

N° 461138 – Société Immo Toulouse
N° 461139 – M. V...

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 20 septembre 2023
Lecture du 4 octobre 2023

CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, Rapporteuse publique

L'article R.123-220 du code de commerce, dans sa rédaction applicable aux litiges, charge l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de tenir un répertoire national des personnes physiques exerçant de manière indépendante une profession non salariée, des personnes morales de droit public ou de droit privé, des institutions et services de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que de leurs établissements, lorsqu'ils relèvent du registre du commerce et des sociétés, du répertoire des métiers, qu'ils emploient du personnel salarié, ou qu'ils sont soumis à certaines obligations fiscales.

L'article R.123-224 du même code, dans sa rédaction applicable aux présents litiges, dispose ainsi que l'attribution des numéros d'identité, par l'INSEE, aux personnes inscrites et à leurs établissements est effectuée, soit à l'occasion de la demande d'immatriculation au RCS ou de la déclaration au répertoire des métiers, soit à l'occasion de la déclaration d'activité prévue par l'article L. 123-1-1 du même code, soit à la demande des administrations ou organismes dont la liste est fixée par un arrêté du Premier ministre. Les administrations et organismes compétents pour demander l'inscription d'une personne peuvent également, en application de l'article R. 123-225 du code, demander à l'INSEE la modification des renseignements d'identification figurant dans le répertoire. Au nombre des administrations et organismes ainsi habilités, figurent, à l'article A. 123-81 du même code, les URSSAF, les caisses régionales d'assurance maladie et tout organisme gérant un régime obligatoire de sécurité sociale, lesquels peuvent demander toute inscription en ce qui concerne les professions libérales, les travailleurs indépendants, les non-salariés agricoles et tout employeur de personnel salarié, à l'exclusion des employeurs de personnel domestique.¹

¹ Le cas échéant, l'INSEE vérifie la concordance des renseignements d'identification fournis par les administrations ou organismes dans le cadre de leurs demande d'inscription ou de modification avec les renseignements qui ressortent des demandes d'immatriculation ou d'inscription modificative au RCS, lorsque de telles demandes ont été formulées, l'article R. 123-226 précisant toutefois qu'en cas de non-concordance, seuls les renseignements issus des demandes d'immatriculation au RCS sont pris en considération au répertoire. En

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'article R. 123-231 du code de commerce dispose enfin qu' « *aucun effet juridique ne s'attache à l'identification ou à la non-identification d'une personne inscrite au répertoire. Celle-ci demeure soumise à toute obligation législative, réglementaire ou contractuelle afférente à l'exercice de son activité.* »

Informée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement que des sociétés sous-traitantes de droit lituanien et letton, non déclarées en France, opéraient en réalité leur activité depuis les sièges sociaux de leurs sociétés françaises donneuses d'ordres, les sociétés Trans Inter Sud-Ouest de fret (TISOF) et Transports logistique internationale groupage affrètement (LIGA), l'URSSAF de Midi-Pyrénées a demandé à l'INSEE l'inscription au répertoire national de ces sociétés sous-traitantes étrangères, avec pour adresse celle des sièges sociaux de leurs donneuses d'ordres françaises.

Cette inscription a, d'une part, donné lieu devant l'ordre judiciaire à un contentieux engagé par les sociétés TISOF et LIGA, qui ont demandé au juge des référés d'enjoindre à l'URSSAF de procéder à la désinscription et la radiation de l'adresse de leurs sièges sociaux de ces sociétés étrangères. Par un arrêt du 2 décembre 2020 (Cass. com., 2 décembre 2020, n° 18-26.709), la Cour de cassation a décliné la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître de ce litige, au motif qu'il mettait en cause une décision unilatérale prise dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par une personne privée chargée d'une mission de service public administratif.

Cette inscription d'office a, d'autre part, été contestée par les propriétaires des immeubles donnés à bail aux sociétés LIGA et TISOF et dont l'adresse a été portée au répertoire comme abritant les sociétés lettones et lituaniennes.

Le code de commerce n'ouvrant qu'aux personnes inscrites ou aux administrations et organismes mentionnés à l'article R. 123-224 la faculté de demander à l'INSEE tant l'inscription initiale que la correction des informations figurant dans le répertoire, les propriétaires de ces locaux n'ont pas saisi directement l'INSEE d'une demande de rectification. Ils ont en revanche adressé à l'URSSAF des demandes tendant à ce que cet organisme « *retire ses décisions d'inscription d'office* » et fasse « *effacer toute référence à (leur) propriété* » dans le répertoire – c'est-à-dire à ce que l'URSSAF demande à l'INSEE de radier ou à tout le moins de modifier l'adresse de ces entreprises étrangères portée dans le répertoire – avant de contester devant le TA de Toulouse le rejet implicite de leurs demandes.

