

AJDA 2019 p.2068**Le Tribunal des conflits se fait pédagogue****Arrêt rendu par Tribunal des conflits****08-04-2019**

n° 4154

Sommaire :

La loi Justice du XXI^e siècle a transféré à la juridiction judiciaire les recours des obligés alimentaires contestant les décisions prises par l'Etat ou le département pour obtenir le remboursement des sommes avancées par la collectivité. Les recours contre les décisions relatives à l'admission à l'aide sociale continuent, en revanche, de relever de la juridiction administrative, même en présence d'obligés alimentaires.

Texte intégral :

Vu, enregistré à son secrétariat le 10 décembre 2018, l'expédition de l'arrêt du 7 décembre 2018 par lequel le Conseil d'Etat, saisi en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, du dossier de la requête de M^{me} A. tendant à l'annulation du titre exécutoire émis le 9 février 2018 par le département de la Drôme en vue du paiement de la somme de 1 400 €, correspondant à son obligation alimentaire, a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de la compétence ;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2018 par laquelle le président du tribunal administratif de Grenoble a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, le dossier de la requête de M^{me} A. ;

Vu, enregistré le 11 février 2019, le mémoire présenté par le ministre des solidarités et de la santé tendant à ce que la juridiction judiciaire soit déclarée compétente pour connaître du litige, par les motifs que la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a entendu créer un bloc de compétence au profit du juge judiciaire en matière d'obligation alimentaire et lui confier l'ensemble des décisions en matière d'aide sociale qui prennent en compte puis mettent en oeuvre l'obligation alimentaire ;

Vu les pièces dont il résulte que la saisine du Tribunal des conflits a été communiquée à M^{me} A. et au département de la Drôme qui n'ont pas produit de mémoire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Vu le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;

Vu le décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018 ;

Vu la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Duval-Arnould, membre du Tribunal,
- les conclusions de M^{me} Cortot-Boucher, Rapporteur public ;

Considérant qu'à la suite de l'admission par le président du conseil départemental de la Drôme de M. E. A. à l'aide sociale pour ses frais d'hébergement au sein d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de deux décisions des 11 juin 2014 et 21 décembre 2016 du juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Valence fixant l'obligation alimentaire de M^{me} C. A. épouse B., sa fille, le département de la Drôme a émis à l'encontre de celle-ci, un titre exécutoire en vue du paiement d'une somme de 1 400 € correspondant à une part des frais d'hébergement de son père ; que, par une requête du 2 mars 2018, M^{me} A. a demandé l'annulation de ce titre exécutoire au tribunal administratif de Grenoble ; que le Conseil d'Etat, saisi par le président de ce tribunal, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, du dossier de la requête de M^{me} A. a, par décision du 7 décembre 2018, renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles : « Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais. [...] / La proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques est fixée en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire [...] ; que l'article L. 132-7 du même code prévoit, que : « En cas de carence de l'intéressé, le représentant de l'Etat ou le président du conseil départemental peut demander en son lieu et place à l'autorité judiciaire la fixation de la dette alimentaire et le versement de son montant, selon le cas, à l'Etat ou au département qui le reverse au bénéficiaire, augmenté le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale » ;

