raisonnement est bien formel. Il paraît en effet évident qu'en imposant cette démarche, les Ministres n'ont pas entendu seulement faciliter la tâche des statisticiens, mais ont voulu que priorité soit donnée aux nationaux, aux ressortissants des pays membres des Communautés Européennes et aux immigrés déjà établis sur le territoire national ; ceci ressort nettement des termes mêmes des circulaires et l'on sait l'importance qu'accorde la jurisprudence, à l'intention des auteurs des instructions de service, pour déterminer si elles font ou non grief (cf. *Cons. d'Etat, Ass.*, 23 décembre 1959, Freyssinet : *Rec. Lebon*, p. 707 ; *A.J.D.A.* 1960, II, 171, *chron. Combarrous et Galabert I*, 43 ; *S.* 1960, 227, *note Lamarque*). En réalité, il s'agit bien d'une sujétion pesant sur les patrons et dont la sanction touche les candidats à l'immigration puisque la demande d'autorisation de travail ne sera pas prise en considération si cette formalité n'a pas été accomplie.

Du reste, même s'il ne s'agissait que d'une règle de procédure, elle imposerait toujours une sujétion nouvelle ; et l'on voit mal pourquoi des règles de procédure seraient « moins « réglementaires » que des règles de fond. Il arrive du reste que le Conseil d'Etat annule comme réglementaires des circulaires ne posant que des règles de procédure (cf. pour un exemple récent, *Cons. d'Etat* 23 juillet 1974, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public : *Rec. Lebon*, p. 431 ; délai de présentation des requêtes en révision des notes administratives). La vérité est que les circulaires Marcellin-Fontanet complétaient le droit en vigueur et avaient, dès lors, le caractère de décision faisant grief.

Cependant, la solution au fond retenue par l'arrêt, sur ce point, n'est pas douteuse et le recours aurait dû de toute manière être rejeté. Pour cela, deux fondements étaient possibles : ou bien l'on pouvait admettre sur la base de la jurisprudence *Jamart* (précité) que les Ministres ont le droit d'imposer des sujétions nouvelles car ils doivent non seulement assurer le fonctionnement du service *stricto sensu*, mais il leur appartient aussi d'accomplir la mission de service public dont ils ont la charge, car « la mission impartie aux Ministres « ne se résout pas à assurer le fonctionnement d'un service, « elle consiste aussi et surtout à orienter l'action de leur « département de manière à lui permettre d'atteindre les objec- « tifs définis par les détenteurs du pouvoir politique » (*Céline Wiener*, op. cit., p. 282). Ou bien l'on pouvait constater que les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (*L.* 10 août 1932, *Ord.* 2 novembre 1945, 5 et 30 juin 1946) ont habilité les Ministres à agir.

Ce second raisonnement aurait, il est vrai, supposé un inflexionnement de la jurisprudence dominante : malgré des exceptions (*Cons. d'Etat, Sect.*, 23 mars 1945, Calderon : *Rec. Lebon* p. 587 ; *R.D.P.* 1955, 391, *note Waline* ; — 6 novembre 1964, R.A.M.E.X. : *Rec. Lebon* p. 521 ; *A.J.D.A.* 1964, 692, *chron. M^{me} Puybasset-Puissochet* ; v. aussi *concl. Tricot* sur *Cons. d'Etat* 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, *précité* et *contra, concl. M. Bernard* sur *Cons. d'Etat* 6 octobre 1961, U.N.A.P.E.L., *précité*) les arrêts répugnent en effet à admettre que les Ministres tiennent un pouvoir réglementaire de leur compétence pour prendre des décisions individuelles.

Cet effort jurisprudentiel aurait cependant été plus convaincant que la motivation embarrassée de l'arrêt qui s'en tient à un procédé qui pour être traditionnel n'en est pas moins fâcheux. Après avoir convenu que les circulaires « précisent » — terme ambigu — les conditions de consultation des services intéressés, la Haute Juridiction, enfermée dans son postulat implicite, affirme qu'elles ne font pas grief (dans le même sens, v. *Cons. d'Etat* 25 mars 1960, Confédération des architectes de France et Tournon : *Rec. Lebon* p. 233, et *concl. Heumann* analysées par MM. Galabert et Gentot : *A.J.D.A.* 1961, 329).

