

# Le traitement du contentieux de l'APL

novembre 2003



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme et  
de la Mer

# Le traitement du contentieux de l'APL

**C**ette brochure est destinée aux personnes qui assurent l'instruction des dossiers contentieux dans le domaine de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) : il s'agit d'un mémento, dont l'objet est d'être un support à l'instruction des affaires, à la rédaction des mémoires en défense et à l'exécution des décisions d'annulation.

**S**a rédaction a été effectuée par le bureau du droit immobilier et du contentieux de l'habitat (DH1) de la DGUHC.

# Avant propos :

**Une réforme importante** est intervenue pour le contentieux de l'APL avec le décret n°2003-543 du 24 juin 2003 :

- Une des dispositions, qui n'a pas de conséquence directe pour les services déconcentrés en charge du contentieux de l'APL, est la généralisation du ministère d'avocat en appel. En 1<sup>ère</sup> instance (Tribunal Administratif : TA), le requérant n'a pas besoin d'un avocat pour se défendre.
- Une autre disposition emporte davantage de conséquences pour les services déconcentrés puisque l'article 11-II du décret modifiant l'article R 811-1 du Code de Justice Administrative (CJA), prévoit désormais que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur un certain nombre de litiges. Il s'agit de litiges pouvant être tranchés par un juge seul, c'est le cas des litiges relatifs à l'APL ( 3<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> de l'article R 222-13 du CJA). Ainsi, seule la voie de la cassation devant le Conseil d'Etat (CE) sera donc ouverte contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs dans le domaine de l'APL. Cependant, le principe de l'appel est maintenu dans le domaine de l'APL, lorsque les recours (litiges liés à une contestation sur le montant de l'APL ou le bien-fondé d'un indu) comportent des conclusions tendant au versement ou à la décharge de sommes d'un montant supérieur à 8 000 € . De même, un recours indemnitaire tendant au versement d'indemnités d'un montant inférieur à 8 000 € ( 7<sup>o</sup> de l'article R 222-13 du CJA) peut quand même faire l'objet d'un appel s'il y a connexité avec un litige lui-même susceptible d'appel.

**La suppression de l'appel** s'applique aux décisions des tribunaux administratifs rendues à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2003, c'est à dire dont la lecture intervient après le 1<sup>er</sup> septembre et **la généralisation du ministère d'avocat** en appel entre en vigueur pour les requêtes nouvelles enregistrées après le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

En conséquence, il est indispensable de produire un mémoire en défense devant les tribunaux administratifs. Cette remarque valait évidemment avant la réforme, mais elle est d'autant plus pertinente que le ministre ne pourra plus faire appel et notamment dans les cas où l'administration, n'ayant pas produit de mémoire en défense, sera réputée avoir acquiescé aux faits. Seuls les moyens de droit peuvent être invoqués lors d'un pourvoi en cassation contre une décision juridictionnelle et non contre un acte administratif.

Il faut informer les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et les Mutualités Sociales Agricoles (MSA) de cette réforme et les mobiliser afin d'obtenir la transmission de tous les documents nécessaires pour la défense de l'Etat devant les tribunaux administratifs.

Le contenu du mémoire doit être le plus complet possible, exposer les faits et la règle de droit applicable permettant de justifier la légalité de la décision prise. Pour ce faire, vous disposez de ce document actualisé et d'un recueil de jurisprudence APL édité en novembre 2002 et envoyé à toutes les DDE.

# SOMMAIRE

Aborder un <b>dossier contentieux</b>	7
Rédiger un <b>mémoire en défense : cadre général</b>	11
Rédiger un <b>mémoire en défense dans un litige lié à une demande de remise gracieuse de dette</b>	15
Rédiger un <b>mémoire en défense dans un litige lié à une contestation</b>	19
Exécuter une <b>décision d'annulation</b>	23
<b>Pièces à fournir</b> au bureau DH1	29

# Aborder un dossier contentieux

## 1 - Les outils

- ✓ Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) et ses arrêtés d'application, le Code de la Sécurité Sociale (CSS), le Code Général des Impôts (selon les renvois du CCH), le CJA : il faut être attentif à la date de la décision litigieuse, afin de rétablir l'état de droit à cette date, au cas où il y aurait eu des modifications de législation / réglementation.

