

N° 425796

M. M...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 30 novembre 2020
Lecture du 18 décembre 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Chamane, voyant et magnétiseur, M. M... se fait fort d'aider ses clients à se remémorer leurs différentes vies passées, mais aussi à pouvoir prévoir leur avenir. Ce don de medium ne lui a toutefois pas permis d'anticiper le contrôle dont il a fait l'objet, en septembre 2016, de la part de la caisse commune de sécurité sociale (CCSS) de la Lozère¹. Ce contrôle ayant mis en lumière une minoration de revenus et une dissimulation d'épargne, divers indus ont été mis à sa charge pour un montant total de l'ordre de 12 000 euros. Après un recours infructueux devant la commission de recours amiable, M. M... a saisi le tribunal administratif de Nîmes qui, après s'être logiquement déclaré incompétent s'agissant de l'allocation de logement sociale (ALS), a rejeté le surplus de la demande. Après une admission partielle décidée par votre première chambre, ce jugement n'est plus contesté en cassation devant vous **qu'en tant qu'il s'est prononcé sur les indus de RSA activité et de prime d'activité successivement mis à la charge du requérant.**

Cette admission partielle a le mérite de décanter le débat de cassation, puisqu'**un seul moyen**, pris en deux branches, est dirigé contre cette partie du jugement.

Devant les premiers juges², M. M... soutenait que la décision de la commission de recours amiable était illégale au motif qu'elle ne comportait qu'une signature, **sans indiquer ni le nom ni le prénom de son auteur**. Il adossait son argumentation à l'article L. 212-1 du CRPA qui exige que « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». Mais le tribunal ne s'est pas laissé convaincre, en jugeant que la signature par la directrice, même sans mention du nom et prénom, ne laissait place à aucune ambiguïté quant à son identité, de sorte que ce vice de forme ne pouvait être regardé comme substantiel.

En cassation, le requérant conteste d'abord cette analyse sous le timbre de la dénaturation, au motif que **l'identification du signataire s'avérait impossible**. Mais les énonciations du jugement sont fidèles aux pièces de son dossier, ce qui exclut que vous censuriez l'appréciation factuelle qu'il a portée. Plus délicat est le moyen tiré de ce que le tribunal

¹ Créée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale conformément à l'article L. 216-4 du CSS aujourd'hui applicable, et constituée de façon définitive avec l'arrêté du 26 septembre 2014 relatif à la CCSS de la Lozère

² Ce moyen étant plus fréquemment soulevé ces derniers temps devant les juges du fond. V. par exemple : TA de Châlons-en-Champagne, 29-07-2020, *Mme B...*, n° 2000630 ; TA de Lyon, 23-06-2020, *Mme X...*, n° 1804254, TA de Lyon, 09-06-2020, *Mme W...*, n° 1806798

aurait, à cette occasion, entaché son jugement d'erreur de droit au regard de l'article L. 212-1 du CRPA.

Avant de l'examiner plus en détails, il convient toutefois d'apporter une importante précision **quant à la portée exacte de cette décision de la commission de recours amiable**, différente selon qu'elle se prononce sur l'indu de RSA activité ou sur la prime d'activité.

En effet, s'agissant de la décision de récupération de **RSA activité**, qui est une décision prise au nom de l'Etat, les dispositions applicables ne prévoyaient aucun recours administratif préalable obligatoire (RAPO) – ainsi que vous l'aviez déjà incidemment souligné dans votre avis *Mme P...*³ de 2011. Dans ces conditions, la sollicitation de la commission de recours amiable s'inscrivait dans le cadre d'un recours gracieux non obligatoire. Or, vous savez que la décision individuelle de refus consécutive à un tel recours ne se substitue pas à la décision initiale de récupération, **de sorte que l'invocation des vices propres dont elle serait entachée est inopérante** – voyez en ce sens vos décisions *Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines*⁴ de 2009 et *Y...*⁵ de 2012⁶. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 212-1 du CRPA ne pouvait donc être utilement invoqué contre cet indu, et vous pourrez – en cassation – substituer ce motif de pur droit au terrain factuel retenu par le tribunal.

