

N° 257621

Caisse d'Allocations Familiales de Maubeuge

8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies

Séance du 26 janvier 2005

Lecture du 20 avril 2005

CONCLUSIONS

M. Laurent OLLEON, commissaire du gouvernement

Une lettre recommandée avec avis de réception interrompt-elle la prescription en matière de recouvrement des sommes indûment versées au titre de l'aide personnalisée au logement ? C'est cette question, inédite, que la présente affaire va vous permettre de trancher.

Mlle Françoise R... était locataire depuis le 1^{er} décembre 1991 d'un appartement situé à Maubeuge, appartenant à l'OPAC du Nord. Ce logement étant sa résidence principale, elle a obtenu le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL), qui lui a été versée par la caisse d'allocations familiales de Maubeuge. Devant se marier le 1^{er} juillet 1996, Mlle R... a, par une lettre du 20 mai 1996, informé l'OPAC qu'elle résiliait son bail et précisé qu'elle pouvait libérer les lieux dès le 30 juin 1996, alors que son préavis expirait à la fin du mois d'août. En réalité, le logement dans lequel le nouveau couple avait prévu de s'installer n'a fait l'objet d'un transfert de propriété à leur profit que le 19 juillet 1996, si bien que les intéressés ont voulu demeurer dans les lieux un peu plus longtemps. Mais, regagnant son appartement de Maubeuge le 10 juillet, Mlle R..., qui avait épousé entre temps M. H..., a constaté qu'elle ne pouvait plus y pénétrer, la serrure ayant été changée.

Le 22 juillet, quelques jours après son déménagement, Mme H... a informé la caisse d'allocations familiales de sa nouvelle adresse et demandé que l'APL ne lui soit plus versée à compter du 1^{er} juillet 1996. Elle a également porté à la connaissance de la caisse son conflit avec l'OPAC au sujet de l'accès à son logement. Pourtant, la caisse d'allocations familiales n'a pas donné suite à ce courrier, et versé l'APL au bailleur, c'est-à-dire à l'OPAC du Nord, pour les mois de juillet et août 1996.

Le dossier nous apprend que, le 1^{er} août 1996, Mme H... a récupéré la clef de son appartement de Maubeuge. L'OPAC lui avait expliqué avoir été contraint de forcer la porte du logement à la suite d'un dégât des eaux. Considérant que la location avait pris fin le 31 août 1996, l'office s'était engagé à lui reverser la partie du loyer correspondant à la période comprise entre le 10 et le 31 juillet 1996, pendant lequel le logement était inaccessible.

Le 3 février 1997, la caisse d'allocations familiales a réclamé à Mme H... une somme de 2760,14 F correspondant au montant de l'APL de juillet et août 1996. Le 25 février,

Mme H... a répondu qu'elle n'avait pas payé les loyers correspondant à ces deux mois et a renvoyé la caisse d'allocations familiales vers l'OPAC. Après une nouvelle demande, le 16 avril 1997, la caisse d'allocations familiales va adresser à Mme H... six lettres recommandées avec accusé de réception la mettant en demeure de rembourser les sommes litigieuses. Bien que l'intéressée ait signé les avis de réception, ces mises en demeure sont restées sans suite.

Par une requête enregistrée le 1^{er} février 2000, la caisse d'allocations familiales de Maubeuge a demandé au tribunal administratif de Lille de condamner Mme H... à lui payer la somme de 2760,14 F au principal. En cours d'instance, elle a réduit ses prétentions au montant de l'APL versée pour le seul mois d'août 1996, soit 1380,07 F. Par un jugement du 10 juillet 2002, le tribunal administratif a rejeté la demande au motif qu'à la date de l'enregistrement de la requête, l'intégralité de la créance de la caisse d'allocations familiales était prescrite. Le 8 avril 2003, la cour administrative d'appel de Douai a confirmé ce jugement par adoption des motifs retenus par les premiers juges. C'est contre cet arrêt que la caisse d'allocations familiales de Maubeuge se pourvoit en cassation.

