

N° 400144

M. A...

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 13 juillet 2016

Lecture du 27 juillet 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

M. B... A..., domicilié administrativement à Garges-lès-Gonesse, est sans abri depuis plusieurs années. Après plusieurs appels infructueux aux services téléphoniques du 115, il a alerté le préfet de la région d'Ile-de-France de sa situation par télécopie, puis attaqué, directement devant la commission centrale d'aide sociale (CCAS), un acte identifié par la commission comme une « décision orale » du préfet de la région Ile-de-France refusant de l'orienter vers une structure d'hébergement d'urgence. M. A... a également demandé à la CCAS de suspendre en référé l'exécution de cette décision de refus et, à l'appui de cette requête, il a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) contre l'article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) que la CCAS vous a transmise.

Cet article définit la compétence des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), dans les termes suivants : « A l'exception des décisions concernant l'attribution des prestations d'aide sociale à l'enfance ainsi que des décisions concernant le revenu de solidarité active, les décisions du président du conseil départemental et du représentant de l'Etat dans le département prévues à l'article L. 131-2 sont susceptibles de recours devant les commissions départementales d'aide sociale mentionnées à l'article L. 134-6 dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

La QPC consiste principalement à soutenir que ces dispositions ne permettent pas aux justiciables de demander la suspension de l'exécution des décisions administratives attaquées, la procédure du référé-suspension n'existant pas devant les CDAS et CCAS, et le recours devant ces juridictions n'étant pas suspensif. M. A... estime que cette circonstance porte atteinte au droit à un recours effectif (article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - DDHC) et à l'égalité des justiciables (article 6 DDHC).

Nous ferons une observation à titre liminaire. Vous pourriez être étonné de ce que la CCAS ait été saisie, en premier et dernier ressort, par M. A.... La commission s'est estimée compétente sur le fondement de l'article L. 134-3 du CASF, qui énumère certains chefs de compétence directe, dont, par renvoi à l'article L. 111-3, les décisions relatives à l'admission à l'aide sociale des « personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé »¹.

¹ Nous ne sommes pas absolument certain que le renvoi à l'article L. 111-3 ait cette portée. Mais l'éventuelle incompétence de la CCAS, au sein de la juridiction administrative spécialisée, et même nous semble-t-il au sein de

Et l'on peut considérer que cet article L. 134-3, non couvert par la QPC renvoie implicitement² à l'article L. 134-1.

Se pose tout d'abord la question de la recevabilité de l'intervention, sur la QPC de M. A..., de l'association Droit au logement paris, qui était intervenue devant la CCAS au soutien de la demande de M. A.... Lorsqu'une QPC est transmise par une juridiction, vous avez admis la recevabilité de l'intervention sur cette QPC de l'auteur d'une QPC gelée dans un autre litige (CE, 4 avril 2011, *Mme M...*, n° 345661, p. 152), mais pas du simple auteur d'un autre recours – sans QPC – ayant le même objet, ni – plus proche de notre cas – celle d'une association se prévalant uniquement des intérêts collectifs qu'elle s'est donné pour objet de défendre (CE, 17 févr. 2011, *O...*, n° 344445, aux Tables). Vous n'avez en revanche pas encore tranché le cas de l'intervenant dans le litige pendant devant la juridiction à l'origine de la transmission.

Mais nous avons peu de doute pour admettre son intervention sur la QPC, dès lors qu'il apparaît, en l'état du dossier, qu'il avait bien intérêt pour intervenir dans le litige au fond devant la juridiction initiale (CE, 26 janv. 2012, *Comités Harkis et vérité*, n° 353067, aux Tables) – ce qu'il est dans votre office de juge du filtre de vérifier, afin de maîtriser la géométrie du débat en QPC devant vous. Il s'agit simplement, à nos yeux, de transposer, a minima, la solution retenue pour l'intervention sur QPC soulevée directement devant vous.

Venons-en aux conditions de renvoi de la QPC, en commençant par celle, délicate, de l'applicabilité au litige³. Nous avons en effet un doute, comme le ministre en défense, sur la compétence des juridictions spécialisées pour connaître d'un recours contre un refus d'orientation, émanant de l'Etat, vers un centre d'hébergement d'urgence. Or si une telle décision relevait du juge administratif de droit commun, la disposition serait inapplicable au litige.

