



AJDA 2018 p.2289


La fin des juridictions de l'aide sociale

Hervé Rihal, Professeur émérite de droit public à l'Université d'Angers, Centre Jean Bodin, EA 4337

L'essentiel

Les juridictions de l'aide sociale sont appelées à « mourir » le 1^{er} janvier 2019. De coup de semonce du Conseil d'Etat en coup de grâce du Conseil constitutionnel, c'est la loi Justice du XXI^e siècle qui a définitivement scellé leur sort. Les deux ordres de juridiction vont bénéficier de la nouvelle répartition de ce contentieux, la loi du 18 novembre 2016, les ordonnances du 16 mai 2018 et le décret du 29 octobre 2018 ayant organisé ce transfert.

Il aura fallu plus de quinze ans entre les premières dénonciations par le Conseil d'Etat d'une relative inconventionnalité de la composition des juridictions de l'aide sociale, huit ans entre la première question prioritaire de constitutionnalité (QPC) leur ôtant l'essentiel de leur spécificité pour que celles-ci soient supprimées. Il aura aussi fallu plus de quatre ans entre le premier projet de loi envisageant cette suppression et l'entrée en vigueur de ce « grand chambardement » au 1^{er} janvier 2019. A l'âge de quatre-vingt-trois ans - puisqu'elles ont été créées par un décret-loi du 30 octobre 1935 - les juridictions de l'aide sociale sont appelées à « mourir » le 1^{er} janvier 2019 après de bons et loyaux services. A vrai dire, il n'y aura pas beaucoup de nostalgiques pour les pleurer et leur enterrement risque de passer fort inaperçu. La doctrine a d'ailleurs peu célébré cette disparition (v., cep., M. Vialettes, *Les juridictions sociales, vers un *aggiornamento**, RFDA 2017. 25  et, pour une analyse beaucoup plus critique, M. Lévy, *Transfert à la découpe des compétences des juridictions d'aide sociale par la loi du 18 novembre 2016 portant modernisation de la justice du xxi^e siècle*, RDSS 2017. 907  ; v., égal., M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, X^e éd., 2018, n^{os} 224 et s.). C'est donc le 1^{er} janvier 2019 que, dans le sillage des juridictions judiciaires de la sécurité sociale, tribunaux des affaires de sécurité sociale (couramment appelées TASS) et des juridictions de l'incapacité, tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAS), disparaîtront définitivement les juridictions de l'aide sociale. Cette disparition nécessite des mesures d'application complexes, comme en témoigne le décret n^o 2018-928 du 29 octobre 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale qui opère des modifications dans sept codes : le code de la sécurité sociale, celui de l'action sociale et des familles, mais aussi le code de procédure civile, le code de l'organisation judiciaire, le code rural, le code de justice administrative, et même, à la marge, le code du travail.

Le 17 septembre 2014 (v. AJDA 2014. 1740 ) était adopté, en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement, lequel prévoyait d'habiliter le Gouvernement à « remettre à plat » l'organisation du contentieux de l'aide sociale, ceci sans beaucoup de précisions. Deux options étaient alors envisagées : la première consistait à transférer ce contentieux aux juridictions administratives de droit commun, la deuxième à le transférer partiellement aux TASS, tout en maintenant les juridictions de l'aide sociale pour une partie des compétences. Serait dans ce cas confié aux commissions départementales d'aide sociale (CDAS), qui deviendraient des commissions administratives, l'examen des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) afin de limiter considérablement le nombre de recours contentieux. Dans ce cas de figure, la commission centrale d'aide sociale (CCAS), aujourd'hui encore compétente en appel pour connaître des décisions des CDAS, deviendrait une juridiction statuant en premier et dernier ressort avec recours en cassation devant le

Conseil d'Etat. Aucune de ces options n'a finalement été retenue.









