

N° 435238, Mme G...

N° 435998, M. L...

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 10 juillet 2020

Lecture du 29 juillet 2020

*A paraître aux Tables*

## CONCLUSIONS

**Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique**

1. Les deux affaires qui viennent d'être appelées, qui sont à la tête d'une petite série contentieuse qui en compte dix, vont vous conduire à clarifier les règles de compétence territoriale au sein de la juridiction administrative pour connaître de litiges relatifs aux décisions de l'Agence de services et de paiement (ASP) refusant de verser aux particuliers certaines aides financières. Elles posent deux questions distinctes que nous examinerons successivement.

Mais avant de les aborder, nous ne résistons pas à la tentation de citer le président Odent qui qualifiait, dans son cours, les problèmes que soulève la compétence territoriale des tribunaux administratifs comme figurant parmi « *les plus irritants et les plus stériles de ceux que la juridiction peut avoir à affronter* ». Il relevait que « *les difficultés rencontrées obligent à des recherches longues et fastidieuses qui risquent de prendre le pas sur l'étude de fond du droit. Les raisonnements à suivre incitent les esprits au byzantinisme et aux plus subtiles des distinctions* ». Et de conclure : « *Tout cela pour dégager des solutions, souvent contestables et arbitraires, très rarement opportunes* »<sup>1</sup>. Gageons que les présentes affaires vous amèneront à éviter cet écueil.

2. Vous vous souvenez que le « *chèque énergie* » est un dispositif d'aide au paiement des dépenses d'énergie à destination des foyers modestes, mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour remplacer les tarifs sociaux de gaz et d'électricité (articles L. 124-1 et suivants du code de l'énergie). M. L... a souhaité bénéficier de ce dispositif pour un logement situé à Bordeaux mais s'est heurté à un refus de la part de l'ASP. Il a alors saisi le tribunal administratif de Bordeaux d'une requête tendant à l'annulation de cette décision.

---

<sup>1</sup> Contentieux administratif, Dalloz, Tome I, p 608 (note de bas de page).

Par une ordonnance du 28 novembre 2018, ce tribunal a transmis la requête au tribunal administratif de Caen. Cette juridiction était, selon lui, compétente en application de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, dès lors que la décision attaquée a été prise par « *la directrice régionale de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales de la direction régionale Normandie de l'[ASP] située à Caen* ». Indiquons d'emblée que cette direction relève en réalité de l'échelon national de l'ASP mais qu'il ressort des mentions portées sur ce courrier que la décision a été prise, en pratique, par la direction régionale de Normandie (courrier établi à Caen et mentionnant en pied de page l'adresse de cette direction).

Vous avez jugé depuis, par votre décision du 30 septembre 2019, *Mme G...* (n° 427175, aux Tables), qu'un recours contre le refus d'accorder un chèque énergie, qui est une aide afférente au logement de l'intéressé, doit être regardé comme soulevant un litige relatif à une décision concernant un immeuble, au sens des dispositions de l'article R. 312-7 du code de justice administrative. Autrement dit, c'est la règle dérogatoire fixée par ces dispositions qui trouve à s'appliquer et non celle de droit commun édictée par l'article R. 312-1 de ce code. Par une ordonnance du 14 novembre 2019, le tribunal administratif de Caen en a tiré les conséquences et a transmis la requête de M. L... au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat en application de l'article R. 351-6 du même code afin qu'il attribue le jugement de l'affaire au tribunal administratif de Bordeaux.

C'est donc un autre point de procédure qui a justifié l'examen de cette affaire par votre formation de jugement. Le deuxième alinéa de l'article R. 351-6 précise expressément que lorsque la juridiction à laquelle une affaire a été transmise s'estime incompétente, elle transmet le dossier au président de la section du Conseil d'Etat « *dans le délai de trois mois suivant la réception de celui-ci* ». Vous l'aurez compris au rappel de la chronologie des faits, ce délai était largement expiré lorsque le tribunal administratif de Caen a procédé à cette transmission. A-t-il, ce faisant, méconnu ces dispositions ? Curieusement, vous ne vous êtes jamais prononcés sur la portée de ce délai introduit par le décret du 19 avril 2002<sup>2</sup>.

