

N<sup>os</sup> 413911, 414395  
Association des élus écologistes  
d'Ile de France et autres

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 2 mai 2018  
Lecture du 23 mai 2018

## CONCLUSIONS

**M. Charles TOUBOUL, rapporteur public**

« La priorité donnée à l'impact sur les statistiques du chômage a conduit à maintenir un volume élevé de contrats aidés, au prix d'un effort financier mal maîtrisé et en dépit de résultats décevants ». Cette appréciation, sévère, est celle de la Cour des comptes dans son rapport public 2017, rendu il y a quelques semaines sur les contrats aidés.

La situation financière s'est même révélée critique l'été dernier. Les enveloppes votées par le Parlement, plus faibles que l'année précédente, ayant été largement consommées au premier semestre 2017, des mesures ont dû être prises pour faire vivre le dispositif jusqu'à la fin de l'année. Malgré l'absence de loi de finances rectificative, une rallonge budgétaire a pu être accordée pour permettre la conclusion de nouveaux contrats et des consignes ont été données pour les concentrer sur les besoins prioritaires. Il s'agissait surtout de ceux du secteur public, de nombreux services publics étant tributaires d'agents en contrats aidés pour fonctionner. Dans un courriel du 11 août 2017 adressé aux préfets, la directrice adjointe de la DGEFP annonçait une prochaine circulaire sur le sujet et leur demandait de stopper immédiatement le recours aux contrats initiative emploi ou « CIE », réservés au secteur marchand, et de veiller à ce que les contrats d'accompagnement dans l'emploi ou « CAE », conçus pour le secteur non marchand, soient eux-mêmes réservés à certains publics : éducation nationale pour l'accompagnement des élèves handicapés, outre-mer, secteurs d'urgence en matière sanitaire et sociale et les communes rurales. Le 6 septembre 2017, ces instructions étaient confirmées pour l'essentiel par une circulaire interministérielle.

Ces mesures ont été très mal reçues par nombre d'employeurs associatifs et la presse elle-même a parlé davantage de coup d'arrêt que de rallonge. Et c'est ce que les requérantes contestent devant vous aujourd'hui en attaquant et le courriel et la circulaire.

Et comme toujours lorsqu'une autorité ministérielle prend des positions de ce type, les deux principales questions qui se posent à vous sont celles de savoir si l'acte est attaquant et, dans l'affirmative, s'il a pu être compétemment pris. Le questionnement est très classique - pour ne pas dire très académique- les réponses susceptibles d'être apportées sont, quant à elles, très casuistiques.

1. Mais avant de les aborder, évacuons d'un mot, ou plutôt d'un acronyme, l'intemporel « **DINI** », les autres questions, en restant, vous le voyez, dans la plus pure tradition de cette maison en cette séance un peu particulière.

« D » pour désistement, dont il n'est pas question ici. « I » pour incompétence du Conseil d'Etat ou de la juridiction administrative, que vous n'avez pas à opposer s'agissant d'un acte administratif s'analysant comme une mesure de portée générale d'un ministre relevant de votre compétence de premier et dernier ressort. « N » pour non-lieu, que vous n'aurez pas à constater, contrairement au juge des référés du Conseil d'Etat dans son ordonnance du 5 octobre 2017, Assoc. pouvoir citoyen et autres, n°413910, 4143609. Le juge des référés l'avait retenu s'agissant du courriel du 11 août, au motif qu'il avait été remplacé par la circulaire du 6 septembre et n'était déjà plus applicable à la date à laquelle il lui était demandé d'en suspendre l'application. Vous statuez au fond quant à vous et il suffit de constater que ce courriel et cette circulaire ont reçu application pour écarter un non lieu. Et il n'y a pas ici matière à faire application de votre jurisprudence, au demeurant parcimonieuse, sur la caducité des circulaires interprétant des dispositions sorties de vigueur (V. en dernier lieu, 12 mars 2014, Le Comité Harkis et vérité et M. C..., n°353066, T).