C'est dans le projet de loi relatif à la justice du XXI^e siècle qu'a été introduit un article 8 (devenu art. 12). Il fut adopté après de nombreuses tergiversations puisque les sénateurs souhaitaient la création d'une juridiction *ad hoc* pour la totalité du domaine social tandis que les députés souhaitaient la compétence de certains tribunaux de grande instance (TGI) avec des formations échevinées et des cours d'appel spécialisées dans le contentieux général et technique de la sécurité sociale et certains contentieux de l'aide sociale. C'est cette position qui a prévalu puisque sont ainsi supprimées tant des juridictions judiciaires (les TASS, les TCI et la CNITAAS) que des juridictions administratives, les CDAS et la CCAS (pour un historique plus complet, v. M. Borgetto et R. Lafore, préc., n° 227). Il est à noter que le Gouvernement a utilisé la totalité du délai de dix-huit mois qui lui était imparti pour prendre les ordonnances que la loi du 18 novembre 2016 (art. 109) l'avait habilité à édicter.

Pour comprendre l'origine de cette suppression, en nous en tenant aux juridictions de l'aide sociale qui sont des juridictions administratives - puisqu'elles jugent des recours contre des décisions prises par les préfets et les présidents de conseil départemental, - il est nécessaire de rappeler qu'un « coup de semonce » et un « coup de grâce » leur avaient été donnés successivement par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel. Il conviendra ensuite d'étudier la nouvelle répartition des contentieux de l'aide sociale entre les juridictions administratives de droit commun, d'une part, les TGI spécialisés et échevinés et les cours d'appel (CA), d'autre part. Il sera enfin nécessaire de dire quelques mots des mesures d'accompagnement contenues dans les ordonnances et leurs décrets d'application.

I - Un coup de semonce et un coup de grâce





Le « coup de semonce » provient d'arrêts du Conseil d'Etat rendus en 2002, le « coup de grâce » de deux décisions rendues sur QPC par le Conseil constitutionnel en 2010 et 2011.

A. Le « coup de semonce »

Dans un arrêt - rendu par l'assemblée du contentieux (CE, ass., 6 déc. 2002, n° 240028, Lebon  ; AJDA 2003. 492  , chron. F. Donnat et D. Casas  ; AJFP 2003. 6  ; RFDA 2003. 694, concl. P. Fombeur  ; RDSS 2003. 92, concl. P. Fombeur  et et 292, obs. P. Ligneau ) - le Conseil d'Etat avait tiré les conséquences de l'inclusion du contentieux de l'aide sociale dans le champ de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, en indiquant que la présence d'attachés d'administration du ministère du travail n'était pas contestable à condition que leur affectation ne les conduise pas à participer aux affaires prises en charge par la commission. De même, aucun fonctionnaire du département de résidence de la personne ayant effectué le recours ne devait siéger à la commission (CE 13 janv. 2003, n° 264038, *Bournigal* ; M. Gheballi-Bailly, La commission centrale d'aide sociale et la Convention européenne des droits de l'homme, AJDA 2003. 1012 ).

Ainsi, les membres de la commission centrale - et ceci était parfaitement transposable à ceux des commissions départementales - ne devaient pas donner l'apparence d'une partialité ou d'une dépendance qui serait susceptible d'altérer le bon fonctionnement de la justice. Les juridictions de l'aide sociale pouvaient continuer de fonctionner mais une suspicion pesait désormais sur leurs membres, que ceux-ci soient fonctionnaires ou élus.

B. Le « coup de grâce » du Conseil constitutionnel

La première question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const. 25 mars 2011, n° 2010-110 QPC, AJDA 2011. 1214  , note I. Crépin-Dehaene  ; AJCT 2011. 406, obs. E. Aubin  ; RDSS 2011. 770, obs. D. Cristol ) entraîne l'abrogation des dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoyant la présence au sein des CDAS tant d'élus que de fonctionnaires en activité ou en retraite, ceci au nom de la séparation des pouvoirs. En revanche, le fait que les rapporteurs qui y ont voix délibérative et les commissaires du gouvernement puissent être fonctionnaires n'encourt pas les foudres de la juridiction constitutionnelle. Il en résulte que les CDAS deviennent des juridictions quasiment à juge unique puisque, outre le rapporteur, elles ne sont plus composées que du président de

la juridiction, magistrat en activité ou honoraire. Il s'agit donc d'une amputation ôtant tout intérêt au maintien des CDAS.

