

**Cour de cassation**

**chambre civile 1**

**Audience publique du 28 octobre 2015**

**N° de pourvoi: 14-24484**

ECLI:FR:CCASS:2015:C101169

Publié au bulletin

**Rejet**

**Mme Batut (président), président**

SCP Coutard et Munier-Apaire, SCP Piwnica et Molinié, avocat(s)

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Versailles, 3 juillet 2014), que les organisations représentatives des employeurs et des salariés de la branche industries mécaniques ont conclu, le 5 mai 1994, un accord collectif prévoyant la création d'une institution paritaire de prévoyance, dénommée Essor prévoyance, aux droits de laquelle sont venues Ionis prévoyance, puis Humanis prévoyance ; que l'Association des régimes de prévoyance des industries mécaniques et des industries et services connexes (Adimeco) a, en exécution de cet accord, procédé à un apport afin de constituer le fonds de garantie légal de ladite institution ; qu'aux termes d'un acte de fin de collaboration signé le 31 décembre 2003, Essor prévoyance a reconnu le principe du remboursement de cet apport « à la condition qu'il soit réalisable dans le cadre prévu par la réglementation » ; que, par lettre du 8 août 2006, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) lui a indiqué qu'une telle restitution « constituerait une infraction à la réglementation applicable » ; que l'ACAM ayant refusé, par lettre du 6 décembre 2007, de revenir sur les termes de sa première correspondance, l'Adimeco a formé un recours pour excès de pouvoir aux fins d'annulation de cette décision ; que, par ordonnance du 4 septembre 2008, le Conseil d'Etat lui a donné acte du désistement de sa requête en application de l'article R. 611-22 du code de justice administrative ; qu'ayant parallèlement, par acte du 8 novembre 2007, saisi la juridiction judiciaire d'une demande en remboursement de son apport, l'Adimeco a sollicité qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative ait tranché la

question préjudicielle de la légalité des décisions de l'ACAM devant être posée au Conseil d'Etat ;

Attendu que l'Adimeco fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande de sursis à statuer et de renvoi au Conseil d'Etat en vue de l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007 et, en conséquence, de rejeter l'ensemble de ses demandes alors, selon le moyen :

1°/ que la juridiction de l'ordre judiciaire à laquelle est présentée une exception d'illégalité d'un acte administratif individuel est tenue de surseoir à statuer et de renvoyer au juge administratif, lorsque cette exception présente un caractère sérieux et porte sur une question dont la solution est nécessaire au règlement au fond du litige ; qu'en l'espèce, pour dire n'y avoir lieu à renvoyer au Conseil d'Etat l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007, la cour d'appel a énoncé que le Conseil d'Etat a, par ordonnance du 4 septembre 2008, jugé que l'Adimeco était réputée s'être désistée de sa requête pour excès de pouvoir de sorte que le recours engagé par elle était éteint ; qu'en statuant ainsi, par des motifs inopérants, quand elle déclarait elle-même que «la position de l'ACAM liait nécessairement Ionis prévoyance qui ne pouvait passer outre son accord conformément aux termes du protocole de fin de collaboration et du traité de fusion» ce dont il résultait que la question préjudicielle relative à l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007, qui n'avait pas été examinée par la juridiction administrative, devait lui être soumise par le juge judiciaire en ce qu'elle était tout à la fois sérieuse sur le fond du droit et déterminante de l'issue du litige ; qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour d'appel a violé les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

2°/ que le recours en appréciation de la validité d'un acte administratif, est un contentieux objectif qui n'est soumis à aucune condition de délai et s'exerce par voie de recours incident devant le juge judiciaire afin qu'il renvoie au juge administratif, seul compétent pour apprécier la légalité de l'acte administratif dont dépend la solution du litige ; qu'en l'espèce, estimant que le recours pour excès de pouvoir des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007 exercé par l'Adimeco avait été exercé et «éteint» par une ordonnance jugeant qu'elle était réputée s'être désistée d'office de sa requête, la cour d'appel a dit que l'Adimeco était dès lors « irrecevable » à soumettre au Conseil d'Etat, par la voie d'une question préjudicielle, la question de la légalité de ces actes ; qu'en statuant de la sorte, quand l'exception d'illégalité de ces actes administratifs se distinguait du recours en excès de pouvoir et était recevable devant le juge judiciaire sans condition de délai, la cour d'appel a, derechef, violé les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