Cette attitude est dangereuse, d'abord parce que, niant une réalité, le juge s'interdit toute prise sur elle et toute possibilité de contrôle effectif, ensuite parce que, de ce fait, il introduit

une très regrettable incertitude ; et l'on peut craindre que les solutions varient selon les circonstances, les formations de jugement et leur composition. Telle disposition sera considérée comme faisant grief et, « dès lors » annulée, alors que telle autre, très comparable, sera tenue pour non réglementaire et, par suite, insusceptible de recours sans que des critères certains et objectifs permettent d'anticiper la solution avec une chance raisonnable de ne pas se tromper (*cpr. par exemple Cons. d'Etat* 1^{er} avril 1949, Chaveneau : *Rec. Lebon* p. 161 ; *S.* 1949, 3, 49, *note Delpéch* ; *D.* 1949, 531, *concl. Gazier, note Rolland* ; — 9 avril 1954, U.N.A.P.E.L. : *Rec. Lebon* p. 224 — exemple donné par le Doyen Vedel, à rapprocher aussi de *Cons. d'Etat* 3 octobre 1973, U.N.A.P.E.L., *précité*).

V. — Le Conseil d'Etat suit le même raisonnement pour annuler les dispositions relatives aux procédures de régularisation.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 et ses décrets d'application donnent à l'Office National de l'Immigration le monopole de l'introduction en France des travailleurs étrangers et exigent qu'ils soient titulaires d'un contrat ou d'une autorisation de travail au moment de leur entrée sur le territoire national, et ce n'est que par une circulaire du 1^{er} août 1953 que le Ministre du Travail a organisé une procédure de régularisation.

Celle-ci a été précisée par de nouvelles instructions ministérielles en 1956 et 1964 et son utilisation a été limitée par de nouvelles circulaires en 1968 ; cependant, au moment de l'entrée en vigueur des textes « Marcellin-Fontanet », près de la moitié des dossiers en bénéficiaient et c'est contre cette disposition que les protestations ont été les plus fortes, bien que, assez curieusement, elle ne semble pas avoir été expressément attaquée par les recours. C'est donc d'office que le juge a soulevé le motif tiré de l'incompétence des auteurs des circulaires attaquées à cet égard.

On peut d'abord remarquer que la Haute Assemblée n'accorde aucune attention à l'argument selon lequel la disposition litigieuse aurait le caractère d'une directive ; le mot n'est utilisé qu'une fois dans le considérant suivant, mais aussitôt écarté.

Aucun doute n'était permis en effet en ce qui concerne les parties des circulaires attaquées relatives aux conditions de logement des étrangers : l'arrêt, qui sur ce point fait allusion à la notion de directive, considère à très juste titre que les dispositions étaient impératives puisque les possibilités de dérogations n'étaient admises que pour certaines catégories d'immigrés, alors que, pour la très grande majorité d'entre eux, aucune exception n'existait à une obligation qui, quoique l'on puisse en penser d'un point de vue politique, constituait assurément une sujétion nouvelle non prévue par la loi.

Le problème pouvait se poser au contraire dans la mesure où, en ce qui concerne les régularisations, la circulaire Fontanet ne prévoyait pas une application absolument automatique de la règle qu'elle posait : « sauf dérogation très exceptionnelle, la régularisation de situation ne peut être accordée « à l'étranger entré en France comme touriste... ». Il est vrai que cette formulation n'est pas de nature à encourager les fonctionnaires à appliquer la circulaire de façon souple, mais il n'en reste pas moins que celle-ci, au moins à cet égard, permettait des exceptions et, par suite, n'aurait pas dû supprimer l'obligation pour l'Administration d'examiner séparément chaque dossier ou, au moins, aurait rendu nécessaire un examen particulier des cas spéciaux, seule exigence posée par l'arrêt *Crédit Foncier de France* (*Cons. d'Etat* 11 décembre 1970 : *Rec. Lebon* p. 750, *concl. Bertrand* ; *D.* 1971, 674, *note Loschak* ; *R.D.P.* 1971, 1224, *note Waline* ; *A.J.D.A.* 1971, 227 et *chron. H.T.C.*, p. 196 ; *J.C.P.* 1972, II, 17232, *note Fromont*). S'il faut en croire les journaux, d'assez nombreuses dérogations ont du reste été accordées notamment à la suite de grèves de la faim et avant que M. Gorse, nouveau Ministre du Travail, aménage sur ce point le texte de M. Fontanet par circulaires des 13 juin et 11 juillet 1973.

