

N° 455631

Mme B...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Décision du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Mme L... a été admise au bénéfice de l'aide sociale à l'hébergement en 2015. La décision du département postulait une participation des débiteurs d'aliments mais ces derniers ne s'étaient pas engagés à la régler et ils ne l'ont pas honorée. Face à cette situation, le département a entendu réviser les droits de Mme L.... Une première décision du 8 février 2018 met fin à la prise en charge de ses frais d'hébergement à compter du 1^{er} juillet 2017 au motif que l'intéressée et ses débiteurs d'aliments disposent de revenus suffisants pour y faire face. Une seconde décision du 14 juin 2018 revient sur la première et fixe au 1^{er} octobre 2017 la date de fin de prise en charge.

La fille de Mme L..., Mme B..., a contesté cette décision devant la commission départementale d'aide sociale, à la fois en qualité de tutrice de sa mère et en son nom propre. L'article L. 134-4 du CASF prévoyait en effet que les recours devant les juridictions sociales pouvaient être formés non seulement par le demandeur de l'aide mais également par diverses autres personnes, parmi lesquelles ses débiteurs d'aliments. Ces dispositions ont été reprises à l'article L. 134-2 du code et s'appliquent devant les tribunaux administratifs depuis la disparition des juridictions sociales

Cette disparition a fait que la requête introduite devant la commission départementale d'aide sociale a un peu navigué, d'abord vers le tribunal judiciaire, qui s'est déclaré incompétent, avant de traverser à nouveau la frontière entre les ordres de juridiction et d'échoir au tribunal administratif de Versailles.

Ce dernier a rejeté la requête par un jugement du 15 juin 2021 qui est contesté aujourd'hui devant vous.

Le pourvoi sommaire a été présenté au seul nom de Mme B... agissant en qualité de tutrice de Mme L.... En défense, le département oppose une irrecevabilité tirée de ce que Mme L... est décédée le 2 mai 2020 et qu'une requête ne peut donc être formée en son nom¹.

C'est exact mais le mémoire complémentaire a lui été présenté par Mme B... en son nom propre. Or, elle était partie à l'instance de premier ressort et si le département objecte qu'elle est tardive, vous constaterez que le jugement ne lui a pas été notifié de sorte que le délai de recours n'a pas couru.

Le mémoire complémentaire a également été présenté au nom du fils et de l'époux de Mme L..., qui se prévalent de leur qualité d'héritiers. On peut douter que la notification à la requérante décédée ait pu faire courir le délai de recours à leur encontre, nous rejoignons sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation². Quoiqu'il en soit, l'un au moins des auteurs du pourvoi, à savoir Mme B..., était incontestablement recevable. La seule conséquence que vous pourriez tirer de l'irrecevabilité des autres requérants serait de ne pas leur accorder le remboursement des frais qu'ils ont exposés³.

Le pourvoi fait grief au tribunal d'avoir statué alors que l'affaire n'était pas en état d'être jugé compte tenu du décès de Mme L....

Aux termes de l'article R. 634-1 du code de justice administrative : « *Dans les affaires qui ne sont pas en état d'être jugées, la procédure est suspendue par la notification du décès de l'une des parties ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat. Cette suspension dure jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance ou constituer avocat* ».

Il résulte de ces dispositions qu'en dehors des rares cas où l'action a un caractère personnel, le décès du requérant a pour seul effet de suspendre l'instance. Et encore, c'est seulement si l'affaire n'est pas en état d'être jugée. Si elle l'est, la juridiction peut statuer sans que les héritiers soient invités à se manifester pour reprendre l'instance.

Vous n'avez à notre connaissance jamais eu l'occasion d'appliquer l'article R. 634-1 dans l'hypothèse d'une requête collective. Le décès d'un des requérants est-il susceptible d'entraîner la suspension de l'instance ?

