

N° 437179

Mme C...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 31 mars 2021

Lecture du 21 avril 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Sous ses apparences anodines, cette affaire va vous permettre de préciser la portée de **deux de vos jurisprudences**, ces compléments étant d'autant plus utiles qu'ils se rapportent à un contentieux de masse – à savoir celui de la récupération des indus d'aide sociale.

Le litige se noue après que la CAF de la Gironde a mis à la charge de Mme C... un indu de RSA d'environ 4 600 euros. Le département ayant rejeté son RAPO contre cette décision, l'intéressée a saisi le tribunal administratif de Bordeaux. Les premiers juges ont fait droit à sa demande d'annulation **en accueillant le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision départementale**, mais ils ont en revanche rejeté ses conclusions tendant au remboursement des sommes déjà retenues par l'organisme payeur. Mme C... se pourvoit en cassation contre ce jugement en tant qu'il a rejeté ses conclusions à fin d'injonction ; en réaction, le département présente un pourvoi incident contestant l'annulation décidée par le tribunal.

Il nous semble que ces deux pourvois sont fondés.

S'agissant du pourvoi principal, la requérante soutient que les juges du fond ont commis une erreur de droit en rejetant sa demande de remboursement au motif que l'annulation de la décision du département n'impliquait pas, « *compte tenu du motif de l'annulation, le remboursement des sommes éventuellement retenues par l'organisme payeur* ». A dire vrai, cette motivation, ramassée et sibylline, n'est pas évidente à comprendre.

Ceci étant, par quelque bout qu'on le prenne, un tel raisonnement **nous paraît se heurter frontalement à votre jurisprudence Mme G...**¹. Par cette décision de Section en effet, vous avez jugé qu'en cas d'annulation de la décision ordonnant la récupération de l'indu, « *lorsque tout ou partie de l'indu d'allocation de RSA a été recouvré avant que le caractère suspensif du recours n'y fasse obstacle, il appartient au juge, s'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de rembourser la somme déjà recouvrée, de déterminer le délai dans lequel l'administration, en exécution de sa décision, doit procéder à ce remboursement,*

¹ CE, Section, 16-12-2016, n° 389642, A

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.

sauf à régulariser sa décision de récupération si celle-ci n'a été annulée que pour un vice de forme ou de procédure ». Au regard de ce mode d'emploi très pédagogique, et alors même que Mme C... avait présenté des conclusions tendant au remboursement des sommes déjà recouvrées, il est clair que le tribunal ne pouvait refuser d'y faire droit en se fondant sur le motif d'annulation qu'il avait retenu.

Il nous faut apporter à ce stade **trois précisions supplémentaires**.

Premièrement, il nous semble évident que **cette injonction de remboursement** trouve aussi à s'appliquer dans les cas où, comme ici, l'illégalité accueillie est propre à la décision prise sur RAPO, c'est-à-dire alors même qu'elle n'entacherait pas la décision initiale de la CAF sur la base de laquelle les recouvrements litigieux ont été effectués. En effet, le propre d'une décision prise sur RAPO est de se substituer rétroactivement à la décision initiale, de sorte que l'illégalité de cette seconde décision contamine nécessairement les prélèvements opérés avant son intervention. A cet égard, votre approche est sur ce point asymétrique puisque vous savez qu'en vertu de votre jurisprudence *H...*², vous acceptez en revanche que certaines irrégularités entachant la décision initiale soient neutralisées du fait de l'intervention de la seconde décision³.

Deuxièmement, vous pourriez saisir l'occasion de cette affaire **pour actualiser le considérant de principe issu de votre décision G... au regard des évolutions ultérieures de vos pouvoirs d'injonction**. En effet, depuis la loi du 23 mars 2019⁴, vous pouvez prescrire des injonctions d'office, de sorte que nous ne voyons plus l'intérêt de maintenir l'incise exigeant que vous soyez saisis de conclusions en ce sens.

Troisièmement, en l'état, votre considérant de principe ne permet pas à l'administration d'échapper au remboursement via la régularisation **lorsque sa décision initiale a été annulée pour incompetence** : cette échappatoire a en effet été circonscrite aux seules censures pour un vice de forme ou de procédure. La configuration d'espèce, qui concerne une incompetence liée à une supposée absence de délégation de signature, invite donc à s'interroger sur l'opportunité d'une extension du champ de cette régularisation.

