N°393711
Mme M...

5^{ème} chambre jugeant seule
Séance du 1^{er} décembre 2016
Lecture du 23 décembre 2016

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Dans cette affaire, l'administration puis le premier avocat de Mme M... et le tribunal administratif n'ont pas tout à fait exactement analysé les différentes étapes du litige, de sorte qu'il faut les exposer un peu précisément pour s'y retrouver.

1. Pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) susceptible d'être versée à un demandeur d'emploi, des règles différentes de prise en compte des revenus de la personne figurent aux articles R. 351-13 et R. 351-14 du code de l'action sociale et des familles, selon qu'elle bénéficie d'une indemnisation du chômage ou pas. Si elle est indemnisée, l'article R. 351-13 la fait bénéficier d'un abattement de 30 % sur les revenus d'activité professionnelle perçus pendant l'année de référence, qui est l'avant-dernière année civile. Si au contraire, pendant au moins deux mois consécutifs, elle est privée de l'indemnisation du chômage, l'article R. 351-14 prévoit une neutralisation complète des revenus d'activité professionnelle et des indemnités de chômage perçus pendant l'année de référence.

Mme M... a d'abord bénéficié de cette neutralisation, parce qu'elle s'est dans un premier temps trouvée au chômage sans indemnisation. Puis des indemnités ont commencé à lui être versées, à la suite de quoi la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire (CAF) a pris la décision, notifiée par une lettre du 10 juin 2014, de retenir de manière étalée sur le montant de plusieurs mensualités d'APL à venir une somme d'un peu plus de 430 euros trop versés pour la période d'avril à juin 2014. Par une lettre du 21 juillet 2014, son avocat a contesté, à titre principal, le bien-fondé de cette demande de reversement et, à titre subsidiaire, a demandé la remise gracieuse de cette somme. La CAF a réagi en adressant d'abord à Mme M... deux courriers : une lettre d'attente du 14 août 2014 accusait réception de sa demande en l'analysant comme une pure demande de remise gracieuse – ce qui escamotait à tort la contestation, à titre principal, du bien-fondé de la décision de récupération de l'indu – et l'informait que l'autorité compétente allait examiner cette demande. Un deuxième courrier du 25 août 2014 apportait à Mme M... des précisions sur les motifs de la répétition de l'indu : la lettre du 10 juin 2014 avait seulement indiqué qu'il résultait d'un changement dans la situation professionnelle de Mme M... ; la lettre du 25 août 2014 explique que le passage d'une situation de chômage non indemnisé à une situation de chômage indemnisé a conduit à ne plus neutraliser les revenus 2012 de l'intéressée mais à leur appliquer seulement un abattement de 30 % pour le calcul des droits.

Le 14 octobre 2014, l'avocat de Mme M... a saisi le tribunal administratif de Dijon d'une requête qui contestait, à titre principal, la décision de répétition de l'indu (c'est-à-dire, ensemble, et très expressément, la décision initiale du 10 juin 2014 et le rejet du recours gracieux dirigé contre cette décision). A titre subsidiaire, la requête demandait au tribunal d'annuler le refus d'accorder une remise gracieuse et d'accorder lui-même cette remise gracieuse. Précisons que la contestation de la décision confirmant un ordre de répétition de l'indu en matière d'aide personnalisée au logement a le caractère d'un recours de plein contentieux (22 mars 1991, *Mme B...*, n°110215, T.1037, 1120, décision faisant application spéciale à cette matière du principe général dégagé par votre décision de section du 23 décembre 1988 *C...*, n°70113, p. 465), tandis que le recours contre le rejet d'une demande de remise gracieuse relève de l'excès de pouvoir (9 novembre 1994, *ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace c/ Mlle D...*, 129500, p. 497) et, dans ce cadre, d'un contrôle seulement restreint par le juge (7 mars 2012, *R...*, n°353395, T. 835, 904, 946).

La requête produisait bien la lettre du 25 août 2014, mais comme celle-ci répond au recours gracieux en justifiant la répétition de l'indu sans rejeter expressément le recours, la requête présente la décision de rejet comme une décision implicite, alors qu'il faut bien évidemment comprendre cette lettre comme exprimant la décision de rejeter le recours gracieux. La requête se réfère également au rejet de la demande de remise gracieuse comme résultant implicitement du silence gardé par la CAF sur ce point jusqu'au 23 septembre 2014 après son accusé de réception du 14 août 2014. Cependant, en défense, la CAF a produit une troisième lettre du 11 septembre 2014 notifiant à Mme M... le rejet de sa demande de remise gracieuse par décision de « l'autorité compétente », au visa d'une séance d'une « commission APL » du 10 septembre 2014. Dans son mémoire en défense, la CAF exposait que la décision de répétition de l'indu paraissant justifiée, le dossier de Mme M... avait seulement été « préparé pour l'étude de sa demande de remise de dette » pour examen par la commission le 10 septembre 2014. En réplique, l'avocat a soutenu que ce courrier n'était jamais parvenu à Mme M.... Cependant, le fait que Mme M... n'ait pas reçu cette lettre avait en principe seulement une incidence sur les délais de recours, mais pas sur le caractère explicite de la décision de rejet de la demande de remise gracieuse.