**Attention :** *Les circulaires ne peuvent, par définition, être réglementaires, et ne peuvent donc constituer un fondement pour l'établissement du bien-fondé d'une décision. Certaines directives du Fonds National de l'Habitation (FNH) sont devenues obsolètes et contiennent des dispositions de valeur réglementaire, qu'elles ne devraient pas avoir. C'est pourquoi, il ne faut plus les invoquer.*

- ✓ Recueil de jurisprudence APL (utiliser de préférence la jurisprudence des Cours Administratives d'Appel (CAA) et du Conseil d'Etat, celle des tribunaux étant exposée à titre indicatif).
- ✓ Manuels de contentieux administratif et de droit administratif récents (par exemple : Chapus - Edition Montchrestien - Collection Domat Droit public).

## 2 - Définir le litige

**a) «Simple» remise de dette ou contestation ?** (selon les moyens articulés par le requérant)

▲ Il s'agit d'un litige lié à une demande de remise gracieuse de dette (sans contestation du bien-fondé de l'indu) quand seuls des moyens d'ordre gracieux sont articulés :

- «Je ne peux pas payer» (situation financière et familiale : ressources trop faibles, chômage, maladie ...),
- «S'il y a un indu, c'est de la faute de la CAF, pas de la mienne, donc je considère que je n'ai pas à payer cet indu» (ne conteste pas le bien-fondé de l'indu, seulement le fait d'avoir à payer alors que c'est la rectification d'une erreur de la CAF qui est à l'origine de l'indu).

■ Il s'agit d'un litige lié à une contestation quand d'autres moyens (seuls ou en plus de moyens gracieux) sont soulevés.

- «Je conteste le calcul du montant de l'APL, je ne dois pas l'indu ; l'indu d'APL n'est pas de tel montant...»

Dans ce cas, il faut vérifier la nature de la demande initiale de l'allocataire auprès de la commission : s'il ne s'agissait que d'une simple demande de remise gracieuse (sans contestation du bien-fondé), l'allocataire est «coincé» (jurisprudence Danglos) et ne peut plus contester le bien-fondé de l'indu devant la juridiction. On répondra alors que les moyens contestant le bien-fondé sont inopérants, eu égard à la teneur de la demande initiale (qu'il faut produire au TA), et on n'abordera le fond (le bien-fondé) qu'à titre subsidiaire. Ne pas oublier également que, toujours dans le cadre d'un litige lié à une «vraie» contestation, les moyens d'ordre gracieux sont inopérants (arrêt CAA Paris - Mazzaggio).

## **b) Les moyens**

Mettre au clair et lister les moyens invoqués par le requérant, en rétablissant (ils sont rarement «ordonnés») l'ordre de présentation consacré (voir Fiche «Mémoire»).

Cela permet

- 1- d'éviter d'oublier de répondre à certains moyens,
- 2- d'éviter de discuter de moyens non soulevés,
- 3- de préparer le plan de la «discussion» du mémoire.

## **c) Etablissement des faits**

C'est un point essentiel, pour vous, pour le juge et pour le requérant, afin de mettre au clair la situation ayant provoqué le litige.

Il faut donc établir une chronologie claire, «explicative», qui expose l'ensemble des « événements » importants pour la compréhension du litige - ce qui vous permet d'ailleurs de repérer les documents / justificatifs qui manquent au dossier et/ou les questions à poser à la CAF.

### **d) Etablissement du droit** (le cas échéant)

Quel est le fondement juridique de la décision attaquée (application de texte(s) à une situation donnée) ?

**Il faut toujours «mettre en doute» le bien-fondé de la décision** : on ne défend sa légalité que lorsqu'on l'a entièrement établie.

En cas de doute ou de difficultés d'interprétation d'un texte, les bureaux FB4 et DH1 sont là pour répondre à vos questions.

### **e) Constitution du dossier**

Le cas échéant, l'établissement des faits et du droit rapporté à la situation du cas d'espèce vous permet de lister les documents / justificatifs (par exemple : fiche de calcul) qui vous manquent, ainsi que les questions à poser à la CAF.

Cette dernière doit répondre à toutes vos demandes et ce dans un temps «correct» eu égard au délai accordé par le TA :

- si vous éprouvez sur ce point trop de difficultés, il peut être utile de demander au Ministère (DH1) d'intervenir auprès de la CAF et également de susciter une rencontre DDE-CAF pour mettre en place des procédures de transmission de documents.
- pour les pièces détruites par la CAF, rappelez à cette dernière que «quand l'administration perd ses dossiers, elle perd ses procès», et tâchez d'obtenir de la CAF, au moins, qu'elle vous transmette avant destruction les pièces (ou copie des pièces) dès lors qu'un contentieux est en cours. Pour cela, il faut que vous informiez la CAF, dès qu'il y a un recours, de la nécessité de conserver les pièces du dossier.

