

N° 417252
M. E...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 22 octobre 2018
Lecture du 9 novembre 2018

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon (p. 760, 817)

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Ce pourvoi pose la question de savoir si en matière d'aide personnalisée au logement, la recevabilité d'une opposition à contrainte est subordonnée à l'exercice préalable d'un recours administratif auprès de la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales, et à quel stade.

Ce résumé de la question nécessite évidemment quelques rappels du cadre juridique, qui peuvent également valoir clarification de vocabulaire sur certains points.

L'aide personnalisée au logement (APL), instituée à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, est financée par le fonds national d'aide au logement prévu à l'article L. 351-6. Ce fonds, alimenté par différents prélèvements obligatoires énumérés à l'article L. 351-7, est équilibré par des dotations de l'Etat, et si sa gestion financière est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, il est administré par un conseil de gestion largement dominé par les représentants des ministres compétents, et l'article R. 351-33 ne le dote que de la seule autonomie financière. Autrement dit, il est dépourvu d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

En application des articles L. 351-8 et R. 351-26, l'APL est « liquidée et payée pour le compte du fonds national d'aide au logement et selon ses directives », c'est-à-dire pour le compte de l'Etat, par la caisse d'allocations familiales compétente en fonction de la résidence du bénéficiaire.

Le fait que l'APL. n'ait pas le caractère d'une prestation de sécurité sociale et soit servie par les caisses d'allocation familiale pour le compte de l'Etat explique que son contentieux échappe au contentieux général de la sécurité sociale, défini à l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale et confié par l'article L. 142-8 au juge judiciaire¹.

¹ les tribunaux des affaires de sécurité sociale jusqu'au 1^{er} janvier 2019, puis des tribunaux de grande

C'est ainsi que le dernier alinéa de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation rend la juridiction administrative compétente pour connaître du contentieux de l'APL.

Jusqu'à la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, le même article L. 351-14 imposait un recours administratif préalable devant la commission départementale des aides publiques au logement, présidée par le préfet. L'exercice de ce recours préalable conditionne bien sûr la recevabilité du recours ensuite porté devant la juridiction administrative (22 avril 1992, *A...*, n° 90731, T. 1099), et la décision prise sur ce recours se substitue à la décision initiale et peut seule être contestée (5 juillet 1993, *ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer c/ X...*, n°119268 ; 21 novembre 2016, *K...* n°38832, inéd.).

L'article 37 de la loi a modifié cet article L. 351-14 pour rendre compétent « le directeur de l'organisme payeur », c'est-à-dire le directeur de la caisse d'allocations familiales, « 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 », c'est-à-dire après avis de la commission de recours amiable de la caisse, régie par les articles R. 142-1 à R. 142-7 du code de la sécurité sociale.

Comme la commission de recours amiable existait et fonctionnait depuis longtemps dans chaque caisse d'allocations familiales comme dans tout autre organisme de sécurité sociale du régime général, la nouvelle rédaction de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation ne nécessitait aucune disposition réglementaire d'application. Elle est donc entrée en vigueur immédiatement, alors même que ce n'est que le 1^{er} septembre 2016, par le décret n°2016-748 du 6 juin 2016, qu'ont été abrogées les dispositions des articles R. 351-47 à R. 351-49 relatives à la commission départementale des aides publiques au logement et qu'a été réécrit l'article R. 351-51 relatif à la procédure du recours administratif préalable obligatoire. Par une décision du 23 décembre 2016, *M...*, n°393711, votre cinquième chambre jugeant seule s'est expressément prononcée dans le sens d'une application immédiate de la nouvelle rédaction de l'article L. 351-14, en cassant pour ce motif un jugement du tribunal administratif de Dijon.

C'est donc la nouvelle rédaction de l'article L. 351-14 qui était applicable aux décisions administratives en cause dans la présente affaire, intervenues de mai 1995 à janvier 2016. L'article R. 351-47, non encore abrogé, ne lui était plus applicable, ni la rédaction de l'article R. 351-51 qui figurait encore dans le code.

