

**N° 415009**

**Mme H...**

**1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 17 juin 2019**

**Lecture du 8 juillet 2019**

## **CONCLUSIONS**

**M. Charles TOUBOUL, rapporteur public**

Quelle responsabilité est encourue par l'administration en cas de refus ou de retard illégal de versement d'une prestation sociale ? La question vous est posée dans l'affaire opposant la commune des Houches et Mme H...

Le refus de cette commune en auto-assurance de verser à l'intéressée, involontairement privée d'emploi, ses allocations chômage à compter de 2008 a été annulé par le TA de Grenoble en 2012. Le maire n'a pas cherché à se défilier. Il s'est non seulement abstenu de faire appel mais il a en outre tiré les conséquences du jugement en faisant verser à Mme H... une somme de plus de 23 000 euros correspondant aux allocations dont elle avait été privée.

Mme H... n'a toutefois pas voulu en rester là. Estimant avoir subi divers préjudices du fait de ce retard illégal de près de 4 ans, elle en a demandé réparation à la commune qui a rejeté sa demande. Le TA de Grenoble a fait de même en jugeant qu'elle n'établissait pas que le retard de versement de celle-ci aurait aggravé sa situation. Mme H... se pourvoit devant vous, la CAA de Lyon vous ayant, à raison, transmis le dossier, nonobstant des conclusions indemnitaires de 15 000 € dans la requête introductive d'instance, le litige relevant des contentieux sociaux du 1<sup>o</sup> de l'article R. 811-1 du CJA (24 févr. 2016, Mme F..., n°378257 T.).

1. Le jugement est contesté pour erreur de droit sur l'absence de lien de causalité entre la situation alléguée et la faute de l'administration ainsi que pour dénaturation sur l'absence de préjudice découlant du retard de prestation, là où on aurait pu s'attendre à un moyen d'erreur de qualification juridique (26 nov. 1993, Les jardins de Bibémus, n°108851, rec.). L'argumentation peut apparaître un peu contournée à cet égard, mais cela ne l'empêche pas de faire mouche.

Pour statuer comme il l'a fait, le TA a jugé qu'il résultait de l'instruction « *notamment du jugement de rétablissement personnel du [TGI] de Bonneville du 7 janvier 2009, que Mme H... connaissait des difficultés financières antérieurement à la date à compter de laquelle elle pouvait prétendre au bénéfice de [l'ARE et] qu'elle n'établi[ssait] pas que le retard de versement de la prestation à laquelle elle était éligible aurait aggravé sa situation, la production de deux notifications d'aides financières dont elle a[vait] bénéficié en 2008 de la*

*part de la [CAF] et du département tendant, au contraire, à démontrer qu'elle a[vait] bénéficié de subsides de substitution » selon le jugement.*

C'est donc sur le terrain probatoire et factuel que le TA s'est placé, ce qui amène plutôt à aborder la question à travers le prisme de la dénaturation. Et nous n'avons pas d'hésitation à la retenir ici. Même s'il est certain que les difficultés de l'intéressée ont débuté dès avant sa perte d'emploi, comme en témoignent les dettes qui s'étaient déjà accumulées, le refus fautif de la commune de lui verser son revenu de remplacement de 1000 € par mois pendant 4 ans soit près de la moitié de ses revenus (le reste étant constitué d'autres prestations), ne pouvait qu'aggraver sa situation. Et les subsides de substitution évoqués par le jugement de 1000 € mais pour l'année entière, et encore, seulement en 2008, étaient sans commune mesure avec la perte subie. Vous annulez donc le jugement.

**2.** C'est dans le cadre du règlement au fond que vous aurez l'occasion de préciser les modalités de l'engagement de la responsabilité administrative envers une personne qui a été indûment privée de prestation sociale.

**2.1** La 1<sup>ère</sup> question à éclaircir est celle des préjudices indemnisables.

Nous n'avons rien trouvé de parfaitement topique dans la sphère sociale<sup>1</sup> mais votre jurisprudence en matière de pension a déjà fermé la voie à une action indemnitaire qui aurait les mêmes effets qu'une action contestant directement le montant de la prestation, à la manière d'une exception de recours parallèle (20 mai 2016, P..., n°384404, T.).