### **f) Faut-il défendre ?**

- Si votre instruction permet de mettre à jour l'illégalité de la décision attaquée, vous devez (si possible) ne pas défendre et demander qu'une nouvelle décision soit prise.
- En matière de remise de dette ou de suspension d'APL, s'il n'y a pas d'illégalité «brute» (droit - fait), mais si vous jugez que l'appréciation portée par la commission risque d'être sanctionnée, vous pouvez toujours voir avec la commission concernée s'il n'est pas opportun de revenir sur la décision.

- Si une nouvelle décision doit être prise, ne pas oublier d'en informer le TA (réponse d'attente l'informant d'un nouvel examen du dossier, si la nouvelle décision ne doit pas intervenir avant longtemps) en lui transmettant copie de la nouvelle décision et en demandant de prononcer, le cas échéant, un non-lieu à statuer.
- Si non, on défend.

# Rédiger un mémoire en défense : cadre général

## 1 - L'affaire

**Au début du mémoire, rappeler :**

- n° d'instance
- nom du requérant
- l'objet de la requête.

## 2 - Le rappel des faits

Chronologie des faits contenant tout ce qui compte pour la compréhension de l'objet du litige : claire, précise, explicative (ne pas oublier que le requérant n'attend parfois qu'une explication... qu'il n'a pas eue précédemment), et véridique (vous écrivez au nom du Préfet, ce qui interdit les approximations...).

**Remarque :** s'il s'agit d'un litige lié à une simple demande de remise gracieuse, comme vous n'avez pas à discuter du bien-fondé de l'indu, il est souhaitable d'exposer ce dernier pour information (du juge et du requérant) dans le rappel des faits.

## 3 - Discussion

**a) Les irrecevabilités** (de la requête)

(Ne vous occupez pas du **droit de timbre**, c'est l'affaire du juge).

- **forclusion** : ne la soulever que si on peut la prouver (production de la copie de l'AR de la décision attaquée)
- **défaut de moyens/de conclusions/d'exposé des faits** (R.411-1 du CJA, ancien article R. 87 du Code des TA-CAA) : non cumulatif (si la requête comporte l'exposé des faits mais pas de moyens, elle est irrecevable) ; à utiliser cependant avec précaution car le juge administratif est très «compréhensif».

- **défaut de qualité pour agir** (R. 431-4 du CJA , ancien article R. 110 Code TA-CAA) : le signataire de la requête doit être soit l'intéressé, soit un avocat, soit un avoué : ni ascendant, ni descendant, ni collatéral, ni ami, ni assistante sociale notamment.

- procédure particulière à l'APL : **défaut de saisine préalable de la commission de recours** (SDAPL ou CRA).

**Remarque :** Le ministère d'avocat en matière d'APL n'est plus obligatoire devant le TA depuis la publication du décret n° 2001-710 du 31 juillet 2001 (modifiant les articles R 431-1 et R 811-7 du CJA). Le décret n°2003-543 du 24 juin 2003 n'a rien changé en la matière sauf pour l'appel devant les CAA.

## **b) La démonstration de la légalité de la décision litigieuse**

▲ Rappeler le(s) moyen(s) invoqué(s) par le requérant : on peut le faire soit en une seule fois en «tête» de la discussion, en numérotant chaque moyen, la discussion devant alors suivre l'ordre ainsi exposé, soit de manière « découpée», l'exposé d'un moyen ouvrant la partie de la discussion consacré audit moyen.

▲ Il faut respecter, au moins «en gros», l'ordre de moyens établis par la jurisprudence :

### 1- Légalité externe

- incompétence du signataire
- vice de procédure
- insuffisance de motivation.

### 2- Légalité interne (le «fond»)

- inexactitude des faits retenus
- erreur de droit
- erreur manifeste d'appréciation
- détournement de pouvoir (indiqué pour mémoire, car vous en rencontrerez rarement en matière d'APL)

▲ Ne répondre qu'aux moyens soulevés par le requérant, et répondre à tous les moyens soulevés. D'où l'importance, si la requête est «brouillonne», d'établir une liste des moyens avant d'entamer la rédaction.

► Quand cela est possible, présentez votre discussion en deux parties :

- 1 - à titre principal,
- 2 - à titre subsidiaire.

**Par exemple** : si vous soulevez un ou plusieurs moyens d'irrecevabilité de la requête, on aura :

- 1 - A titre principal, sur l'irrecevabilité de la requête ;
- 2 - A titre subsidiaire, sur les moyens soulevés par le requérant (ou « sur le fond» s'il n'y a que des moyens de fond ou « sur la légalité interne»).