Nous sommes hésitant sur ce point⁴, jamais tranché par votre jurisprudence – ce type de litiges se noue en pratique devant le juge du référé-liberté, dont la compétence nous semble en tout état de cause acquise, y compris si l'éventuel litige au fond relevait d'une juridiction spécialisée⁵.

l'ordre administratif, est sans incidence sur la validité de votre saisine comme juge du filtre (CE, 24 sept. 2010, *D...*, n° 341685, aux Tables).

² Selon nous, l'article L. 134-3 doit être lu comme se bornant à préciser les cas de compétence directe de la CCAS au sein de la juridiction spécialisée de l'aide sociale, et comme renvoyant pour le reste, c'est-à-dire pour le champ de compétence de la juridiction spécialisée dans son ensemble, ainsi que pour les caractères généraux du recours, à l'article L. 134-1.

³ Il n'y a aucune difficulté sur l'opérance de la QPC, alors même qu'elle semble porter sur une inconstitutionnalité « en tant que ne pas ». En effet, l'article critique ne se prononce pas sur le caractère suspensif ou non du recours devant les CDAS, ni sur l'existence ou l'inexistence d'un juge du référé-suspension propre aux juridictions spécialisées de l'aide sociale. Pour autant, il nous semble logique que le justiciable cherche à saisir cette absence en l'accrochant à cet article, qui prévoit l'existence du recours « de fond », et dont le silence peut, à défaut de toute autre disposition pertinente, être lue comme prenant parti sur la problématique du jour.

⁴ qui perdra pour l'avenir de son intérêt si le projet de loi de réforme de la justice, en cours de discussion au Parlement et prévoyant la suppression de ces juridictions spécialisées, va à son terme

⁵ La compétence du juge du référé-liberté est seulement déterminée à l'article L. 521-2 par la référence à une atteinte à une liberté fondamentale émanant d'une « une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public (...) dans l'exercice d'un de ses pouvoirs » - même si vous ne l'avez jamais expressément jugé, il nous paraît évident que le référé-liberté fait fi de la distinction des compétences au sein de l'ordre administratif de juridiction quant à l'éventuel recours au fond correspondant.

L'enchaînement des textes semble plaider pour la compétence des juridictions spécialisées. L'article L. 134-1, celui-là même contesté par la QPC, définit la compétence des juridictions spécialisées par référence – sauf aide sociale à l'enfance et revenu de solidarité active - aux « décisions du président du conseil départemental (PCD) et du [préfet] prévues à L. 131-2 ». Cet article L. 131-2 prévoit que la « décision d'admission à l'aide sociale est prise par le préfet pour les prestations qui sont à la charge de l'Etat en application de l'article L. 121-7 », par le PCD pour les autres. Cet article L. 121-7 dispose que « sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale (...) 8° les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 ». Et dans le champ de ce renvoi, figure, à l'article L. 345-2-2, l'accès à l'hébergement d'urgence : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. » Au terme de cette cascade, toute mesure relative à l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence paraît relever des CDAS.

Nous ne nions pas la force de cet enchaînement. Et pourtant, plusieurs arguments, quatre nous semble-t-il, nous paraissent plaider pour la compétence des juridictions de droit commun.

En premier lieu, la notion de décision d'« admission à l'aide sociale », mentionnée à l'article L. 131-2, est étroite, et n'englobe pas selon nous toute décision relative à l'aide sociale, loin de là. La notion renvoie essentiellement à l'idée de prise en charge financière directe de dépenses liées au bénéficiaire par l'Etat ou le département, prise par le préfet ou le PCD, au terme de la procédure d'admission à l'aide sociale organisée par l'article L. 131-1 – avec dépôt de la demande au centre communal d'action sociale, transmission dans le mois au préfet ou au PCD, etc – et tenant compte le cas échéant d'une participation du bénéficiaire lui-même.

