

CONTENTIEUX

La suppression des commissions d'aide sociale

Le décret n° 2018-772 du 4 septembre 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale, publié au Journal officiel du 6 septembre 2018, a parachevé la réforme du contentieux de la sécurité sociale et de l'action sociale. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, le texte supprime les commissions départementales d'aide sociale et la Commission centrale d'aide sociale et désigne les tribunaux désormais compétents pour connaître de ces litiges.

CLAIRE-MARIE DUBOIS-SPAENLE,
avocate au barreau
de Paris, associée,
Cabinet Seban & associés

NADIA TAILLEBOIS-ZAIGER,
avocate au barreau
de Paris, collaboratrice,
Cabinet Seban & associés

Dès 2002, le Conseil d'État contestait la partialité de la Commission centrale d'aide sociale au regard de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, en raison de la présence en son sein d'attachés d'administration du ministère du Travail (CE, 6 décembre 2002, n° 240028). Par décision en date du 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a définitivement amorcé la fin programmée des commissions départementales d'aide sociale (décision du 25 mars 2011, n° 2010-110).

En l'espèce, la Haute Juridiction avait été saisie le 30 décembre 2010 par le Conseil d'État dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par un requérant, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L.134-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Pour rappel, l'article L.134-6 du CASF, abrogé depuis, disposait que : « La commission départementale est présidée par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu ou le magistrat désigné par lui pour le remplacer. Elle comprend, en outre :

- trois conseillers généraux élus par le conseil général ;
- trois fonctionnaires de l'État en activité ou à la retraite, désignés par le représentant de l'État dans le département [...] ».

Le requérant à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité avait considéré que les dispositions de ce texte méconnaissaient la séparation des pouvoirs et la garantie des droits des justiciables. Le Conseil constitutionnel avait validé ce raisonnement en considérant que ce texte n'instituait pas les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires siégeant dans

cette juridiction, que n'étaient pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires puissent siéger lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé et que, en outre, méconnaissait le principe d'impartialité la participation de membres de l'assemblée délibérante du département lorsque ce dernier est partie à l'instance. Ce faisant, les sages du Conseil constitutionnel avaient déclaré les deuxième et troisième alinéas de l'article L.134-6 du CASF contraires à la Constitution et considéré que, par voie de conséquence, la dernière phrase du premier alinéa devait également être déclarée contraire à la Constitution. Cette décision du Conseil constitutionnel marquait ainsi le pas d'une véritable réforme du contentieux de l'aide sociale, instituée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dite loi « J21 ».

Réforme en trois temps

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle fut la première étape de cette disparition des juridictions spécialisées de l'aide sociale. Son article 109 autorisa le gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la suppression des commissions départementales d'aide sociale et de la Commission centrale d'aide sociale. Le législateur a donc fait le choix de la suppression de ces commissions et non celle de leur réorganisation. Cette suppression pure et simple s'est accompagnée d'un délai butoir pour sa mise en œuvre, l'article 114 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle prévoyant que le nouveau dispositif entrera en vigueur à une date fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

Prises en application de l'article 109 de la loi Justice du XXI^e siècle, les ordonnances n^{os} 2018-358 et 2018-359 du 16 mai 2018 ont précisé les conditions de suppression des commissions départementales d'aide sociale et de la Commission centrale d'aide sociale ainsi que les modalités de leur remplacement.

Enfin, le décret n^o 2018-772 du 4 septembre 2018 désignant les tribunaux de grande instance et cours d'appel compétents en matière de contentieux général et technique de la sécurité sociale et d'admission à l'aide sociale puis le décret n^o 2018-928 du 29 octobre 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale ont achevé de construire les bases juridiques d'une nouvelle organisation du contentieux de l'aide sociale.

Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, conformément au délai fixé par la loi du 18 novembre 2016.

Nouveau dispositif en vigueur

Dans un premier temps, les débats parlementaires avaient envisagé de créer une juridiction ad hoc spécialisée. Ce n'est finalement pas la solution qui fut retenue.

Aux termes de cette réforme amorcée par la loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle, les commissions départementales d'aide sociale et la Commission centrale d'aide sociale sont donc supprimées au profit des juridictions de droit commun. Les juridictions administratives et celles judiciaires se partagent désormais le contentieux de l'aide sociale.

En fonction de leur nature, les procédures en cours devant les commissions départementales d'aide sociale ont été transférées aux tribunaux de grande instance ou aux tribunaux administratifs territorialement compétents. S'agissant des procédures en cours devant la Commission centrale d'aide sociale, elles ont été transférées, là encore selon leur nature, aux cours d'appel ou aux cours administratives d'appel territorialement compétentes.

Ainsi, les contentieux relatifs aux décisions prises par un président de conseil départemental ou un préfet en matière de prestations légales d'aide sociale, notamment celles concernant l'aide personnalisée d'autonomie, sont dévolus aux juridictions administratives.

Les contentieux liés à l'action sociale, tels que le revenu de solidarité active, l'aide personnalisée au logement ou encore l'aide médicale

d'État, sont également dévolus aux juridictions administratives – ils l'étaient déjà en réalité.

L'ordre judiciaire se voit quant à lui attribuer une partie du contentieux de l'admission à l'aide sociale, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L.134-3 du CASF. Ce dernier prévoit ainsi que le juge judiciaire est compétent pour connaître des contestations formées contre les décisions relatives à l'allocation différentielle aux adultes handicapés, à la prestation de compensation accordée aux personnes handicapées et l'allocation compensatrice, ainsi que contre les recours en récupération sur donation ou succession exercés par l'État ou le département.

Cette répartition, assez complexe, renvoie à différents articles disséminés entre le code de l'administratif judiciaire (COJ), le CASF et le code de la sécurité sociale (CSS).

En outre, l'article L.134-4 du CASF prévoit que devant le juge judiciaire comme le juge administratif, en première ressort comme en appel, les parties peuvent se défendre elles-mêmes. La représentation n'est donc pas obligatoire.

Par ailleurs, aux termes de l'article L.142-4 du CSS, il est expressément mentionné que tous les contentieux ayant trait à l'admission à l'aide sociale doivent être précédés d'un recours administratif préalable obligatoire, et ce afin de faciliter le règlement amiable des litiges.

Enfin, le nouveau dispositif organise la désignation des assesseurs siégeant dans les nouvelles formations spécialisées, afin de se prémunir de tout risque de partialité et, partant, d'éviter les écueils de l'ancienne législation. ♦