► Schémas de mémoires : voir fiches ci-jointes, qui ne sont pas des modèles absolus, mais plutôt des «pense-bêtes» à adapter à chaque cas.

Ces schémas ne doivent surtout pas vous dispenser de consulter le recueil de jurisprudence, qui vous permettra de consolider votre défense.

► Ne pas hésiter à produire des pièces à l'appui de vos arguments. Dans ce cas, les mentionner dans le cours de la discussion (production n°....) et, s'il y en a plusieurs, établir à la fin de votre mémoire ou sur une page annexée, la liste des productions (n° ; date ; désignation).

## 4 - Conclusion

Conclure, évidemment, en demandant au tribunal de confirmer la décision litigieuse et de rejeter la requête - ou le cas échéant, de prononcer un non-lieu.

## 5 - Suivi de la procédure

► Si le tribunal administratif vous transmet un «document nouveau», généralement une réplique du requérant, il faut lui répondre, ne serait-ce que pour dire que vous n'avez rien de plus à dire et que vous vous en remettez à vos précédentes écritures.

- ▶ S'il s'agit d'un courrier par lequel le tribunal administratif vous informe qu'il envisage de soulever un moyen d'ordre public qui permettrait d'annuler la décision (par ex. : incompétence de la commission), il faut répondre rapidement pour contrer le moyen. Bien sûr, si le TA a raison, il vaut mieux faire prendre une nouvelle décision débarrassée du «vice» ainsi soulevé, et l'adresser rapidement au tribunal administratif.
  
- ▶ Si le tribunal administratif vous envoie une demande de documents, il faut s'exécuter sans délai, même si ce n'est que pour répondre que le document demandé est perdu et ne peut être produit.
  
- ▶ Si, en cours d'instruction, la commission prend une nouvelle décision, il faut en transmettre copie au tribunal administratif en demandant le prononcé d'un non-lieu.
  
- ▶ Il n'y a aucune obligation d'assister aux audiences : vous pouvez vous en dispenser, la procédure administrative étant essentiellement écrite. En revanche, il peut être intéressant d'aller écouter les conclusions du Commissaire du Gouvernement sur une affaire soulevant une question importante (interprétation du CCH, appréciation d'une décision de suspension de l'APL prise par la SDAPL ...).

# Rédiger un mémoire en défense dans un litige lié à une demande de remise gracieuse de dette

**Présentation :** «Vous m'avez transmis, pour observations, une copie de la requête de Mme ou M. tendant à l'annulation de la décision en date du ... par laquelle la SDAPL/CAF de ... a ... .

Ce dossier appelle de ma part les observations ci-après développées.»

## 1 - Rappel des faits

- Mme ou M ... perçoit l'APL au titre de la location/l'accession d'un logement sis ...
- Causes de l'indu
- D'où : notification par la CAF de ... , le ... (date), d'un indu d'APL de ... euros pour la période de ... à ... .
- Saisine de la commission par Mme ou M ...
- Décision de la commission
- C'est la décision attaquée.

## 2 - Discussion

▲ Si le requérant ne soulève que des moyens d'ordre gracieux

- «J'observe que le bien-fondé de l'indu n'est pas contesté par le requérant ; ce dernier soulève comme seul moyen, pour demander l'annulation de la décision litigieuse, sa situation financière difficile (par exemple).»

■ Si le requérant soulève également des moyens contestant le bien-fondé de l'indu

### **1 - Sur le bien-fondé de l'indu**

«Mme ou M ... conteste devant vous le bien-fondé de l'indu qui lui est réclamé, au motif que ...

J'observe que l'intéressé a saisi la commission d'une simple remise gracieuse de dette (production n° ....) ; or, je rappelle que, selon une jurisprudence constante, lorsque le bénéficiaire a saisi la commission compétente d'une demande de remise gracieuse, il ne peut invoquer devant le juge que des moyens d'ordre gracieux tels que ceux tirés de sa situation familiale ou financière, les moyens contestant le bien-fondé de la décision de l'organisme étant par conséquent inopérants (CE - 9 novembre 1994 - Danglos - req. 129500 ; + arrêt de «votre» CAA s'il y a - cf. recueil de jurisprudence APL).

Ce moyen ne pourra donc qu'être écarté.»

### **2 - Sur l'appréciation de la situation du requérant**

«Mme ou M. soulève ensuite, pour demander l'annulation de la décision litigieuse, sa situation financière difficile (par ex.).»