Par ordonnances rendues sur le fondement du 2° de l'article R. 222-1 du CJA, le président de la 2e chambre du tribunal a rejeté ces demandes comme ne relevant manifestement pas de la

revanche, lorsqu'une personne, qui a été inscrite au répertoire à la demande d'une administration ou d'un organisme mentionné à l'article R. 123-226, demande à l'INSEE la modification des renseignements d'identification enregistrés la concernant, et que cette personne n'est pas assujettie à l'immatriculation au RCS, l'INSEE ne procède à la modification demandée qu'avec l'accord de l'administration ou organisme ayant sollicité l'inscription de la personne concernée.

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.

compétence de la juridiction administrative. La présidente de la 2e chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux, retenant la compétence de l'ordre administratif, a annulé ces ordonnances puis, statuant par la voie de l'évocation, rejeté les demandes devant le tribunal par application du 7° du même article, au motif qu'elles ne contenaient que des moyens inopérants ou des moyens n'étant assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien. La société Immo Toulouse et M. V... se pourvoient en cassation contre ces ordonnances.

S'ils ne critiquent pas la solution de compétence de la juridiction administrative retenue par le juge d'appel, mais uniquement le délai dans lequel la cour a rendu son arrêt ainsi que son appréciation sur le sérieux de leurs moyens, il apparaît toutefois indispensable de vous assurer, implicitement, de cette compétence.

L'INSEE étant une direction du ministère de l'économie et des finances, le contentieux de ses décisions relève de la juridiction administrative. Si vous avez déduit des dispositions de l'article R. 123-231 du code de commerce que la décision d'inscription au répertoire national prise par l'INSEE ne fait pas grief à la personne inscrite et n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, vous admettez en revanche la justiciabilité du refus opposé par l'INSEE à une personne inscrite de modifier les renseignements la concernant qui figurent dans ce répertoire, notamment le classement de son activité (CE, 11 janvier 1985, C..., n° 43712, p. 9).

Le présent litige n'est toutefois pas dirigé contre les opérations d'inscription par l'INSEE, mais contre le refus de l'URSSAF de retirer la demande d'inscription qu'il avait adressée sur ce fondement à l'INSEE ou à tout le moins, de demander à ce dernier la modification des renseignements d'identification figurant dans le répertoire.

Si des arrêts anciens retiennent des formulations larges, évoquant les décisions qu'une personne privée chargée d'une mission de service public administratif est amenée « à prendre dans la sphère de (ses) attributions » de service public (CE, Assemblée, 31 juillet 1942, M..., n° 71398, p. 239), la reconnaissance de la compétence administrative pour connaître du contentieux de l'annulation de décisions individuelles prises par des personnes privées conduit aujourd'hui, en règle générale, à croiser deux critères : celui du service public et celui de l'exercice de prérogatives de puissance publique (v. par ex. TC, 6 novembre 1978, B..., n° 2087, au Recueil ; TC, 6 juillet 2015, UGECAM, n° 4010, aux Tables ; TC, 24 avril 2017, Société B. Braun Medical, n° 4077, aux Tables ; CE, 20 octobre 2014, Association « Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoir », n° 365447, aux Tables ; TC, 28 avril 1980, Mme G... c/ Hôpital psychiatrique de Sainte-Marie de l'Assomption, n° 02140, T. p. 641 ; CE, 29 juillet 1994, X..., n° 102334, au Recueil). Ainsi, sont des actes administratifs les décisions d'organismes privés chargés d'un service public par lesquels ces organismes exercent, en vue de l'accomplissement de la mission de service public dont ils sont chargés, des prérogatives de puissance publique (CE 27 juin 2001, Caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Garonne, n° 224115, T. p. 790).

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 l'espèce, les décisions litigieuses de l'URSSAF se rattachent à la mission, pouvant être qualifiée de service public administratif, d'établissement et de tenue à jour du répertoire national des entreprises, à laquelle les articles R. 123-224, R. 123-226 et A. 123-81 du code de commerce associent directement les URSSAF en leur confiant un rôle d'initiative – l'INSEE n'ayant, quant à lui, qu'un rôle matériel. En outre, en ce que l'inscription demandée permettra par la suite, grâce à leur numéro d'identification au répertoire, de faciliter le suivi de l'accomplissement par les personnes inscrites de leurs obligations sociales, la décision par laquelle une URSSAF demande à l'INSEE d'inscrire d'office une personne au répertoire national n'apparaît pas sans lien avec les exigences liées au bon exercice ultérieur des missions de recouvrement des cotisations sociales et de vérification de l'exhaustivité, de la conformité et de la cohérence des informations déclarées par les employeurs susceptibles d'affecter ces cotisations confiées par l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale aux URSSAF.