Reste le dernier « I » pour irrecevabilité. Vous ne pourrez admettre l'intervention de l'association « Collectif des associations citoyennes » faute pour son président de tenir des statuts, ou d'un organe habilité par eux, ou de son assemblée générale, une qualité pour l'introduire. Et vous n'aviez pas à l'inviter à régulariser. Vous écarterez en outre la fin de non recevoir opposée par le ministre au requérantes, pour défaut d'intérêt à agir. S'il est vrai que l'intérêt de certaines des associations requérantes ne peut-être retenu compte tenu de leur objet trop large, il s'agit de requêtes collectives dont la recevabilité est assurée dès lors que l'un au moins des requérants peut s'en prévaloir (Sect., 22 déc. 1972, Sieur L..., n°82385, 82494, rec. ; Sect. 30 mars 1973, D..., n°80717, rec.). Et cela ne fait aucun doute ici s'agissant de trois des associations requérantes ainsi que de la commune de Grande Synthe qui établissent recourir à des contrats aidés.

2. Mais vous n'en avez pas fini avec ce « I » d'irrecevabilité, car il faut maintenant entrer dans le vif du sujet et la question de savoir si les **actes attaqués font grief**.

2.1 Comme il n'est pas soutenu, ni d'ailleurs raisonnablement soutenable, que les deux actes en cause constitueraient de simples opinions exprimées par l'administration dépourvues de toute portée, le choix se présente de manière binaire au stade de la recevabilité : vous êtes soit face à des circulaires impératives de votre jurisprudence Duvignères (Sect. 18 déc. 2002, n°233618 rec.) soit face à des lignes directrices de votre jurisprudence Consorts O... (Sect. 4 février 2015, n°383267, rec.), qui n'a toutefois pas totalement remplacé dans les mémoires, sinon dans les cœurs, la vénérable décision « Crédit Foncier de France » du 11 déc. 1970.

Leurs énonciations sont trop connues pour que nous vous les citions. Nous nous contenterons de rappeler la ligne de partage entre elles, qui repose sur deux critères en réalité imbriqués. Le premier critère tient au degré d'encadrement de la matière. Les circulaires ont vocation à se saisir de questions largement régies par les lois et règlements alors que les lignes directrices servent à harmoniser les positions de l'administration lorsque ses services disposent d'une marge d'appréciation. Le second critère tient au degré de contrainte exercé sur les destinataires de l'acte. Alors que la circulaire impérative se caractérise par l'absence de marge laissée à ceux qui la reçoivent, les lignes directrices peuvent toujours être écartées par ces derniers pour des motifs d'intérêt général ou tenir compte de circonstances particulières propres à un cas de figure.

2.2 Qu'en est-il ici avec les deux actes attaqués ?

En ce qui concerne le degré d'encadrement de la matière, il nous semble que l'administration dispose d'une marge d'appréciation ici. Nous n'ignorons pas que vous avez déjà pris un parti exactement contraire sur le contrat initiative emploi par votre décision du 29 novembre 2004, Agence nationale pour l'emploi, n°252953, T. sur ce point et aux conclusions très précises de J-H Stahl estimant que les exigences du principe d'égalité et celles de la libre concurrence conduisaient à ne pas tolérer de pouvoir discrétionnaire de l'administration dans l'octroi de ces aides aux entreprises. Mais les textes ont évolué depuis et les contrats aidés ont été ouverts à un champ encore plus large d'employeurs publics (sauf l'Etat) et privés, et de candidats à l'emploi, en fixant des conditions très générales (aux art. L. 5134-20 et L. 5134-65 du code du travail) alors que des enveloppes budgétaires sont restées limitées.

S'agissant d'une aide économique plus que d'une prestation sociale, il nous semble exclu de retenir l'idée d'un droit créance de tous ceux qui remplissent ces conditions très générales pour obtenir ces aides. Les dispositions réglementaires du code du travail sont d'ailleurs écrites à la manière d'une simple faculté (v. not l'art R. 5134-14 du code du travail). Et, au demeurant, votre jurisprudence montre que l'existence d'une marge d'appréciation pour l'administration ne la dispense pas de respecter le principe d'égalité ni les règles de concurrence face à des demandes étroitement comparables (v. sur cette question, Sect. 30 décembre 2010, Ministre du logement et de la ville n°308067 rec., aux conclusions de G. Dumortier). Nous pensons donc que même si les textes encadrent l'octroi des CAE et CIE, l'administration conserve une marge d'appréciation.