Distinctes nous semblent être les décisions d'accueil dans une structure donnée. Cette décision n'émane pas forcément du préfet ou du PCD – mais le plus souvent du gestionnaire de la structure : à titre d'exemple, la décision attaquée par M. A... est très originale, le refus d'hébergement émanant le plus souvent du 115 ou du gestionnaire du centre auquel se présente la personne⁶. De même, la décision d'accueil ou de refus d'accueil suit une procédure distincte de celle prévue à l'article L. 132-1 – pour l'entrée en centre d'hébergement il n'y pas vraiment de procédure dédiée. Par ailleurs, elle suit une temporalité différente – il n'y a pas concomitance entre l'admission à l'aide sociale et l'entrée dans la structure. Les textes dissocient les deux niveaux d'analyse, par exemple à l'article L. 132-3 pour l'admission d'urgence à l'aide sociale, qui précise qu'en cas de refus d'admission, les frais exposés antérieurement restent à la charge de l'intéressée ; ou pour l'entrée en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) – c'est-à-dire en hébergement d'insertion, à distinguer de l'hébergement d'urgence – l'article L. 111-3-1. Dans ces deux exemples, l'entrée est antérieure à l'admission. Certes, aucune décision formalisée d'admission à l'aide sociale n'est prévue pour l'hébergement d'urgence – ce dont on pourrait déduire qu'il y a une admission « d'office » ; ce dont nous déduisons plutôt que la notion n'a pas d'objet dans ce cas-là. Nous ajouterons que l'Etat, *stricto sensu*, ne prend pas directement en charge les

⁶ L'accueil en centre d'hébergement est « décidé », si l'on veut y avoir une décision, par le gestionnaire de structure ou par l'opérateur du SIAO (service intégré d'accueil et d'orientation), décision qui est sans doute une décision administrative alors même qu'il s'agirait d'une structure privée (cf. TC, 9 mai 2016, Mme L..., n° 4048, à publier au Recueil), mais qui n'est pas forcément prise par délégation de l'Etat et pourrait systématiquement lui être imputé – ce que ne contredit pas la possibilité d'attirer l'Etat, responsable de par la loi de l'organisation de la réponse aux besoins d'hébergement d'urgence, devant le juge du référé-liberté, comme cela a été redit récemment.

personnes accueillies en centre : il subventionne les associations gestionnaires, mais ne paie pas un prix par personne hébergée⁷.

La deuxième raison est l'historique des textes sur la compétence des CDAS, qui corrobore cette approche étroite. L'article 124-2 de l'ancien code des familles et de l'action sociale⁸ confiait aux CDAS deux chefs de compétence : connaître, d'une part, de l'ensemble des décisions prises par les anciennes commissions d'admission à l'aide sociale (supprimées en 2007) – qui ne portaient certainement pas sur l'orientation vers une structure donnée et, d'autre part, de certaines décisions limitativement énumérées du préfet et du PCG, parmi lesquelles ne figuraient pas les décisions d'orientation vers une structure. C'est lors de la création du CASF en 2000 – par une codification en principe à droit quasi-constant – que la formulation s'est élargie pour désigner toutes les décisions d'admission à l'aide sociale du préfet et du PCG. Rien ne laisse penser que le codificateur aurait alors entendu élargir le champ de compétence des juridictions spécialisées.

La troisième raison nous faisant douter est que vous avez interprété la compétence d'attribution des juridictions spécialisées de l'aide sociale de manière large, mais non caoutchouteuse. Au-delà des seules décisions d'admission à l'aide sociale, vous leur avez rattaché les contestations relatives aux récupérations d'aide sociale (Section, 1er décembre 1989, Mme G... et autres, p. 242), aux répétitions d'indu (255383 M. U... 30/12/2003, aux T), à l'inscription ou à la radiation d'hypothèques destinées à garantir les créances d'aide sociale (80306 Mme de Bellegarde 01/12/1989, au rec)⁹. Mais il existe toujours un lien avec l'idée d'une prise en charge financière directe impliquée par la loi. Lorsque ce lien se rompt, alors même qu'il subsiste un lien avec un dispositif d'aide sociale, le juge de droit commun est compétent (pour le financement d'une action de formation d'un allocataire du RMI, CE, 9 avr. 2010, E..., n° 329759, aux Tables).

En quatrième lieu, la compétence du juge de droit commun ne conduirait pas à un éclatement contentieux particulier. Plus exactement l'éclatement existe déjà. Pour prendre deux exemples, les décisions d'orientation des personnes handicapées prises par les CDAPH relèvent selon les cas du tribunal administratif ou, plus souvent, des tribunaux du contentieux de l'incapacité (v. l'article L. 241-9 du CASF), alors que la décision d'admission prise

⁷ Le coût de l'hébergement en CHU n'est pas directement à la charge de l'Etat – contrairement à la prise en charge des frais d'hébergement et d'entretien d'un bénéficiaire de l'aide sociale admis en CHRS. Certes, on parvient économiquement à un résultat vis le subventionnement par l'Etat du fonctionnement des gestionnaires de structures – subvention qui n'est pas une DGF comme celle versée aux CHRS. Mais ce n'est pas l'Etat qui paie pour chaque personne accueillie.