La réponse à cette question ne sera pas forcément la même pour toutes les requêtes introduites par une pluralité de demandeurs. Depuis votre décision de section David de 1973⁴, vous admettez libéralement les requêtes collectives pourvu que les conclusions qu'elles comportent présentent entre elles un lien suffisant. Cela conduit à rassembler sous le pavillon des requêtes collectives des catégories très différentes de requêtes, allant d'une action collective en excès de pouvoir contre un acte réglementaire⁵ jusqu'au regroupement de

¹ CE, 20 mai 1933, V..., p. 555

² Civ 2, 22 octobre 2020, n°19-18.671

³ voir : CE, 8 juillet 2005, Communauté d'agglomération de Moulins, n°268610, B - Rec. T. pp. 1014-1053

⁴ CE, Section, 30 mars 1973, David, n°80717, A - Recueil p. 265, T. p. 995, p. 1073, p. 1074

⁵ Section, 11 juillet 1958 FNOSS et Sieur F..., p. 435

victimes demandant chacune la réparation de son préjudice propre résultant d'un même fait dommageable⁶, ou encore, tout récemment, une requête unique de différents contribuables devant le juge de l'impôt⁷.

Il y a peut-être une place pour l'article R. 634-1 du code de justice administrative lorsque la requête collective se présente comme l'addition de conclusions propres à chaque requérant, à condition de ne le faire jouer qu'à l'égard des seules conclusions du requérant décédé. Nous ne voyons en revanche pas de raison de suspendre l'instance lorsque les requérants ont le même intérêt à demander l'annulation du même acte, comme c'est le cas en l'espèce. Le décès de Mme L... était donc sans incidence sur la procédure puisque la requête était également présentée par sa fille en son nom propre.

En tout état de cause, l'affaire était en l'état à la date à laquelle le décès a été porté à la connaissance de la juridiction. Une décision société T... de 2018⁸ pourrait laisser penser qu'il faut se placer à la date du décès puisqu'elle indique, par une solution qui est fichée qu'« au regard de l'article R. 634-1 du code de justice administrative, une cour administrative d'appel ne commet pas d'erreur de droit en jugeant que, l'affaire étant en l'état à la date du décès du requérant, il y avait lieu pour le tribunal d'y statuer, alors même qu'aucun ayant droit n'aurait déclaré reprendre l'instance ».

Malgré les apparences, il nous semble que la décision T... a seulement entendu dire que l'absence de notification du décès à la partie adverse ne fait pas obstacle à ce que la juridiction statue si l'affaire est en l'état au moment du décès. On ne peut déduire de cette décision qu'il y a suspension de l'instance si, à la date du décès, l'affaire n'est pas en l'état. Les conclusions de Sophie-Justine Lieber n'évoquent pas du tout une éventuelle distinction à faire entre date du décès et date de notification du décès, ce n'était manifestement pas la question posée. Le texte est d'ailleurs parfaitement clair puisqu'il parle de la date de notification du décès, alors qu'en cas de décès de l'avocat c'est ce seul décès et non sa notification qui peut emporter suspension. Toutes les décisions que vous aviez auparavant rendues sur ce texte examinaient l'état de l'affaire à la date de notification du décès⁹. La solution n'est d'ailleurs pas propre au droit administratif, l'article 370 du code de procédure civile disposant qu'« à compter de la notification qui en est faite à l'autre partie, l'instance est interrompue par le décès d'une partie dans les cas où l'action est transmissible ».

Le choix entre la date du décès de Mme L... et la date à laquelle il a été porté à la connaissance du tribunal n'est pas indifférent puisque le mémoire en défense a été produit entre les deux. Or vous jugez traditionnellement que pour l'application de l'article R. 634-1

⁶ CE, 29 juin 1956, Sieurs S... et autres, n° 98845, p. 279 ; CE, 10 décembre 2021, M... c\ MINISTERE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES, n°440845, B

⁷ CE, 1 avril 2022, SOCIETE CLINIQUE SAINT ROCH, n°450320, B

⁸ CE, 10 octobre 2018, SOCIETE T..., n°400807, B - Rec. T. pp.

⁹ CE, 21 novembre 1952, Z..., p. 526 ; CE, 25 novembre 1955, X..., aux tables p. 777 ; CE, 30 mars 1966, C..., n° 57218, A ; CE, 19 juin 1968, BT..., aux tables, p. 1060 ; CE, 4 juillet 2014, CONSORTS BA..., n° 365956, C

du code de justice administrative, une affaire est en l'état lorsque le défendeur a produit, ce sont vos décisions X... de 1955 et BT... de 1968¹⁰. En l'absence de mémoire en défense, l'affaire n'est pas en l'état et l'instance est suspendue, voyez pour un exemple récent, votre décision sur la dernière requête de feu M. D...¹¹. Ce n'est pas systématique : dans une décision Secrétaire d'État à la mer c/ A... de 1989¹² vous avez jugé qu'il y avait lieu de statuer alors qu'aucun mémoire en défense n'avait été produit. Il est vrai que c'était en matière de contravention de grande voirie et que la partie décédée était le contrevenant intimé. On imaginait mal que son décès puisse faire obstacle à la remise en état du domaine.

