

N° 436276
Région Réunion

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 29 juin 2020
Lecture du 15 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Dans son Cours de contentieux administratif, le président Odent estimaient que les questions de répartition de compétence au sein de la juridiction administrative étaient parmi « *les plus irritantes et les plus stériles* », au motif que « *les raisonnements à suivre incit[ai]ent les esprits au byzantinisme et aux plus subtiles des distinctions (...) Tout cela pour dégager des solutions souvent contestables, arbitraires et très rarement opportunes* »¹. L'affaire qui vient d'être appelée n'apportera pas un éclatant démenti à ce constat désabusé. En effet, l'épineuse question qu'elle soulève est de déterminer **si un litige relatif à l'aide instaurée par la région de la Réunion pour prendre en charge une partie des frais de transport entre cette île et la métropole relève de la cassation directe ou s'il est susceptible d'appel**. Pour la trancher, il vous faudra déterminer le champ d'application le plus cohérent du 1^o de l'article R. 811-1 du code de justice administrative (CJA), dont vous savez qu'il supprime l'appel pour les litiges relatifs « *aux prestations, allocations, ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale* ».

La méthode étant un remède contre l'arbitraire, nous vous proposons d'aborder cette question en suivant **les trois principes** récemment rappelés par Guillaume Odinet dans ses conclusions sur *M. Feron*². Dans cette optique, il nous faudra cerner l'objet des dispositions procédurales en cause, avant de vous en proposer une lecture guidée par deux préoccupations : l'interprétation stricte et la simplicité.

S'agissant de l'objet du 1^o de l'article R. 811-1, trois points nous semblent ici devoir être mis en lumière.

En premier lieu, rappelons que cette compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs en matière de « contentieux sociaux » découle du décret³ du 13 août 2013. A cette occasion, la suppression de l'appel et la possibilité de statuer par juge unique⁴ ont été gagées par l'instauration « *de garanties supplémentaires d'efficacité dans la protection des droits des demandeurs* »⁵, par exemple en imposant à l'administration la transmission

¹ Tome I, p. 608 (ndbp). Cité par S. Hoyneck dans ses conclusions sur CE, 09-10-2019, *Société FE Sainte-Anne*, n°s 432722 432920, B

² CE, 16-05-2018, *M. F...*, n° 414777, A

³ Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du CJA

⁴ 1^o de l'article R. 222-13 du CJA

⁵ *Contentieux sociaux : la fin du parcours d'obstacles ?*, C. Nicolas et Y. Faure, AJDA 2018.1889

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

intégrale du dossier à la juridiction⁶ ou encore en permettant la poursuite de l’instruction à l’audience, voire au-delà, sur les questions de faits⁷. En d’autres termes, il s’est alors agi de prévoir une économie procédurale propre aux contentieux sociaux, lesquels – nonobstant leur forte hétérogénéité – présentent plusieurs traits communs, à savoir : **la fragilité des publics concernés, la nécessité subséquente d’une résolution rapide des litiges et le poids déterminant des considérations factuelles**⁸.

En deuxième lieu, la rédaction retenue par le pouvoir réglementaire traduit **un souci finaliste**. Ainsi que le relevait notre collègue André Schilte, dont le rapport a inspiré ces dispositions⁹, la définition retenue des contentieux sociaux s’est voulue « *attrape-tout, en visant à ne laisser aucun contentieux social en dehors de son champ d’application* »¹⁰. Mentionnant tout à la fois les « prestations, allocations ou droits » et englobant dans son ensemble « l’aide ou l’action sociale », l’article R. 811-1 ne prévoit, il est vrai, aucune limite qui permettrait de sérier au sein de cet ensemble aussi vaste que composite.