Considérant qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, il appartenait à la juridiction administrative de connaître, sous réserve, le cas échéant, des questions préjudicielles à l'autorité judiciaire pouvant tenir notamment à l'obligation alimentaire, des contestations relatives au recouvrement des sommes demandées à des particuliers, en raison des dépenses exposées par une collectivité publique au titre de l'aide sociale, que ces contestations mettent en cause les bénéficiaires de l'aide sociale eux-mêmes ou d'autres personnes, en particulier leurs obligés alimentaires ; qu'au sein de la juridiction administrative, cette compétence relevait pour les prestations d'aide sociale entrant dans le champ de l'article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles, des commissions départementales d'aide sociale en premier ressort et de la Commission centrale d'aide sociale en appel ; que la loi du 18 novembre 2016, ayant notamment supprimé les commissions départementales d'aide sociale et la Commission centrale d'aide sociale, a énoncé, d'une part, à l'article L. 134-3 du code de l'action sociale et des familles, applicable à compter du 1^{er} janvier 2019, y compris aux affaires en cours à cette date devant les commissions départementales d'aide sociale, en vertu des dispositions combinées de l'article 114 de cette loi et de l'article 17 du décret du 29 octobre 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale, que « le juge judiciaire connaît des contestations formées contre les décisions relatives à : [...] 4° Les recours exercés par l'Etat ou le département en présence d'obligés alimentaires prévus à l'article L. 132-6 », d'autre part, à l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire « des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent : [...] 3° Des litiges relevant de l'admission à l'aide sociale mentionnés à l'article L. 134-3 du code de l'action sociale et des familles [...] » ; que l'article L. 134-3 a été, de nouveau, modifié par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et dispose depuis le 25 mars 2019 : « Le juge judiciaire connaît des litiges : 1° Résultant de l'application de l'article L. 132-6 [...] » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions, applicables au litige opposant M^{me} A. au département, que

sont transférés à la juridiction judiciaire les recours des obligés alimentaires contestant les décisions prises par l'Etat ou le département pour obtenir le remboursement des sommes avancées par la collectivité, les recours contre les décisions relatives à l'admission à l'aide sociale continuant en revanche de relever de la juridiction administrative même en présence d'obligés alimentaires ; qu'il s'ensuit qu'il incombe désormais à la juridiction judiciaire de statuer sur la demande de M^{me} A. contre le titre exécutoire émis à son encontre par le président du conseil départemental de la Drôme ;

Décide :

Article 1^{er} : La juridiction judiciaire est compétente pour connaître du litige opposant M^{me} A. au département de la Drôme.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M^{me} A., au département de la Drôme et au ministre des solidarités et de la santé.

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Compétence du juge judiciaire * Aide sociale * Recours contre les obligés alimentaires * Compétence du juge administratif * Admission à l'aide sociale

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

AJDA 2019 p.2068

Le Tribunal des conflits se fait pédagogue

Hervé Rihal, Professeur émérite de droit public à l'université d'Angers, centre Jean-Bodin, EA 4337

Le 1^{er} janvier 2019, les juridictions spécialisées de l'aide sociale (commissions départementales et Commission centrale d'aide sociale) ont été supprimées et leurs compétences réparties entre les deux ordres de juridiction. Nous avons montré (v. H. Rihal, La fin des juridictions de l'aide sociale, AJDA 2018. 2289 ) combien cette répartition des compétences était contestable et complexe ; il n'est pas étonnant que, très vite, même si la question de l'espèce ne semblait pas l'imposer, le Tribunal des conflits ait été amené à se pencher sur les conséquences de cette réforme.

Les faits de l'espèce sont très classiques mais la procédure l'est moins. Le père de la requérante est admis dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Le juge aux affaires familiales fixe à deux reprises l'obligation alimentaire de la fille de ce dernier. Face à son refus de s'en acquitter, le 9 février 2018, le département de la Drôme émet à son encontre un titre exécutoire ; elle est dès lors débitrice de 1 400 €, ce qu'elle conteste devant le tribunal administratif de Grenoble. La requérante s'est trompée de juridiction et a saisi ce tribunal en lieu et place de la commission départementale d'aide sociale de la Drôme. S'apercevant de cette méprise, ce tribunal estime que la compétence relevait d'une autre juridiction administrative ; il ne renvoie pas le litige à la commission départementale d'aide sociale mais au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative (CJA), estimant qu'il y avait une « difficulté particulière », ce qui n'était pourtant pas le cas à l'époque. Toujours est-il que, le 7 décembre 2018, à la veille de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, en application de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat estime être face à « une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction » et en saisit le Tribunal des conflits (sur cette procédure, v. J. Arrighi de Casanova et J.-H. Stahl, Tribunal des conflits : l'âge de la maturité, AJDA 2015. 575 ). Le ministre de la santé et de la solidarité opte pour la compétence judiciaire en estimant que la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (art. 12) a entendu créer un bloc de compétence au profit du juge judiciaire en matière d'obligation alimentaire et lui confier l'ensemble des décisions en matière d'aide sociale qui prennent en compte et mettent en oeuvre l'obligation alimentaire.