3°/ que l'accès au juge doit être effectif et permettre que le litige soit tranché selon des règles juridiques valables et régulières ; qu'en l'espèce, ayant elle-même retenu que « la position de l'ACAM liait nécessairement Ionis prévoyance, qui ne pouvait passer outre son accord », il en résultait que la question préjudicielle en appréciation de la légalité des actes administratifs de l'ACAM était essentielle pour la solution du litige qui était soumis au juge judiciaire ; qu'ainsi, la cour d'appel ne pouvait la déclarer irrecevable au prétexte que

le Conseil d'Etat, avait déjà été saisi d'un recours pour excès de pouvoir et avait rendu une ordonnance selon laquelle Adimeco était réputée s'être désistée d'office de sa requête, puisqu'il s'en déduisait que le juge administratif ne s'était pas prononcé sur la légalité objective de ces actes et qu'il incombait dès lors au juge judiciaire de surseoir à statuer et renvoyer au Conseil d'Etat seul compétent pour apprécier la légalité de ces actes ; qu'en s'y refusant, la cour d'appel a excédé ses pouvoirs et violé, ensemble, l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

4°/ que le juge ne peut dénaturer les documents de la cause ; qu'en affirmant dès lors que l'Adimeco avait déjà, par la voie du recours en excès de pouvoir, soumis au Conseil d'Etat « la question de la légalité de la décision de l'ACAM du 6 décembre 2007 et celle du 8 août 2006 », pour dire qu'elle n'était pas recevable à lui poser la même question par le biais d'une question préjudicielle, quand le recours en excès de pouvoir ayant donné lieu à désistement d'office n'était dirigé qu'à l'encontre de la décision du 6 décembre 2007, la cour d'appel a violé le principe susvisé, ensemble l'article 4 du code de procédure civile ;

5°/ que si le droit à un tribunal, dont le droit d'accès concret et effectif constitue un aspect, n'est pas absolu, les conditions de recevabilité d'un recours ne peuvent toutefois en restreindre l'exercice au point qu'il se trouve atteint dans sa substance même ; qu'en l'espèce, l'Adimeco sollicitait le remboursement de l'apport qu'elle avait consenti à la société Ionis pour un montant de 1 267 918 euros et pour lequel la société Humanis venant aux droits de la société Ionis était d'accord en son principe ; que retenant dès lors, pour débouter l'Adimeco de sa demande de remboursement de l'apport, que le protocole de fin de collaboration conclu entre l'Adimeco et Ionis prévoyait conditionnait le remboursement de l'apport de l'Adimeco à l'accord des autorités de contrôles, que la position de l'ACAM liait nécessairement Ionis prévoyance qui ne pouvait passer outre son accord et que le recours en excès de pouvoir dirigé contre la décision de l'ACAM du 6 décembre 2007 avait donné lieu à désistement d'office, la cour d'appel, qui a ainsi refusé d'examiner la licéité de ce remboursement au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables, a privé cette dernière de son droit d'accès au juge en violation de l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Mais attendu que l'exception d'illégalité ne peut être invoquée à l'égard des actes administratifs non réglementaires devenus définitifs ; que la cour d'appel a constaté, sans commettre la dénaturation alléguée, que l'Adimeco avait saisi la juridiction administrative d'un recours pour excès de pouvoir aux fins d'annulation de la décision du 6 décembre 2007, par laquelle l'ACAM avait refusé de retirer les termes de sa correspondance du 8 août 2006 ; qu'ayant relevé que le Conseil d'Etat avait, par ordonnance du 4 septembre 2008, jugé que l'association était réputée s'être désistée de sa requête, ce dont il résultait que les décisions dont la légalité était contestée étaient devenues définitives, elle en a exactement déduit, sans méconnaître l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, qu'était irrecevable la demande tendant à ce qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de la légalité de ces actes devant être soumise à la juridiction administrative soit tranchée ; que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne l'Association des régimes de prévoyance des industries mécaniques et des industries et services connexes aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du vingt-huit octobre deux mille quinze.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Coutard et Munier-Apaire, avocat aux Conseils, pour l'Association des régimes de prévoyance des industries mécaniques et des industries et services connexes (Adimeco).