⁸ « Les prestations légales d'aide sociale, éventuellement améliorées dans les conditions prévues par l'article 34 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, sont attribuées par la commission mentionnée à l'article 126 selon une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, les prestations d'aide sociale à l'enfance, les prestations relatives à la lutte contre la tuberculose mentionnées aux articles L. 214 et suivants du code de la santé publique et les prestations mentionnées à l'article 181-1 du présent code sont attribuées par le président du conseil général. Il en est de même des prestations mentionnées à l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, dans les conditions prévues par cette loi. Les prestations mentionnées aux articles 156, 181-2 et 185 du présent code sont attribuées par le représentant de l'Etat. / Les prestations d'aide médicale sont attribuées par le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées par le titre III bis du présent code. / A l'exception des décisions concernant l'attribution des prestations d'aide sociale à l'enfance, les décisions du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département prévues aux alinéas précédents sont susceptibles de recours devant les commissions mentionnées aux articles 128 et 129, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

⁹ Parfois en allant loin (273327 G... 09/12/2005 au rec., pour la prise en charge de prestations réalisées par des professionnels de santé au profit de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, dès lors qu'il s'agit de se prononcer sur les droits à l'AME).

subséquentement à l'orientation relève des CDAS. De même, l'orientation vers un CHRS retenue par la commission de médiation dans le cadre du droit à l'hébergement opposable (« DAHO »), dont ne relève pas l'hébergement d'urgence, relève du tribunal administratif (art. L. 441-2-3-1 CCH), et non l'admission.

Au total, nous penchons plutôt, à titre principal, pour une approche étroite de la notion d'admission à l'aide sociale, excluant ces décisions d'orientation ou de prise en charge, et donc pour l'inapplicabilité au litige des dispositions contestées par la QPC.

Si vous ne nous suiviez pas, la question posée nous paraîtrait sérieuse, et justifier le renvoi.

Sont invoqués les articles 16 et 6 de la DDHC dont il découle respectivement pour ce qui nous intéresse aujourd'hui, d'une part, qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction et, d'autre part, que des règles de procédure juridictionnelle différentes peuvent être prévues selon les faits, les situations et les personnes à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense (v. par ex la décision 2013-363 QPC - 31 janvier 2014 - M. Michel P).

S'agissant de l'article 6 la jurisprudence du Conseil constitutionnel, raisonnant souvent en termes de faisceau d'indices dans lequel le caractère suspensif, ou la possibilité de demander la suspension revêt un poids variable, ne se laisse pas aisément systématiser. Si l'on s'y essaie, plusieurs de ses décisions prennent en compte le caractère suspensif d'une voie de recours comme garantie légale d'exigences constitutionnelles, en tenant compte, selon nous, de trois dimensions : quelle est la nature de la mesure que le justiciable cherche à contester en justice ? Quel est le degré de réversibilité de l'éventuelle exécution de cette mesure ? Enfin, quelle est pour ainsi dire « l'incidence constitutionnelle » de son exécution éventuelle : a-t-elle un impact sur des droits et libertés garantis par la Constitution, tels que le droit de propriété ou la liberté d'entreprendre, et à l'inverse répond-elle à des principes ou – plus pertinemment sans doute – à un objectif à valeur constitutionnelle, susceptible d'infléchir la portée du droit au recours ? Voyez par exemple¹⁰, des décisions n° 84-182 DC du 18 janvier 1985¹¹, pour une sanction de discipline professionnelle, la décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010 en matière de perquisitions fiscales¹², la décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, en matière d'aliénation de biens saisis¹³.

¹⁰ A l'inverse, une décision censure un recours suspensif sans possibilité pour l'un des protagonistes, dans un contentieux triangulaire, de s'y opposer (Décision 2014-374 QPC - 04 avril 2014 - Société Sephora [Recours suspensif contre les dérogations préfectorales au repos dominical]).