Une nouvelle fois en tout cas, la Haute Assemblée a manifesté sa méfiance à l'égard de la notion de directive, construction jurisprudentielle qui paraît presque abandonnée, à peine les premières pierres posées, sauf en ce qui concerne les déclarations d'intention des Ministres (v. *Cons. d'Etat* 15 mars 1974, Entreprise Georges Dobrouckess : *Rec. Lebon* p. 186. — Sur la notion de directive, v. *Pierre Delvolvé*, La notion de directive : *A.J.D.A.* 1974, 459, et *Jean Boulouis*, Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les « directives » : *Mélanges Eisenmann*, p. 191).

VI. — Le jugement de Salomon que constitue toujours le recours à l'idée de directive ayant été exclu, le juge devait se prononcer sur le caractère réglementaire ou non des dispositions limitant les possibilités de régularisation. Le Commissaire du Gouvernement Dondoux avait conclu à l'irrecevabilité du recours et tenté de montrer que les ministres avaient seu-

lement rétabli une situation que leur prédécesseurs avaient assouplie.

On pouvait penser en effet que les Ministres peuvent au moins défaire ce qu'ils ont fait, surtout lorsque, ajoutant à la loi, et même, comme en l'espèce, allant apparemment à l'encontre de son esprit, sinon de son texte, ils adoptent des dispositions dont la nature réglementaire semble certaine.

La position du Haut Conseil est toute différente, et, malgré sa motivation sommaire, on peut sans doute la développer ainsi : il ne s'agit pas de se prononcer sur la légalité des circulaires antérieures, mais seulement de constater que, si l'ordonnance de 1945 est muette sur les possibilités de régularisation, les circulaires de 1972 les excluent, ajoutant ainsi « des dispositions nouvelles aux dispositions législatives et réglementaires ».

En principe, cette constatation aurait dû suffire à justifier la recevabilité de la requête et, « dès lors », l'annulation de la mesure litigieuse (*v. II supra*). Pourtant, comme s'il doutait du bien-fondé de son raisonnement, le Conseil d'Etat a ajouté une curieuse incidente. En apparence, fidèle à sa méthode fâcheusement elliptique, il n'examine pas le fond du problème, mais en fait on ne sait plus très bien si les dispositions contestées sont déclarées illégales du fait de l'exercice par les Ministres d'un pouvoir réglementaire qui ne leur est pas reconnu (incompétence), ou parce qu'ils ont fait un usage illicite de ce pouvoir (erreur de droit).

En effet, en précisant que l'Administration a « normalement, dans tous les cas où une disposition exprime ne le lui « interdit pas », le pouvoir « de régulariser les procédures pendantes devant elle », le Conseil d'Etat fait appel à une règle de fond qui a l'allure d'un véritable principe général de droit.

