

ANNULATION D'UN TITRE EXÉCUTOIRE POUR VICE DE FORME L'ADMINISTRATION PEUT RÉGULARISER

Par un arrêt du 11 décembre 2006 le Conseil d'État a indiqué comment appliquer aux titres exécutoires les dispositions de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative (CJA) au terme duquel le juge administratif peut non seulement prescrire à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé, mais également assortir l'exécution de cette mesure d'un délai d'exécution.

En l'espèce, la commune de Cuers avait émis, à l'encontre de l'un de ses agents, deux titres exécutoires en date du 7 septembre 1995 et du 18 juin 1996 d'un montant de 92 043,62 francs.

Celui-ci avait contesté le bien-fondé de ces titres devant le tribunal administratif de Nice et demandé la restitution des sommes en cause. Le tribunal, ayant rejeté l'ensemble des demandes de l'agent, celui-ci avait interjeté appel du jugement.

La cour administrative d'appel, par un arrêt du 8 mars 2005, avait fait droit à la demande d'annulation des titres exécutoires, mais avait rejeté la demande de restitution des sommes litigieuses, arguant de ce que les titres exécutoires étant entachés d'un « simple » vice de forme, la commune pouvait régulariser la situation.

On comprend que le juge, tout en ayant signalé l'illégalité des titres exécutoires (par ailleurs bien fondés) et conseillé indirectement à la commune de reprendre des actes conformes, a voulu limiter les transactions pécuniaires successives qu'aurait impliqués un remboursement des sommes par l'administration.

Cette solution, si elle se comprend d'un point de vue pratique, est en revanche particulièrement choquante du point de vue des principes : la conséquence de l'annulation d'un état exécutoire est le remboursement des sommes indûment perçues. Ne pas imposer le remboursement sur la seule hypothétique éventualité que la commune peut régulariser la situation est injuste pour l'administré requérant et contraire à la lettre de l'article L. 911-1 du CJA.

Conformément à la jurisprudence rendue en la matière qui autorise le recours contre une décision judiciaire qu'en ce qu'il a rejeté la demande d'injonction du requérant (CAA Paris, 18 novembre 1999, Madame Gerendo), l'agent a saisi le Conseil d'État aux fins qu'il se prononce sur sa demande d'injonction de restitution des sommes versées sur le fondement des titres exécutoires annulés.

L'arrêt du Conseil d'État apporte une solution médiane tout à fait satisfaisante tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue pratique.

Ainsi qu'on l'a rappelé, lorsque des titres de recettes sont annulés, le juge administratif ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité de l'injonction. Il prescrit une mesure ou l'intervention d'une nouvelle décision, dès lors que les conditions sont réunies. Le seul point sur lequel il dispose d'un pouvoir d'appréciation est la possibilité d'assortir cette injonction d'un délai d'exécution.

Selon la Haute Cour en effet, « l'annulation par une décision juridictionnelle d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation éventuelle par l'administration, que les sommes perçues par l'administration sur le fondement du titre ainsi dépourvu de base légale soient immédiatement restituées à l'intéressé ».

En conséquence, le Conseil d'État a certes prononcé à l'encontre de la commune de Cuers une injonction de restitution des sommes indûment perçues. Mais il apparaît que les juges ont assorti cette injonction d'un délai suspensif et invité la commune à émettre un nouveau titre de perception conforme aux conditions de forme requises. Ce n'est qu'à l'issue de ce délai et si (et seulement si) la commune n'avait pas émis un nouveau titre de perception remplaçant les titres annulés qu'elle sera tenue de rembourser la requérante.

En somme, le Conseil d'État ne désavoue pas totalement les juges du fond en ce qu'il sous-entend, comme la cour administrative d'appel, que l'existence d'un vice de forme, par nature régularisable, doit permettre de ne pas enjoindre à l'administration de restituer les sommes en cause.

En revanche, le Conseil d'État respecte les principes du droit administratif et va plus loin dans la logique du raisonnement et précise que le remboursement ne doit pas être **immédiatement** imposé. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne le sera pas, comme l'avait décidé la cour administrative d'appel.

Par suite, afin de permettre l'application du défaut d'injonction immédiate de restituer, le Conseil d'État choisit, selon son pouvoir souverain et conformément au texte de l'article L. 911-1 du CJA, d'assortir l'obligation de remboursement d'un délai et d'une condition.

En d'autres termes, sur le plan pratique, le Conseil d'État semble convenir que des transactions successives de remboursement puis de paiement nouveau (à la suite d'un nouvel état exécutoire) seraient inutiles. Il décide donc que la commune ne sera tenue de rembourser les sommes perçues au titre des états exécutoires annulés que si elle n'a pas dans le délai de deux mois à compter de la décision de l'arrêt émis de nouveaux titres dans des conditions régulières.

En revanche, le Conseil d'État prend soin de respecter les principes légaux applicables en la matière et prononce une injonction de restituer les sommes, injonction qui s'imposera à la commune à l'expiration du délai de deux mois, si elle n'a pas émis un nouveau titre de recettes.

La solution aurait bien évidemment été tout autre, si les vices entachant les titres exécutoires n'avaient pas été des vices de forme.

Cyrille Bardon
Avocat au Barreau de Paris
Cabinet Bardon - de Fay - Alonso

1) CE, 11 décembre 2006, Commune de Cuers, n° 280696.