**puis :**

- «Je rappelle en premier lieu que la procédure prévue par les articles L. 351-14 et R. 351- 7 du CCH ne crée aucun droit à remise de dette au profit des tributaires de l'APL qui sont débiteurs des sommes qui leur ont été indûment versées (CE -10 octobre 1986 - Cox - Rec. tabl. p. 603); leur recouvrement est de droit comme le prévoit l'article L.351-11 du CCH»

- Rappel des causes de l'indu, surtout si c'est le requérant qui en est responsable. Si c'est la CAF qui est entièrement responsable de l'indu, il faut aussi le reconnaître, sous la forme : «Il n'est pas contesté que ...», et rappeler la jurisprudence selon laquelle sont inopérants les moyens tirés de l'absence d'erreur de la part du bénéficiaire (CAA Bordeaux - 18 mai 1995 - rochette - req. 93BX000696), ou ceux tirés de l'erreur commise par l'organisme (CAA Lyon - 27 septembre 1995 - Benassar - req. 93LY01842 ; CAA Paris - 5 novembre 1996 - sauvee - req. 95PA03039).

- Le cas échéant, préciser que, du fait de l'application de la prescription biennale prévue à l'article L. 351-11 du CCH, l'APL versée indûment de ... à ... (soit ... mois) est définitivement acquise au requérant.

- Indiquer les ressources et charges / situation de famille (nombre d'enfants à charge) existant **à la date de la décision attaquée**, sur la base soit de la déclaration même de l'allocataire à la commission, soit des informations CAF (l'une ou l'autre à produire de préférence, surtout si elles contredisent les affirmations contenues dans la requête).

- Exposer la teneur de la décision litigieuse, en insistant sur ce que la commission a accordé (le cas échéant) : montant de la remise, soit ... % par rapport à l'indu initial **et** modalités d'échelonnement en précisant que la somme à rembourser est compatible avec (ou ne grève pas) les ressources du ménage.

▲ Si la décision litigieuse ne mentionne pas d'échelonnement, faire état, le cas échéant, des modalités de recouvrement mises en oeuvre par la CAF, (notamment retenues de ... % sur APL versée) : il faut que le juge soit informé du montant mensuel du remboursement de l'indu toujours en précisant que la somme à rembourser est compatible avec les ressources du ménage.

- ... et conclure que la commission n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation de la situation de Mme ou M. en prenant sa décision litigieuse.

▲ Si le requérant fait état d'une situation aggravée postérieurement à la décision litigieuse :

**1** - Rappeler que, de jurisprudence constante, la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise, et qu'en conséquence le moyen est inopérant et doit être rejeté.

**2** - On peut toutefois préciser (en fin de discussion), à titre d'information, que le requérant peut, si sa situation s'est notablement aggravée depuis l'édiction de la décision litigieuse, saisir à nouveau la commission pour un recours gracieux ou un rééchelonnement du remboursement de la dette selon les cas d'espèce.

### 3 - Conclusion

«Pour l'ensemble de ce qui précède, je conclus à ce qu'il plaise à votre Tribunal de bien vouloir confirmer la décision attaquée et rejeter la requête de Mme ou M ...».

# Rédiger un mémoire en défense dans un litige lié à une contestation

**Présentation :** «Vous m'avez transmis, pour observations, une copie de la requête de Mme ou M ... tendant à l'annulation de la décision en date du ... par laquelle la SDAPL/CAF de ... a ...

Ce dossier appelle de ma part les observations ci-après développées.»

## 1 - Rappel des faits

- Mme ou M ... perçoit l'APL au titre de la location/l'accession d'un logement sis ...

### ► Soit :

- Causes de l'indu
- D'où : notification par la CAF de ... , le ... (date), d'un indu d'APL de ... euros pour la période de ... à .../d'une modification de ses droits à l'APL à compter du ...

### ► Soit :

- Cause de l'arrêt du versement APL, ou de la réduction du montant de l'aide, etc..

### ► Puis :

- Saisine de la commission par Mme ou M ...
- Décision de la commission
- C'est la décision attaquée

## 2 - Discussion

Soulever l'irrecevabilité de la requête, **si nécessaire**.

1- A titre principal, sur l'irrecevabilité de la requête.

La décision de la SDAPL/CAF de ... dont Mme ou M. vous demande l'annulation a été notifiée à l'intéressé le ... , ainsi qu'il ressort de l'accusé de réception ci-joint (production n° ... ) ; cette décision mentionnait les voies et délai de recours contentieux.

En conséquence, le délai de recours à l'encontre de cette décision expirait le ... (date AR + 2 mois + 1 jour).

Or j'observe que la requête de Mme ou M. n'a été enregistrée au greffe de votre tribunal que le ... , soit postérieurement à l'expiration du délai de recours.