¹¹ Décision du 18 janvier 1985 (n° 84-182 DC du 18 janvier 1985, Loi relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise, regardant comme une garantie du respect des droits de la défense le caractère suspensif d'un recours contre une sanction frappant un administrateur judiciaire

¹² Décision acceptant le caractère non suspensif de l'appel en matière de perquisitions fiscales, compte tenu de l'objectif de lutte contre la fraude fiscale

¹³ Relevant que « que le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 » mais censurant une disposition prévoyant le caractère non-suspensif du recours contre une mesure d'aliénation de biens saisis par les douanes, compte tenu des effets définitifs d'une telle vente. V. aussi, prononçant une censure compte tenu de l'irréversibilité, au regard du droit de propriété, de l'exécution de la mesure, la décision du 27 novembre 2015 (n° 2015-500 QPC, Société Foot Locker France SAS [Contestation et prise en charge des frais d'une expertise décidée par le CHSCT]).

On retrouve des considérations analogues, bien que plus tamisées, s'agissant de la possibilité d'obtenir du juge, à bref délai, la suspension d'une décision¹⁴.

Si l'on applique cette grille au contentieux dont peuvent connaître les juridictions de l'aide sociale¹⁵, il y a matière à hésitation. Pour les décisions les plus intrusives par lesquelles l'administration procède à la récupération de sommes d'argent – au titre de la récupération des sommes réputées « avancées » ou de la répétition d'indu – les textes prévoient en principe le caractère suspensif du recours : voyez pour les oppositions à titre exécutoire les articles L. 1617-5 du CGCT concernant les titres émanant des collectivités territoriales, et l'article 117 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pour l'Etat.

Les autres décisions, certes moins intrusives mais potentiellement pénalisantes pour les bénéficiaires, ne font en revanche pas l'objet d'un recours suspensif. Pour les décisions « négatives » de refus, ou d'interruption d'une prestation d'aide sociale, nous ne sommes pas certain que la possibilité d'en demander la suspension – et le cas échéant l'injonction à titre provisoire d'accorder la chose refusée – réponde à un impératif constitutionnel – rappelons que jusqu'en décembre 2000 (CE, Sect. 20 déc. 2000, T..., n° 206745, au Recueil), votre jurisprudence était, sauf exception, en ce sens que le sursis à exécution ne valait que pour les décisions exécutoires, c'est-à-dire les décisions « positives ». Mais le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur ce point.

Et vous ne sauriez juger que le juge du référé-suspension de la juridiction de droit commun est compétent lorsque la demande au fond relève du juge spécialisé – puisqu'il doit être compétent pour connaître du recours au fond (JRCE 9 mai 2012, N..., n° 359050). Il n'existe pas dans le code de justice administrative de disposition équivalente à l'article 810 du code de procédure civile, prévoyant que les pouvoirs du président du tribunal de grande instance pour intervenir en référé « s'étendent à toutes les matières où il n'existe pas de procédure particulière de référé. » Certes, le juge du référé-liberté peut être saisi, nous l'avons dit bien que cela ne soit pas jugé expressément, de toute demande entrant dans la mouvance de la juridiction administrative (telle est la limite : 29 octobre 2001, R..., n° 237132, aux Tables), compte tenu de la déconnexion entre sa compétence et toute requête au fond.

Nous ne sommes pas persuadés du succès de la question devant le Conseil constitutionnel. Mais nous pensons qu'elle franchit le seuil du caractère sérieux justifiant son renvoi.

Mais par les motifs qui précèdent nous concluons à titre principal au non-renvoi de la question en raison de l'inapplicabilité au litige des dispositions contestées.

¹⁴ Cette possibilité est, de manière générale, un élément confortatif du droit au recours et, dans certains cas, elle est indispensable, s'agissant par exemple des sanctions pécuniaires lourdes que peut prononcer une autorité de régulation (cf. la décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence, cons. 22, relevant que la possibilité d'obtenir un sursis « constitue une garantie essentielle des droits de la défense ») ou de l'interdiction administrative du territoire (décision 2015-490 QPC - 14 octobre 2015 - M. Omar K).

¹⁵ A tous les contentieux, au-delà des seuls refus d'orientation vers une structure d'hébergement d'urgence : un éventuel renvoi de la QPC ne saurait être borné à cet article « en tant que » il porte sur ce type de décisions, il ne pourrait qu'être général