2. Dans ces circonstances de fait, l'un des moyens invoqués par le recours était un vice de procédure tiré d'un manquement aux dispositions de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoient que « le directeur de l'organisme payeur statue, après avis de la commission de recours amiable qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, sur : /1° Les demandes de remise de dettes présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement en cas de réclamation d'un trop-perçu ; / 2° Les contestations des décisions prises par l'organisme payeur au titre de l'aide personnalisée au logement ou de la prime de déménagement (...) »

Le moyen était opérant, c'est certain, à l'encontre de la décision relative à la remise gracieuse de la dette, visée par un recours pour excès de pouvoir. Il n'est pas exclu qu'il l'ait été également à l'encontre de la décision relative au bien-fondé du reversement de l'indu, alors même que le juge était saisi à cet égard d'un recours de plein contentieux. En effet, si les moyens de légalité externe sont souvent inopérants en plein contentieux, votre jurisprudence n'est pas uniforme sur ce point, et, en matière d'aide sociale, la tendance est plutôt de regarder comme opérants ces moyens (cf pour le revenu minimum d'insertion, CE 23 avril 2007, *M. T... c/ Ministère de la santé*, n° 284024, inéd., concl. Devys).

La référence à l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, qui régit le contentieux général de la sécurité sociale, est destinée à rendre compétente en matière d'APL, prestation d'aide sociale de l'Etat versée par les caisses d'allocations familiales, au titre d'une consultation obligatoire pour avis, la commission de recours amiable constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme de sécurité sociale en vertu de l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale. Cette répartition des compétences résulte de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, qui a modifié les dispositions de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation. Avant cette modification, ce n'est pas le directeur de la CAF après avis de sa commission des recours amiables qui était compétent pour statuer, mais, en principe, sauf dans les départements où avait été instituée une « commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives » par un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (art. 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 *visant à la mise en œuvre du droit au logement*, depuis sa modification par l'article 60 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 *portant engagement national pour le logement*), la commission départementale des aides publiques au logement, présidée par le préfet ou son représentant et régie par les articles R. 351-47 à R. 351-52 du code de la construction et de l'habitation. Cette partie du code n'a été réécrite que par le décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 *relatif aux aides personnelles au logement*, applicable à compter du 1^{er} septembre 2016, qui y a fait disparaître toute mention de la commission départementale et édicté certaines règles de procédure désormais applicables à l'examen des recours par l'organisme payeur (recours administratif préalable obligatoire devant l'organisme payeur, sauf en ce qui concerne les décisions faisant suite à une demande de remise gracieuse de dette, qui n'ont pu naître que du fait d'une demande déjà présentée à l'organisme, accusé de réception, délai de rejet implicite, notification des voies et délais de recours). Cependant, comme les commissions de recours amiables prévues par le code de la sécurité sociale existaient et fonctionnaient au moment de la publication de la loi du 24 mars 2014, la modification de l'article L. 351-14 du CCH n'appelait aucune disposition réglementaire pour pouvoir s'appliquer. Il faut en déduire que le transfert de compétence de la commission départementale des aides publiques au logement au directeur de la CAF après avis de sa commission de recours amiable a été immédiat. Les demandes gracieuses de Mme M..., en juin 2014, relevaient donc bien de la compétence du directeur de la CAF après avis de la commission de recours amiable, et son avocat, devant le tribunal administratif, citait la bonne version de l'article L. 351-14 à l'appui du moyen tiré d'un vice de procédure.

3. Pour écarter ce moyen, le magistrat qui, statuant seul, a jugé cette affaire a cité des extraits des articles R. 351-47 et R. 351-50 relatifs à l'ancienne commission départementale des aides publiques au logement. Ces dispositions figuraient encore dans le code, puisque le décret du 6 juin 2016 n'était encore intervenu ni à la date des décisions contestées ni à la date du jugement, mais elles ne pouvaient plus s'appliquer. L'article R. 351-50 disposait notamment, phrase citée par le jugement : « Lorsque la décision de la commission départementale des aides publiques au logement n'a pas été portée à la connaissance de l'intéressé dans ce délai de deux mois, l'intéressé peut considérer sa demande gracieuse ou son recours administratif comme rejeté tacitement et se pourvoir devant le tribunal administratif ». Le tribunal en a déduit « qu'il résulte de ces dispositions que les recours administratifs peuvent faire l'objet d'une décision implicite qui peut intervenir sans consultation de la commission de recours amiable ».