Il est fait grief à l'arrêt attaqué D'AVOIR débouté l'association ADIMECO de sa demande de sursis à statuer et de renvoi au Conseil d'Etat en vue de l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007 et par conséquent, de l'ensemble de ses demandes formées à l'encontre de l'institut APRIONIS, devenu HUMANIS prévoyance ;

AUX MOTIFS QUE « au soutien de sa demande de sursis à statuer dans l'attente de l'issue de la question préjudicielle qu'elle entend voir poser au Conseil d'Etat, elle l'association ADIMECO expose aux pages 17 et 18 de ses dernières écritures, que la lettre du 6 décembre 2007 de l'ACAM présente les caractéristiques d'une décision administrative individuelle exécutoire faisant grief et que la légalité d'un tel acte ne peut être apprécié que par la juridiction administrative ; que HUMANIS PREVOYANCE soulève l'irrecevabilité de la demande de l'association ADIMECO faisant valoir d'une part, qu'elle reconnaît avoir eu connaissance, le 5 octobre 2006, de la lettre de l'ACAM du 8 août 2006 qu'elle qualifie d'acte administratif exécutoire et qu'elle n'a pas introduit de recours dans les délais prescrits, d'autre part, que par ordonnance du 4 septembre 2008, le Conseil d'Etat saisi de la question de la légalité de la lettre de l'ACAM du 6 décembre 2007, a donné acte à l'association ADIMECO de son désistement en sorte qu'elle ne saurait saisir pour les mêmes motifs le Conseil d'Etat d'une question préjudicielle ; que sans qu'il y soit besoin de rechercher si l'association ADIMECO a introduit le recours pour excès de pouvoir dans les délais, le Conseil d'Etat saisi par cette association a, par ordonnance du 4 septembre 2008, jugé qu'elle était réputée s'être désistée de sa requête ; que le recours engagé par l'association ADIMECO est donc éteint ; que l'association ADIMECO ne saurait par la voie d'une question préjudicielle soumettre au Conseil d'Etat la question de la légalité de la décision de l'ACAM du 6 décembre 2007 et celle du 8 août 2006 qu'elle a déjà posée en formant un recours pour excès de pouvoir ; qu'il convient donc de déclarer

cette demande irrecevable » (arrêt pages 4 et 5) ;

1°) ALORS, d'une part, QUE la juridiction de l'ordre judiciaire à laquelle est présentée une exception d'illégalité d'un acte administratif individuel est tenue de surseoir à statuer et de renvoyer au juge administratif, lorsque cette exception présente un caractère sérieux et porte sur une question dont la solution est nécessaire au règlement au fond du litige ; qu'en l'espèce, pour dire n'y avoir lieu à renvoyer au Conseil d'Etat l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007, la cour d'appel a énoncé que le Conseil d'Etat a, par ordonnance du 4 septembre 2008, jugé que l'association ADIMECO était réputée s'être désistée de sa requête pour excès de pouvoir de sorte que le recours engagé par elle était éteint ; qu'en statuant ainsi, par des motifs inopérants, quand elle déclarait elle-même que « la position de l'ACAM liait nécessairement IONIS PREVOYANCE qui ne pouvait passer outre son accord conformément aux termes du protocole de fin de collaboration et du traité de fusion » ce dont il résultait que la question préjudicielle relative à l'appréciation de la légalité des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007, qui n'avait pas été examinée par la juridiction administrative, devait lui être soumise par le juge judiciaire en ce qu'elle était tout à la fois sérieuse sur le fond du droit et déterminante de l'issue du litige ; qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour d'appel a violé les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

