

N° 422471

M. W...

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

Séance du 25 mai 2020

Lecture du 10 juin 2020

## CONCLUSIONS

**M. Vincent VILLETTE, rapporteur public**

En 2018, **près de 72 000 personnes** ont été admises à l'aide juridictionnelle pour la seule juridiction administrative<sup>1</sup>. Ce chiffre, significatif et en hausse, suffit à mettre en lumière l'importance pratique de cette affaire, qui va vous conduire à préciser à nouveau l'évènement faisant courir le nouveau délai de recours contentieux après qu'un justiciable a été admis à l'aide juridictionnelle totale devant les tribunaux administratifs. Par une fâcheuse chronologie en effet, la décision *Emma*<sup>2</sup> par laquelle vous avez tranché cette question sous l'empire de textes antérieurs a été lue **le lendemain de la parution du décret** modifiant ces dispositions, de sorte que le pouvoir réglementaire n'a pas eu l'opportunité de s'inspirer de votre jurisprudence pour proposer une rédaction moins ambiguë. Il vous faudra donc remettre l'ouvrage sur le métier.

A ce stade, il nous faut simplement vous dire quelques mots de la configuration procédurale du litige. M. W... a contesté devant le tribunal administratif de Toulouse le refus implicite du conseil départemental de retirer sa décision le suspendant de ses droits au RSA à compter d'août 2015. Il a alors sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle, qu'il a obtenu le 2 avril 2018. Mais le président du tribunal administratif de Toulouse a rejeté son recours pour tardiveté, motif pris de ce que celui-ci avait été introduit le 7 juin 2018, soit **plus de deux mois après la décision l'admettant à l'aide juridictionnelle**. C'est ce raisonnement que conteste devant vous le pourvoi sous l'angle de l'erreur de droit, en se prévalant de votre jurisprudence *Emma*.

Vous savez sans qu'il soit besoin de s'y attarder qu'une demande d'aide juridictionnelle interrompt les délais de recours de contentieux. Déterminer à partir de quand ces délais se remettent à courir est une question plus délicate. S'agissant de l'aide juridictionnelle devant les tribunaux administratifs, il convient de se référer à l'article 38 du décret du 19 décembre 1991, qui fixe des bornes différentes **selon le sens de la décision du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ)**. Nous vous épargnerons l'énumération des différentes hypothèses pour nous contenter d'évoquer le cas prévu au c) de cet article, qui prévoit que la date à retenir est « *la date à laquelle le demandeur à l'aide juridictionnelle ne peut plus contester la décision d'admission ou de rejet de sa demande (...) ou, en cas de recours de ce demandeur, de la date à laquelle la décision relative à ce recours lui a été notifiée* ». A titre subsidiaire, le

---

<sup>1</sup> [Les chiffres-clés de la justice 2019](#)

<sup>2</sup> CE, 28-12-2016, *M. Emma*, n° 397598, B

d) prévoit que c'est la date à laquelle un auxiliaire de justice a été désigné qui sert de borne si cette date est plus tardive.

Ces dispositions sont difficiles à manier car elles ont en réalité entendu traiter d'un même tenant deux hypothèses bien distinctes. S'agissant du rejet de la demande d'AJ, la mécanique prévue par cet article est cohérente : l'intéressé a 15 jours pour former un recours, ce qui présuppose qu'il a eu connaissance de la décision du BAJ. S'il forme un tel recours, le délai recommence à courir lorsque cette seconde décision lui est notifiée. S'il ne forme pas de recours dans ces quinze jours, le délai recommence à courir puisqu'alors la décision du BAJ devient définitive. En revanche, à les suivre à la lettre, **ces mêmes dispositions sont illogiques** s'agissant d'une décision d'admission totale. En effet, alors même que l'intéressé ne pourrait – par construction – pas exercer de recours contre une telle décision qui lui est favorable<sup>3</sup>, le point de départ du nouveau délai contentieux opposable à l'intéressé devrait correspondre à l'extinction de ses possibilités de recours contre cette décision...

A l'époque de votre décision *Emma*, la rédaction était quelque peu différente puisque l'article 38 se bornait à préciser que, s'agissant des admissions totales, le nouveau délai de recours courait à compter « *de la date à laquelle la décision d'admission est devenue définitive* » ou, si elle est plus tardive, à compter de la désignation d'un auxiliaire de justice. Pour donner un sens à cet article, vous aviez alors construit un raisonnement en deux temps. Tout d'abord, vous aviez explicité le sens de « décision définitive » dans le contexte d'une admission totale à l'aide juridictionnelle en rappelant qu'il s'agissait d'une décision non contestée par le ministère public ou le bâtonnier, qui sont les seuls à pouvoir former un recours dans le délai de deux mois à compter du jour de la décision. Cette analyse révélant la difficulté d'un délai contentieux susceptible de redémarrer sans que le principal intéressé soit même informé de ce qu'il était à admis à l'aide juridictionnelle, vous aviez ensuite mobilisé **l'objet de cette aide**, qui est de faciliter l'exercice du droit à recours juridictionnel effectif, pour en déduire que ces dispositions « *ne sauraient avoir pour effet de rendre ce délai opposable au demandeur tant que cette décision [d'admission] ne lui a pas été notifiée* ». Autrement dit, par le truchement de l'inopposabilité des délais, vous avez ajouté, à côté du critère inadapté prévu par le décret, un point de départ – **prétorien et simple** – adossé à la notification de la décision d'admission à l'intéressé.