Il y a dans ce motif du jugement deux erreurs de droit. La première consiste à s'être fondé sur des dispositions obsolètes relatives à l'intervention de la commission départementale des aides publiques au logement, qui n'était plus compétente, pour en tirer des conclusions quant

aux conditions de consultation de la commission des recours amiables. La seconde consiste à avoir jugé que lorsqu'une décision normalement soumise à l'avis d'une instance est formée tacitement, l'absence de consultation de cette instance est sans incidence sur la régularité de la décision tacite. Cette thèse est contraire à votre jurisprudence : une décision implicite intervenue sans consultation de l'instance dont la consultation est prévue à titre obligatoire est irrégulière, qu'il s'agisse d'une décision implicite de rejet (9 avril 1975, *L...*, n°93126, T. 831, 1099, 1194 ; 15 décembre 1976, *Dame Z...*, 98237, T. 729) ou d'une autorisation tacite (27 janvier 1984, *Maire de Veauchette*, 12282, p.24). Ce raisonnement doublement erroné en droit est par ailleurs bâti sur la base d'une erreur de fait : comme nous l'avons vu, en produisant la notification écrite de la décision de refuser la remise gracieuse, la CAF avait établi que n'était pas en cause une décision implicite, mais bien une décision explicite.

4. Cependant, aucune des deux erreurs de droit sur lesquelles repose le jugement n'est invoquée par le pourvoi. Celui-ci s'appuie sur la version ancienne de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que sur une décision de votre 5^{ème} sous-section jugeant seule (18 mars 2015, *M. S...*, n°372138, inéd.) relative à une procédure antérieure à la modification de cet article pour soutenir que le jugement est entaché d'une erreur de droit dès lors que, selon lui, la CAF devait saisir de la demande de remise gracieuse la commission départementale des aides publiques au logement.

Contrairement à ce qu'il soutient, mais ainsi que nous l'avons vu, la commission départementale des aides publiques au logement n'avait pas à être saisie, du fait du transfert de compétence opéré par la loi du 24 mars 2014.

5. Mais vous ne pouvez vous borner à écarter par ce motif l'unique moyen du pourvoi, puisque des deux erreurs de droit dont le jugement attaqué est entaché, non invoquées par le pourvoi, l'une est d'ordre public, c'est celle qui porte sur la méconnaissance du champ d'application de la loi, que l'auteur du jugement a méconnu *ratione temporis*. Or, vous ne pouvez pas non plus régulariser le dispositif de ce jugement en substituant à ses motifs erronés celui qui répond au moyen invoqué en cassation, car il ne répondrait pas au moyen invoqué devant le tribunal administratif, lequel n'était pas fondé sur l'absence de saisine de la commission départementale des aides publiques au logement mais sur l'absence de saisine de la commission amiable de recours de la CAF : le premier avocat de Mme M... avait invoqué les textes à jour ; ce sont ensuite le tribunal et, lui emboîtant le pas, l'avocat aux conseils qui sont repassés à tort aux textes anciens.

Vous devrez en revanche substituer au motif erroné retenu par le tribunal le motif selon lequel la CAF avait bien consulté la commission de recours amiable, le 10 septembre 2014, sur la demande de remise gracieuse. Cette circonstance est établie devant vous par la production de l'avis émis par cette commission, sous la dénomination de « commission APL ». Vous ne pouvez pas tenir compte de cette pièce cependant, pour deux raisons : d'une part, elle est nouvelle en cassation, ce qui vous interdit de la prendre en compte à ce stade ; d'autre part, alors que vous avez régulièrement mis en cause le ministre chargé du logement, elle est produite à l'appui d'un mémoire en défense signé par un fonctionnaire qui n'est pas habilité à représenter ce ministre, ce qui vous interdirait de la prendre en compte même après cassation dans le cadre d'un règlement au fond. Le mémoire est en effet signé d'un fonctionnaire de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, alors que l'article 2 du Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 *portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, sur laquelle l'actuelle ministre du logement et de l'habitat durable a autorité pour ce qui nous

intéresse, confie le traitement du contentieux de niveau central du ministère et la représentation du ministre devant les juridictions compétentes à la direction des affaires juridiques, tandis qu'aucune disposition ne confère une mission contentieuse à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ou à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature dont elle fait partie. N'ayant pas à écarter pour autant des conclusions présentées au nom de la ministre, vous n'avez pas à lui demander de régulariser sa défense, comme vous l'imposerait le cas échéant l'article du code de justice administrative, avant de retenir simplement, dans les visas de votre décision, qu'invité à présenter des observations en défense, la ministre n'a pas produit de mémoire en défense.

Pour autant, cette circonstance avait déjà été invoquée en défense devant le tribunal administratif par la CAF ; elle était assortie d'un commencement de preuve, sous la forme du visa de la « commission APL du 10/09/2014 » dans la lettre du 11 septembre 2014, et Mme M... s'est bornée à répliquer que la saisine de la commission compétente n'était pas établie. Vous pourriez ainsi retenir que cette circonstance invoquée devant le juge du fond n'appelle pas d'appréciation de votre part mais seulement le constat d'un fait non sérieusement contesté. Or le motif tiré de cette consultation de la commission de recours amiable de la CAF répond au moyen invoqué à cet égard devant le juge du fond, tiré de ce que la commission de recours amiable devait être consultée. Les conditions de la substitution de motifs paraissent donc remplies (cf 13 mars 1998, *V...*, 171295, T. 1131, 1138, 1234). Les motifs de substitution justifient le jugement contesté en tant qu'il porte sur la demande de remise gracieuse. Le moyen invoqué par le pourvoi ne porte que sur cette partie de l'arrêt, de sorte que, par ces motifs, ce pourvoi devrait être rejeté.