Ce type de délai est généralement regardé comme purement indicatif, dans la mesure où sa méconnaissance n'est assortie d'aucune sanction et ne porte pas atteinte à une garantie qui serait reconnue aux justiciables. Ce type de délai tend essentiellement à susciter la mise en œuvre rapide d'une procédure par le juge. Le pragmatisme conduit donc à admettre qu'il ne peut pas toujours être respecté. Ainsi en va-t-il de l'éventuel dépassement du délai de 48 heures prévu en matière de référé-liberté à l'article L. 521-2 du code de justice administrative ou encore du délai d'un mois fixé au Conseil d'Etat par l'article R. 523-2 du même code pour statuer en cassation contre une ordonnance de tri prise par un juge des référés sur le fondement de l'article L. 522-3 de ce code

---

<sup>2</sup> Décret n°2002-547 du 19 avril 2002 modifiant certaines dispositions de la partie Réglementaire du code de justice administrative.

(pour une illustration : CE, 7 mars 2012, *T...*, n° 355009, aux Tables sur un autre point).

Le délai fixé à l'article R. 351-6 nous paraît néanmoins répondre à une logique différente. L'esprit général des dispositions du code de justice administrative relatives à la compétence territoriale est de faciliter l'accès au prétoire par l'instauration d'un mécanisme simple et efficace de renvoi des requêtes mal dirigées au sein de la juridiction administrative. Il est en effet dans l'intérêt du justiciable et de la bonne administration de la justice de garantir un règlement rapide de ces questions - somme toute relatives - et d'éviter de retarder inutilement le jugement de l'affaire.

Par ailleurs, si l'article R. 351-6 ne prévoit lui-même aucune sanction, il doit être lu à la lumière du principe d'intangibilité de la compétence territoriale de la juridiction de renvoi fixé par l'article R. 351-9, également introduit par le décret du 19 avril 2002. Cet article prévoit ainsi que la compétence d'une juridiction ne peut plus être remise en cause « *ni par elle-même, ni par les parties, ni d'office par le juge d'appel ou de cassation, sauf à soulever l'incompétence de la juridiction administrative* », lorsqu'une autre juridiction, saisie par erreur, lui a directement transmis une affaire et qu'elle n'a pas mis en œuvre la faculté qui lui est offerte à l'article R. 351-6 de saisir le président de la section du contentieux, dans les trois mois de cette transmission, pour arbitrer un éventuel désaccord<sup>3</sup>. La même interdiction s'applique à la juridiction désignée par le président de la section du contentieux.

Votre jurisprudence, qui a essentiellement eu à connaître de ce second cas de figure, a fait une application stricte de ces dispositions. Vous pouvez voir, par exemple, votre décision du 10 novembre 1999, *Société coopérative agricole de Briennon* (n° 208119, au Recueil p. 351) et, dans l'hypothèse particulière d'un tribunal déclinant sa compétence pour des motifs de connexité avec une affaire portée devant le Conseil d'Etat statuant en premier ressort (article R. 341-2 du code de justice administrative), votre décision du 9 juillet 2010, *Société Poweo* (n° 324311, aux Tables). Vous n'avez que rarement accepté de déroger à cette ligne stricte, notamment lorsque la production de pièces nouvelles en cours d'instance révélait que le président de la section du contentieux s'était prononcé sur la base d'indications erronées (CE, Section, 21 mai 1976, *H...*, au Recueil p. 276 ; CE, 9 novembre 2007, *Tomasini*, n° 266013, inédite au Recueil).

Il nous semble s'en déduire logiquement, ainsi d'ailleurs que l'a relevé la doctrine<sup>4</sup>, que la juridiction à qui est transmise une affaire par ordonnance prise sur le fondement

---

<sup>3</sup> L'article R. 351-9 ne vise que le deuxième alinéa de l'article R. 351-6 mais il est permis de se demander si ces dispositions ne trouvent pas également à s'appliquer dans l'hypothèse jumelle visée au troisième alinéa de l'article R. 351-6 en cas de renvoi direct au « *président d'une juridiction administrative autre qu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif* », autrement dit aux juridictions spécialisées.