Ce contentieux ressortit bien à la compétence de la juridiction administrative. L'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation crée une commission départementale chargée notamment de statuer sur les contestations des décisions rendues par les organismes chargés du paiement de l'APL, et précise en son dernier alinéa que le contentieux des décisions de cette commission est de la compétence de la juridiction administrative. Le Tribunal des conflits en a déduit que l'action en répétition de l'indu engagée par une caisse d'allocations familiales contre un bénéficiaire de l'APL ressortit à la compétence de la juridiction administrative (TC 23 octobre 1989, caisse d'allocations familiales du pays de Montbéliard c/ Mme Mulot-Ricateau, T. p. 537).

Précisons enfin que c'est par une décision du 20 janvier 1999, Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône (T. p. 939 et 981), que vous avez jugé que les caisses d'allocations familiales sont recevables à présenter devant le tribunal administratif une demande tendant au recouvrement d'un trop-perçu d'APL, ajoutant que s'il appartient au ministre chargé du logement, dont dépend le fonds national de l'habitation et pour le compte duquel l'APL est liquidée et payée par les caisses, de faire appel d'un jugement rejetant une action en répétition de l'indu, les caisses, parties en première instance, ont également qualité pour interjeter appel.

Le premier des deux moyens de cassation ne vous retiendra pas longtemps. Il est tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêt, et se décompose en deux branches.

Il est tout d'abord fait grief à la cour administrative d'appel d'avoir statué par adoption de motifs alors que la caisse d'allocations familiales aurait soulevé devant elle plusieurs moyens nouveaux. Devant le tribunal administratif, le moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement avait été soulevé en défense par Mme H...-R... et combattu en réplique par la caisse d'allocations familiales. Le tribunal avait jugé "*qu'entre la constitution de l'indu allégué en août 1996 et la saisine du tribunal administratif, la caisse d'allocations familiales justifie exclusivement avoir procédé par voie de mises en demeures adressées en courriers recommandés... qui ne constituent pas des actes interruptifs de prescription au sens*

des dispositions de l'article 2244 du code civil ; qu'à la date d'enregistrement de sa requête le 2 février 2000 et en l'absence de toute fraude ou fausse déclaration imputable à Mme Riquaire, l'intégralité de la créance de la caisse était déjà prescrite".

En appel, la caisse d'allocations familiales avait, s'agissant de la prescription, repris la même argumentation que devant le tribunal administratif en faisant état de plusieurs arrêts de la Cour de cassation jugeant qu'une lettre recommandée avec accusé de réception adressée par une caisse à un allocataire pour demander le remboursement d'un trop perçu valait commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil dès lors qu'il est établi qu'elle est parvenue à son destinataire. Mais cette argumentation n'était pas constitutive d'un moyen nouveau faisant obstacle à ce que la cour statue par adoption de motifs.

La caisse soutient également que l'arrêt est insuffisamment motivé du fait que le jugement lui-même s'expose à cette critique. Elle reproche au tribunal d'avoir refusé de voir dans les courriers recommandés des actes interruptifs de prescription, alors qu'il venait de relever que les dispositions de l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation ne déterminent pas les causes susceptibles d'interrompre le délai de deux ans de la prescription. La caisse croit déceler ici une contradiction de motifs, qu'elle qualifie improprement d'insuffisance de motivation. Mais nous ne voyons pas en quoi la motivation du jugement du tribunal, telle que nous vous l'avons décrite, serait insuffisante. Nous ne voyons pas non plus la contradiction dans un raisonnement qui consiste, après avoir relevé que le code de la construction et de l'habitation ne désigne pas quels sont les actes interruptifs de prescription, à chercher le secours du code civil pour les définir.

Le moyen d'insuffisance de motivation, pris dans ses deux branches, sera donc écarté.