Par ailleurs, et bien que l'inscription en elle-même soit sans effet juridique pour la personne inscrite en vertu des dispositions précitées de l'article R. 123-231 du code, une telle demande d'inscription ou de modification d'office nous paraît pouvoir être regardée, compte tenu, d'une part, des dispositions du code de commerce réservant cette faculté uniquement à certaines administrations et organismes chargés d'une mission de service public, et d'autre part, de ce que cette demande s'impose tant à l'INSEE qu'à la personne dont l'inscription est demandée, comme manifestant l'exercice d'une prérogative de puissance publique. A cet égard, votre décision de Section Z... du 13 janvier 1961 (n° 43548, p. 32), qualifie d'actes administratifs les décisions prises par les organismes privés chargés d'une mission de service public « qui s'imposent » aux usagers intéressés.

Le contentieux dirigé contre de telles décisions prises sur le fondement des articles R. 123-224 ou R. 123-226 du code de commerce n'étant, par ailleurs, pas relatif à l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole au sens de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, et n'étant pas davantage afférent au recouvrement-même des contributions, versements et cotisations au sens de cet article, il ressortit par suite à la compétence de l'ordre administratif.

Si c'est donc à bon droit que la présidente de la 2^e chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé les ordonnances par lesquelles le président de la 2^{ème} chambre du TA de Toulouse avait rejeté les demandes de la société Immo Toulouse et de M. V... sur le fondement du 2^o de l'article R. 222-1 du CJA, et qu'elle a ensuite statué sur ces demandes par voie d'évocation, les requérants nous semblent en revanche fondés, pour les motifs que nous allons indiquer ci-après, à soutenir qu'en statuant un mois et 2 jours après notification des ordonnances du TA sans attendre l'expiration du délai d'appel pour rejeter, après évocation, leurs prétentions en application de l'article R. 222-1 du CJA, la présidente a entaché ses ordonnances d'irrégularité.

L'article R. 222-1 du CJA n'impose expressément aux magistrats mentionnés à cet article d'attendre l'expiration du délai de recours - ou, le cas échéant, la production du mémoire

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.

complémentaire annoncé – avant de rejeter une requête sur son fondement que dans deux hypothèses : d'une part, au 7° de cet article, qui permet le rejet par ordonnance « *après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire* », des requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; et d'autre part, au dernier alinéa, qui autorise le rejet par ordonnance, après l'expiration du délai de recours ou, le cas échéant, la production du mémoire complémentaire annoncé, des requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement. Le 4° de l'article R. 222-1 du CJA permet, quant à lui, de rejeter par ordonnance les requêtes manifestement irrecevables, « *lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens* ».

En l'espèce, la présidente de la 2^e chambre a fait usage de la faculté offerte par la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 222-1 du CJA, en vertu de laquelle « *[certains magistrats des cours] peuvent, de même [par ordonnance], annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° et 7° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application des 1° à 7°.* »

Or d'une part, il nous semble résulter assez naturellement du renvoi ainsi opéré aux 1° à 7° de l'article R. 222-1 du CJA que, lorsque le juge d'appel, après annulation d'une ordonnance prise par les premiers juges sur le fondement des 1° à 5° et 7° de cet article, rejette lui-même les conclusions du requérant par application des 1° à 7°, il doit alors respecter les conditions édictées par ces alinéas, y compris les éventuelles conditions de délai qu'ils fixent.

D'autre part, cette « importation », lorsque le juge d'appel règle, après annulation, l'affaire au fond par application du 7°, de la condition tenant à l'expiration du délai de recours - ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, l'attente de la production de ce mémoire – nous paraît impliquer l'expiration du délai d'appel ou, en cas d'annonce d'un mémoire complémentaire dans la requête d'appel, la production de ce mémoire devant la cour.