Ce principe ne peut être considéré comme l'application pure et simple de la règle selon laquelle l'Administration ne peut se lier elle-même en renonçant à exercer un pouvoir discrétionnaire lui appartenant (*cf. Cons. d'Etat 18 mai 1925, Chenu : Rec. Lebon p. 493 ; — 1^{er} décembre 1950, Escalon : Rec. Lebon p. 589 ; — 10 avril 1957, Garapin : Rec. Lebon p. 257*). En l'espèce, en effet, l'existence même d'une compétence discrétionnaire était douteuse ainsi que l'avait montré M. Dondoux. Dire que l'Administration ne peut s'interdire de régulariser des situations illégales revient à admettre que de telles régularisations sont toujours possibles — ceci n'est point évident et constitue une application curieuse à l'Administration de l'idée que la liberté est la règle, la restriction, l'exception (*cf. Cons. d'Etat 19 mai 1935, Benjamin : Rec. Lebon p. 541 ; S. 1934, 3, 1, concl. Michel, note Mestre ; D. 1933, 3, 354, concl. Michel ; — 5 février 1937, Bujadoux, Rec. Lebon, p. 153 ; D. 1938, 3, 19, concl. Lagrange ; — 23 janvier 1953, Naud : Rec. Lebon p. 32 ; — 29 juillet 1950, Comité de défense professionnelle des experts comptables brevetés par l'Etat : Rec. Lebon p. 492 ; R.D.P. 1951, 212, concl. Odent, note Waline ; Droit social 1950, 391, note Rivero ; R.A. 1950, 471, note Liet-Veaux*). La règle posée par le Conseil d'Etat n'est pas la conséquence d'un principe, mais en constitue le fondement même et revient à admettre que tout ce qui n'est pas interdit à l'Administration lui est permis dès lors que cela se traduit en dernière analyse en faveur des personnes — sous cette forme, ceci est nouveau.

On peut donc penser qu'en affirmant cette règle, le Conseil d'Etat a adopté un nouveau principe général de droit, ce qui explique qu'entre deux interprétations de l'ordonnance de 1945, il ait choisi non la plus évidente que lui proposait M. Dondoux, mais la plus libérale. L'« invention » de ce « principe de mansuétude » apparaît comme une illustration très remarquable de la théorie des principes généraux de droit, « œuvre constructive de la jurisprudence, réalisée pour des motifs supérieurs d'équité, afin d'assurer la sauvegarde des « droits individuels des citoyens » (*Bouffandeau, La continuité et la sauvegarde des principes du droit public français entre le 16 juin 1940 et l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution : E.D.C.E. 1947, 23*). Il s'agit, comme l'écrivent les auteurs des grands arrêts de la jurisprudence administrative, d'une « méthode d'interprétation qui tend à présumer chez le législateur la volonté de respecter les libertés essentielles de « l'individu à une époque où elles se trouvent particulièrement « menacées » (5^e éd., p. 346).

Même s'il a été l'occasion de formuler un principe utile, l'arrêt commenté reste très critiquable. Faisant une application étroite d'une jurisprudence traditionnelle, il esquive les vrais problèmes et maintient une fiction, celle de l'absence de pouvoir réglementaire des Ministres. Ce faisant, il recule les véritables échéances — les Ministres responsables ont fait savoir qu'ils feraient reprendre par décret certaines des dispositions annulées (*cf. Le Figaro, 15 janvier 1975*) —, ne résout pas les problèmes de fond qui eux sont graves ainsi que l'a fait remarquer une presse unanime (*Le Figaro, L'Humanité, Libération 15 janvier 1975, La Croix, Le Monde, 16 janvier 1975, Lutte Ouvrière 21-27 janvier 1975*), il rend malaisée la tâche de

l'Administration obligée de recourir à des procédures trop lourdes et trop solennelles, et, faute de critère précis — du reste introuvable — il maintient la plus regrettable incertitude dans le droit des circulaires administratives, alors que les affaires *Da Silva* et *C.F.D.T.* auraient constitué l'occasion idéale pour infléchir une jurisprudence inadaptée. Ni l'Administration, ni les citoyens, ni même le Conseil d'Etat n'y trouvent leur compte et l'on ne peut qu'espérer l'abandon d'une position aussi abstraite et contestable.

L'arrêt commenté n'en porte sûrement pas la promesse.

Alain PELLET,
Agrégé des Facultés de Droit.