L'autre moyen de cassation est plus délicat. Il est tiré de l'erreur de droit que les juges du fond auraient commise en refusant de regarder les lettres recommandées avec accusé de réception comme des actes interruptifs de prescription au sens de l'article 2244 du code civil.

Aux termes de cet article : « *Une citation en justice, même en référé, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, interrompent la prescription ainsi que les délais pour agir* ». Le commandement visé par ces dispositions est ordinairement un acte d'huissier contenant sommation faite au débiteur de payer le créancier en vertu d'un titre exécutoire et à peine d'exécution forcée.

Plusieurs arrêts rendus par les chambres civiles et commerciales de la Cour de cassation semblent aller dans le sens de ce qu'a jugé l'arrêt querellé. La deuxième chambre civile a ainsi jugé que l'énumération à laquelle procède l'article 2244 du code civil est limitative et qu'encourt la cassation un arrêt qui, pour écarter une fin de non recevoir tirée de la prescription opposée par une partie, retient qu'il a été adressé à celle-ci une lettre recommandée portant mise en demeure et qu'elle en a signé l'accusé de réception (Cass. civ. 2^{ème} ch., 26 juin 1991, Bull. civ. II, n° 195). La 1^{ère} chambre civile a elle aussi considéré que

l'énumération de l'article 2244 était limitative, et jugé qu'une lettre recommandée ne pouvait être assimilée à une citation, à un commandement ou à une saisie, dans une affaire qui portait sur les intérêts d'un prêt (Cass. civ. 1^{ère} ch., 21 janvier 1997, Bull. civ. I, n° 27). Enfin, la chambre commerciale a jugé, s'agissant des honoraires d'un expert désigné pour se prononcer sur un sinistre, que l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception ne valait pas acte interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil (Cass. com., 13 octobre 1992, Bull. civ. IV, n° 308).

Le problème vient de ce que la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation est inverse. Cette chambre a ainsi jugé que lorsqu'un organisme de sécurité sociale a fait notifier à un de ses affiliés sous la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception contenant ordre de reversement ou mise en demeure sa décision constatant l'existence de sommes indûment perçues par lui, et manifesté son intention de procéder à leur recouvrement avec mention des recours gracieux ouverts à l'intéressé, ce qui comporte de sa part l'affirmation de son droit et de sa volonté arrêtée de poursuivre le règlement de la dette dans les formes de la procédure instituée pour régler les différends en matière de sécurité sociale, il y a lieu de considérer que cette mise en demeure ou cet ordre de reversement vaut commandement de payer au sens de l'article 2244 du code civil et interrompt la prescription de l'action dont l'organisme dispose pour recouvrer les sommes indûment versées (Cass. soc. 31 mai 1972, Bull. civ. V, n° 392).

L'année suivante, la même chambre sociale a jugé qu'une lettre recommandée avec accusé de réception, adressée par une caisse d'allocations familiales à un allocataire pour lui demander le remboursement d'un trop perçu, vaut commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil (Cass. soc. 28 novembre 1973, Bull. civ. V, n° 613).

La chambre sociale est allée plus loin encore en 1985, en jugeant que la réclamation interrompait la prescription lorsqu'elle était notifiée par lettre simple, dès lors qu'il était établi qu'elle était parvenue au destinataire (Cass. soc. 9 octobre 1985, Bull. civ. V, n° 452).

Revenant apparemment sur cette jurisprudence, elle a jugé en 2000 qu'une réclamation adressée par lettre **recommandée avec accusé de réception** par un organisme de sécurité sociale à un assuré à l'effet de lui demander le remboursement d'un trop perçu vaut commandement interruptif de prescription, dès lors qu'il est établi que cette lettre est parvenue au destinataire (Cass. soc. 6 janvier 2000, Bull. civ. V, n° 11).