Certes, l'évocation ayant pour conséquence la poursuite de la première instance devant la juridiction d'appel – rendant par exemple possible la régularisation de certaines irrecevabilités de l'instance qui ne peuvent en principe plus être couvertes au stade de l'appel – l'on pourrait être tenté d'en déduire que le délai à l'expiration duquel le juge d'appel, statuant par voie d'évocation après annulation d'une ordonnance de tri, peut rejeter la requête par application du 7° de l'article R. 221-1 du CJA, est le délai de recours de première instance contre la décision initiale.

Toutefois, la voie de l'évocation ne prive pas un requérant de la faculté de présenter devant le juge d'appel des moyens nouveaux et ne dessaisit pas ce dernier de ces moyens. Lorsqu'il statue par voie d'évocation, le juge ne doit pas seulement statuer, comme le rappelle votre décision de Section du 4 octobre 1961, *Syndicat du personnel des services publics de la*

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.

préfecture de la Seine (p. 536), sur tous les moyens présentés devant le juge de première instance, y compris ceux qui n'auraient pas été expressément repris en appel : ainsi que le souligne le président Odent (t. 1, p. 675), les juges d'appel optant pour l'évocation sont également saisis de l'ensemble des moyens soulevés en appel, recevables – que soit en cause l'évocation ou l'effet dévolutif – à la seule condition de se rattacher à l'une des causes juridiques qui avaient été invoquées dans le délai de recours devant le tribunal.

Or il résulte de votre jurisprudence sur l'article R. 222-1 du CJA que vous reprenez de ce dernier une lecture ménageant la lettre de ces dispositions avec les tempéraments nécessaires à la loyauté de la procédure contentieuse et l'existence de l'appel.

Dans certains cas, vous constatez qu'il est inutile d'imposer au juge d'attendre. Ainsi, vous avez jugé qu'il ne résulte ni des articles R. 222-1 et R. 612-1 du CJA, ni d'aucune autre disposition ou principe, que, pour rejeter un appel comme manifestement irrecevable en raison de sa tardiveté ressortant de façon certaine des pièces produites à l'appui de la requête, l'auteur d'une ordonnance prise sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du CJA soit tenu d'attendre la production du mémoire complémentaire annoncé dans la requête ni de mettre en demeure le requérant de le produire, une requête entachée de tardiveté n'étant pas susceptible d'être régularisée (CE, 7 juin 2023, *Mme GG...*, n° 458264, aux Tables).

En revanche, alors que le dernier alinéa de l'article R. 222-1 du CJA permet aux magistrats des cours qu'elles mentionnent de rejeter comme non fondés des appels formés contre des ordonnances ayant rejeté, sur le fondement du 4° de cet article, des demandes de première instance manifestement irrecevables, sans encadrer cette faculté dans des conditions de délais, vous avez jugé que, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé et que le magistrat décide qu'il n'y a pas lieu à instruction, il ne peut régulièrement rejeter la requête par ordonnance, en l'absence de production du mémoire complémentaire ou de mise en demeure, sans avoir imparti un délai au requérant pour le produire, en application de l'article R. 611-17 du CJA, et attendu l'expiration de ce délai (CE, 10 juin 2020, *M. BB...*, n° 427806, T. pp. 946-951).

Par ailleurs, lorsqu'un requérant a été invité à présenter ses observations sur un mémoire en défense dans les meilleurs délais, les exigences du caractère contradictoire de la procédure s'opposent à ce que sa requête d'appel soit rejetée comme manifestement dépourvue de fondement sur le fondement du dernier alinéa de l'article R. 222-1 du CJA sans qu'il ait été mis en mesure de connaître le délai dont il disposait pour présenter ses observations (CE, 31 décembre 2020, *Société Nass-y-Beach*, n° 431799, aux Tables).

Or la circonstance que le premier juge avait rejeté la requête par une ordonnance de tri et que le juge d'appel annule cette ordonnance pour irrégularité puis statue par voie d'évocation, ne nous semble pas constituer un motif de piéger le requérant et de le priver de la faculté dont il dispose en principe d'étoffer, dans le délai d'appel, son argumentaire de première instance avant, le cas échéant, d'encourir le rejet de sa demande par application du 7° de l'article R. 222-1 du code.

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.

Par suite, nous vous invitons à juger que les ordonnances attaquées ont été rendues au terme d'une procédure irrégulière.

Après annulation, et en l'absence notamment de toute défense, il nous paraît préférable de renvoyer les affaires devant la cour.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des deux ordonnances de la présidente de la 2^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 7 décembre 2021 ;
- au renvoi de ces affaires devant cette cour ;
- et à ce que l'Etat verse à la société Immo Toulouse et à M. V... la somme de 2 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

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.