Ensuite, la décision de juin 2012 concernant la CCAS (Cons. const. 8 juin 2012, n° 2012-250 QPC, AJDA 2012. 1865 [📄](#), note H. Rihal [📄](#) ; RDSS 2012. 766, obs. Y. Dagorne-Labbe [📄](#)) abroge tant les dispositions portant sur les membres de la juridiction que celles sur les rapporteurs et les commissaires du gouvernement en tant que la présence de fonctionnaires était possible.

Enfin, dans son avis (n° 309291) du 30 juillet 2015 sur le projet de loi commenté, le Conseil d'Etat constate que les dispositions devant refonder la composition et la compétence des CDAS et de la CCAS à la suite des deux QPC « n'ont pas encore été adoptées. Il appelle l'attention du gouvernement sur l'urgence d'une telle réforme qui est indispensable pour que ces juridictions puissent fonctionner dans des conditions satisfaisantes ». Une réforme devenait dès lors inéluctable. Tel est l'objet de l'ensemble des textes commentés.

II - Les deux ordres de juridictions bénéficiaires du « dépeçage » des CDAS et de la CCAS


La compétence de droit commun appartient au juge administratif ordinaire mais la compétence d'attribution du juge judiciaire est importante et elle sera confiée aux TGI dans une composition particulière et aux CA.

A. La compétence de droit commun du juge administratif

La compétence du juge administratif de droit commun est déjà très importante en matière d'aide sociale. Il est en effet compétent pour connaître du contentieux lié à l'aide sociale à l'enfance, à l'aide médicale d'Etat, à l'aide personnalisée au logement, aux aides sociales facultatives qui n'entrent pas dans les attributions précises des juridictions d'aide sociale. Il juge aussi et surtout, depuis le 1^{er} juin 2009, du contentieux du revenu de solidarité active (RSA), ce qui a tari le nombre d'entrées devant les juridictions de l'aide sociale (v. note H. Rihal sous CE 17 nov. 2017 [2 esp.] et la nombreuse jurisprudence citée, AJDA 2018. 1491 [📄](#)). C'est bien sûr aussi le juge ordinaire qui connaît des actes réglementaires concernant la matière de l'aide sociale comme le règlement départemental d'aide sociale (v. CE 12 nov. 2014, n° 361194, *Département de Maine-et-Loire* et CE 28 nov. 2014, n° 365733, *Département du Tarn-et-Garonne*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2015. 1158 [📄](#), note H. Rihal [📄](#)).

Mais la compétence du juge administratif sera étendue à une partie du contentieux dont jugeaient encore les CDAS et la CCAS. Il s'agit, en premier lieu, de la recherche du domicile de secours. L'article L. 122-4 du CASF donnait une compétence d'arbitrage à la CCAS. Il s'agissait de fixer le domicile de secours de bénéficiaires de l'aide sociale en cas de litige entre deux départements. En principe, en effet, les dépenses sont à la charge du département dans lequel la personne intéressée a son domicile de secours (CASF, art. L. 122-1). Mais, si le domicile de secours s'acquiert par une résidence de trois mois, ceci n'est pas applicable en cas d'admission dans un établissement sanitaire ou social pour lequel le séjour est sans effet sur le domicile de secours (CASF, art. L. 121-2). Si le président estime que le bénéficiaire a son domicile de secours dans un autre département, il saisit le président du conseil départemental de l'autre département, lequel doit, en cas de refus, saisir l'arbitre qui est, jusqu'au 1^{er} janvier 2019, la commission centrale d'aide sociale (pour des exemples récents où la décision de la CCAS est toujours cassée, v. CE 15 mai 2013, n° 348292, *Département de Paris*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 2173 [📄](#), note H. Rihal [📄](#) ; AJDI 2014. 500, étude F. Zitouni [📄](#) ; AJCT 2013. 521, obs. E. Aubin [📄](#) ; RDSS 2013. 498, concl. A. Lallet [📄](#) ; ou encore CE 17 juin 2014, n° 355835 ; CE 12 oct. 2016, n° 392023, *Département de la Meuse*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2016. 1950 [📄](#) ; RDSS 2016. 1129, concl. R. Decout-Paolini [📄](#) ; CE 18 juill. 2018, n° 412206, *Département de la Haute-Garonne*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2018. 1518 [📄](#)). Sans faire preuve d'originalité à une époque où l'on tente de lutter contre la concentration des activités en Ile-de-France, le décret du 29 octobre 2018 précité confie cette compétence très particulière au tribunal administratif de Paris, (CASF, art. R. 131-8 et CJA, art. R. 312-18-1).