<sup>4</sup> Voyez le commentaire du président Chabanol sous l'article R. 351-6 ou celui de Rudolph d'Haëm, *La réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative*, RFDA 2003, p. 497.

du premier alinéa de l'article R. 351-3, ne peut plus se dessaisir après l'expiration du délai de trois mois fixé par l'article R. 351-6, quand bien même celle-ci serait incompétemment saisie du litige.

Plutôt que de renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Caen, vous pourriez, dans les circonstances particulières de l'espèce, faire jouer les dispositions de portée générale de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, également issue du décret du 19 avril 2002, et attribuer le jugement de cette affaire au tribunal administratif de Bordeaux. Vous le savez, ces dispositions introduisent une dérogation à la compétence des tribunaux et des cours en permettant au président de la section du contentieux de procéder, de sa propre initiative ou sur demande de l'une de ces juridictions, à l'attribution d'une ou plusieurs affaires à la juridiction qu'il désigne, « *lorsque des considérations de bonne administration de la justice l'imposent* ».

Nous convenons que c'est un usage peu habituel de cette dérogation puisqu'elle conduit ici à attribuer le jugement de l'affaire à la juridiction qui est effectivement compétente. La règle fixée à l'article R. 351-9 ne nous paraît toutefois pas à ce point absolue qu'elle exclut l'application de la souplesse introduite par l'article R. 351-8. Vous pourriez par ailleurs hésiter à en faire application compte tenu du petit nombre d'affaires concernées. Il est vrai que la solution que nous vous proposons est davantage guidée par des considérations d'opportunité que dictée par les difficultés pratiques auxquelles se heurterait un renvoi au tribunal administratif de Caen. La notion de bonne administration de la justice nous paraît néanmoins suffisamment plastique pour vous ménager une certaine latitude en la matière.

3. Nous en venons au second litige introduit par Mme G... à la suite du refus qu'a opposé l'ASP à sa demande d'aide à l'acquisition ou à la location d'un véhicule peu polluant, plus communément appelée « prime à la conversion » (articles D. 251-1 et suivants du code de l'énergie).

Elle a initialement saisi le tribunal administratif d'Orléans qui a transmis sa requête au tribunal administratif de Rennes en visant les articles R. 312-1 et R. 351-3 du code de justice administrative. Estimant que le litige relevait de la compétence du tribunal administratif de Limoges, ce dernier a transmis la requête au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat en application du deuxième alinéa de l'article R. 351-6. Il s'est également fondé sur les dispositions de l'article R. 312-1 mais a fait une lecture différente de la décision attaquée. Il a estimé que bien qu'émanant des services de la direction régionale de Bretagne de l'ASP, située à Chantepie (Ille-et-Vilaine), son auteur en était le président-directeur-général de l'ASP, qui a son siège à Limoges (Haute-Vienne).

Il vous revient donc de préciser quelle est la juridiction territorialement compétente pour connaître d'un tel litige.

Nous croyons tout d'abord que le litige relève bien de la disposition supplétive de l'article R. 312-1, aux termes de laquelle « *le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée* ». En effet, aucun des critères dérogatoires fixés aux articles R. 312-6 et suivants ne peut être utilement mobilisé et à notre connaissance, aucun texte spécial n'en dispose autrement.

Reste à déterminer ensuite s'il y a lieu de retenir le siège de l'ASP ou prendre en compte le fait que les décisions sont en réalité prises, au nom de cette agence, par l'une de ses dix-sept directions régionales. La décision attaquée reflète cette ambiguïté organisationnelle. Le courrier type reçu par Mme G... se présente formellement comme pris par le président-directeur général de l'ASP. A y regarder de plus près, si ce titre est apposé à la fin de ce courrier, il ne s'accompagne d'aucune signature et ne mentionne pas l'identité de son auteur. D'autres mentions instaillent par ailleurs le doute : il précise avoir été établi non à Limoges, siège de l'ASP (art. D. 313-13 du CRPM), mais à Chantepie, siège de sa direction régionale de Bretagne, où l'instruction de la demande a été assurée si l'on en croit les coordonnées de la personne en charge du dossier ([rennes-bonuseco@asp-public.fr](mailto:rennes-bonuseco@asp-public.fr)).