En troisième lieu, votre jurisprudence nous semble avoir entendu concrétiser cette approche tout à la fois **extensive et finaliste**. Extensive, d’une part. Ainsi que vous l’expliquait C. Touboul dans conclusions sur votre décision *Société Iso Concept*¹¹, vous avez ainsi rattaché à cette procédure tous les litiges « *engagés par les bénéficiaires ou les candidats au bénéfice de ces allocations ou prestations sociales à raison même du refus d’octroi ou bien de réductions, retards, suppressions ou récupérations des prestations ou allocations* ». Dans cette logique, vous n’avez jamais opéré de distinction selon la personne morale en charge du versement de l’aide, selon que la prestation était obligatoire ou facultative¹² ou encore selon qu’elle était versée en espèce ou en nature¹³. Finaliste, d’autre part, puisque les trois séries de restrictions apportées à cette approche large ont répondu au souci de ne pas attirer dans le champ du 1^o de l’article R. 811-1 des litiges qui n’avaient manifestement pas vocation à en relever. Tout d’abord, vous avez exclu **les litiges engagés par un tiers** par lequel l’aide transite¹⁴ ou qui est indirectement concerné par celle-ci¹⁵, dans la mesure où il n’y avait aucune raison d’appliquer ce cadre procédural spécifique à des justiciables non précaires. Ensuite, vous avez sorti de ce champ **les litiges dont l’objet ne portait pas sur une aide donnée**, mais correspondait davantage à une contestation, soit du dispositif prévoyant cette aide¹⁶, soit du comportement de l’entité concernée, indépendamment des prestations servies¹⁷. Une telle approche s’expliquait par le fait que de tels litiges n’étaient pas susceptibles d’apporter une satisfaction matérielle directe à l’intéressé, de sorte qu’il n’y avait pas lieu de les traiter avec une célérité particulière. Enfin, vous vous êtes refusé à ce que relèvent du 1^o de l’article R. 811-1 **les litiges qui présentaient une forte adhérence avec d’autres**

⁶ Art. R. 772-8 du CJA

⁷ Art. R. 772-9 du CJA

⁸ Pour une explicitation en ce sens, v. CE, 21-01-2015, *Conseil national des barreaux et syndicat des avocats de France*, n°s 372814 372818

⁹ *Magistrat statuant seul, compétences de premier et de dernier ressort et contentieux sociaux*, remis le 22 mai 2012

¹⁰ http://ledroitouvrier.cgt.fr/IMG/pdf/201411_doctrine_schilte.pdf

¹¹ CE, 09-02-2018, *Société Iso Concept*, n° 410100, B

¹² CE, 1 CJS, 08-11-2017, *M. Z...*, n° 404936

¹³ CE, 1 CJS, 27-10-2016, *Mme S...*, n° 395780, B

¹⁴ CE, 1 CJS, 26-10-22017, *SAP 87*, n° 407290, B / CE, 09-02-2018, *Société Iso Concept*, n° 410100, B

¹⁵ CE, 12-10-2018, *Association Ohaleï Yaacov – Le silence des justes*, n°s 420940 et s., B

¹⁶ CE, 06-12-2017, *G...*, n° 401111, C

¹⁷ CE, 31-03-2017, *D...*, n° 399123, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

contentieux n'entrant pas dans le champ de cette procédure. C'est ainsi que vous avez jugé que les tribunaux administratifs ne statuent pas en premier et dernier ressort sur les litiges relatifs aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, qui présentent un lien étroit avec les contentieux relatifs à l'enregistrement des demandes d'asile¹⁸. Dans cette troisième hypothèse, vous avez privilégié une forme de cohérence procédurale lorsque la dimension « aide ou action sociale » n'était en réalité qu'une facette subsidiaire d'un litige plus large.

Ce cadre étant rappelé, nous pouvons en venir à la question soulevée par le présent litige. **Pour y répondre, deux éclairages liminaires sont encore nécessaires.**

Le premier éclairage porte sur le dispositif en cause. Celui-ci peut être synthétisé en trois points. Premièrement, cette aide est destinée à financer à la fois le **passage aérien** des résidents réunionnais vers la métropole mais aussi, en sens inverse, le retour sur l'île des personnes y ayant des attaches personnelles¹⁹. Deuxièmement, il s'agit d'une **aide facultative** que la région de la Réunion a pris l'initiative d'instaurer dès 2010. A l'origine cette aide venait compléter l'aide prévue au niveau national pour assurer la continuité territoriale, mais le désengagement progressif de l'Etat en cette matière²⁰ a conduit la collectivité à en faire un soutien autonome à partir de 2015. Troisièmement, **cette aide est attribuée sous condition de ressources**, et son montant – plafonné à 450 euros – varie en fonction des revenus du foyer. Au total, en 2018, ce dispositif a bénéficié à près de 155 000 personnes pour un montant financé sur fonds propres de l'ordre de 53 millions d'euros²¹.

