

N° 398121

Mme G...

7ème et 2ème chambres réunies

Séance du 8 février 2017

Lecture du 3 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Mme G..., secrétaire de la mairie de Montreuil-sur-Ille depuis 1973, a été titularisée en août 1974 puis reclassée au 1er août 1993 dans le grade d'attaché territorial. Estimant, si l'on en croit les motifs de la délibération du conseil municipal qu'elle a inventée en date du 21 décembre 2007, qu'elle plafonnait dans son avancement, elle a utilisé la griffe de la signature du maire et le cachet de la commune pour établir successivement cette délibération créant un emploi d'attaché principal et un arrêté du 13 décembre 2010 la nommant dans cet emploi à compter du 1^{er} janvier 2008. Elle a perçu le salaire correspondant à son nouveau grade jusqu'au 1^{er} mai 2012, date à laquelle elle a fait valoir ses droits à la retraite. Peu après, un contrôle de la chambre régionale des comptes de Bretagne a fait apparaître l'inexistence de ces actes. Le maire de la commune a alors émis à l'encontre de Mme G... un titre exécutoire d'un montant de près de 34 000 euros correspondant à la part de son traitement perçu au titre du grade illégalement acquis.

Il a parallèlement engagé des poursuites pénales contre elle, qui ont abouti à sa condamnation par le Tribunal correctionnel de Rennes à 12 mois de prison dont 6 avec sursis pour détournement de fonds publics, Mme G... ayant également profité de ses fonctions pour ordonnancer à son profit le paiement de 115 jours de compte épargne temps, à hauteur de 13 245 euros. Le tribunal, dont le jugement est frappé d'appel, l'a cependant relaxée de l'usage frauduleux de la signature du maire pour sa promotion, faute de preuve suffisantes.

Mme G... a contesté le titre exécutoire émis à son encontre devant le TA de Rennes qui a rejeté sa demande, rejet confirmé par un arrêt de la CAA de Nantes contre lequel elle se pourvoit en cassation.

Elle soutient en premier lieu que la cour aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'avis des sommes à payer qu'elle avait reçu ne comportait pas les nom, prénom et qualité de la personne qui l'avait émis, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, aux motifs qu'il "résulte de l'instruction que le bordereau-journal de titres produit en première instance par le comptable public de la commune est signé par l'ordonnateur de la commune et comporte le cachet de la mairie ; qu'en outre, la lettre de notification du titre exécutoire litigieux datée du 16 novembre 2012, reçue par l'intéressée le 21 novembre suivant, est signée par M. V..., maire de la commune de Montreuil-sur-Ille ; que ce courrier est accompagné d'un tableau indiquant les modalités de calcul de la somme de 33 890,52 euros qui comporte les mêmes mentions ; qu'ainsi, il n'en résultait pour Mme G..., secrétaire de mairie depuis 1974, aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cette décision".

L'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales adapte aux titres de recettes émis par les collectivités territoriales la règle générale posée par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, aujourd'hui codifiée à l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration, selon laquelle *"Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci"*, après que vous l'avez jugée applicable aux titres exécutoires (19 mars 2008, *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme C...*, n° 298049, aux T). Cet article, issu d'une loi du 12 mai 2009, dispose qu'« (...) *En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation (...)* ».

En l'espèce, il est constant, comme l'a relevé la cour, que l'avis des sommes à payer notifié à la requérante ne comportait aucune de ces mentions. Il est permis de s'étonner, trois ans après la loi qui les impose, que ces documents très largement formatés ne les aient pas encore intégrées.

Quoi qu'il en soit, la question qui vous est posée est celle de la possibilité de suppléer l'irrégularité formelle du document portant titre de recettes au regard de ces dispositions par une information équivalente donnée au débiteur par un autre document.

Nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer d'y apporter une réponse affirmative. Votre jurisprudence, essentiellement rendue sur le fondement de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, mais nous venons de voir que l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales n'était lui-même qu'une déclinaison de cette règle (voyez, pour l'application des dispositions de cet article : 17 mars 2016, *Mme D...*, n° 398069, aux T), ne sanctionne l'absence d'une ou des mentions que doit comporter la décision attaquée que si aucun autre document porté à la connaissance de l'intéressé ne lui permettait d'identifier avec certitude et sans efforts particuliers l'auteur de l'acte et sa qualité. Vous avez d'abord jugé que "dès lors que ni la décision attaquée, ni aucun autre document porté à la connaissance du requérant ne lui permettait de connaître aisément le prénom de son auteur, et donc de l'identifier avec certitude, l'absence d'indication de ce prénom constitue une irrégularité substantielle au regard de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, qui prescrit de mentionner les prénom et nom de l'auteur d'une décision administrative" (28 mai 2010, *M...*, n° 328686, à mentionner aux tables). Cette solution a été étendue, au-delà de l'absence d'indication du prénom, à l'absence totale de mentions permettant d'identifier l'auteur de l'acte, lorsqu'il résulte d'autres circonstances que l'intéressé ne pouvait ignorer son identité : tel est le cas de la personne qui avait été destinataire, quelques semaines auparavant, d'un autre arrêté du maire comportant ces indications, lui permettant ainsi d'identifier le maire comme étant l'auteur de la décision attaquée (30 décembre 2010, *M. C...*, n° 329900; 3 juin 2013, *Cne de Lamastre*, n° 342673. Voir également, pour d'autres circonstances : 23 juillet 2010, *Mme D...*, n° 323645, concernant l'auteur d'une décision collégiale au motif qu'il s'agissait d'une commission présidée, en vertu de la loi, par le premier président de la Cour de cassation et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'il ne présidait pas aux travaux de cette commission). Vous faites donc une application pragmatique de cette règle de forme dont la méconnaissance ne revêt un caractère substantiel, de nature à entraîner l'annulation de l'acte, que si son destinataire n'a pu bénéficier par ailleurs de l'information qu'elle a pour objet de lui apporter.