S'agissant en revanche de la **prime d'activité** qui a succédé au RSA activité, l'article L. 845-2 du code de la sécurité sociale (CSS) organise un RAPO devant la commission de recours amiable avant toute sollicitation de la juridiction administrative. Dans la mesure où la décision prise sur RAPO se substitue à la décision initiale⁷, le moyen contestant la régularité de la seconde décision est cette fois bien opérant et vous aurez donc, dans cette mesure, à vous confronter au moyen d'erreur de droit⁸.

Dans cette optique, il convient tout d'abord de revenir sur la portée de l'exigence prévue à l'article L. 212-1 du CRPA, lequel a repris des dispositions figurant auparavant à l'article 4 de la loi du 12 avril 2000. A la différence de la levée de l'anonymat prévue à l'article L. 111-2, qui vise avant tout à humaniser la relation entre l'administré et l'administration en donnant à cette dernière un visage, l'ambition qui sous-tend cette obligation de signature⁹ est plus pragmatique : elle vise à permettre aux administrés **d'identifier facilement l'auteur de l'acte**, pour qu'ils soient à même de vérifier sa compétence et son impartialité – notamment en cas de contentieux. En somme, pour reprendre les mots de René Chapus, cette obligation permet que « *l'acte rende compte par lui-même du respect de certaines prescriptions en comportant les signes extérieurs de ce respect* »¹⁰.

³ CE, 23-05-2011, *Mme P... et El M...*, n°s 344970 345827, A et les éclairantes conclusions de C. Landais

⁴ CE, Section, 06-03-2009, n° 309922, A (s'agissant d'un rejet de recours gracieux contre un acte réglementaire)

⁵ CE, 11-07-2012, n° 343866, B (s'agissant d'un rejet de recours hiérarchique contre un acte individuel)

⁶ Ce cadre étant plus subtil pour les décisions qui ne se bornent pas à rejeter purement et simplement le recours gracieux : v. sur ce point les conclusions de J. Lessi sur votre décision CE, 20-05-2016, *Société Laboratoires Alcon*, n° 386122, B

⁷ v. désormais art. L. 412-7 du CRPA

⁸ V. CE, 13-03-2019, *CAF de Paris*, n° 418469, B

⁹ V., pour d'intéressants développements, les conclusions de S. Verclytte sur la décision CE, 26-01-2005, *Société CDM*, n° 273111, C

¹⁰ Droit administratif général, 15^e édition, t. 1, n° 1228

Votre jurisprudence, **sans rien sacrifier à la finalité ainsi poursuivie**, a cependant su se départir d'une approche excessivement formaliste. Vous acceptez ainsi que certaines mentions puissent manquer, pourvu que l'auteur de l'acte demeure aisément identifiable¹¹. De même, vous jugez que ces mentions obligatoires peuvent figurer aussi bien sur la décision elle-même que sur la lettre de notification qui l'accompagne¹². Dans le même esprit, enfin, **vous avez prévu des aménagements pour les organismes collégiaux**, en admettant que, pour eux, la signature du président était suffisante¹³. A lire les conclusions de vos commissaires du gouvernement comme les analyses doctrinales, l'on comprend que ce dernier tempérament s'explique par des **considérations de sociologie administrative** tenant, d'une part, à la place prépondérante généralement occupée par le président¹⁴ et, d'autre part, à la perte de temps qu'induirait l'obligation faite à chacun des membres de signer toutes les décisions.