Se faisant extrêmement pédagogue, le Tribunal des conflits opère un raisonnement en trois étapes. Il rappelle la situation antérieure à 2019 avant d'indiquer ce qu'il en est à présent et de conforter son raisonnement à l'aide de l'article 96 de la loi du 23 mars 2019 dont il sera intéressant de voir comment il interfère - un peu par hasard - dans cette matière.

I - Un rappel de la situation avant 2019

Le Tribunal des conflits rappelle d'abord les textes encore applicables aujourd'hui. Il s'agit en premier lieu de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui prévoit que « les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter le cas échéant la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais ». Ainsi, la participation du département compétent pour ce qui est des frais d'hébergement en EHPAD sera fixée en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire. Là est le fondement traditionnel du système de l'aide sociale, la subsidiarité de l'aide des pouvoirs publics. Ensuite, il s'agit de l'article L. 132-7 du même code qui prévoit qu'en cas de carence du débiteur, le président du conseil départemental peut demander à l'autorité judiciaire la fixation de la dette alimentaire et le paiement de son montant au département qui le verse généralement directement à son établissement d'hébergement, augmenté le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale.

Néanmoins, ce n'était pas au juge judiciaire de connaître des contestations entre les pouvoirs publics et les obligés alimentaires mais au juge administratif au titre de sa compétence en matière d'admission à l'aide sociale. Une fois le montant de l'obligation alimentaire fixé, c'étaient les juridictions spécialisées de l'aide sociale qui connaissaient, comme le rappelle la haute juridiction, du contentieux du recouvrement des sommes demandées à des particuliers en raison des dépenses exposées par un département au titre de l'aide sociale. Très clairement, la demande de M^{me} A., jusqu'au 1^{er} janvier 2019, relevait de la commission départementale d'aide sociale, juridiction spécialisée, en appel de la Commission centrale d'aide sociale, autre juridiction administrative spécialisée, en cassation du Conseil d'Etat (sur ce point, v. la jurisprudence mentionnée dans notre article préc.).

II - Au-delà du 1^{er} janvier 2019, compétence de la formation spécialisée du tribunal de grande instance

Le Tribunal des conflits indique que la loi du 18 novembre 2016 a supprimé tant les commissions départementales que la Commission centrale d'aide sociale qui auraient été compétentes pour connaître du contentieux introduit par M^{me} A. à l'encontre du département de la Drôme en contestation du titre exécutoire. L'article L. 134-3 du CASF prévoit désormais notamment que le juge judiciaire connaît des contestations formées contre les décisions relatives « 4° aux recours exercés par l'Etat ou le département en présence d'obligés alimentaires prévus à l'article L. 132-6 ». C'est donc la formation spécialisée de certains tribunaux de grande instance qui, y compris pour les affaires en cours à cette date, connaît de ces contestations en présence d'obligés alimentaires, ce en application de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire (COJ). Faisant application de la réforme du contentieux de l'aide sociale, le Conseil d'Etat a transmis le dossier de la procédure à la formation spécialisée du tribunal de grande instance de Valence (CE 18 juill. 2019, n° 419964, Lebon  ; AJDA 2019. 1545 ).

Le Tribunal des conflits aurait pu arrêter ici sa démonstration ; pourtant, il l'a étayée grâce à la loi du 23 mars 2019. Néanmoins, puisque la répartition des compétences était claire, pourquoi le législateur a-t-il pris soin de la clarifier ?

III - Une répartition claire des compétences « clarifiée » par la loi du 23 mars 2019 !

Il est intéressant de comprendre comment l'article 96 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui a donné une nouvelle rédaction à quantité de dispositions de la loi du 18 novembre 2016, a été introduit dans notre corpus juridique car cela en dit très long sur les dérives actuelles du législateur et du gouvernement.