La requête est donc irrecevable et ne pourra qu'être rejetée.

Si toutefois par extraordinaire (formule consacrée ! mais certes pas obligatoire) vous ne suiviez pas ce raisonnement, je répondrai à titre subsidiaire aux moyens soulevés par le requérant.

2 - A titre subsidiaire, sur le fond

- Exposer le(s) moyen(s) soulevé(s) par le requérant
- Citer le(s) texte(s) applicable(s)
- Exposer la situation de l'allocataire ayant entraîné l'application du (des) texte(s) cité(s).

▲ Si c'est le montant de l'APL qui est contesté, il faut exposer précisément le calcul à partir des éléments propres à l'allocataire (ce calcul doit pouvoir vous être fourni par la CAF).

▲ Si c'est la situation de fait elle-même qui est contestée (par ex. : vie maritale), il faut apporter le maximum de documents probants (à produire) ; n'hésitez pas à produire le rapport d'enquête pour votre argumentation.

▲ Le cas échéant, utiliser la jurisprudence relative au point concerné que vous pouvez trouver dans le recueil.

**Remarque** : si le litige porte sur plusieurs indus ayant des causes différentes, il faut faire une discussion complète (moyens-textes-situation de fait) pour chacun d'eux.

- Conclure au rejet du moyen soulevé.

- Le cas échéant, si la contestation était accompagnée d'une demande de remise de dette, faire à la suite un chapitre «Sur l'appréciation de la situation de l'allocataire» : cf. modèle de mémoire «Remise de dette».

### 3 - Conclusion

«Pour l'ensemble de ce qui précède, je conclus à ce qu'il plaise à votre Tribunal de bien vouloir confirmer la décision attaquée et rejeter la requête de Mme ou M.».

# Exécuter une décision d'annulation

## 1 - Rappel sur les pouvoirs du juge

### a) En matière de décision

L'article L. 911-1 du CJA (ancien article L. 8-2 du Code des TA et CAA) prévoit désormais (Loi du 8 février 1995) que le juge peut adresser des injonctions à l'administration, c'est-à-dire prescrire à cette dernière de prendre telle décision qu'il définit.

Ce pouvoir est toutefois encadré :

- Le requérant doit lui avoir demandé de le faire,
- L'annulation de la décision litigieuse ne doit «laisser la place» qu'à une seule autre décision possible.

Par exemple :

- Si le juge annule pour erreur de droit le refus par la commission de considérer l'enfant X comme «à charge», il peut enjoindre à l'administration de le prendre en compte comme étant à charge (il n'y a que 2 possibilités : soit il est à charge, soit il ne l'est pas).
- Si le juge annule pour erreur de droit une décision confirmant un indu, il peut enjoindre la décharge totale de l'indu (avec reversement des sommes déjà récupérées, si c'est le cas).
- Mais, si le juge annule pour erreur manifeste d'appréciation une décision prise en matière de remise gracieuse de dette, il ne peut enjoindre que soit accordée la remise totale : il reste en effet plusieurs décisions possibles de remise de dette (de x % - selon le taux accordé par la décision annulée - à 100 %), et le juge n'a pas compétence pour apprécier à la place de la commission (arrêts croisy et oller de la CAA marseille).

## b) En matière d'exécution

L'article L. 911-4 du CJA (ancien article L. 8-4 du Code des TA et CAA) prévoit qu'en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au TA ou à la CAA d'en assurer l'exécution, le juge saisi pouvant alors fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

Il est admis que le délai d'exécution «normal» (et donc aussi maximal) est de 3 mois ; passé ce délai, la procédure d'exécution par le juge pourra démarrer.

Si donc vous êtes saisis d'une demande d'exécution par le juge, qui généralement n'octroie qu'un délai de 1 mois (au terme duquel il doit avoir reçu la décision prise en exécution de son jugement d'annulation), vous devez faire exécuter toutes affaires cessantes.

## 2 - L'exécution

### a) Principes essentiels

► Un jugement doit être exécuté immédiatement, ceci est d'ailleurs valable pour l'Administration et pour l'autre partie.

Je rappelle le nouveau principe selon lequel les jugements rendus par les TA en matière d'APL ne sont plus susceptibles d'appel.

Cependant, le principe de l'appel est maintenu dans le domaine de l'APL, lorsque les recours (litiges liés à une contestation sur le montant de l'APL ou le bien-fondé d'un indu) comportent des conclusions tendant au versement ou à la décharge de sommes d'un montant supérieur à 8 000 e (ce qui en pratique est extrêmement rare). De même, un recours indemnitaire (visé au 7° de l'article R 222-13 du CJA) tendant au versement d'indemnités d'un montant inférieur à 8 000 e, qui n'est normalement plus susceptible d'appel selon le nouveau décret, peut quand même faire l'objet d'un appel s'il y a connexité avec un litige lui-même susceptible d'appel.