Le second éclairage concerne l'espèce. Le litige naît ici d'un refus de prise en charge par la région au motif que **l'une des conditions mises à l'octroi de cette aide n'avait pas été respectée par l'intéressée**. La requérante a saisi le tribunal administratif de la Réunion, qui a fait droit à sa demande. Conformément aux indications qui figuraient sur la notification du jugement, la région de la Réunion conteste ce jugement en se pourvoyant directement en cassation, mais elle soutient devant vous que ce litige ne relève pas de votre compétence directe et devrait être renvoyé à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Pour notre part, nous sommes d'avis qu'un tel litige relève de votre compétence directe de cassation. **Trois raisons nous déterminent en ce sens.**

La première raison est qu'il nous semble incontestable que l'aide en cause relève de **l'action sociale**. Pour reprendre la définition qu'en donne Michel Borgetto, l'action sociale, définie depuis 2002²² à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), s'entend d'« *un ensemble d'interventions, librement ou au moins discrétionnairement mises par en œuvre par divers acteurs qui soit viennent remédier aux carences des autres formes d'aide, notamment l'aide sociale, soit se proposent d'améliorer ou d'élargir les autres formes d'aide* »²³. Ce qui caractérise l'action sociale n'est donc pas la forme qu'elle prend (aides

¹⁸ CE, 26-04-2018, *M. M...*, n° 415313, B

¹⁹ La Réunion devant être le lieu de naissance de l'intéressé, de ses parents ou de ses enfants

²⁰ V. Décret n° 2015-166 du 13 février 2015

²¹ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-12/RER2019261.pdf>

²² Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

directes ou indirectes...), mais le fait qu'elle vienne concrétiser la volonté d'un acteur d'agir pour répondre à l'un des besoins énumérés à l'article L. 116-1 du code – besoins parmi lesquels figurent la cohésion sociale et la prévention des exclusions²⁴. A cette aune, l'intervention volontaire de la région de la Réunion pour aider, sous conditions de ressources, des personnes à surmonter le handicap induit par les quelque 9 000 kilomètres séparant cette île de la métropole nous paraît bel et bien correspondre à de l'action sociale²⁵.

Or, et c'est notre deuxième raison, **nous ne pensons qu'un tel litige relève des trois restrictions que vous avez déjà dégagées de façon prétorienne**. A l'évidence, les deux premières restrictions ne trouvent pas à s'appliquer : il s'agit en effet d'un contentieux noué par la personne censée bénéficier de l'aide, en vue précisément de se la voir octroyer. Quant à la troisième restriction, consistant à ne pas extraire un litige donné d'un bloc contentieux auquel il se rattacherait naturellement, elle ne nous arrête pas davantage. D'une part, relevons que vous reprenez une approche restrictive de cette exception : vous avez ainsi refusé de la manier s'agissant de litiges relatifs aux prestations d'action sociale facultatives instituées au bénéfice des agents publics²⁶, alors même que de tels litiges auraient pu se fondre dans un bloc contentieux « fonction publique ». D'autre part, et en tout état de cause, nous n'identifions pas le bloc auquel aurait vocation à être rattaché le présent litige. En effet, à supposer même que vous regardiez cette aide comme relevant davantage d'une politique publique de la mobilité, les décisions administratives correspondantes ne présentent pas entre elles une suffisante affinité justifiant de leur imposer un régime contentieux unique. Au total, même avec le souci d'éviter une dilution excessive du champ de ces dispositions procédurales dérogatoires²⁷, il n'est pas du tout évident de justifier le maintien de l'appel pour ce type de litiges.

Dans un tel contexte, et nous en venons à notre troisième raison, **nous ne voyons pas l'intérêt, en opportunité, de ne pas rattacher ce litige au 1° de l'article R. 811-1**. D'abord, vous savez que la valeur d'une règle de compétence est inversement proportionnelle au nombre d'exceptions qu'elle souffre. Aussi, en vous éloignant à nouveau de ce qu'implique une application littérale des textes, vous créeriez de l'imprévisibilité et accentueriez les hésitations des juges du fond. Ensuite, il ne nous semble pas qu'il vous revienne de réduire de votre propre initiative le champ de l'action sociale sans critère précis, au seul motif que vous estimeriez malvenue une prolifération des cas où le tribunal statue en premier et dernier ressort. C'est au pouvoir réglementaire qu'il revient de corriger le tir s'il estime – ce que rien ne laisse à penser – que sa plume a été trop leste. Enfin, et au demeurant, le litige nous semble bien se prêter aux spécificités procédurales prévues pour les contentieux sociaux. Certes les requérants, puisqu'ils ont les moyens de supporter le reliquat des frais de transport, ne font

²³ « Droit de l'aide et de l'action sociales », M. Borgetto & R. Lafore, pp. 69 et 82, 4^{ème} éd., 2002, Domat-Montchrestien.