La question qui se pose désormais est donc de savoir s'il convient de réitérer cette solution dans **le nouvel état du droit**. Nous n'avons pour notre part aucun doute à vous proposer une réponse positive. Trois séries de considérations nous guident en ce sens.

En premier lieu, nous l'évoquions, l'aporie est encore plus saillante sous l'empire du nouveau texte puisque celui-ci se réfère désormais à l'extinction de voies de recours qui, en réalité, n'existent pas dès lors que l'intéressé ne pourrait pas contester une décision d'admission totale. **Le besoin de sens qui guidait votre décision *Emma* reste donc aussi pressant.**

Or, en deuxième lieu, la solution que vous avez retenue à cette occasion nous semble être **la plus opératoire**. Elle privilégie en effet un critère simple, fidèle à celui qui prévalait sous

---

<sup>3</sup> Outre l'absence d'intérêt à attaquer une décision favorable, v. l'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991

l'empire du décret du 1<sup>er</sup> septembre 1972 et que vous aviez d'ailleurs déjà manié dans certains précédents<sup>4</sup>. Ce critère a aussi le mérite de la cohérence. D'une part, il conduit à traiter à l'identique admission provisoire et admission totale. D'autre part, il aligne la solution applicable aux tribunaux administratifs sur celle expressément prévue, à l'article 39 de ce décret, lorsque l'aide juridictionnelle est présentée devant les cours administratives d'appel, devant les juridictions administratives spécialisées statuant en premier et dernier ressort ou devant le Conseil d'Etat<sup>5</sup>. Par ailleurs, précisons à toutes fins utiles que vous ne pourriez, à nos yeux, faire le choix de retenir comme seule borne l'autre jalon prévu par le décret, à savoir la date de désignation de l'avocat. En effet, pour éviter le même écueil d'un délai de recours contentieux qui pourrait recommencer à courir sans que l'intéressé ait été informé de son admission à l'aide juridictionnelle, il nous semble que cette date ne saurait être mobilisée qu'à titre subsidiaire, **c'est-à-dire dès lors qu'elle est plus tardive**<sup>6</sup>.

Au surplus, et en troisième lieu, si la rédaction dont vous avez ici à connaître résulte d'un décret paru la veille de votre décision *Emma*, ce même article 38 a, depuis, été modifié sur d'autres points à trois reprises. Dans ce contexte, on peut penser que si votre interprétation constructive avait heurté la Chancellerie, celle-ci aurait eu l'occasion de prévoir de façon explicite **un autre critère qu'elle aurait estimé plus pertinent**. En creux, l'inaction du pouvoir réglementaire vous confirme en quelque sorte dans votre audace initiale.

Lorsque l'intéressé est admis à l'AJ, nous vous proposons donc de consacrer **comme références la date de notification à l'intéressé** ou, si elle plus tardive, la date de désignation de l'auxiliaire de justice. Une fois ce jalon posé, une dernière question de réglage se pose à vous. En première approche, vous pourriez être tentés de vous raccrocher à la lettre du texte pour retenir comme point de départ du nouveau délai la date à laquelle – nous citons – « *le demandeur ne peut plus contester la décision d'admission* ». En d'autres termes, vous ne feriez démarrer le nouveau délai contentieux qu'après l'écoulement du délai de quinze jours dont l'intéressé dispose pour contester une décision du BAJ, quand bien même vous êtes conscients de ce qu'il ne serait pas recevable à attaquer une admission totale... **En somme, vous appliqueriez un délai de recours à un requérant pourtant structurellement dépourvu d'intérêt pour agir**. Certes, cette solution aurait le mérite d'octroyer quinze jours de plus aux requérants, ce qui leur laisse plus de temps pour s'organiser. Pour autant, dès lors que la rédaction insatisfaisante du texte justifie que vous échafaudiez une solution prétorienne parallèle, il serait à nos yeux artificiel d'appliquer *in extremis* ces dispositions en faisant « comme si » l'intéressé pouvait attaquer une décision d'admission totale ; cela reviendrait à nier la cause dont vous corrigez pourtant les conséquences. C'est pourquoi nous vous proposons de faire redémarrer directement le nouveau délai contentieux dès la date de notification.