En réalité, votre décision – même éclairée par les conclusions – ne permet pas de comprendre pourquoi vous avez exclu que l'incompétence **puisse être une illégalité régularisable**. L'explication la plus probable⁵ à nos yeux est que la solution retenue a entendu s'inscrire dans la lignée de la décision *Commune d'Emerainville*⁶, rendue elle aussi en Section 5 mois plus tôt. Or, à cette occasion, si vous avez reconnu qu'en cas d'annulation par le juge d'une décision octroyant une subvention, l'administration pouvait opter pour la régularisation plutôt

² CE, Section, 18-11-2005, n° 270075, A

³ V. sur ce point nos conclusions sur la décision CE, 18-03-2020, *Département de la Loire*, n° 424413, B

⁴ De programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

⁵ Le fichage de votre décision plaide en ce sens

⁶ CE, Section, 01-07-2016, *Commune d'Emerainville et syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, n°s 363047-134, A

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.

que d'avoir à recouvrer les sommes déjà versées, vous aviez circonscrit cette faculté **aux seuls cas d'annulations pour des illégalités de forme ou de procédure**. Dans ses conclusions sur cette affaire, V. Daumas n'excluait pourtant pas que certaines incompétences puissent entrer dans le champ de la régularisation⁷. Vous pourriez alors déduire de ce contraste qu'il n'y a pas lieu de revenir sur un silence décidé en toute connaissance de cause en formation supérieure. Par ailleurs, la différence de nature entre l'incompétence, « *réputée mère de tous vices parce qu'elle touche à la condition même de possibilité d'édition de l'acte* », et l'irrégularité formelle ou de procédure, « *relative aux seules conditions d'élaboration d'un acte que son auteur avait le pouvoir d'édicter* »⁸ pourrait également vous conforter dans l'idée de ne pas modifier votre considérant de principe sur ce point⁹.

A la réflexion toutefois, nous pensons que vous devez **ouvrir cette forme de régularisation aux cas d'annulations pour incompétence**, et ce pour deux séries de considérations.

Premièrement, votre décision *G...* n'est jamais que la déclinaison, **à l'hypothèse spécifique des indus de RSA**, d'une approche jurisprudentielle plus transversale relative aux conséquences à tirer de l'annulation d'un titre exécutoire¹⁰. Or, dans ce champ élargi, vous avez déjà admis que l'injonction de remboursement consécutive à l'annulation d'un ordre de recette pour incompétence soit subordonnée à l'absence de délivrance, par l'administration, d'un nouveau titre de perception régulier dans un délai fixé par le juge¹¹. Au bénéfice de cette remise en perspective, nous ne pensons donc pas que cet ajout détonnerait par rapport à votre jurisprudence.

Deuxièmement, il ne s'agit pas ici de régulariser un acte au stade du débat de légalité en le purgeant rétroactivement de son vice mais de régulariser une situation de fait au stade de l'injonction. Autrement dit, **l'acte juridique vicié disparaît bien de l'ordre juridique** et c'est un nouvel acte qui doit venir confirmer la récupération en lui offrant une base de droit¹² : ce n'est donc pas l'annulation qui est conditionnelle, mais seulement l'injonction. Aussi, pour que l'administration n'ait pas à rembourser l'allocataire en exécution de cette décision de justice, il faut donc qu'elle soit encore en mesure de reprendre un titre intégralement nouveau dans des conditions légales, notamment au regard des règles de prescription. A cette aune, l'on s'aperçoit alors que l'injonction conditionnelle en cause vise simplement à éviter des allers-retours aussi inutiles que déceptifs, qui verraient l'administré récupérer temporairement les sommes en cause avant de se les voir prélever une seconde fois. Compte tenu de cette

⁷ pour le citer : « *lorsqu'un acte d'une autorité administrative compétente pour le prendre émane d'une personne ou d'un organe qui, au sein de cette autorité, n'était pas la bonne personne ou le bon organe, nous ne verrions pas d'obstacle à ce qu'une telle incompétence, interne à l'autorité administrative, puisse être régularisée si la personne ou l'organe effectivement compétent s'approprie le contenu de l'acte* ».

⁸ Conclusions A. Bretonneau sur CE, assemblée, 18-05-2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, A

⁹ En ce sens, nous relèverons aussi que vous relevez d'office l'incompétence et que vous refusez de la danthonyser. De même, vous jugez inopérants en excès de pouvoir tous les moyens de légalité externe dirigés contre un acte réglementaire contesté par voie d'exception ou dans le cadre d'un refus d'abroger, sauf le moyen d'incompétence (décision *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (précitée))

¹⁰ Sur cette assimilation, nous renvoyons aux conclusions de J. Lessi sur la décision *G...*

¹¹ CE, 11-12-2006, *Mme Mas*, n° 280696, A ; CE, 16-03-2011, *Ministre de la défense et des anciens combattants c/ Compagnie China Shipping France Container Lines*, n° 324984, A

¹² *La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation*, H. Bouillon, AJDA 2018.142

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.

préoccupation finaliste, il nous semble que le recours à une telle injonction ne doit être exclu que dans les cas où **l'illégalité retenue révèle que le sens de la décision initiale ne peut être maintenue**¹³. Or, à l'évidence, l'incompétence – à tout le moins l'incompétence interne à l'autorité administrative concernée – ne relève pas de ces hypothèses.