Ensuite, les juridictions administratives de droit commun voient considérablement augmenter le champ de leurs compétences en matière d'aide sociale. Désormais, elles connaîtront (CASF, art. L. 134-1) des

litiges relatifs aux décisions du président du conseil départemental et du préfet en matière de prestations légales d'aide sociale, notamment ceux ayant trait à l'allocation personnalisée d'autonomie, tant à domicile qu'en établissement ou à aide ménagère. L'on sait que, depuis le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 (CJA, art. R. 772-1 et s. et R. 811-1 ; pour une analyse des conséquences jurisprudentielles de ce décret, v. chron. C. Nicolas et Y. Faure, AJDA 2018. 1889 ) , ces litiges sont jugés suivant une procédure simplifiée et que les tribunaux administratifs les jugeront en premier et dernier ressort. L'article L. 134-2 du CASF fait précéder ces recours d'un RAPO exercé devant l'auteur de la décision contestée. L'auteur du RAPO accompagné de la personne « ou de l'organisme [sic] de son choix » est entendu lorsqu'il le souhaite devant l'auteur de la décision contestée. Le délai du RAPO est de deux mois à compter de cette décision. Les recours contentieux peuvent être formés par le demandeur mais aussi par ses débiteurs d'aliments, l'établissement ou le service qui fournit les prestations (s'agissant notamment de l'allocation personnalisée d'autonomie perçue par les personnes en établissement), le maire, le président du conseil départemental, le préfet, les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole intéressés, ou même par tout habitant ou contribuable de la commune ayant un intérêt direct à l'annulation ou à la réformation de la décision. Le requérant peut être assisté ou représenté non seulement par un avocat mais aussi par le délégué d'une association régulièrement constituée depuis cinq ans au moins oeuvrant dans les domaines des droits économiques et sociaux des usagers, de l'insertion, de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Certes, cette compétence du juge administratif est logique et « orthodoxe » du point de vue de la répartition des compétences. Cependant, elle ne facilite pas l'accès au juge puisque le justiciable - et même ses défenseurs - pourront avoir des difficultés à identifier quel est le juge compétent. Conscient de ces difficultés, le décret précité du 29 octobre 2018 a prévu une procédure dérogatoire en cas de saisine du Tribunal des conflits en prévention d'un conflit négatif de compétence. En effet, lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif décline la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, c'est en principe au justiciable de saisir le juge. Mais « lorsque la juridiction est saisie d'un contentieux relatif à l'admission à l'aide sociale [...] elle transmet le dossier de la procédure à la juridiction de l'autre ordre qu'elle estime compétente par une ordonnance qui n'est susceptible d'aucun recours » (Décr. n° 2015-233 du 27 févr. 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, art. 32 modifié par Décr. du 29 oct. 2018, art. 7, préc.). En ce sens, dans son rapport sur le projet de loi en première lecture, le sénateur Yves Détraigne (Sénat, n° 121 du 28 oct. 2015) admettait que les juridictions de l'aide sociale relèvent bien de l'ordre administratif et que les juges judiciaires pourraient connaître de certaines affaires mais il relevait que l'unité de juridiction « permet de la sorte un accès unique à la justice sociale pour des justiciables modestes et vulnérables, [...] actuellement contraints de s'adresser à plusieurs juridictions pour exercer leur droit de recours à l'encontre de décisions qui relèvent globalement du même champ ». Il ajoutait que « ce sont souvent ces mêmes personnes qui s'adressent aujourd'hui à ces juridictions du fait même de leur situation difficile alors qu'elles perçoivent des aides majoritairement versées par des organismes de sécurité sociale, en particulier les CAF, quand bien même ce versement serait assuré pour le compte de l'Etat ou du département. Une large part du contentieux de la commission départementale d'aide sociale apparaît aux yeux du justiciable comme relevant du champ de la sécurité sociale, de sorte que la dualité de juridictions n'est guère compréhensible ». C'est ce qui explique qu'il optait pour un tribunal des affaires sociales à large compétence rattaché au TGI. La dualité de juridictions a été conservée, peut-être jusqu'à la prochaine réforme.