Que faire en présence de ces jurisprudences contradictoires ? Relevons tout d'abord que les arrêts précités de la chambre sociale portent toujours sur des prestations de sécurité sociale. C'est si vrai que l'arrêt du 28 novembre 1973 précise que c'est "en matière de procédure du contentieux de la sécurité sociale" que la lettre recommandée avec accusé de réception vaut commandement de payer au sens de l'article 2244 du code civil. Par ailleurs, saisie d'un litige relatif au recouvrement d'un indu en matière d'allocations d'assurance chômage, la même chambre sociale a jugé, par deux arrêts il est vrai inédits au bulletin, que l'envoi par l'Assedic d'une lettre recommandée avec accusé de réception portant mise en demeure, même parvenue à son destinataire, n'avait pu interrompre la prescription (Cass. soc. 6 décembre 1995, n° 4876 D et 4886 D).

Semble donc se dessiner une distinction entre les prestations relevant du code de la sécurité sociale et les autres. La Cour de cassation paraît reconnaître le caractère interruptif de prescription à une lettre recommandée avec accusé de réception parvenue à son destinataire lorsque le recouvrement porte sur une allocation relevant du code de la sécurité sociale, et l'exclure pour les autres prestations. Mais nous ne sommes pas convaincus que cette distinction doive commander la solution à apporter au présent litige, et vous conduire à confirmer l'arrêt attaqué, en relevant que l'APL n'est pas une prestation relevant du code de la sécurité sociale, et ceci pour trois raisons.

En premier lieu, nous avons du mal à saisir les fondements de la distinction opérée par la Cour de cassation. Nous avons recherché en vain, dans les arrêts précités, un argument de texte, tiré des dispositions du code de la sécurité sociale, qui justifierait qu'un sort particulier fût réservé au contentieux de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, la Cour de cassation elle-même n'a pas toujours respecté cette distinction. Par des arrêts il est vrai anciens, elle avait dénié à l'envoi d'une réclamation à l'allocataire le caractère d'acte interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil en matière de recouvrement de prestations indûment versées et qui relevaient pourtant du code de la sécurité sociale (Cass. civ. 2^{ème} ch., 14 juin 1961, Bull. civ. II, n° 447, et 16 mars 1966, Bull. civ. II, n° 352). Certes, il s'agissait de lettres simples, mais la rédaction des arrêts semble exclure par principe que l'envoi d'une réclamation soit assimilable à un commandement de payer.

En troisième lieu, que la Cour de cassation ait refusé le caractère de commandement aux lettres recommandées en matière de recouvrement des allocations de chômage indûment versées oblige les Assedic à procéder autrement pour interrompre la prescription. Voilà qui règle la question pour les Assedic ! Toutefois, vous caler sur cette jurisprudence dans la présente espèce aurait pour conséquence que les caisses d'allocations familiales devraient, au sein des prestations qu'elles servent, opérer une distinction entre celles qui relèvent du code de la sécurité sociale, pour lesquelles la jurisprudence de la chambre sociale accepte que des lettres recommandées interrompent la prescription, et celles qui, telle l'APL, n'en relèvent pas, pour lesquelles un autre régime devrait s'appliquer. Nous croyons que cela serait très inopportun. Il nous semble que vous devez favoriser une solution qui, dans la liberté que vous laissent les textes – et la présentation de la jurisprudence de la Cour de cassation vous montre que cette liberté est grande - facilite la récupération des indus.

Aussi est-ce pourquoi nous vous invitons à accueillir le moyen d'erreur de droit, et à censurer l'arrêt de la cour.

Réglant l'affaire au fond, vous vous retrouverez saisis de l'appel formé par la caisse d'allocations familiales de Maubeuge contre le jugement du tribunal administratif de Lille.

Rappelons qu'en cours d'instance devant le tribunal administratif, la caisse s'était désistée de ses conclusions en tant qu'elles concernaient le mois de juillet 1996. Le tribunal

aurait, en toute rigueur, dû prendre acte de ce désistement dans le dispositif de son jugement, ce qu'il n'a pas fait.