Avec cette grille de lecture en tête, vous serez conduits à **annuler l'ordonnance contestée devant vous**. En effet, d'une part, le juge n'a pas cité les dispositions pertinentes de l'article

<sup>4</sup> V. CE, 13-03-2009, *Mme Vera*, n° 317567, A

<sup>5</sup> V. sur le champ d'application de cet article 39 : CE, avis, Section, 28-06-2013, *Davodi*, n° 363460, A

<sup>6</sup> V. sous l'empire d'une rédaction antérieure qui, pour l'aide juridictionnelle devant le CE, ne faisait pas de la désignation de l'avocat une voie subsidiaire : CE, 16-03-2001, *Bah*, n° 205836, A

38 et, d'autre part, nous l'avons évoqué, il a pris comme point de repère la date de la décision d'admission à l'AJ – qui, en tout état de cause, ne constituait pas le bon repère.

Vous pourrez alors régler l'affaire au fond, et c'est dans cette optique qu'il nous faut vous en dire un peu plus sur l'espèce.

En juillet 2015, la CAF a informé M. W... que son allocation RSA serait suspendu à compter d'août 2015 au regard « des éléments connus de son dossier ». Ultérieurement, à la suite d'un contrôle, **la caisse a pris une décision de récupération d'indus de diverses prestations à l'encontre de M. W..., pour un total de près de 22 000 euros**. M. W... a contesté tant la suspension que la récupération devant la CAF puis devant le conseil départemental, qui ont tous deux rejeté ses demandes – en dernier lieu par une décision du 17 mars 2016. M. W... s'est alors tourné devant la juridiction administrative, mais son action a été rejetée pour tardiveté.

Par ailleurs, la CAF avait porté plainte pour fausses déclarations dans le but d'obtenir des prestations sociales indues, mais cette fois les époux W... ont été relaxés le 31 août 2017, en l'absence d'intention frauduleuse. C'est sûrement cette solution favorable qui a poussé M. W... à solliciter à nouveau le département pour lui demander de **retirer sa décision le suspendant de ses droits à compter d'août 2015**. C'est le silence gardé par le président du conseil départemental sur cette demande que l'intéressé conteste à l'occasion de la présente affaire.

Il nous semble que **vous devrez rejeter pour irrecevabilité un tel recours**. En effet, par ce nouveau recours gracieux, le requérant cherche en réalité à obtenir l'annulation de la décision du président du conseil départemental du 17 mars 2016, régulièrement notifiée mais qu'il n'a pas contestée dans les délais. Il attaque donc bien une décision confirmative, c'est-à-dire une décision qui se « *superpose* »<sup>7</sup> à la décision initiale. En effet, au prisme du triptyque que vous maniez pour caractériser une décision confirmative, force est d'abord de constater que ces deux décisions ont le même objet<sup>8</sup>, à savoir la **disparition rétroactive** de la décision de suspension du RSA. Elles reposent également sur la même cause juridique<sup>9</sup>. Par ailleurs, il ne nous semble pas que la seule relaxe judiciaire mise en avant par M. W... ait une réelle incidence sur ses droits au RSA, dès lors que la suspension litigieuse, d'ailleurs antérieure au contrôle, est la conséquence non de ses fraudes mais d'une étude de sa situation. Par suite, le requérant ne peut être regardé comme faisant état de circonstances de fait ou de droit nouvelles qui, dès lors qu'elles « *emporte[raient] des conséquences sur l'appréciation des droits ou prétentions de l'intéressé* »<sup>10</sup>, conduirait à regarder la seconde décision comme nouvelle.

Or, vous savez que vous n'autorisez pas les requérants à se saisir d'une **décision confirmative** pour rouvrir un délai de contestation car cela reviendrait à permettre un contournement trop aisé de la forclusion. C'est le sens de votre récente décision *M. et Mme*

<sup>7</sup> Droit du contentieux administratif, R. Chapus, Montchrestien, 13<sup>e</sup> édition, n<sup>o</sup>s 747 et s.

<sup>8</sup> V. sur ce critère : CE, 28-02-1973, *Epoux Teyssedre*, n<sup>o</sup> 74890, A

<sup>9</sup> CE, 10-08-2005, *Maigret*, n<sup>o</sup> 266027, B

<sup>10</sup> R. Chapus, *ibid* – v. CE, 03-10-2001, *M. Gillard*, n<sup>o</sup> 219662, B

*Torregrossa*<sup>11</sup> par laquelle vous avez jugé « *que l'exercice, au-delà du délai de recours contentieux contre un acte administratif, d'un recours gracieux tendant au retrait de cet acte ne saurait avoir pour effet de rouvrir le délai de recours* » en en déduisant que le rejet d'une telle demande était, en principe, et hors le cas où l'administration avait refusé de faire usage de son pouvoir de retirer un acte administratif obtenu par fraude, insusceptible de recours. Vous pourrez donc reprendre ce précédent pour rejeter la demande de M. W....

**PCMNC à l'annulation de l'ordonnance du président du tribunal administratif de Toulouse, au rejet de la demande de M. W... et au rejet des conclusions présentées par les deux parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.**

---

<sup>11</sup> CE, 16-12-2019, n° 419220, B