Cela n'exclut pas toutefois une action qui tendrait à la réparation d'un préjudice distinct comme l'illustre votre jurisprudence fiscale. Votre décision de section du 21 mars 2011, M. K..., n°306225, rec. retient en effet que, si une faute de l'administration sur l'établissement et le recouvrement de l'impôt ne saurait l'obliger à réparer le préjudice résultant du seul paiement de celui-ci - question relevant de l'action à fin de décharge-, ce préjudice peut être constitué des autres conséquences matérielles des décisions prises par l'administration et le cas échéant, des troubles dans les conditions d'existence de l'intéressé (v. aussi 9 décembre 2015, M. et Mme R..., n°387630, T.).

S'agissant d'une prestation sociale telle que les allocations chômage ici en litige, le préjudice ne peut donc tenir dans la perte de prestation elle-même, qui relève d'un recours en annulation contre le refus de la servir, d'ailleurs introduit par l'intéressé en l'espèce et en plus avec succès. Le préjudice est nécessairement distinct et lié aux conséquences de la privation, soit au plan matériel soit au plan moral *via* les troubles dans les conditions d'existence.

Le TA n'avait pas exclu dans le principe une telle responsabilité au moins implicitement, puisque c'est sur le terrain de la preuve qu'il a rejeté l'action indemnitaire. Maintenant que vous jugez à sa place, nous pensons que vous pourrez consacrer explicitement cette grille inspirée du fiscal afin d'éclairer les juges du fond sur la manière d'aborder ce type d'actions au social.

---

<sup>1</sup> V. 20 janvier 1988 A..., n°61136, rec. ; 16 déc. 2016, M. G..., n°383111, rec..

**2.2** La seconde question est celle du calcul des différents postes de préjudice et plus particulièrement de l'éventuelle compensation des gains et des pertes.

**2.2.1** Elle se pose d'abord pour les préjudices matériels.

Les pertes financières liées à un refus ou un retard de prestation peuvent se traduire de différentes manières, comme par exemple l'obligation de liquider à la hâte un **patrimoine** en perdant les revenus qu'il procurait voire en le cédant à vil prix. Mais Mme H..., qui n'avait aucun patrimoine, ne faisait pas état de ce type d'éléments en l'espèce.

Le préjudice matériel peut aussi tenir en une **perte de prestation** autre que celle dont la privation est le fait générateur du litige. Un versement tardif, en une fois, peut en effet, par son caractère massif, faire perdre le bénéfice de certaines allocations soumises à plafond de ressource l'année où l'administration s'exécute enfin. C'est ce qu'invoque l'intéressée en l'espèce, au sujet des allocations logement pour l'année 2014 au cours de laquelle la commune a finalement payé. Ce type de perte d'allocations peut sans difficulté être compensé par des gains de même nature lorsqu'il y en a, notamment dans le cas où la privation illégale de la prestation principale a permis en amont à l'intéressé de bénéficier pendant la période de responsabilité d'un surcroît de prestation.

Mais le cas d'espèce soulève aussi une question plus originale : celle d'un **apurement de passif**. La situation de Mme H... ayant été jugée irrémédiablement compromise par le juge judiciaire, ses dettes ont été effacées dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel, ce qui constitue d'une certaine façon un gain. Mais un gain d'une nature très différente de la perte d'allocation logement alléguée au titre des préjudices financiers.

Si votre jurisprudence s'attache en principe à déterminer de manière globale la réalité des préjudices matériels, en déduisant les différents gains que la situation a pu procurer<sup>2</sup> ou permettre d'obtenir<sup>3</sup> de même que les pertes qui auraient été de toute façon subies<sup>4</sup>, c'est néanmoins en restant dans un périmètre souvent étroit où les gains et les pertes sont sensiblement de même nature et où il n'y a pas de réel doute sur le lien existant entre la faute de l'administration et les gains en cause. Or, en l'espèce, d'une part, le gain que représente l'effacement du passif est de nature patrimoniale, tandis que les pertes invoquées sont, comme on l'a indiqué, non liées au patrimoine, mais s'attachent aux seules pertes d'allocation logement. Et, d'autre part, on peut avoir des doutes sur les liens entre la privation de prestation d'ARE et l'appréciation portée par le juge judiciaire d'une situation irrémédiablement compromise ayant motivé l'effacement des dettes. Nous ne pensons donc pas qu'il y ait lieu de déduire le montant de la dette ainsi effacée du préjudice matériel.