B. Les compétences du juge judiciaire












La part du contentieux qui revient au juge judiciaire n'est pas négligeable, loin s'en faut.

Très critique à cet égard, le conseiller d'Etat Michel Lévy estime que la réforme de l'aide sociale a été greffée « *in extremis*, de manière additionnelle, et en partie artificielle sur la réforme du contentieux de la sécurité sociale ». Il préconisait en effet le maintien des CDAS pour examiner les RAPO et de la CCAS (M. Lévy, art. préc.). En vertu de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale (CSS), le juge judiciaire se voit confier l'ensemble des litiges relatifs à la législation et à la réglementation de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole et ceux concernant les contributions et les cotisations. De même, les TGI recevront la compétence portant sur le contentieux technique de la sécurité sociale, c'est-à-dire les

litiges relatifs à l'état ou au degré d'invalidité en cas d'accident et portant notamment sur l'inaptitude au travail. Ils se voient aussi confier les litiges portant sur les incapacités au travail qui appartenaient à des juridictions spécialisées. Enfin et surtout, ils se voient confier (CSS, art. L. 142-3) une grande partie du contentieux de l'aide sociale.

Il s'agit d'abord des décisions ayant trait à l'acquisition d'une protection complémentaire, qu'il s'agisse de la protection complémentaire santé (CSS, art. L. 861-5) ou de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé (CSS, art. L. 863-3). Ici aussi, le RAPO est obligatoire dans le délai de deux mois suivant la décision contestée et les recours peuvent être formés par le demandeur de la protection complémentaire, ses débiteurs d'aliments, l'établissement ou le service qui fournit les prestations, le maire, le président du conseil départemental ou le préfet.

En outre, le juge judiciaire est compétent pour les litiges ayant trait à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui est une allocation financée par l'Etat mais versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et constitue un minimum social, et la prestation de compensation du handicap (PCH), sans oublier l'allocation compensatrice pour tierce personne qui reste à la charge du département. Il s'agit donc de recours formés contre des décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Ce rattachement au juge judiciaire peut apparaître curieux. On a ainsi considéré que la composition large de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et le caractère lié à la santé des prestations fournies impliquaient la compétence du juge judiciaire. Cette dichotomie entre compétence judiciaire pour ce qui est des allocations versées aux adultes et aux familles des enfants handicapés et la compétence du juge administratif pour connaître du contentieux de l'allocation personnalisée d'autonomie versée aux personnes âgées ne nous apparaît pas d'une logique irréprochable. Comme le notait fort justement Michel Lévy (art. préc.), ce contentieux relève beaucoup plus de la dépendance que du sanitaire proprement dit. Ainsi, s'il était logique de confier au juge judiciaire les litiges relatifs à la couverture maladie universelle complémentaire et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé dans la mesure où ils se rattachent au droit de la sécurité sociale et sont régis par le CSS, il n'en allait pas de même des litiges concernant l'AAH (même si elle est versée par les CAF) et encore moins l'allocation compensatrice et la prestation de compensation du handicap.

Surtout, le juge judiciaire « récupère » les recours exercés par le département en application de l'article L. 132-8 du CASF, à savoir les recours en récupération d'aide sociale sur donation, succession ou en cas de retour à meilleure fortune ainsi que les recours contre les obligés alimentaires. Comme on le sait, certaines aides sociales sont encore subsidiaires de telle manière que les départements notamment tentent de récupérer des sommes versées principalement pour l'hébergement des personnes âgées et l'aide ménagère, sachant que les aides sociales à l'enfance et aux personnes handicapées, non plus que l'allocation personnalisée d'autonomie, ne sont pas récupérables. Cette compétence du juge judiciaire est ici plus facile à justifier par le fait que sont mises en oeuvre de nombreuses règles du code civil, et que le juge civil devait répartir l'obligation alimentaire entre les obligés. Néanmoins, le juge administratif s'était habitué à appliquer le droit civil (v., not., CE, sect., 19 nov. 2004, n° 249358, *Ramond*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2005. 194  , chron. C. Landais et F. Lenica  ; D. 2004. 3190  ; RFDA 2005. 375, note B. Plessix  ; pour l'application des règles de la donation, CE 19 nov. 2004, n° 254797, *Roche c/ Département de l'Allier*, Lebon  ; RDSS 2005. 89, concl. C. Devys  pour l'application des règles de l'assurance-vie, AJDA 2005. 194, chron. C. Landais et F. Lénica ; ou encore CE 28 mai 2010, n° 330567, *Département de Paris*, Lebon  ; AJDA 2010. 2506  , note H. Rihal  ; RDSS 2010. 714, concl. L. Derepas ).