Le second critère, plus décisif, porte sur la liberté laissée ou non par les actes litigieux à leurs destinataires dans l'application des instructions qu'ils formulent. Les deux actes en cause ne se présentent pas de la même manière de ce point de vue. Le courriel du 11 août 2017 prévoit, d'une part, « *qu'aucun CAE ne pourra être prescrit en dehors des priorités mentionnées ci-dessus, sauf dérogation expresse de la DIRECCTE* » et, d'autre part, que « *concernant les CIE, il est demandé de stopper les prescriptions* ». Il n'y a donc de possibilité de s'écarter de l'instruction fixée que pour les CAE et pas pour les CIE. En ce qui concerne la circulaire du 6 septembre, les choses sont plus nettes puisque les consignes sont réitérées mais sans reprendre les possibilités d'octroi de dérogation par la DIRECCTE. Et si des souplesses de gestion sont évoquées, elles ne concernent pas le ciblage des aides mais d'autres paramètres tels notamment que leur taux.

Ainsi, contrairement à ce que soutient le ministre pour les besoins évidents de sa fin de non recevoir, vous êtes selon nous face à des lignes directrices pour ce qui est du courriel du 11 août 2017 en tant qu'il traite des CAE et à des instructions ou circulaires impératives pour le reste de ce courriel et la circulaire du 6 septembre 2017<sup>1</sup>.

### 2.3 Quelles conséquences en tirer en termes de recevabilité ?

En l'état de votre jurisprudence, vous devriez constater que ce qui s'analyse comme une circulaire impérative fait grief mais pas ce qui s'analyse comme une ligne directrice et donc faire droit, dans cette mesure, à la fin de non recevoir du ministre. Vous avez en effet

<sup>1</sup> La circonstance qu'elles aient été formellement adressées aux préfets et non directement aux prescripteurs n'y change rien, les préfets étant bien appelés, notamment par l'intermédiaire des DIRECCTE, à répercuter ces instructions auprès des prescripteurs. On n'est donc pas dans un cas où un acte pourrait être considéré comme dépourvu de caractère impératif faute d'autorité de son auteur ou de ses destinataires sur la question concernée (v. p. ex 21 oct. 2015, M. P..., n°374927 T. ou encore 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, n° 371415, 371730, 373356, T.).

jugé que ce que l'on appelait alors les directives ne pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, leur légalité pouvant seulement être contestée par voie d'exception dans le cadre de l'examen du recours dirigé contre la décision individuelle qui en fait application. Et cette solution a été confirmée postérieurement à la jurisprudence Duvignères par votre décision du 3 mai 2004, Comité anti-amiante Jussieu, n°254961, rec. aux conclusions de Jacques-Henri Stahl vous invitant à la maintenir compte tenu de ce que les directives n'étaient pas réellement obligatoires au sens où elles peuvent être écartées par les autorités compétentes pour un motif d'intérêt général ou dans des circonstances particulières.

Mais en espérant que le président Stahl ne nous en voudra pas trop de vous inviter à abandonner coup sur coup deux jurisprudences qu'il a contribué à forger, nous pensons que vous pourriez prendre une autre direction aujourd'hui.