2°) ALORS, d'autre part, QUE le recours en appréciation de la validité d'un acte administratif, est un contentieux objectif qui n'est soumis à aucune condition de délai et s'exerce par voie de recours incident devant le juge judiciaire afin qu'il renvoie au juge administratif, seul compétent pour apprécier la légalité de l'acte administratif dont dépend la solution du litige; qu'en l'espèce, estimant que le recours pour excès de pouvoir des décisions de l'ACAM des 8 août 2006 et 6 décembre 2007 exercé par l'ADIMECO avait été exercé et « éteint » par une ordonnance jugeant qu'elle était réputée s'être désistée d'office de sa requête, la cour d'appel a dit que l'ADIMECO était dès lors « irrecevable » à soumettre au Conseil d'Etat, par la voie d'une question préjudicielle, la question de la légalité de ces actes ; qu'en statuant de la sorte, quand l'exception d'illégalité de ces actes administratifs se distinguait du recours en excès de pouvoir et était recevable devant le juge judiciaire sans condition de délai, la cour d'appel a, derechef, violé les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

3°) ALORS, encore, QUE l'accès au juge doit être effectif et permettre que le litige soit tranché selon des règles juridiques valables et régulières; qu'en l'espèce, ayant elle-même retenu que « la position de l'ACAM liait nécessairement IONIS PREVOYANCE, qui ne pouvait passer outre son accord », il en résultait que la question préjudicielle en appréciation de la légalité des actes administratifs de l'ACAM était essentielle pour la solution du litige qui était soumis au juge judiciaire; qu'ainsi, la cour d'appel ne pouvait la déclarer irrecevable au prétexte que le Conseil d'Etat, avait déjà été saisi d'un recours pour excès de pouvoirs et avait rendu une ordonnance selon laquelle ADIMECO était réputée s'être désistée d'office de sa requête, puisqu'il s'en déduisait que le juge administratif ne s'était pas prononcé sur la légalité objective de ces actes et qu'il incombait dès lors au juge judiciaire de surseoir à statuer et renvoyer au Conseil d'Etat seul compétent pour apprécier la légalité de ces actes ; qu'en s'y refusant, la cour d'appel a

excédé ses pouvoirs et violé, ensemble, l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 49 et 378 du code de procédure civile, ensemble les dispositions de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 13 du décret du 16 fructidor an III ;

4°) ALORS, en tout état de cause, QUE le juge ne peut dénaturer les documents de la cause ; qu'en affirmant dès lors que l'association ADIMECO avait déjà, par la voie du recours en excès de pouvoir, soumis au Conseil d'Etat « la question de la légalité de la décision de l'ACAM du 6 décembre 2007 et celle du 8 août 2006 », pour dire qu'elle n'était pas recevable à lui poser la même question par le biais d'une question préjudicielle, quand le recours en excès de pouvoir ayant donné lieu à désistement d'office n'était dirigé qu'à l'encontre de la décision du 6 décembre 2007, la cour d'appel a violé le principe susvisé, ensemble l'article 4 du code de procédure civile ;

5°) ET ALORS, enfin, QUE si le droit à un tribunal, dont le droit d'accès concret et effectif constitue un aspect, n'est pas absolu, les conditions de recevabilité d'un recours ne peuvent toutefois en restreindre l'exercice au point qu'il se trouve atteint dans sa substance même ; qu'en l'espèce, l'association ADIMECO sollicitait le remboursement de l'apport qu'elle avait consenti à la société IONIS pour un montant de 1.267.918 euros et pour lequel la Société HUMANIS venant aux droits de la Société IONIS était d'accord en son principe ; que retenant dès lors, pour débouter l'association ADIMECO de sa demande de remboursement de l'apport, que le protocole de fin de collaboration conclu entre l'association ADIMECO et IONIS PREVOYANCE conditionnait le remboursement de l'apport de l'association ADIMECO à l'accord des autorités de contrôles, que la position de l'ACAM liait nécessairement IONIS PREVOYANCE qui ne pouvait passer outre son accord et que le recours en excès de pouvoir dirigé contre la décision de l'ACAM du 6 décembre 2007 avait donné lieu à désistement d'office, la cour d'appel, qui a ainsi refusé d'examiner la licéité de ce remboursement au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables, a privé cette dernière de son droit d'accès au juge en violation de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

**Publication :**

**Décision attaquée :** Cour d'appel de Versailles , du 3 juillet 2014