Ce qui est aussi surprenant, c'est la composition des formations spécialisées des TGI qui seront compétentes puisqu'en effet ces formations seront identiques qu'il s'agisse du contentieux de la sécurité sociale ou de l'aide sociale (COJ, nouv. art. L. 211-16). Selon l'article L. 218-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ), la formation collégiale sera composée d'un magistrat, d'un assesseur représentant des employeurs d'un assesseur représentant des salariés, ceci y compris pour les litiges concernant la protection complémentaire, AAH, la prestation de compensation du handicap, et même les actions en récupération ou mettant en cause des obligés alimentaires. Certes, l'article L. 218-5 du COJ affirme l'indépendance de ces assesseurs et l'article L. 218-6 indique qu'ils prêteront serment mais il n'en demeure pas moins que, malgré la formation qui leur sera assurée, leur compétence en matière d'aide sociale n'apparaît pas avérée (dans le même sens, M. Borgetto et R. Lafore, préc., n° 233).

Le décret précité du 29 octobre 2018 (art. 8 ; COJ, art. R. 218-1 et s.) organise avec minutie la désignation de ces assesseurs. C'est le premier président de chaque CA qui fixera le nombre d'assesseurs titulaires et suppléants. Les directions régionales du travail et de l'agriculture détermineront les organisations représentatives auprès de chaque TGI compétent et le nombre d'assesseurs présentés par chaque organisation représentative. C'est le préfet qui recueillera la liste des candidatures qu'il transmettra au premier président de la CA lequel saisira pour avis le président du TGI. Ils seront ensuite nommés par ce dernier devant lequel ils prêteront serment. Une indemnisation, y compris de leurs frais de déplacement, est prévue.

On remarque en outre que, contrairement à ce que l'on pouvait croire ou même espérer et sans doute pour ne pas trop éloigner le justiciable du juge, la liste des TGI compétents et celle des CA est très large. Ainsi, dans certains départements comme le Nord, sans doute à cause du taux élevé de pauvreté de la population qui y réside, ce ne sont pas moins de trois TGI qui seront compétents et il y en aura, en tout état de cause, au moins un dans chaque département (pour une liste, v. le tableau annexé au décr. n° 2018-772 du 4 sept. 2018 désignant les TGI et CA compétents en matière de contentieux général et technique de la sécurité sociale et d'admission à l'aide sociale).

Ainsi, les décisions du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel analysées ci-dessus, en assurant le respect de la séparation des pouvoirs et en évitant les conflits d'intérêts entre l'auteur de la décision et le juge, n'ont pas garanti une compétence du juge administratif alors même que les juridictions de l'aide sociale appartenaient à l'ordre administratif. Il est bien évident que le juge administratif parviendra à assimiler le contentieux de l'aide sociale, d'autant que le contentieux massif du RSA et des aides personnalisées au logement l'y a habitué. Mais il n'en va pas forcément de même du juge judiciaire où seul le magistrat qui présidera la formation spécialisée du TGI et qui, généralement sans doute, est celui qui préside actuellement la CDAS, aura une réelle compétence.