Pour tenter de nous dédouaner un peu, nous vous dirons que bien d'autres que nous l'ont envisagé. C'est d'abord le cas de l'assemblée générale du Conseil d'Etat elle-même, dans l'étude annuelle sur le droit souple qu'elle a adopté le 4 juillet 2013. Cette étude observe en effet que les lignes directrices « *imposent bien une obligation (...), celle de ne s'en écarter qu'en raison de circonstances particulières ou d'un motif d'intérêt général* » et qu'au sens de la décision Duvignères, « *elles peuvent être regardées (...) comme impératives* ». L'étude poursuit en affirmant que « *La question d'une évolution de la jurisprudence, qui se fonderait sur le caractère impératif des lignes directrices pour admettre leur contestabilité peut donc être posée* ». Et elle prend aussitôt parti en ajoutant que « *Cette recevabilité des recours contre les lignes directrices présenterait une certaine utilité (...) l'admission des recours directs contre ces actes permett[ant] de traiter en amont leur irrégularité. Ce rôle préventif p[ouvant] revêtir une grande importance, certaines lignes directrices donnant lieu à des milliers de décisions* ». Cette position a trouvé un certain écho en doctrine, la question de l'ouverture du REP contre les lignes directrices étant par exemple posée explicitement par les auteurs du GAJA dans le commentaire de votre décision Crédit Foncier de France.

Cette piste ouverte en 2013 n'est pas restée inexplorée. Vous avez depuis lors déjà fait un pas dans cette direction en admettant il y a 18 mois le recours pour excès de pouvoir contre des lignes directrices mais il est vrai dans un cas où elles avaient été prises par une autorité de régulation et remplissaient les conditions de votre jurisprudence « Fairvesta – Numéricâble »<sup>2</sup>, c'est à dire avoir des effets notables ou pour objet d'influer de manière significative sur le comportement des personnes auxquelles elles s'adressaient (13 décembre 2017 Sté Bouygues Telecom et autres, n°401799 rec.)<sup>3</sup>.

Vous n'aviez donc pas besoin d'aller au delà pour ouvrir un recours pour excès de pouvoir contre les lignes directrices dans ce cas de figure.

C'est bien nécessaire aujourd'hui<sup>4</sup> et vous tenez là l'occasion d'aller au bout du mouvement ainsi esquissé en affirmant la recevabilité du recours direct contre les lignes directrices en général. Celles adoptées par « l'administration centrale classique » ont des effets qui peuvent très largement excéder ceux qui vous suffisent pour ouvrir le REP contre les actes de droit souple des autorités de régulation : ne serait-ce que dans l'affaire du jour, où

<sup>2</sup> CE, Assemblée, 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n 368082 368083 368084, rec. ; CE, Assemblée, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n° 390023, rec.

<sup>3</sup> V. sur les enjeux de cette question sur les contours de la jurisprudence sur les actes des autorités de régulation et la notion de régulation en général : F. Melleray, *Le contrôle juridictionnel des actes de droit souple* – Fabrice Melleray – RFDA 2016. 679.

<sup>4</sup> Sauf à prendre le parti inhabituel, pour réserver la question à une autre occasion, en formation supérieure, de rejeter au fond sans vous prononcer sur cette question de recevabilité tenant au caractère d'acte faisant grief de la mesure attaquée.

il est question, tout de même, de plusieurs dizaines de milliers de contrats aidés ! Mais sans même prendre en compte l'impact concret des lignes directrices, c'est leur caractère juridiquement impératif qui nous détermine à vous inviter à franchir ce pas. Ce caractère est certes conditionné, mais dans la plupart des cas, c'est à dire tous ceux où il n'y aura pas de motif d'intérêt général ou de circonstance particulière propre au dossier, la condition de leur caractère impératif sera remplie et la ligne directrice fera bien grief.

Nous pensons donc que vous pourriez unifier les règles de recevabilité de deux grandes catégories d'actes encadrant l'activité des services de l'administration en jugeant que les lignes directrices tout comme les dispositions impératives des circulaires font grief.

Si vous nous suivez, vous écarterez la fin de non recevoir opposée par le ministre. Dans le cas contraire, vous ne pourrez y faire droit que pour la partie du courriel du 11 août 2017 relative au CAE. Vous en aurez alors fini avec le I du DINI et donc avec la recevabilité de la requête et pourrez aborder les moyens articulés à son soutien.

**3.** Sans surprise, la question centrale est celle de la compétence des auteurs de ce courriel et de cette circulaire et elle est en lien étroit avec tout ce que nous venons d'exposer.

Il faut néanmoins à ce stade affiner les choses, puisqu'il ne s'agit plus seulement de savoir si vous êtes face à des lignes directrices ou une circulaire impérative mais si, au fond, le ministre n'est pas allé au delà de l'une et l'autre en prenant une décision réglementaire.