Au demeurant, dans une partie des départements, les directeurs de caisses d'allocations familiales avaient déjà été rendus compétents pour statuer eux-mêmes, après avis de la

instance « spécialement désignés » à partir de cette date, en vertu de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, qui a modifié à cette fin cet article et créé un nouvel article L. 211-16 dans le code de l'organisation judiciaire

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

commission de recours amiable, soit en vertu d'une délégation consentie par la commission départementale sur le fondement des dispositions de l'article R. 351-52, elles-mêmes abrogées par le décret du 6 juin 2016, soit directement par la loi (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*) dans les départements où un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées avait institué une « commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ».

Ce régime contentieux de droit public couvre notamment celui du remboursement d'un trop-perçu (TC 29 octobre 1989, *Caisse d'allocations familiales du Pays de Montbéliard*, n°02580, T. 773).

Pour autant, en leur qualité d'organisme de droit privé, les caisses d'allocations familiales se sont longtemps trouvées dépourvues de la possibilité de se délivrer à elles-mêmes un titre leur permettant de recourir aux voies d'exécution forcée pour assurer le recouvrement de leurs créances. Elles devaient, comme toute personne privée, se pourvoir devant la juridiction compétente afin d'obtenir un jugement contre le débiteur, revêtu de la formule exécutoire. C'était précisément l'objet de la décision du tribunal des conflits du 29 octobre 1989 que de décider qu'une telle action en répétition de l'indu engagée par une caisse d'allocations familiales relevait bien en matière d'APL de la juridiction administrative.

Mais la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 y a remédié, en conférant au directeur d'un organisme de sécurité sociale, à l'article L. 161-1-5, le pouvoir de « délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire ». Le projet du Gouvernement prévoyait l'attribution de cette prérogative de puissance publique pour le recouvrement des prestations de sécurité sociale indûment versées, mais un amendement parlementaire en a étendu le champ aux indus d'APL et de RSA, par ajout, dans les articles L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation et L262-46 du code de l'action sociale et des familles respectivement, d'un renvoi à l'article L. 161-1-5 du CSS.

S'agissant de la procédure, un décret n°2009-988 du 20 août 2009 *habilitant les directeurs des organismes de sécurité sociale à recouvrer les prestations indues par voie de contrainte* est simplement venu retoucher l'article R. 133-3 du code de la sécurité sociale, initialement applicable au recouvrement des cotisations par les URSSAF, pour le rendre applicable à la récupération des prestations indues mentionnée à l'article L. 161-1-5, et ajouter un article R. 133-9-2 spécifique à l'action en recouvrement de prestations indues. Vous pouvez retenir que l'un et l'autre s'appliquent à la récupération de l'indu d'APL, même si, curieusement, le pouvoir réglementaire a éprouvé ultérieurement le besoin d'insérer à l'article R. 351-28-1 du code de la construction et de l'habitation, par le décret n°2012-1032 du 7 septembre 2012 *modifiant les procédures relatives à la répétition des indus et aux pénalités financières*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

prononcées par les organismes de sécurité sociale, un renvoi à l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale, mais seulement à cet article R. 133-9-2 et non à l'article R. 133-3.

Cet article R. 133-9-2 prévoit dans un premier temps, au premier alinéa, l'envoi au débiteur d'une notification de payer le montant réclamé, en précisant le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements donnant lieu à répétition, et en indiquant les voies et délais de recours, ainsi que les conditions dans lesquelles le débiteur peut présenter ses observations écrites « dans le délai mentionné au deuxième alinéa de l'article R. 142-1 ». Comme ce délai est le délai de deux mois imparti par l'article R. 142-1 pour saisir, en toutes matières relevant de sa compétence, la commission des recours amiables de l'organisme de sécurité sociale en cause, ce premier alinéa est en parfaite cohérence avec l'article R. 351-51 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit aussi un délai de deux mois pour saisir la caisse d'allocations familiales du recours administratif préalable obligatoire dirigé contre ses décisions prises en matière d'APL.