Le motif tiré de la prescription de l'action en recouvrement, par lequel le tribunal a rejeté les conclusions de la caisse d'allocations familiales de Maubeuge, est entaché d'erreur de droit. Saisi par l'effet dévolutif de l'appel, il vous faut voir si d'autres motifs sont susceptibles de justifier le dispositif de rejet.

L'article R. 351-4-1 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'en cas de déménagement, le droit à l'APL peut être éteint le dernier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies. Au nombre de ces conditions figurent celles que prescrivent l'article L. 351-2, selon lequel l'APL est accordée au titre de la résidence principale de l'allocataire, et l'article L. 351-3, qui mentionne le fait d'occuper le logement ou d'y vivre habituellement.

Or il n'est pas contesté que, depuis le 19 juillet 1996, l'appartement de Maubeuge n'était plus la résidence principale de Mme H... Rappelons d'ailleurs qu'entre le 10 juillet et le 1^{er} août 1996, l'intéressée n'a pu accéder à ce logement, dont elle n'avait plus la clef. Son droit au bénéfice de l'APL s'est donc éteint le 31 juillet 1996, et le versement effectué au titre du mois d'août 1996 représente donc bien un indu de 1380,07 F. De ce point de vue, l'argument invoqué en défense par Mme Hartiel, selon lequel le trop perçu litigieux résulte du manque de diligence de la caisse d'allocations familiales de Maubeuge, est inopérant.

Cette somme, ainsi que nous vous l'avons dit, a été versée à l'OPAC du Nord. Mais le 3^{ème} alinéa de l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le recouvrement de l'indu s'effectue auprès du locataire lorsque le bailleur justifie avoir, en application du 6^{ème} alinéa de l'article L. 351-9, déduit les sommes indûment payées du montant du loyer. Or cela est établi par les pièces du dossier : Mme H... indique dans une lettre adressée à la caisse d'allocations familiales le 4 janvier 1999 que l'OPAC prélevait sur son compte bancaire la différence entre le montant de son loyer et le montant de l'APL que l'office percevait.

Par conséquent, la caisse d'allocations familiales de Maubeuge est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande de condamnation de Mme H... à lui payer une somme de 1380,07 F, soit 210,39 euros.

Cette demande était assortie de conclusions tendant à ce que la somme soit assortie des intérêts au taux légal à compter du paiement de la somme. Vous ne pourrez faire partir le calcul des intérêts que le 3 février 1997, date de la première demande de remboursement, et devrez rejeter le surplus de ces conclusions. Vous ferez enfin droit aux conclusions tendant à la capitalisation des intérêts, présentées le 11 juin 2003.

La caisse d'allocations familiales avait demandé à la cour administrative d'appel de mettre à la charge de Mme H... une somme de 250 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Une demande similaire a été formée devant vous, pour un montant de 3.050 euros. Vous ferez droit à ces conclusions.

En revanche, la caisse n'étant pas la partie perdante, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'elle soit condamnée à verser à Mme H... les sommes que celle-ci avait demandées devant la cour administrative d'appel et devant le tribunal administratif.

Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt du 8 avril 2003 de la cour administrative d'appel de Douai et du jugement du 10 juillet 2002 du tribunal administratif de Lille ;
- à ce que Mme H... soit condamnée à rembourser à la caisse d'allocations familiales de Maubeuge une somme de 210,39 euros avec intérêts au taux légal à compter du 3 février 1997, les intérêts échus au 11 juin 2003 étant capitalisés à cette date pour produire eux-mêmes intérêts ;
- à ce qu'une somme de 3.300 euros soit mise à la charge de Mme H..., au profit de la caisse d'allocations familiales de Maubeuge, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions de la caisse d'allocations familiales de Maubeuge ;
- au rejet des conclusions présentées par Mme Hartiel sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.