**2.2.2** La question des compensations se pose ensuite pour les TCE.

Dans l'hypothèse où la faute de l'administration a pu procurer un gain net au plan matériel - ce serait le cas en l'espèce si, contrairement à la position que nous venons défendre,

<sup>2</sup> V. Sect. 28 février 1986, Entrep. Blondet, n°40381, 40879 ; 5 oct. 1988, « SCI Les trois roses », n°53511.

<sup>3</sup> Ass. 7 avril 1933, D..., n°4711, rec. ; Sect. 6 déc. 2013, Cne d'Ajaccio, n°365155, rec.

<sup>4</sup> 21 févr. 2000, V..., n°195207, T.

vous reteniez l'apurement du passif – ce gain matériel doit-il être déduit du préjudice retenu au titre des troubles dans les conditions d'existence ?

Cette question là est davantage balisée dans votre jurisprudence. Vous répugnez en effet à déduire des TCE les éventuelles conséquences matérielles favorables d'une décision illégale, compte tenu de leur différence de nature (v. 21 janvier 2008, A... et E..., n°280488 et, de manière très nette car en sens inverse des conclusions : 30 déc. 2009, Ministre de l'éducation nationale c. M..., n°319954, 320086, T.). Vous comptez donc le préjudice matériel pour zéro et allouez la somme appropriée, mais qui n'est jamais bien grasse, au titre des TCE.

### 2.3. La méthode ayant été précisée, on peut procéder au calcul<sup>5</sup>.

En ce qui concerne le préjudice matériel, si vous nous suivez pour ne pas tenir compte du gain de 20 000 euros que représente l'apurement du passif de Mme H... et ne regarder donc que les prestations sociales, ses gains et ses pertes s'équilibrent. La perte alléguée par l'intéressée du fait du versement en une fois de ses ARE en 2014 est une perte d'APL de 3 300 euros pour cette même année. Mais c'est sensiblement le surcroît de prestation qu'elle a perçu en faisant la somme de son RMI, des aides exceptionnelles de la CAF et du département ainsi que du surcroît d'APL pendant la période de responsabilité.

En ce qui concerne le préjudice moral, il n'y a pas d'atteinte à la réputation même si elle a dû demander de l'aide à son entourage, mais bien une situation très difficile, comme on l'a indiqué au stade de la cassation et ce, tout particulièrement pour l'année 2008, l'intéressée étant parvenue à reprendre une activité par la suite. Pendant un an, Mme H... a ainsi dû faire avec seulement 1237 euros par mois de prestations et sans toucher de prestation alimentaire de son époux, parti au Royaume Uni sans honorer sa dette alimentaire. La moitié de cette somme était consommée par le loyer et elle avait 3 enfants à charge.

Cela a entraîné anxiété et privations au quotidien pendant cette année là dont elle est en droit d'obtenir réparation. Les points de comparaison pertinents manquent dans votre jurisprudence pour chiffrer un tel préjudice mais une somme de 2 000 euros tous intérêts compris nous semble ici appropriée et conforme à vos pratiques.

**PCMNC** à l'annulation du jugement, à ce que la commune des Houches soit condamnée à verser à Mme H... cette somme à titre de réparation, à laquelle s'ajouteront 1 000 euros au titre des frais exposés par elle en 1<sup>ère</sup> instance et 1 500 euros à son avocat désigné à l'AJ en cassation.

---

<sup>5</sup> Etant précisé qu'il n'y a aucun comportement particulier de la commune ou de Mme H... justifie un éventuel partage de responsabilité.