18236 1^o CONFLITS DE LOIS. — Filiation. Loi du 3 janvier 1972 ; A) Filiation adultérine. Action en annulation de reconnaissance d'enfant adultérin. Action engagée avant l'entrée en vigueur de la loi. Action soumise à la loi ancienne ; B) Filiation naturelle. Action aux fins de subsides. Action engagée avant l'entrée en vigueur de la loi. Inapplication de la loi nouvelle ; 2^o FILIATION. — A) Filiation adultérine. Loi applicable. Action en annulation de reconnaissance d'enfant adultérin. Instance engagée avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1972. Instance soumise à la loi ancienne. Recevabilité. C. civ., art. 335 ancien. Intérêt de l'épouse à agir (oui) ; B) Filiation naturelle. Action aux fins de subsides. Loi applicable. Action engagée avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1972. Action soumise à la loi ancienne. Action en recherche de paternité. C. civ., art. 340-4^o. Concubinage notoire. Relations intimes entretenues au cours d'une seule nuit (non) [Ed. G].

1^o Cass. civ. 1^{re}, 15 juillet 1975, dame S... et autre c. dame veuve F... ; 2^o Cass. civ. 1^{re}, 15 juillet 1975, demoiselle G... c. P...

Si l'article 13 de la loi du 3 janvier 1972 déroge, dans les cas qu'il prévoit, au principe posé par l'article 12 de cette loi, d'après lequel les actes accomplis sous l'empire de la loi ancienne auront les effets que la loi nouvelle y aurait attachés, le troisième alinéa de l'article 13 précité ne vise que les actes accomplis en conformité de la loi nouvelle, en dehors du cadre d'une instance pendante au jour de son entrée en vigueur.

Dès lors, l'action d'une épouse tendant à faire annuler des reconnaissances, souscrites par son mari, d'enfants adultérins, engagée antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi, doit être poursuivie et jugée en conformité avec la loi ancienne (1^{re} espèce).

De même est irrecevable la demande subsidiaire tendant au paiement de subsides sur le fondement des articles 340-7 et 342 nouveaux du Code civil, l'instance dans le cadre de laquelle la demanderesse a réclamé des subsides ayant été engagée avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1972 (2^e espèce).

Une épouse a intérêt à réclamer contre la reconnaissance, faite par son mari, d'enfants nés hors mariage sur le fondement de l'ancien article 335 du Code civil, applicable en la cause (1^{re} espèce).

A bon droit les juges du fond ont, pour rejeter l'action en déclaration de paternité dirigée contre le prétendu père de l'enfant que la demanderesse a mis au monde, refusé d'admettre l'existence d'un concubinage notoire, au motif que le fait unique de relations intimes entretenues au cours d'une seule nuit, allégué par la demanderesse, n'entre pas dans les prévisions de l'article 340-4^o du Code civil invoqué (2^e espèce).

ANNOTER : J.-Cl. Civil, Art. 335 à 339 ; 340 à 3407 ; 342 à 3428 ; 311-3428. — J.-Cl. Notarial (1^{re} P. : Répertoire), V^o Filiation, Fasc. 34, 36, 40, 45.

1^{re} espèce : Cass. civ. 1^{re}, 15 juillet 1975, dame S... et autre c. dame veuve F...

LA COUR ; — Sur le premier moyen : — Attendu qu'il résulte des énonciations des juges du fond que F... a contracté mariage avec dame N... en 1921 ; que ce mariage n'a été dissous que par la mort de F..., survenue le

LA SEMAINE JURIDIQUE

JURIS-CLASSEUR PERIODIQUE

**EDITION
GENERALE**

50^e ANNEE - 4 FEVRIER 1976 - N° 5

I. — DOCTRINE	2760
II. — JURISPRUDENCE	18233-18237
III. — TEXTES	43803-43834
IV. — QUESTIONS PRATIQUES ...	6573-6576

I. — DOCTRINE.

La notion étroite du droit de rétention,
par M. J. MANDE-DJAPOU, Vice-Président de la Cour d'appel, Conseiller à la Cour suprême, Membre de la Commission de législation de la République Centrafricaine. **2760**

II. — JURISPRUDENCE.

Accidents du travail.

— Appréciation du caractère professionnel de l'accident. Contestation. C. Séc. soc. art. 479. Délai de quinzaine. Non-application en cas de contestation sur l'évolution des conséquences de l'accident (Cass. soc. 3 juillet 1974 et note par M. J.-P. BRUNET, Premier Juge au Tribunal de grande instance de Lyon). **18234**

Action civile.