Le second alinéa de l'article R 133-9-2 prévoit ensuite, à l'expiration de ce « délai de forclusion » ou « après notification de la décision de la commission » une mise en demeure de payer dans le délai d'un mois, adressée par directeur de l'organisme de sécurité sociale au débiteur, avec les mêmes éléments et, en outre, « le motif qui, le cas échéant a conduit à rejeter totalement ou partiellement les observations présentées ». En cas de présentation et de rejet d'un recours administratif préalable, on comprend ainsi que cette mise en demeure correspond à la notification du rejet du recours préalable – à la seule réserve que pour l'APL, la « décision de la commission » n'est qu'un avis de la commission au directeur de la caisse d'allocations familiales qui statue lui-même². La voie de recours est alors, pour l'APL, la saisine directe du TA contre cette décision qui se substitue à la précédente. En l'absence d'exercice du RAPO, la mise en demeure n'a qu'un caractère confirmatif de la décision initiale, sans se substituer à elle, mais elle laisse un dernier délai de grâce avant paiement.

Dans un cas comme dans l'autre, l'article R. 133-3 fait de la mise en demeure restée sans effet au terme du délai d'un mois le préalable nécessaire à ce que le directeur de l'organisme créancier puisse « décerner » la contrainte prévue à l'article L. 161-5-1 - ou à l'article L. 244-9, pour ce qui est du recouvrement des cotisations et majorations de retard, avec les effets mentionnés à ces articles. Les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article R. 133-3 sont déterminantes, puisque ce sont elles qui fixent à quinze jours à compter de la notification (par tous moyens) ou de la signification (par huissier de justice) le délai d'opposition à contrainte devant le tribunal compétent. S'agissant de

² Pour les prestations de sécurité sociale, la commission de recours amiable n'émet de même en principe, selon l'article R. 142-4 du code de la sécurité sociale, qu'un avis préalable à une décision du conseil d'administration, et non du directeur, mais le conseil d'administration peut, selon le même article, déléguer à la commission son pouvoir de décision – faculté de délégation dont l'usage paraît s'imposer largement pour des raisons pratiques – sauf à devoir trancher lui-même

l'APL, il ne peut s'agir, conformément à l'article L351-14 CCH et à la jurisprudence du TC déjà mentionnée, que du tribunal administratif. L'article impose des formes minimales comparables à celles de toute requête : « l'opposition doit être motivée ; une copie de la contrainte contestée doit être jointe »

Quant à l'effet suspensif de l'opposition à contrainte, il résulte directement des termes de l'article L. 161-1-5 CSS, qui ne lui donne les effets d'un jugement qu' « à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente ».

Ces trois étapes de la récupération de l'indu (notification de payer, mise en demeure, contrainte), avec les voies de recours, est à peu près exactement décrit par la circulaire interministérielle n°DSS/2B/4D/2010/214 du 23 juin 2010 relative au recouvrement des indus de prestations et à l'habilitation des directeurs des organismes de sécurité sociale à les recouvrer par voie de contrainte.

Dans le cadre un peu complexe ainsi posé, en l'espèce, la caisse d'allocations familiales de l'Essonne a demandé à M. E..., par lettre du 7 mai 2015, de lui rembourser un trop-perçu d'APL pour un peu plus de 6 000 euros. Par un pli recommandé et non retiré du 30 octobre 2015, elle a rejeté un recours qu'il avait présenté par courrier du 29 août 2015 – en lui demandant à tort de régler cette somme dans les quinze jours alors que le code de la sécurité sociale lui allouait encore un mois - si toutefois le recours du 29 août n'était pas tardif. Puis le directeur de la caisse lui a « décerné » ou « délivré » une contrainte par acte du 20 janvier 2016, signifiée par huissier le 1^{er} février (et matériellement remise le 9 février 2016). M. E... a fait opposition le 17 février 2016 devant le tribunal administratif de Versailles, mais la présidente de ce tribunal, par ordonnance du 13 novembre 2017, a rejeté sa requête comme manifestement irrecevable.

L'ordonnance retient que M. E... n'a pas formé le recours préalable prévu en matière d'aide personnalisée au logement par l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation.

La portée de l'ordonnance est un peu ambiguë.

Signifie-t-elle qu'alors même que le débiteur aurait exercé le recours préalable obligatoire prévu par l'article L. 351-14 à l'encontre de la décision initiale lui demandant de rembourser un trop-perçu, il aurait dû encore, avant de saisir le tribunal administratif de son opposition à contrainte, saisir la commission de recours amiable d'un second recours administratif ?