Mais, en l'occurrence, la difficulté du présent litige vient du fonctionnement de ces commissions de recours amiables. Rappelons ici d'un mot que celles-ci¹⁵ constituent une **émanation du conseil d'administration de l'organisme de sécurité sociale** auquel elles se rapportent. A l'origine, elles servaient uniquement de RAPO pour le règlement des litiges relevant du contentieux général de la sécurité sociale, avant que le juge judiciaire ait à en connaître¹⁶. Mais, le législateur a plus récemment décidé de leur confier un rôle supplémentaire dans le contentieux de l'aide sociale, en deux temps. En premier lieu, dans le cadre du contentieux du RSA socle, il a été prévu que le président du Conseil départemental (PCD), devant lequel s'exerce le RAPO, consulte pour avis¹⁷ cette commission¹⁸¹⁹. En second lieu, lors de la création de la prime d'activité par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, il a été décidé que toute réclamation dirigée contre une décision relative à cette prime ferait l'objet d'un RAPO devant cette commission. C'est donc cette fois la commission elle-même qui est devenue l'auteur de la décision déférée devant le juge administratif, et de ce fait comptable des obligations posées par le CRPA.

Or, les commissions rattachées aux CAF, dans les dispositions applicables au litige, **étaient composées de deux administrateurs choisis par les représentants des salariés et de deux administrateurs choisis parmi les représentants des non-salariés**²⁰. Cette subtile composition paritaire explique sûrement que ces textes faisaient de la désignation d'un

¹¹ Par exemple, vous vous contentez de l'initiale du prénom lorsque cette imprécision ne suscite aucune ambiguïté (CE, 28-11-2003, *Mme R... épouse D...*, n° 249389, B ; CE, 27-07-2005, *M. Martineau et autres*, n° 271637, C ; v. *a contrario* en cas d'absence de prénom CE, 28-05-2010, *Mo...*, n° 328686, B) et vous admettez la légalité d'un acte qui, quoique ne comportant ni le nom ni le prénom de son signataire, émane d'un maire bien connu de l'administré requérant (CE, 03-06-2013, *Commune de Lamastre*, n° 342673, B ; CE, 07-05-2012, *Commune de Lapalud*, n° 337077, B ; v. aussi en ce sens CE, 04-06-2012, *Commune de Clamart et Commune de Drancy*, n°s 353655 353661 357235, B)

¹² CE, 30-12-2003, *Société Arab Bank PLC*, n° 257546, C

¹³ CE, 05-11-2003, *H...*, n° 238817, B et les conclusions de R. Schwartz ; CE, 28-11-2003, *Mlle Z...*, n° 249729, C. Cette solution a ensuite été étendue aux jurys de concours (CE, 20-03-2009, *Coniveunq*, n° 314658, B)

¹⁴ V. sur ce point *La signature de la décision administrative*, S. Saunier, RFDA 2010.489

¹⁵ Dénommées « commission de recours gracieux » avant l'intervention du décret n° 86-658 du 18 mars 1986

¹⁶ Dans ce cadre, la commission était en principe (Car le CA de l'organisme pouvait aussi décider de lui déléguer le pouvoir décisionnel (v. art R. 142-4 du CSS)) amenée à rendre un simple avis pour éclairer la décision prise par le conseil d'administration de l'organisme concerné (art. R. 142-1)

¹⁷ Lequel avis peut être tacite - art. R. 262-90 du CASF

¹⁸ Sauf mention contraire dans la convention liant cette collectivité à la CAF (art. R. 262-89 du CASF)

¹⁹ Dans ce cadre, pour rapprocher la commission de son nouveau champ de compétence, il a été prévu que le PCD pouvait en ajuster la composition en y nommant deux personnes avec voix délibérative (Art. R. 262-87 CASF)

²⁰ art. 6 de l'arrêté du 19 juin 1969 - Même si cette composition est vraisemblablement illégale : v. CE, 1 CJS, 04-11-2016, *Société B Braun Medical*, n° 398443, C

président une simple faculté²¹. Dans ces conditions, sous l'empire de ces anciens textes, il nous semble que, pour satisfaire aux exigences du CRPA, la décision devait être signée soit par le président désigné, soit, à défaut, par **l'ensemble** des membres de la commission.