### **3.1** Comment s'articulent ces catégories ?

La ligne de partage est très claire s'agissant des circulaires impératives. Il résulte de votre décision Duvignères qu'une telle circulaire peut soit se contenter de réitérer une règle préexistante, soit préciser la manière dont elle doit être comprise, soit ajouter une règle nouvelle. C'est seulement dans ce troisième cas qu'on la regarde comme « innovatoire » et donc réglementaire pour reprendre, avec un brin de nostalgie, la terminologie usitée sous l'empire de feu votre jurisprudence « Notre-Dame du Kreisker » (Ass., 29 janvier 1954, rec.).

Pour les lignes directrices, il nous semble que les choses sont assez symétriques, bien que vous en soyez moins coutumiers. Votre jurisprudence « Consorts O... », comme la jurisprudence issue de votre décision « Crédit Foncier de France » avant elle exclut bien, dans la définition de ces actes, la possibilité d'ajouter une condition nouvelle pour le bénéfice d'un avantage. Nous comprenons en réalité cette réserve de la « condition nouvelle » comme le pendant de la « règle nouvelle » de votre jurisprudence Duvignères. Sa présence dans une circulaire ou une ligne directrice ne rend ni l'une ni l'autre illégale mais suppose de lui appliquer les exigences qui s'attachent à toute disposition de cette nature, c'est à dire une disposition réglementaire, notamment s'agissant de la compétence de son auteur.

### **3.2** Qu'en est-il des actes litigieux en l'espèce ?

S'agissant du courriel du 11 août 2017 en tant qu'il traite des CAE, on a vu que des dérogations restaient possibles. Cela implique que les ciblés qu'il fixe ne peuvent pas être regardés comme une condition nouvelle au sens où il aurait été ajouté aux conditions fixées par les textes. On est donc face à une authentique ligne directrice et la compétence de l'auteur doit s'analyser en fonction de cette qualification.

Qu'en est-il pour le reste ? Le surplus du courriel du 11 août ainsi que l'intégralité de la circulaire du 6 septembre 2017 qui ne réservent pas de dérogations sont certes impératifs mais comportent-ils des règles nouvelles ? C'est là que l'on tombe dans les affres de la casuistique car il est toujours bien difficile de faire entrer les situations d'espèce dans les jolies boîtes jurisprudentielles que vous vous donnez, à raison, tant de mal à confectionner.

Repartons du cas d'espèce, donc. Ce cas, c'est celui d'une instruction du ministre tendant à ce que les contrats aidés restant à placer entre août et décembre 2017 ne prennent que la forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi, c'est à dire de contrats dans le secteur non marchand et encore, uniquement au bénéfice de certains publics cibles.

De prime abord, on pourrait considérer qu'on est face à des règles tout à fait nouvelles. Les autorités ministérielles auraient ainsi d'une certaine façon abrogé les dispositions du code du travail relatives au contrat initiative emploi du secteur marchand qui ne s'appliqueraient plus et ajouté à celles relatives aux personnes éligibles dans le secteur non marchand. Mais rien qu'en évoquant cette lecture, on voit bien que quelque chose ne va pas et qu'elle n'est pas fidèle à la réalité. Et ce quelque chose tient en grande partie au facteur-temps.

Il est évident que les mêmes consignes ministérielles non limitées dans le temps et qui auraient donc un caractère permanent, pourraient le cas échéant être analysées comme on vient de le faire, c'est à dire comme ajoutant au texte. On aurait pu même s'interroger si les consignes avaient été données pour un exercice budgétaire entier.

Mais ici, la décision est prise pour finir l'exercice en cours, pour quelques mois, afin de faire face à l'épuisement des crédits et alors que pendant la moitié de cet exercice, des CIE ont été accordés dans le secteur marchand et des CAE pour tous les publics. Nous n'y voyons pas une modification rampante des textes, qui aurait d'ailleurs dans le cas contraire été sans doute de niveau législatif, mais une décision infra-réglementaire, de gestion.