L'ordonnance serait alors entachée d'une erreur de droit assez assurée. En effet, tous les arguments convergent dans le sens de l'absence d'une telle obligation.

D'abord, les arguments de texte. Alors que la contestation des décisions ordinaires de la caisse d'allocations familiales en matière d'APL est, de longue date, soumise à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'obligation de recours administratif préalable posé à l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, dont l'exercice a été plus récemment transféré de la commission départementale des aides publiques au logement au directeur de la caisse d'allocations familiales après avis de la commission de recours amiable, les dispositions du code de la sécurité sociale plus récentes qui régissent la contrainte et l'opposition à contrainte ne prévoient pas expressément de recours préalable à l'exercice de cette voie de recours. Au contraire, la combinaison des articles R. 133-3 et R.133-9-2 fait clairement apparaître que la saisine de la commission intervient au stade de la contestation de la première notification de payer, antérieure à la mise en demeure qui suit, elle-même antérieure à la « délivrance » de la contrainte. Et l'article R. 133-3 ne mentionne en revanche aucune étape intermédiaire entre la contrainte et l'opposition à contrainte.

Ensuite, la logique et le bon ordre de la procédure. Comment articuler le délai d'opposition à contrainte de quinze jours, avec le délai de deux mois de saisine de la commission de recours amiable en vue de l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire ? L'un ou l'autre de ces délais ferait peu de sens si les deux devaient être conciliés.

Enfin, la jurisprudence déjà constituée dans des contentieux proches, qui posent le même problème d'articulation entre deux types de recours.

Dans le contentieux général de la sécurité sociale, le plus proche puisqu'il partage désormais avec celui de l'APL les modalités du recours préalable devant la commission de recours amiable, la jurisprudence judiciaire est clairement établie dans un sens contraire : la chambre sociale de la cour de cassation, au visa des articles L. 142-1 et R. 133-3 du code de la sécurité sociale, casse l'arrêt qui déboute un débiteur de son opposition à contrainte au motif qu'il n'a pas été précédé d'une saisine de la commission de recours amiable (Cass. soc. 28 mars 1996, n°93-20475, bull civ. V, n°130).

Pour le contentieux du revenu de solidarité active (RSA), qui comme celui de l'APL relève de la juridiction administrative alors que cette prestation d'aide sociale départementale est comme l'APL servie par les caisses d'allocation familiales³, l'état du droit est assez considérablement complexifié par l'option ouverte à la fin de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, pour la mise en recouvrement forcé d'un indu que la caisse d'allocations familiales a décidé de récupérer : l'article L. 161-1-5 étant applicable, la délivrance d'une contrainte par la caisse est en principe possible, mais l'article prévoit aussi la transmission au président du conseil départemental des créances du département, ce qui ouvre la possibilité d'un recouvrement dans les conditions prévues à l'article L. 1617-5 du code général des

³ Cependant, l'article L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles laisse à chaque département le choix de conserver le pouvoir d'attribuer le RSA entre les mains du président du conseil départemental ou de le déléguer à l'organisme chargé du service de la prestation

collectivités territoriales, comme toute autre créance d'une collectivité territoriale. Il résulte de la combinaison des articles L. 262-46 et R. 262-94-1 du code de l'action sociale et des familles que c'est la convention de gestion passée par la caisse d'allocations familiales avec le département qui régule l'orientation des créances d'indu de RSA vers l'une ou l'autre procédure. Toujours est-il que vous avez jugé que si la décision de récupération d'un indu de revenu de solidarité active ne peut, à peine d'irrecevabilité, faire l'objet d'un recours contentieux sans qu'ait été préalablement exercé un recours administratif auprès du président du conseil départemental, puisque l'article L. 262-47 soumet toute réclamation relative au revenu de solidarité active à un recours administratif préalable obligatoire auprès du président du conseil départemental après avis, dans les conditions prévues par la convention de gestion, de la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales, en revanche, le recours dirigé contre le titre exécutoire émis par le président du conseil départemental et rendant possible le recouvrement forcé de la créance n'est pas soumis à une telle obligation de recours préalable, puisque l'article L. 1617-5 ne le prévoit pas.