La Cour administrative d'appel de Nantes n'a donc commis aucune erreur de droit en suivant

ce raisonnement, qui était en l'espèce d'autant moins difficile à tenir que l'information manquante sur l'avis des sommes à payer n'était pas à rechercher dans d'autres documents reçus par ailleurs par l'administré, comme dans le cas des décisions précitées, mais dans le courrier d'accompagnement de la notification, dont vous n'avez jamais eu de difficulté à juger, notamment pour l'application de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, qu'il faisait corps avec la décision (30 décembre 2003, *Société Arab Bank PLC*, p. 523).

Il est ensuite reproché à la cour d'avoir dénaturé les pièces du dossier en jugeant que les documents annexés au titre de recettes indiquaient suffisamment les bases de liquidation des sommes mises à la charge de la requérante.

La cour, par une motivation qui nous semble luxueuse compte tenu des circonstances de l'espèce, a relevé que la lettre qui accompagnait la notification du titre indique "clairement que sa promotion au grade d'attaché territorial principal est illégale dès lors que cet emploi n'a pas été créé et que la commune entend recouvrer les sommes perçues à tort ; que cette lettre précise en outre qu'un document annexé sous forme de fiche de paye reprend le calcul réalisé pour parvenir à la somme réclamée de 33 890,52 euros et indique que le montant brut global figurant sur ce document résulte de la différence entre ce qu'elle a perçu et ce qu'elle aurait dû percevoir depuis le 1^{er} janvier 2008". Elle n'a absolument pas dénaturé ces faits souverainement constatés en en déduisant qu'ils apportaient à la requérante, "compte tenu de sa formation et de son niveau de responsabilité", une information suffisante sur les bases et le mode de calcul de la créance exigée. La requérante ne devrait pas minimiser les aptitudes dont elle s'est jugée suffisamment dotée pour s'auto-promouvoir attachée principale...

Mme G..., qui décidément ne manque pas d'aplomb, soutient ensuite que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant qu'elle ne pouvait se prévaloir de la prescription prévue par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, aux termes desquelles "*Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive*", au motif que ces dispositions ne seraient applicables qu'aux décisions créatrices de droits, qualification que ne peut recevoir un acte obtenu par fraude ou inexistant.

Le moyen n'est pas sérieux : vous savez qu'un acte obtenu par fraude ne crée jamais de droits et peut être rapporté à tout moment, sans condition de délai (12 avril 1935, *Sarovitch*, p.520 ; 10 février 1961, *C...*, n°49300 p.102; 17 juin 1955, *Silberstein*, p. 335 ; 17 mars 1976, *T...*, n°89299p.157 ; 29 novembre 2002, *APHP*, n° 223027, au rec). Le délai de répétition de l'indu prévu par ces dispositions permet de déroger au caractère définitif d'une décision créatrice de droits. Il n'a ni pour objet ni pour effet de rendre définitif des versements obtenus par fraude.

Vous n'aurez pas davantage d'hésitations à écarter le moyen suivant, tiré de ce que la cour ne pouvait qualifier l'arrêté la promouvant d'inexistant sans répondre au moyen par lequel elle faisait valoir que le maire ne pouvait ignorer cet acte. Il est inopérant, l'inexistence de l'acte ne résulte pas de ce que le maire avait pu ou non l'ignorer mais de ce qu'il procède d'une fraude caractérisée.

Cette appréciation de la cour est également critiquée. Vous savez qu'elle est souveraine (24 mars 1999, *A...*, n° 182625, au rec sur ce point).

Mme G... se prévaut du jugement du Tribunal correctionnel qui l'a relaxée du chef de détournement de fonds publics au titre des rémunérations correspondantes à sa promotion fictive au motif, en substance, qu'il n'existait pas de preuves suffisantes de ce qu'elle était l'unique auteur des actes ayant permis qu'elle perçoive un traitement d'attaché principal.

La Cour n'était pas liée par ces constatations d'un jugement qui d'une part, étant frappé d'appel, n'était pas revêtu de l'autorité de la chose jugée (8 avr. 1959, *Ranaivo*, p. 215) et qui, d'autre part et en tout état de cause, en tant qu'il prononce une relaxe faute de preuves suffisantes, ne s'imposait pas au juge administratif (11 mai 1956, *Chomat*, p. 200 ; 14 avril 1995, *Centre hospitalier de Tourcoing*, n° 116278).

Elle a donc, comme elle le devait, porté sa propre appréciation sur les faits. Elle a relevé que la requérante, qui exerçait les fonctions de secrétaire de mairie de cette petite commune de 2 000 habitants, "disposait, en cette qualité, du cachet de la mairie ainsi que de la griffe du maire représentant sa signature" et "que si l'intéressée soutient que d'autres personnes pouvaient également disposer de cette griffe ou y avoir accès, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles auraient eu un quelconque intérêt à l'apposer sur l'acte litigieux", en l'occurrence l'arrêté la promouvant. Elle a par ailleurs précisément relevé toutes les circonstances qui démontraient qu'aucune délibération créant l'emploi d'attaché principal n'avait été prise. En déduisant de ces faits souverainement constatés qu'elle avait frauduleusement établi ces actes, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier.

EPCMNC : - Rejet du pourvoi ;

- Mettiez à la charge de Mme G... le versement à la commune de Montreuil-sur-Ille d'une somme de 3 000 euros au titre des frais qu'elle a exposés.