La constitutionnalité de ces transferts de compétences au juge judiciaire aurait pu être contestée, notamment pour ce qui est des recours concernant l'AAH et la PCH, les autres se rattachant plus facilement au contentieux de la sécurité sociale. Mais, dans sa décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, le Conseil constitutionnel qui n'était pas saisi de la question de ce transfert de compétence par les parlementaires requérants, a estimé qu'aucune inconstitutionnalité ne devait être soulevée d'office (consid. 100). Selon l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi (préc.), « si la compétence transférée porte sur l'annulation ou la réformation de décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par les agents de l'Etat [...] ce transfert est admissible dès lors qu'il tend, dans l'intérêt des personnes intéressées et de la bonne administration de la justice, à regrouper des contentieux variés relatifs à l'accès aux soins ». Cette formule peut apparaître curieuse car l'AAH est un revenu de subsistance, majoré par rapport au RSA compte tenu des frais liés aux handicaps, tandis que la PCH a des objectifs beaucoup plus ambitieux que l'accès aux soins, aide ménagère et à la mobilité notamment. Il s'agit néanmoins, au sens de la décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, d'un « aménagement précis et limité des compétences juridictionnelles justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice » (sur ce point, v. rapp. J.-M. Clément et J.-Y. Le Bouillonnet sur le projet de loi, Ass nat., n° 3726, p. 136).

Ainsi, l'ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 ne fait que tirer quelques conséquences de la loi du 18 novembre 2016 et rectifier quelques oublis et erreurs. Il n'en va pas de même de celle de la même date concernant les agents.

III - Les mesures d'accompagnement

La loi du 18 novembre 2016 et les ordonnances du 16 mai 2018 ont évidemment pris en compte la situation des agents travaillant antérieurement dans les TASS, les CDAS et la CCAS. Elles ont aussi organisé le transfert du contentieux.

A. Des aménagements pour les fonctionnaires et agents

La question budgétaire liée à la réforme n'était pas des plus simples ; en effet, ces agents (environ 700)

émargeaient soit au budget des caisses d'assurance maladie pour les TASS, soit à celui des directions départementales de la cohésion sociale pour les CDAS et du ministère des solidarités pour la CCAS, le Conseil d'Etat se contentant de mettre à disposition les présidents de section et parfois -mais de moins en moins souvent- les rapporteurs.

L'ordonnance n° 2018-359 précitée a pour objet, selon le rapport adressé sur cette ordonnance au Président de la République de prévoir les « mécanismes statutaires dérogatoires nécessaires afin de permettre aux personnels constituant les greffes des juridictions actuellement chargés du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale, d'une part, de continuer leur activité au sein des juridictions judiciaires nouvellement compétentes et, d'autre part, d'intégrer de manière pérenne la communauté de travail de ces juridictions ». Il s'agit soit d'agents titulaires ou contractuels de l'Etat relevant du ministère des solidarités et de la santé, soit de salariés de droit privé mis à disposition par les caisses d'assurance maladie et les caisses de mutualité sociale agricole.


Les fonctionnaires de l'Etat seront mis à disposition de plein droit du ministère de la justice du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2020 (ord. n° 2018-359, art. 1^{er}, préc.) pour les fonctionnaires affectés aux juridictions de la sécurité sociale et des incapacités ; pour ceux affectés auprès des CDAS, le régime de leur mise à disposition varie en fonction du temps de travail qu'ils consacrent à la prise en charge des activités contentieuses. La mise à disposition de plein droit est prévue pour ceux qui y consacrent depuis le 1^{er} janvier 2018 au plus tard l'intégralité de leur temps de travail, une simple possibilité de mise à disposition étant prévue pour les autres. Suivant l'article 2 de la même ordonnance, ces fonctionnaires optent, entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2020, soit pour un détachement auprès des services judiciaires dans un corps commun du ministère de la Justice, soit pour une intégration directe dans l'un de ces corps, soit enfin pour une réaffectation dans leur corps d'origine. Pour les contractuels, un système de concours réservés dérogatoire est prévu (ord. n° 2018-359, art. 5 à 8 ; pour plus de détails, v. décr. n° 2018-360 du 16 mai 2018 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2018-359).

Faute de précisions, on peut penser que la justice administrative ne bénéficiera d'aucun transfert de personnel pour faire face à ses nouvelles missions.