**3.3** Quelles conséquences tirer de tout ceci sur la compétence des autorités qui ont pris les actes litigieux ? La compétence des ministres doit être vérifiée par le haut, c'est à dire au regard de la compétence propre de ces autorités centrales puis, par le bas, au regard du risque d'empiètement sur les attributions des autres organismes chargés de prendre les décisions individuelles.

### **3.3.1** Qu'en est-il, vu d'en haut ?

Il n'y a aucune difficulté pour ce qui s'analyse comme des lignes directrices. Votre jurisprudence constante affirme, en effet, justement, qu'elles peuvent être prises par des autorités non dotées du pouvoir réglementaire. C'est même là tout leur intérêt. La compétence du ministre pour envoyer le courriel du 11 août en tant qu'il porte sur les CAE est donc certaine.

La véritable question porte sur le reste, c'est à dire ce qui est impératif. Même infra-réglementaires, il faut admettre que les décisions de gestion vont assez loin en décidant de l'orientation de sommes considérables sur certains bénéficiaires du secteur non marchand. Sans pour autant se placer dans la grille d'analyse « Jamart », qui n'est pas très à propos, peut-on admettre que les ministres prennent à leur niveau des décisions aussi lourdes ?

Votre jurisprudence retient une approche au cas par cas, on l'a dit, et s'agissant des contrats aidés, elle a déjà reconnu une compétence particulière à la DGEFP pour « *fixer par voie de circulaire la programmation, les objectifs et les priorités retenues en matière de contrats aidés* » (12 mars 2014, Harkis et vérité et M. C..., préc.). Vous vous êtes fondés pour cela sur les attributions de cette direction telles qu'elles figuraient dans son texte institutif mais l'on pourrait tout aussi bien aboutir à la même solution en mobilisant les dispositions du code du travail sur les contrats aidés ainsi que le fait que le DGEFP est le responsable du programme budgétaire et ainsi responsable de la gestion de ces crédits (au sens de l'article 70 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) qui est assurée directement au niveau central.

Nous avons d'autant moins de mal à vous proposer cette lecture qu'elle est cohérente avec la pratique de la gestion des contrats aidés depuis des décennies. Celle-ci a en effet toujours été centralisée et leur pilotage assuré de manière très directive par le Gouvernement. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les orientations de la gestion de ces contrats ont été délibérées en conseil des ministres le matin même du 6 septembre 2017, date de signature de la circulaire attaquée, qui a été la traduction de la politique du Gouvernement sur ce sujet. Nous pensons donc que vous pourrez admettre la compétence ministérielle vue d'en haut.

**3.3.2** Qu'en est-il vu d'en bas, au regard des attributions des autres entités intervenant dans le dispositif et notamment de celles qui prennent les décisions d'attribution des aides ?

Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il n'y a aucune difficulté, d'une part, au regard de la compétence des départements car les décisions attaquées réservent explicitement les engagements pris envers eux ni, d'autre part, au regard des attributions de l'agence des services de paiement, qui agit ici comme simple payeur (v. R. 5134-17-1).

La question d'un éventuel empiètement ne se poserait en réalité que pour les services de Pôle emploi, les missions locales et Cap emploi, qui attribuent les aides. Mais le code du travail indique clairement que ces organismes agissent en ce domaine « pour le compte de l'Etat », et c'est d'ailleurs la responsabilité de l'Etat qui est engagée en cas de difficulté (29 nov. 2004, ANPE, n°252953, T.). Les services de Pôle emploi agissent ici comme des opérateurs dans le cadre des instructions qui leur sont données par l'Etat qui finance et est comptable de cette politique. Les agences de Pôle emploi jouent en réalité le rôle de guichet en recevant les dossiers, en vérifiant qu'ils respectent les conditions pour obtenir l'aide et prendre la décision d'octroi individuelle. Elles ne nous semblent pas avoir à s'interroger sur l'opportunité d'écarter les instructions de l'Etat pour un motif d'intérêt général ou tiré des circonstances de l'espèce, par exemple pour un candidat méritant, faute de quoi d'ailleurs, c'est l'ensemble du pilotage de cette politique très centralisée qui serait remis en cause.