Vous pourrez alors en venir au **pourvoi incident** formé par le département en tant que le jugement a annulé sa décision.

Précisons d'emblée que vous admettez qu'un **pourvoi incident est recevable contre un jugement prononçant une annulation** alors même que le pourvoi principal cible uniquement le rejet des conclusions à fin d'injonction¹⁴. Une telle solution, qui se refuse à appréhender ces contentieux comme deux litiges distincts, est tout à fait logique dès lors que l'injonction, limitée à ce qu'implique nécessairement la décision, constitue une sorte d'accessoire du litige principal, du sort duquel elle dépend directement¹⁵.

Vous pourrez ainsi examiner l'unique moyen d'erreur de droit soulevé au soutien du pourvoi, qui reproche aux premiers juges d'avoir accueilli **le moyen d'incompétence du signataire en raison de l'absence de délégation de signature**. Devant le tribunal, ce moyen avait été soulevé à l'aveugle par la requérante ; c'est uniquement parce que le département n'a pas défendu que les premiers juges ont estimé que cette délégation n'existait pas, et qu'ils ont censuré la décision pour ce motif. En cassation, le département se réveille et produit la délégation de signature régulièrement publiée au recueil des actes. Aussi, comme votre jurisprudence se satisfait de cette modalité de publication pour juger la délégation opposable¹⁶, il est désormais constant que le moyen était en réalité infondé.

Cette **configuration très pure** vous invite à réfléchir aux offices respectifs du juge du fond et du juge de cassation sur ce point. Soulignons que cette question n'est pas neutre car une telle configuration est en réalité fréquente dans les contentieux sociaux, où semblable moyen d'incompétence est souvent esquissé « au petit bonheur la chance » tandis que les administrations, confrontées à l'afflux de requêtes, n'ont pas toujours le temps, les moyens ou l'envie de défendre.

S'agissant de l'office du juge du fond, deux séries de rappel doivent être faits.

Premièrement, **un moyen d'incompétence tiré du défaut de délégation régulièrement publiée est d'ordre public à double détente** : la compétence de l'auteur de l'acte litigieux est en effet subordonnée à l'existence même de cette délégation¹⁷, tandis que la publication régulière de cette dernière détermine sa capacité à produire des effets de droit à l'égard des

¹³ V. en ce sens les conclusions de V. Daumas, déjà évoquées

¹⁴ S'agissant d'un appel incident en excès de pouvoir : CE, 21-11-2008, *Leclercq*, n° 302144, B. Pour une application en cassation dans un litige de plein contentieux : CE, 10-02-2016, *Société SMC2 et autres*, n° 382148-154, B

¹⁵ Sur cette idée, v. les lumineuses conclusions d'A. Courrèges sur *Leclercq* (précité)

¹⁶ CE, 30-09-1960, *sieur Jauffret*, n° 46282, p. 504 ; CE, Assemblée, 15-10-1999, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Savigny-le-Temple*, n° 196548, A

¹⁷ CE, 19-06-1981, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n°s 18919 22806, C

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.

tiers¹⁸, renvoyant ainsi à la question de son applicabilité *rationae temporis*¹⁹. L'examen de ce moyen relève ainsi de l'office du juge et **non d'un quelconque régime probatoire à la charge des parties**. Autrement dit, ce qui compte, ce n'est pas ce qui figure au dossier mais bien la réalité, de sorte que le juge ne saurait se contenter de l'absence de réponse de l'administration pour accueillir le moyen, quand bien même il aurait diligenté une mesure d'instruction infructueuse. Il doit, le cas échéant, **pallier le silence de la défense** en allant rechercher, de lui-même, l'existence de cette délégation. Certes, nous avons tout à fait conscience que **cette approche théorique se heurte à un important écueil pratique**, tenant au fait que les délégations en cause figurent dans des recueils administratifs à l'accessibilité et à la navigabilité encore incertaines. Pour autant, ces circonstances concrètes ne sauraient à nos yeux rétroagir sur ce qui est attendu du juge dans le cadre de son office.

En revanche, et c'est le deuxième rappel que nous souhaitons faire ici, **ces difficultés pratiques ont justifié que vous élaboriez des solutions pragmatiques** visant à cantonner les contraintes induites par l'examen d'un tel moyen.