B. Les mesures transitoires

Le délai d'habilitation gouvernementale était déjà long de dix-huit mois (loi Justice du XXI^e siècle, art. 109). L'entrée en vigueur n'est prévue qu'au 1^{er} janvier 2019, ce qui donne le temps de prendre les décrets nécessaires et aux juridictions de s'organiser pour exercer leurs nouvelles compétences ; cette date était la plus tardive autorisée par l'article 114. A cette date, les procédures en cours devant les TASS et les TCI seront transférées en l'état aux tribunaux compétents. Il en va de même pour les CA. Quant aux affaires en cours devant les CDAS, elles seront, selon leur nature, transférées en l'état aux TGI ou au TA territorialement compétents. Enfin, en application du décret du 29 octobre 2018, les procédures en cours devant la CCAS seront selon leur nature transférées soit à la cour administrative d'appel (CAA) de Paris, soit à la CA dans le ressort de laquelle siègeait la CDAS qui a rendu la décision frappée d'appel, soit enfin, pour les questions liées au domicile de secours au tribunal administratif de Paris. Il est précisé que les secrétariats des CDAS et de la CCAS informeront les justiciables du transfert de leur dossier à la juridiction nouvellement compétente. En outre, dès à présent, le Conseil d'Etat ne peut plus renvoyer à la CCAS les affaires qu'il casse sans les juger au fond mais à la CAA de Paris, (pour un renvoi récent à la CCAS, v. CE 5 oct. 2018, n° 409136).

On constate que l'appel prévu devant les juridictions spécialisées en matière d'aide sociale ne sera pas supprimé pour les recours antérieurs à 2019. Très curieusement, les requérants qui ont introduit leur recours avant cette date bénéficieront d'un double degré de juridiction ; pas ceux qui les introduiront après ! Ainsi, la CAA de Paris aura-t-elle à gérer une compétence de manière éphémère. En effet, le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 qui prévoit une compétence en premier ressort des tribunaux administratifs pour ce qui est des contentieux liés aux « prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide et de l'action sociale » (CJA, art. R. 811-1, al. 2) n'est pas abrogé ; or, les décisions du président du conseil départemental accordant ou suspendant l'allocation personnalisée d'autonomie ou celles récupérant les indus notamment sont bien relatives à des prestations, allocations ou droits.

A l'heure où ces lignes sont écrites, la réforme n'est pas encore entrée en vigueur, les ordonnances ne sont pas encore ratifiées, le projet de loi de ratification n'ayant été adopté par le conseil des ministres que le 31 octobre 2018. Il est ainsi impossible d'en faire le bilan. On peut penser que le RAPO désamorçera bon nombre de recours. Toutefois, il pourrait s'avérer moins efficace que la médiation. Cette nouvelle forme de règlement non contentieux des litiges est expérimentée dans certaines régions, en matière sociale, mais elle ne touche que d'anciennes compétences du juge administratif comme le RSA (v. M.-C. de Montecler et E. Maupin, *Pédagogie et dialogue, maîtres-mots de la médiation préalable obligatoire*, AJDA 2018. 1636 .

Ce qui est certain, c'est qu'après la disparition des commissions départementales des travailleurs handicapés en 2005, ne restent plus désormais - outre les juridictions des ordres professionnels sanitaires - que les juridictions de la tarification. Ainsi, le domaine social « rentre au bercail » : le juge administratif est supposé pouvoir rendre la justice sans l'aide d'un tiers, tandis que le juge judiciaire le fera suivant la technique de l'échevinage. Pour mettre en place cet échevinage, les préfets et les présidents de tribunaux et de cours d'appel n'ont qu'un délai très bref ce qui laisse à penser que les pôles sociaux des tribunaux de grande instance ne seront pas prêts à fonctionner avant le printemps 2019. Encore la formation des assesseurs risque-t-elle d'être fort réduite, surtout dans le domaine des actions en récupération à l'égard des obligés alimentaires ou du contentieux des allocations concernant les personnes handicapées. La jurisprudence, pour autant, n'en sera pas forcément considérablement modifiée.

Mots clés :

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Compétence du juge judiciaire * Sécurité sociale * Mutualité sociale agricole * Compétence du juge administratif * Aide sociale * Procédure administrative contentieuse * Recours administratif * Recours administratif préalable obligatoire

JUSTICE * Juridictions administratives spécialisées * Juridictions de l'aide sociale * Suppression des juridictions de l'aide sociale