Dans le cadre de ces activités, les services de Pôle emploi nous paraissent jouer en quelque sorte le rôle des services déconcentrés dont l'Etat ne dispose pas lui-même pour prendre en charge des tâches aussi massives. Mais ses agences ne bénéficient pas pour autant d'une plus grande liberté au regard des instructions ministérielles que celles dont auraient pu jouir des services déconcentrés classiques.

La situation est très proche, à cet égard, de celle que vous avez déjà rencontrée au sujet des agences régionales de santé (ARS) dont vous jugez avec constance que les décisions qu'elles prennent au nom de l'Etat peuvent donner lieu à d'instructions fermes du ministre (12

décembre 2012, SYNERPA, n°350479 au rec., encore confirmé par 3 février 2016, Conseil national de l'ordre des infirmiers, n°381203, T. sur un autre point)<sup>5</sup>.

Nous pensons donc que vous pourrez écarter les moyens tirés de l'incompétence des ministres pour prendre les décisions litigieuses non seulement, bien sûr, pour ce qui relève des lignes directrices mais aussi pour ce qui concerne les décisions impératives.

#### 4. Les autres moyens ne vous retiendront guère.

Le premier est tiré de ce que ces décisions méconnaîtraient le principe de continuité du service public et la libre administration des collectivités locales. Ils sont l'un et l'autre opérants (Sect. 30 mars 1979, Secrétaire d'Etat aux universités et Université de Bordeaux II, n°09369 et 09413 ; v ; aussi 26 juillet 1985, Association "Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque Nationale", n° 50132 T.). Mais les moyens ne sont pas fondés compte tenu notamment des possibilités de dérogation pour ce qui relève de lignes directrices et de l'attention appelée sur la situation des « *communes rencontrant des difficultés financières fortes* » pour le reste.

Un deuxième moyen est tiré de la violation du 5<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de 1946 sur le droit à l'emploi. Mais vous jugez qu'il ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précisions suffisantes, que dans les conditions et les limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales applicables et aucune norme de ce type n'est invoquée ici (v. en dernier lieu : 8 juin 2016, B..., n°388603).

Un troisième moyen est tiré de la méconnaissance de la déclaration universelle des droits de l'homme mais qui n'a pas été ratifiée par la France (16 oct. 1992, B..., n°85957 rec. et, pour une illustration récente, 13 juin 2016, M. O... et M. M..., n°372721).

Un quatrième moyen est tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique mais qui n'est opérant que lorsqu'une « réglementation nouvelle » est édictée (Ass. 24 mars 2006, Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres, n°288460, 288465, 288474, 288485 rec.) et il n'y a pas de réglementation nouvelle dans les actes attaqués si vous nous suivez. Le moyen tiré du principe de confiance légitime est quant à lui radicalement inopérant s'agissant d'une situation qui n'est pas régie par le droit de l'Union (9 mai 2001, Entreprise personnelle de transports Freymuth, n°210942 T. et Sté Mosellane de tractions, n°211162 T.).

Enfin, l'atteinte aux « espérances légitimes » invoquée sur le fondement du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la CEDH est opérant dans le principe (Plén. fisc, 9 mai 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, c/ Société EPI, n° 308996, rec.) mais il ne l'est pas ici, dès lors que les intéressés ne tenaient des dispositions applicables aucun droit à la conclusion ou au renouvellement de ces contrats aidés ni au maintien du même nombre d'emplois occupés (v. en ce sens, pour la modification de dispositifs pour l'avenir : 22 janvier 2013, Fédération nationale indépendante des mutuelles, n°355844 T. ; 19 juillet 2016, n° M. et Mme M..., n°394596 T.).

**PCMNC** à la non admission de l'intervention de l'association « Collectif des associations citoyennes » et au rejet des requêtes.

<sup>5</sup> Situation à distinguer de celles où les services déconcentrés peuvent être regardés comme disposant de compétences propres : v. sur cette distinction 3 février 2016, Jambon, n°387363 T.