²⁴ V. aussi sur ce point : *Chapitre I (Folio n° 4310) : Compétences des collectivités territoriales : action sociale et sanitaire*, M. Long, § 31

²⁵ La Commission européenne, saisie de la compatibilité des dispositions du code des transports relatives à l'aide à la continuité territoriale, qualifie celle-ci d'aide à caractère social (décision du 5 octobre 2010, C (2010)7018). Le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE identifie la catégorie des aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques

²⁶ CE, 15-03-2019, *Mme N... -B...*, n° 415366, B

²⁷ V. en ce sens : CE, 21-01-2015, *Conseil national des barreaux et autre*, n°s 372817 372818, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pas partie des plus démunis²⁸, de sorte que l'exigence de célérité est moins saillante. Pour autant, ces contentieux soulèvent avant tout des questions factuelles et somme toute assez simples, ce qui est cohérent par rapport à la logique d'un juge statuant seul, avec plus d'oralité et en disposant d'importantes marges de manœuvre dans la conduite de l'instruction.

Si vous nous suivez, vous vous retrouverez alors – fait rare dans cette formation de jugement²⁹ – à devoir décider **si le pourvoi formé par la région de la Réunion mérite d'être admis**. Les faits du litige sont assez simples. La requérante, Mme L., s'est vu refuser la prise en charge d'une partie de son billet d'avion vers la Réunion, la région se fondant sur la circonstance que ce billet n'avait été payé ni par le voyageur, ni par le « chef du foyer fiscal », contrairement à ce que prévoyait le règlement encadrant l'aide. Le tribunal a pris le contrepied de cette analyse en relevant que le billet avait été payé par M. B., qui était déjà l'époux de Mme L. au moment de cet achat. Aucun des trois moyens contestant cette analyse ne justifie à nos yeux d'ouvrir une instruction contradictoire.

En premier lieu, le **moyen de régularité** tiré de ce que le juge aurait à tort statué seul doit être écarté si vous nous avez suivis pour regarder ce litige comme relevant des contentieux sociaux.

En deuxième lieu, contrairement à ce que soutient le pourvoi, le tribunal n'a pas relevé un moyen d'office mais il s'est borné, au prix d'une lecture bienveillante des écritures de la requérante, à **tirer les conséquences en droit de l'argumentation dont il était saisi**.

En troisième lieu, le pourvoi reproche au tribunal d'avoir commis une erreur de droit en estimant que **la région ne pouvait pas opposer à la requérante** la méconnaissance des conditions auxquelles elle avait subordonné l'octroi de l'aide à la continuité territoriale. Mais le tribunal ne nous semble pas avoir invalidé la condition tenant à ce que l'acheteur soit le bénéficiaire ou le chef du foyer fiscal. Les premiers juges se sont bornés à faire de ce règlement une **lecture neutralisante** pour éviter la situation dans laquelle l'aide aurait été refusée à Mme L. en septembre 2018 au seul motif qu'elle ne produisait pas d'avis d'imposition attestant du foyer fiscal qu'elle formait avec M. B., alors même qu'il était établi que les intéressés s'étaient mariés au cours de l'année 2017 et qu'ils formaient donc un unique foyer fiscal à la date d'achat du billet. Même si la région tente désormais en cassation de faire valoir qu'en exigeant l'avis d'imposition 2017, elle aurait entendu n'accorder l'aide, en 2018, qu'aux seules personnes faisant partie d'un même foyer fiscal en 2016, une telle lecture opportuniste s'éloigne de la logique du règlement et, en tout état de cause, ne résisterait pas à l'analyse au regard du principe d'égalité. Au total, malgré une motivation il est vrai confuse, les premiers juges nous semblent avoir retenu la bonne solution en droit, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prolonger le débat en cassation.

PCMNC à la non-admission du pourvoi.

²⁸ En ce sens, la CRC relevait dans le rapport précité que 70 % des bénéficiaires relèvent de l'aide simple, c'est-à-dire de la catégorie de demandeurs disposant des ressources financières les plus élevées

²⁹ V. pour un récent et illustre précédent : CE, Section, 15-02-2019, *Mme A...*, n° 416590, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.