Au vu de ces éléments, deux solutions sont possibles. La première, privilégiée par l'ordonnance de renvoi, s'en tient à l'apparence. Il n'est nul besoin de faire un grand effort pour déduire de la seule mention de la qualité du président-directeur général de l'ASP sur ce courrier que la décision a été prise par celui-ci, conformément à ce que prévoit l'article D. 313-25 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). La solution paraît d'autant plus orthodoxe que le courrier ne mentionne pas expressément qu'il est pris sur délégation du président-directeur général de l'ASP : ce n'est qu'en filigrane que l'on comprend que la décision est effectivement prise au niveau régional et que l'agence paraît mutualiser ses ressources en déconcentrant le suivi des dossiers au niveau régional ou en spécialisant certaines de ses directions régionales.

Ce n'est toutefois pas celle que nous allons vous proposer de retenir. Il nous paraît préférable d'aller au-delà de cette apparence en rétablissant l'identité réelle de l'auteur de la décision attaquée au vu de l'ensemble des indices déjà relevés. Cette lecture est sans doute moins spontanée mais elle nous paraît à la fois possible juridiquement et opportune. L'article R. 312-1 du code de justice administrative ne fait pas obstacle à ce que le tribunal compétent soit déterminé en fonction de la localisation de la direction régionale de l'ASP qui est en charge de l'instruction du dossier et du versement de l'aide. Il suppose seulement de regarder ces directions régionales comme ayant agi par délégation du président-directeur général de l'agence, ce qui ne paraît pas hors de portée même sans mention explicite dans la décision attaquée.

Nous n'ignorons pas que cette approche pourrait fragiliser les décisions prises par ces directions en l'absence de délégations régulières consenties par le président-directeur général sur le fondement du dernier alinéa de l'article D. 313-25 du CRPM. Il nous

semble toutefois que c'est un risque à prendre, justifié par des exigences de transparence dans le traitement des demandes et, plus globalement, de bonne administration.

Cette solution pragmatique est par ailleurs conforme à la logique d'ensemble des articles R. 312-1 et suivants du code de justice administrative qui visent à concilier des impératifs d'efficacité et de proximité. L'intérêt pour le bon fonctionnement des juridictions est évident : il s'agit de permettre une meilleure répartition du contentieux. Nous ne disposons pas de statistiques précises sur le nombre de litiges générés par les décisions de l'ASP mais retenir le siège social de cette agence conduit mécaniquement à concentrer ce contentieux sur le tribunal administratif de Limoges qui est l'un des plus petits de métropole. Nous n'y voyons également que des avantages pour les requérants que ce soit en termes de lisibilité, de cohérence et d'accessibilité : si leur interlocuteur se situe au niveau régional, il est à la fois plus intuitif et plus pratique de se tourner, en cas de litige, vers le tribunal qui se situe dans le même ressort territorial.

4. Nous terminerons par une dernière remarque. La question étant débattue devant certains tribunaux, vous pourriez saisir l'occasion de ce litige pour apporter une précision supplémentaire quant la nature de ce type de recours, ainsi que vous l'avez déjà fait pour les recours dirigés contre le refus d'accorder un chèque énergie dans la décision déjà mentionnée *Mme G...* Vous avez jugé que ces recours relèvent, comme les autres contentieux dit sociaux, du plein contentieux, dès lors que le chèque énergie doit être regardé comme une aide versée au titre du logement. Rien de comparable en l'espèce. Que ce soit au regard de son objet ou de ses conditions d'attribution, l'aide à l'acquisition d'un véhicule peu polluant est à l'évidence de toute autre nature. Nous vous invitons donc à préciser que la demande introduite par *Mme G...*, qui tend à l'annulation de la décision de l'ASP lui refusant le bénéfice de cette aide, relève de l'excès de pouvoir.

**PCMNC à l'attribution du jugement de la demande de Mme G... au tribunal administratif de Rennes et à l'attribution du jugement de la demande de M. L... au tribunal administratif de Bordeaux.**