— Recevabilité. Infraction commise par des dirigeants et chefs de service de sociétés commerciales. Loterie prohibée. Action d'un syndicat de la profession. Recevabilité (oui). Action d'un commerçant agissant à titre personnel. Recevabilité (non) (Paris, 13^e Ch. correct., 4 mars 1975 et note par M. Roger de LESTANG, Conseiller à la Cour de Cassation). **18237**

Conflits de lois.

— Filiation. Loi du 3 janvier 1972 ; A) Filiation adultérine. Action en annulation de reconnaissance d'enfant adultérin. Action engagée avant l'entrée en vigueur de la loi. Action soumise à la loi ancienne ; B) Filiation naturelle. Action aux fins de subsides. Action engagée avant l'entrée

en vigueur de la loi. Inapplication de la loi nouvelle (1^{er} et 2^e Cass. civ 1^{re}, 15 juillet 1975, deux arrêts, et note par M. François BOULANGER, Maître-Assistant en Droit de l'Université de Paris I). **18236**

Constitution et pouvoirs publics.

— Ministres. Pouvoirs. Circulaires. Validité. Conditions (Cons. d'Etat, 1^{re} et 4^e s.-sect., 13 janvier 1975 et note par M. Alain PELLET, Agrégé des Facultés de Droit). **18235**

Construction-Urbanisme.

— Permis de construire. 1^{er} Recours contentieux. Délai. Point de départ. Conditions. Publication complète. Affichages en mairie et sur le terrain. Défaut d'affichage sur le terrain. Publication incomplète ; 2^e Dérogation aux règles d'un règlement d'urbanisme. Condition non remplie. Annulation (Cons. d'Etat, Ass., 25 juillet 1975 et note par M. Bruno ODENT, Avocat à la Cour de Paris). **18233**

Etrangers.

— Contrat de travail. Demande d'autorisation de travail. Conditions. Circulaires n° 72-40, 24 janvier 1972 et I-72, 23 février 1972 ; A) Demande en annulation. Qualité et intérêt pour agir. Travailleur portugais (oui). Syndicat (oui) ; B) Dispositions précisant les conditions de consultation des services publics de placement. Validité ; C) Disposition refusant aux étrangers entrés en France comme touristes l'autorisation de travail. Nullité ; D) Disposition édictant une fin de non-recevoir faute d'attestation de logement par l'employeur. Nullité ; E) Disposition désignant les services compétents pour l'instruction des demandes. Validité (Cons.

d'Etat, 1^{re} et 4^e s.-sect., 13 janvier 1975 et note par M. Alain PELLET, Agrégé des Facultés de Droit). **18235**

Filiation.

— A) Filiation adultérine. Loi applicable. Action en annulation de reconnaissance d'enfant adultérin. Instance engagée avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1972. Instance soumise à la loi ancienne. Recevabilité. C. civ., art. 335 ancien. Intérêt de l'épouse à agir (oui) ; B) Filiation naturelle. Action aux fins de subsides. Loi applicable. Action engagée avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1972. Action soumise à la loi ancienne. Action en recherche de paternité. C. civ., art. 340-4^e. Concubinage notoire. Relations intimes entretenues au cours d'une seule nuit (non) (1^{er} et 2^e Cass. civ. 1^{re}, 15 juillet 1975, deux arrêts et note par M. François BOULANGER, Maître-Assistant en Droit de l'Université de Paris I). **18236**

Loteries.

— Loteries prohibées. Eléments constitutifs. Société commerciale attribuant un avantage à certains acheteurs désignés par le sort. Délit constitué. Personnes responsables pénalement de l'infraction. Dirigeants des sociétés et chefs de service de celles-ci (Paris, 13^e Ch. correct., 4 mars 1975, et note par M. Roger de LESTANG, Conseiller à la Cour de Cassation). **18237**

III. — TEXTES.

Accidents du travail.

— Agriculture. Membres bénévoles des organismes sociaux. Application de la législation (D. n° 76-32, 8 janvier 1976). **43817**

SUITE DU SOMMAIRE EN PAGE 4 DE COUVERTURE