Dans la jurisprudence judiciaire comme dans votre jurisprudence relative au RSA, le raisonnement est le même et peut être transposé à l'APL : alors même que le recours contentieux contre la décision demandant le remboursement de l'indu n'est recevable que si a été exercé le recours préalable devant la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales prévu soit par l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale pour le contentieux général de la sécurité sociale, soit par l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles pour le RSA, soit par l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL, la recevabilité de l'opposition à contrainte prévue par l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale ou de l'opposition à titre exécutoire prévue par l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales n'est pas subordonnée à une telle formalité préalable, puisque les textes qui régissent spécialement ces voies de recours ne le prévoient pas.

Il paraît donc certain qu'en matière d'APL la recevabilité de l'opposition à contrainte n'est pas subordonnée à la présentation d'un recours administratif préalable contre la contrainte. Si elle a entendu juger le contraire, l'ordonnance est entachée d'une erreur de droit.

Mais peut-être son auteur a-t-il voulu juger que c'est l'absence de recours préalable et contre la contrainte, et contre la décision initiale de récupération de l'indu (la notification de payer) qui rendait l'opposition à contrainte irrecevable ? C'est ce qui est suggéré en défense. Il ressortait pourtant du dossier que la caisse d'allocations familiales avait rejeté un recours gracieux de M. E..., mais la caisse d'allocations familiales affirmait devant le tribunal administratif, comme elle persiste à le faire devant vous, que M. E... n'en avait pas présenté. Aussi l'auteur de l'ordonnance a-t-il pu se méprendre sur cette question de fait.

Mais alors son raisonnement paraît-il tout aussi erroné en droit, même si le point s'impose avec moins d'évidence.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'absence de recours administratif préalable contre la décision de récupérer l'indu pourrait entraîner l'irrecevabilité de l'opposition à contrainte si le contentieux de la décision initiale épuisait le contentieux de l'opposition à contrainte. Or, tel n'est pas le cas : même sans contestation de la décision initiale, qui ne permet pas l'exécution forcée, la contrainte, qui la rend possible, mérite d'être contestée, le cas échéant, pour ses vices propres, en particulier pour toutes les questions de légalité externe.

Les décisions de la cour de cassation relatives à l'opposition à contrainte dans le contentieux général de la sécurité sociale le font clairement apparaître : pour le juge judiciaire l'opposition à contrainte est recevable même en l'absence de tout recours préalable, « attendu que la contrainte peut faire l'objet d'une opposition, même si la dette n'a pas été antérieurement contestée » (Cass. soc. 28 mars 1996, préc., bull., et arrêts inédits : soc 12 juin 1997, n° 95-17330 ; ; soc 28 janvier 1999, n° 97-15218, soc 17 janvier 2002, n°00-18615, civ 2 1^{er} juillet 2003, n° 02-30595). C'est également le sens de votre décision du 5 février 2018, Z..., n° 403650, T. 553, 816.

Votre décision ultérieure du 6 avril 2018, T..., 6 avril 2018, n°405014, T. 555, va même beaucoup plus loin, puisqu'elle juge qu'alors même que la décision confirmant l'indu de RSA réclamé à l'intéressé, rendue sur son recours gracieux contre la décision de récupérer cet indu, serait devenue définitive, le débiteur reste recevable, dans le cadre de l'opposition à titre exécutoire, à contester le bien-fondé de la créance. Mais cette solution est motivée par les termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, lesquels s'expliquent eux-mêmes par le fait que dans le droit comptable commun des collectivités publiques, le titre exécutoire a un double objet : d'une part, il constate l'exigibilité d'une créance ; d'autre part, il permet d'en engager le recouvrement forcé. Cette double portée du titre exécutoire est issue de la réforme de la comptabilité publique qui a fusionné en un seul titre de deux types d'actes qui étaient distincts avant l'intervention du décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 et de la loi de finances rectificatives du 31 décembre 1992 : celui qui constatait l'existence de la créance exigible, ou ordre de recette, et celui qui en permettait le recouvrement forcé, ou état exécutoire. Le titre exécutoire est quant à lui un acte « deux en un », selon la formule de Jean Lessi dans ses conclusions sur votre décision du 31 mars 2017, N... , n° 394926, T. 465.