C'est ainsi, d'une part, que vous acceptez – depuis une décision *Ferjani* de 2001²⁰ – que le **juge écarte de lui-même ce moyen sans avoir à soumettre la délégation au contradictoire**, dès lors qu'il constate que cet arrêté a été régulièrement publié. Cette jurisprudence expédiente constitue une réponse au constat selon lequel le moyen d'incompétence pour défaut de délégation est soulevé de façon quasi-automatique, et elle prend racine dans le fait que, par elle-même, la délégation ne prête pas **véritablement à débat quant à sa portée**, l'essentiel étant que son existence et la date exacte de sa publication soient connues. Certes, depuis, par une décision *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres*²¹ de 2017 vous avez, dans une configuration analogue, écarté un moyen tiré de la méconnaissance du contradictoire en relevant non seulement que les actes avaient été régulièrement publiés au bulletin municipal mais aussi qu'ils étaient consultables sur le site internet de la ville. Ceci étant, il nous semble que cette solution, quoique fichée sur ce point, reste très liée aux circonstances d'espèce dans la mesure où, pour écarter le moyen d'incompétence, le juge du fond avait dû prendre en compte d'autres actes réglementaires que l'arrêté de délégation de signature – en l'occurrence divers documents relatifs à l'organisation et aux missions d'une direction. C'est ce qui explique, selon nous, votre plus grande prudence. Autrement dit, cette décision ne saurait être regardée comme ayant entendu subordonner la possibilité pour le juge d'écarter de lui-même un tel moyen d'incompétence à une condition supplémentaire, tenant à l'accessibilité concrète, via internet, de la délégation de signature pertinente. En un mot, la seule vérification de la publication de l'arrêté au recueil des actes continue donc à suffire.

¹⁸ CE, 07-07-1999, *Glaichenhaus*, n° 197499, A

¹⁹ CE, Section, 11-12-1959, *Commissaire du gouvernement près de la Commission de répartition de l'indemnité des nationalisations tchécoslovaques*, n°s 40707 40708 40709, p. 674 ; CE, 06-07-1988, *SARL « Les résidences de la plage »*, n° 56821, B ; CE, 28-07-1995, *Ville de Paris*, n° 115670, B

²⁰ CE, 26-09-2001, *Ferjani*, n° 206386, B

²¹ CE, 19-06-2017, n°s 394677 397149, B

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.

D'autre part, vous avez récemment²² dérogé à la règle fixée par votre décision de Section *Lassus*²³, **en estimant que le juge était obligé de tenir compte de la preuve de la publication régulière d'un arrêté portant délégation de signature produit après la clôture de l'instruction**, y compris dans le cas où le défendeur était en mesure de la produire avant cette clôture. Par ricochet cette solution, qui s'explique là encore par le souci d'éviter les annulations déconnectées de la réalité, nous semble rendre moins utile la pratique consistant à diligenter une mesure d'instruction auprès du département en vue d'obtenir la délégation en cause puisque, désormais, vous admettez que l'administration se réveille « au dernier moment », après le coup de semonce de l'audience publique et des conclusions, pour s'éviter *in extremis* une censure infondée.

Au bénéfice de ces explicitations, la formulation du tribunal nous paraît déjà perfectible puisqu'en indiquant que « *le défendeur ne justifie pas de l'existence d'une délégation de signature* », elle paraît s'inscrire dans une logique probatoire inadaptée. Mais, plutôt que de vous saisir de cette rédaction qui relève davantage de la maladresse, **nous vous invitons à profiter de cette affaire pour juger que vous pouvez tenir compte d'une délégation de signature pourtant produite pour la première fois en cassation par l'administration** pour censurer le jugement. En effet, à nos yeux, une telle censure revient à sanctionner l'erreur de droit commise par le premier juge quant à l'existence et à l'applicabilité d'un acte réglementaire qui était en débat devant lui, de sorte que ce moyen ne saurait être regardé comme inopérant car nouveau en cassation²⁴. Vous devrez donc, pour ce motif, faire droit au pourvoi incident du département.

PCMNC :

- **A l'annulation du jugement ;**
- **Au renvoi de l'affaire devant le tribunal de Bordeaux ;**
- **Au rejet du surplus des conclusions de Mme C...**

²² CE, 08-07-2020, *société CV le 118 résidence* n° 420570, B

²³ CE, section, 05-12-2014, *M. Lassus*, n° 340943, A

²⁴ V. par analogie une censure pour erreur de droit d'une disposition réglementaire qui était encore en vigueur : CE, 22-11-1996, *Ranvier*, n° 159313, C

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.