L'application de ce cadre d'analyse à l'affaire doit conduire à l'annulation du jugement. En effet, la décision de la commission du 22 mai 2017 – dont rien ne laisse à penser qu'elle serait un simple ampliatif²² – comporte **seulement une signature**, sans autre indication quant au nom, prénom et qualité de l'auteur de l'acte et alors qu'il ne ressort même pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un président aurait été désigné. Par ailleurs, si le courrier de notification est signé par la directrice de la caisse, cette signature ne saurait en tout état de cause pallier le vide de la décision, dans la mesure où l'intéressée ne fait pas partie de cette commission. Il apparaît donc que le tribunal s'est montré trop souple en écartant le moyen : vous devrez par suite annuler dans cette mesure l'article 2 de son jugement pour erreur de droit.

Relevons pour finir que désormais²³, pour les CAF²⁴, **les nouveaux textes²⁵ ne prévoient plus la possibilité de désigner un président**. A nos yeux toutefois, cette dernière modification ne change pas le cadre d'analyse : quoique nous n'ayons pas identifié de précédent topique, il nous semble en effet qu'un organisme collégial dispose toujours, **même sans texte²⁶**, de la faculté de désigner un président pour organiser ses débats et signer les décisions au nom de l'organisme. Le silence des textes fait en revanche obstacle à ce qu'un tel président de fait puisse jouir d'autres prérogatives, et notamment d'une voix prépondérante²⁷. Aussi, pour satisfaire aux exigences du CRPA, il nous semble qu'en l'état actuel du droit, les décisions prises sur RAPO s'agissant de la prime d'activité peuvent être signées soit par l'ensemble des membres de la commission soit par le président dont ils auraient décidé de se doter²⁸.

PCMNC :

- **Annulation de l'article 2 du jugement en tant qu'il s'est prononcé sur l'indu de prime d'activité ;**
- **Au renvoi, dans cette mesure, de l'affaire au tribunal administratif de Nîmes ;**
- **Au rejet du surplus des conclusions restant en litige.**

²¹ Art. 9 de l'arrêté du 19 juin 1969

²² CE, 11-06-1982, *M. Le Duff*, p. 220

²³ Depuis l'intervention du décret n° 2018-199 du 23 mars 2018

²⁴ Et par assimilation, pour la CCSS de Lozère puisque l'organisme assurant les missions relevant de plusieurs branches ou régimes est incité à créer différentes CRA dont la composition est adaptée à ses différents champs d'intervention – art. R. 142-2

²⁵ A cette occasion, la composition de la commission est devenue impaire, puisqu'aux deux représentants des assurés sociaux et aux deux représentants des employeurs et des travailleurs indépendants s'ajoute un cinquième membre, choisi parmi les autres catégories d'administrateurs (Art. R. 142-2 du CSS) – ce membre devant être choisi, pour la CCSS, parmi le vivier énuméré au 4° de l'article R. 216-3 du CSS

²⁶ V. l'ensemble de la jurisprudence sur la compétence en premier ressort du Conseil d'Etat pour les organismes collégiaux à compétence nationale, en particulier CE, 28-07-2000, *Dakar*, n° 212941, A

²⁷ V. en ce sens : CE, 09-12-2005, *Assemblée nationale*, n°s 271315 274396, A

²⁸ Précisons enfin que la circonstance que l'article R. 142-4 prévoit désormais que le secrétaire de la commission, désigné par le conseil parmi les agents de l'organisme, réalise « l'ensemble des actes de procédure relevant de la commission » ne suffit pas à estimer qu'une lettre de notification comportant la signature ainsi que les nom, prénom et qualité de ce secrétaire satisfait aux exigences de l'article L. 212-1. En effet, cette seule incise ne permet pas de regarder ce secrétaire comme l'auteur de la décision au sens de cet article.