Certes, Charles Touboul a rappelé dans ses conclusions sur votre décision du 6 avril 2018 T... que même dans le cadre antérieur, une certaine veine de jurisprudence admettait la possibilité de former opposition à l'état exécutoire en contestant le bien fondé de la dette, alors même que l'intéressé n'aurait pas attaqué l'ordre de recette dans les délais requis (Section, 10 janvier 1969, *Société d'approvisionnements alimentaires*, n°66379, p. 18 ; 5 novembre 1971, *SCI la Roxane et Sieur Guigues*, n° 80673, p. 658. ; 12 janvier 1973, *Ville du Cannet c. Sieur Pantacchini*, n°78730, p. 36). Mais il soulignait également que les fondements de ce courant de jurisprudence n'étaient pas évidents et que la réforme de 1992 n'en avait pas permis de nouvelles illustrations dans votre jurisprudence depuis les années soixante-dix.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En réalité, sauf disposition spéciale expressément en ce sens, dans le cas où une première décision constate l'exigibilité d'une créance, et où c'est une deuxième décision qui en permet le recouvrement forcé, on comprend mal la logique qui permettrait, alors que sont épuisées ou se sont fermées les voies de recours contre la première décision, de revenir discuter du bien-fondé de la créance dans le cadre de la contestation de la seconde. Et ce d'autant plus qu'en cas de recours juridictionnel dans le cadre du premier type d'action, la reprise de la contestation dans le cadre de la seconde pourrait se heurter à l'autorité de la chose jugée (pour un exemple en matière de RSA : 23 décembre 2015, *Département de l'Essonne*, n°384859, inéd.).

Il faut donc certainement refuser que le bien-fondé de la créance d'APL puisse être contestée dans le cadre de l'opposition à contrainte lorsque la notification de payer a fait l'objet d'un recours administratif préalable ayant donné lieu, normalement après avis, de la commission de recours amiable, à une décision implicite ou explicite du directeur de la caisse devenue définitive. C'est bien ce que semble juger la cour de cassation dans le contentieux du recouvrement des cotisations de sécurité sociale : selon un arrêt de la deuxième chambre civile du 16 novembre 2004, n°03-13578, le rejet par la commission de recours amiable, non contesté dans les délais, de la contestation d'un cotisant contre une décision mettant à sa charge des cotisations et majoration ne lui permet plus de contester le bien-fondé de la créance de la sécurité sociale par l'opposition à contrainte.

Il ne faut sans doute pas non plus admettre dans le cadre de l'opposition à contrainte une contestation du bien-fondé de la créance si le débiteur n'a pas formé préalablement, dans les délais, le recours administratif imposé, selon le cas, par l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles ou l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale. C'est bien ce que semble indiquer votre décision du 5 février 2018 Z..., selon laquelle le débiteur ne peut, à l'occasion de l'opposition à titre exécutoire, contester le bien-fondé de l'indu de RSA s'il n'a pas formé de recours préalable sur cette contestation.⁴

Quoi qu'il en soit, ces deux dernières questions (possibilité d'une contestation du bien-fondé de la créance d'indu d'APL en l'absence de recours administratif contestant, dans les délais, la notification de payer, et même possibilité en cas de rejet définitif du recours administratif préalable obligatoire exercé contre la notification de payer) ne sauraient conditionner la recevabilité de l'opposition à contrainte prise en elle-même.

⁴ Il n'est pas évident de concilier cette solution avec celle que consacre, en s'écartant des conclusions de Charles Touboul, la décision du 6 avril 2018 T..., laquelle permet, comme il vient d'être indiqué, de contester le bien-fondé de la créance du département dans le cadre de l'opposition à titre exécutoire dans le cas où le recours administratif a été exercé mais a donné lieu à une décision devenue définitive. Le fichage de la décision du 6 avril 2018 T... ne remet pourtant pas en cause la solution précédente Z..., signalée par « rapprr . »

L'ordonnance attaquée paraît donc incontestablement entachée de l'erreur de droit invoquée par le pourvoi.

Par ces motifs, vous annulerez cette ordonnance, et vous pourrez renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Versailles, en mettant à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros que demande M. E... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et en rejetant la demande présentée sur le même fondement par la caisse d'allocations familiales de l'Essonne.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.