En septembre 2018, était adopté en conseil des ministres un projet de loi extrêmement ambitieux dont la disposition phare, l'article 53, avait pour objet la fusion des tribunaux de grande instance et d'instance mais qui comportait bien d'autres dispositions très importantes, telles celles portant sur la protection des majeurs et des dispositions pénales. Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat ne comportait aucune disposition sur cette question des juridictions sociales et il en est allé de même en première lecture au Sénat. Ce n'est que lors de la séance de nuit du 5 au 6 décembre 2018 que l'Assemblée nationale eut à statuer sur des amendements du gouvernement revêtant deux objectifs. D'une part, un amendement tendait à la ratification des ordonnances n° 2018-358 et n° 2018-359 du 16 mai 2018 mettant en oeuvre la réforme des juridictions sociales selon une habilitation donnée par l'article 109 de la loi du 18 novembre 2016 précitée (ratifications opérées par l'article 100 I et II de la loi du 23 mars 2019). D'autre part, et surtout, un article 53 *bis* AA qui, dans la version finale de la loi, deviendra l'article 96, lequel comporte de longues dispositions qui, notamment, unifient le contentieux général et le contentieux technique de la sécurité sociale et modifient cinq codes (le code de la sécurité sociale, le CASF mais aussi le code du travail, le code rural, le COJ et même le code de l'éducation). S'agissant d'un projet de loi adopté suivant la procédure accélérée, il ne fit pas l'objet d'une seconde lecture mais fut directement soumis à une commission mixte paritaire qui ne parvint à aucun accord, de sorte qu'il ne fut pas vraiment réexaminé, du moins sur ce point, par le Sénat. Ainsi, un texte est-il adopté sans avis du Conseil d'Etat et après un passage « clandestin » par une nuit hivernale devant un petit groupe de députés au milieu de quantité de mesures importantes. Ceci n'a semble-t-il pas ému les parlementaires puisque, dans leur recours au Conseil constitutionnel, ils n'ont contesté ni l'article 96 ni l'article 100. Ce dernier n'ayant pas

soulevé d'office une quelconque inconstitutionnalité de ces articles, cette question est « passée à la trappe » de la plus longue décision de l'histoire du Conseil constitutionnel (395 points, Cons. const. 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, AJDA 2019. 663 ).

Cette manière de légiférer à la hussarde peut choquer, d'autant que le gouvernement avait dix-huit mois pour se retourner. Si les termes utilisés par la loi de 2016 ne lui paraissaient pas suffisamment explicites, pourquoi ne pas l'avoir modifiée dans l'ordonnance du 16 mai 2018 ?

Toujours est-il que le Tribunal des conflits fait état de la modification de la loi du 18 novembre 2016 par celle du 23 mars 2019 (CASF, art. L. 134-3). Il n'est plus question des recours formés par l'Etat ou le département en présence d'obligés alimentaires mais, de manière plus globale, des litiges résultant de l'application de l'article L. 132-6 qui, comme on l'a vu, ont trait à l'obligation alimentaire. Sont ainsi transférés à la juridiction judiciaire les recours des obligés alimentaires qui, comme dans la présente espèce, contestent les décisions prises par un département pour obtenir le remboursement des sommes avancées par la collectivité. Le Tribunal des conflits, sans doute pour éviter des saisines ultérieures sur le même sujet, ajoute que les recours contre les décisions d'admission à l'aide sociale continuent à relever de la juridiction administrative, même en présence d'obligés alimentaires.

Ainsi, la loi du 23 mars 2019 n'a rien changé et l'on peut se demander pourquoi le législateur, fût-ce de manière clandestine, cent fois sur le métier remet son ouvrage ! Certes, ce qui se conçoit bien s'énonce clairement mais ce qui s'énonce clairement n'a pas besoin d'être de nouveau énoncé...

Mots clés :

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Compétence du juge judiciaire * Aide sociale * Recours contre les obligés alimentaires * Compétence du juge administratif * Admission à l'aide sociale

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