Dans ce cas, à la différence de la procédure judiciaire, en procédure administrative **l'appel n'a pas d'effet suspensif** (art. R. 811-14 du CJA, ancien article R.125 du code des TA et CAA).

▲ Quand une décision de la SDAPL/CAF est annulée, la commission compétente est **automatiquement** ressaisie de la demande initiale de l'intéressé : elle doit statuer sans attendre que ce dernier la saisisse à nouveau.

▲ La commission qui doit statuer à la suite du jugement est celle qui est **compétente à cette date**, donc pas forcément celle dont la décision a été annulée s'il y a eu depuis convention de délégation à la CAF par exemple.

▲ C'est au service contentieux qu'il revient d'assurer l'exécution des jugements. Il doit donc :

- transmettre le jugement à qui de droit pour exécution, en indiquant le délai d'exécution (avec note sur les modalités d'exécution, le cas échéant, c'est-à-dire si l'interprétation du jugement est délicate),
- demander un retour d'information sur l'exécution (copie de la nouvelle décision).
- le cas échéant, instruire le dossier de paiement des frais dus au titre de l'article L 761-1 du CJA ou des indemnités dues au requérant et procéder ensuite au paiement (chapitre 37-72, article 10 et 50).

## b) Comment exécuter

▲ Ne pas oublier de viser le jugement d'annulation dans la décision prise en exécution de ce dernier.

▲ Pour exécuter correctement un jugement, il faut prendre en compte la conclusion et les considérants de ce dernier :

- Il arrive que la conclusion elle-même comporte des précisions, notamment quand il y est dit que la décision est annulée «en tant que...».

Par exemple:

- « ... en tant qu'elle est rétroactive » : n'annule que la partie rétroactive de la décision.
- (s'il y a 2 indus en cause) « ... en tant qu'elle a laissé à la charge de Mme ou M. l'indu n° ... de ... euros » : n'annule pas l'autre indu.

- Quand la conclusion ne comporte aucune précision, il faut se reporter aux considérants.

Par exemple :

- annulation d'une décision sur demande de remise de dette pour erreur de droit : annulation de l'indu dans sa totalité (la commission ne pourra pas se contenter d'accorder une remise de dette plus importante).
- annulation d'une décision sur demande de remise de dette pour erreur manifeste d'appréciation sans autre précision : il faudra prendre une nouvelle décision accordant une remise plus importante.

**N.B. :** veiller à ce que la nouvelle remise accordée soit significativement **plus élevée** que celle qui a été annulée.

- annulation d'une décision sur demande de remise de dette pour erreur manifeste d'appréciation au motif d'un échelonnement insuffisant : il suffira d'accorder un échelonnement plus favorable, sans «toucher» au montant de la remise déjà accordée (le cas échéant).
- annulation d'une décision pour erreur de droit/de fait : le juge précise souvent dans ses considérants le sens dans lequel il entend que doit être prise la nouvelle décision.
- annulation d'une décision pour incompétence, vice de forme ou absence de motivation : ne touche pas le «fond» de la décision ; il suffira de corriger dans la nouvelle décision le vice de forme relevé. Par exemple, le signataire de la décision n'est pas celui qui a compétence pour le faire.

▲ L'annulation d'une décision, sauf précision spécifique apportée par le juge, «tue» cette dernière dès son édicition : elle est réputée n'avoir jamais existé - ce qui a 3 conséquences importantes :

- 1 - Il n'est plus nécessaire de la retirer : le juge a déjà fait le travail ...

2 - L'exécution d'un jugement d'annulation ne peut se limiter à rétablir correctement la situation de l'allocataire après le jugement, elle doit également effacer les effets qu'a déjà eus, le cas échéant, la décision annulée.

Par exemple :

- reversement des sommes déjà récupérées en remboursement d'un indu,
- versement d'un rappel d'APL, sur les bases indiquées par le juge, à compter de la demande initiale de l'intéressé,
- versement d'un rappel d'APL à compter de la date d'effet de la décision de suspension annulée.

3 - Puisque la décision annulée est réputée n'avoir jamais existé, la nouvelle décision ne peut se contenter de la «compléter».

Par exemple, en matière de remise de dette, si la décision annulée accordait 20 %, la nouvelle décision ne doit pas accorder «20 % de plus», mais bien 40 %.

■ A quelle date la commission doit-elle se placer pour prendre sa nouvelle décision ?

- en matière de contestation sur les droits, l'exécution de l'annulation veillera à rétablir les droits APL sur la base des textes existant durant la période de versement concernée.
- en matière de remise gracieuse de dette, la commission doit se replacer à la date à laquelle la décision annulée avait été prise et, donc, prendre en compte la situation de l'allocataire à cette date même si celle-ci s'est ensuite améliorée
- **sauf** si au contraire la situation s'est depuis dégradée : la commission doit alors se baser sur la situation actuelle.

En résumé, la commission doit statuer sur la base de la situation de l'allocataire la plus difficile, c'est-à-dire la plus favorable à l'octroi d'une remise de dette.

### 3 - Appel sur un jugement d'annulation

Le bureau DH1 reçoit, sauf erreur du greffe, l'ensemble des jugements rendus par les tribunaux administratifs en matière d'APL. Le bureau reçoit également à titre d'information les jugements rendus dans le domaine des actions en répétition d'indu intentées par les organismes payeurs.

Précédemment, le bureau DH1 pouvait vous saisir pour avis sur l'opportunité d'interjeter appel de tel jugement d'annulation qui lui semblait susceptible d'être réformé (généralement lorsqu'il s'agissait d'annulation de décisions rendues en matière de contestation ou d'impayés, ou encore de décisions accordant des remises de dettes supérieures à 50% de l'indu).

Dorénavant, ceci ne sera plus possible du fait de la publication du décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 qui prévoit que les décisions des TA en matière d'APL ne peuvent plus faire l'objet d'appel auprès des CAA sauf pour certains litiges supérieurs à 8 000 euros (hors frais d'instance et demande d'intérêts).

Il est donc important de produire un mémoire en défense devant les TA car le ministre ne pourra plus faire appel et notamment dans les cas où l'administration sera réputée avoir acquiescé aux faits car il n'y aura pas eu de mémoire en défense.

Toutefois la saisine du Conseil d'Etat est possible en invoquant seulement des moyens de droit contre une décision juridictionnelle et non contre un acte administratif. Le juge de cassation ne se prononcera pas sur l'erreur manifeste d'appréciation dans les litiges de remises de dettes ou sur l'existence ou non d'une vie maritale.

Cela étant, le bureau DH1 n'ayant, pour fonder sa décision de vous saisir, que le seul jugement, vous ne devez pas hésiter à lui adresser de votre propre chef toute demande de cassation qui vous apparaît opportune, accompagnée du dossier concerné.

# Pièces à fournir au bureau DH1 s'il y a un appel et/ou un pourvoi en cassation

## **Dans tous les cas :**

- ✓ Notification(s) de la CAF (relevés de situations)
- ✓ Tous courriers supplémentaires de la CAF à l'allocataire relatifs à l'indu / contestation concerné.
- ✓ Saisine de la SDAPL/CRA par l'intéressé (pour déterminer la nature de la demande initiale)
- ✓ Décision(s) de la SDPAL/CRA
- ✓ Echange de mémoires devant le TA, dont la requête introductive d'instance (notamment pour connaître les moyens articulés en 1<sup>ère</sup> instance)
- ✓ Information sur la situation actuelle, si elle a évolué (notamment dans les cas d'impayés)

## **Selon les cas :**

- ✓ Autres pièces du dossier CAF, notamment le (les) rapport (s) de contrôle (vie maritale...) avec tous documents pris en compte, état des versements APL (quand le requérant conteste avoir perçu la somme litigieuse).
- ✓ Ordonnance d'indivision, jugement de divorce...
- ✓ Certificat de prêt, échéancier...
- ✓ Remise de dette :
  - Déclarations de ressources CAF + avis d'imposition
  - Ressources de l'intéressé (+ charges) à la date de la décision litigieuse
- ✓ Contestation / montants des droits
  - Fiche CAF expliquant le calcul
  - Justificatifs des éléments retenus pour le calcul (si contestés)
- ✓ Impayés
  - Plan d'apurement (ou modalités de ce dernier)
  - Toutes décisions de maintien / suspension antérieures
- ✓ Si c'est vous qui nous saisissez directement :
  - Jugement du tribunal administratif

**Arche sud**

**92055 La Défense**

**cedex**

**téléphone :**

**33 (0) 1 40 81 90 89**

**télécopie :**

**33 (0) 1 40 81 10 81**

**Internet : [www.logement.](http://www.logement.)**

**[equipement.gouv.fr](http://equipement.gouv.fr)**