Reste que la notion d'affaire en l'état est entendue différemment dans d'autres contextes.

Comme l'expliquait A. Lallet dans des conclusions sur la décision R... de 2020¹³, « dans une autre acception, plus subjective, une affaire est en état d'être jugée lorsque le juge estime qu'elle l'est, au vu des productions et sans préjudice de leur poursuite et de mesures supplémentaires d'instruction, ce alors même qu'aucun mémoire en défense n'a encore été produit ». Vous avez ainsi jugé dans votre décision d'assemblée Ministre c. W... de 1987¹⁴ que, si le défendeur n'a pas produit de mémoire en défense, la juridiction qui estime l'affaire en l'état peut statuer sans être tenue de le mettre en demeure de présenter ses observations en défense.

Cette conception de l'affaire en l'état est celle que le Président Odent expose dans son cours et nous serions enclin à la retenir y compris en cas de décès d'une partie, même si nous avons conscience qu'elle est plus délicate à manier que la règle simple selon laquelle il faut et il suffit qu'un mémoire en défense ait été produit.

Le pourvoi plaide quant à lui pour considérer qu'une affaire est en état au jour de la clôture de l'instruction. Le président Boré avait déjà défendu cette idée dans un article de référence paru en 2005 à Droit administratif¹⁵. Il y soutenait que, dès lors qu'il est possible d'invoquer des moyens nouveaux jusqu'à la clôture, le respect du contradictoire implique de mettre les héritiers en mesure de produire des observations.

La clôture intervenant le plus souvent peu avant l'audience voire à l'audience pour les contentieux sociaux, cette solution conduirait en pratique les juridictions à prononcer quasi-systématiquement un non-lieu en l'état en cas de décès d'une partie. C'est la règle devant les

¹⁰ CE, 25 novembre 1955, X..., aux tables p. 777 ; CE, 19 juin 1968, BT..., aux tables, p. 1060

¹¹ CE, 1 juin 2022, - M. D... - ASSOCIATION DEMOCRATIE ET TRANSPARENCE A L'UNIVERSITE DE LYON , n° 451043, B

¹² CE, 24 février 1989, secr. d'État à la mer c/ A... , n° 92525, aux tables

¹³ CE, 30 janvier 2020, M. R... et autres , n° 426346, B

¹⁴ CE, Assemblée, 8 avril 1987, Ministre de la santé c/ W..., n° 45172, au Rec

¹⁵ Louis Boré, La suspension de l'instance devant le juge administratif, Droit administratif n° 11, novembre 2005, étude 17

juridictions civiles où la notification du décès d'une partie interrompt l'instance sauf à ce qu'elle intervienne après l'ouverture des débats.

Mais cette règle doit être mise en regard de l'article 386 du code de procédure civile, qui prévoit que l'instance est périmée lorsqu'aucune des parties n'accomplit de diligences pendant deux ans. La notification du décès permet de faire échec à cette péremption. Surtout, l'article R. 634-1 du code de justice administrative nous paraît être conçu tout à fait autrement. Il n'invite pas le juge à se préoccuper du règlement de la succession à l'instance, il pose au contraire le principe qu'il faut juger ce qui peut l'être. C'est dans l'intérêt de la partie adverse, qui a le droit de voir l'affaire jugée dans des délais raisonnables, et dans l'intérêt du bon fonctionnement des juridictions, afin d'éviter de laisser des procédures indéfiniment en suspens. Et nous n'y voyons aucune atteinte au principe de la contradiction dès lors qu'une affaire ne saurait être en état d'être jugée que si le contradictoire a été respecté.

Au total, quelle que soit l'incidence du caractère collectif de la requête, le tribunal n'a pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée en s'abstenant de surseoir à statuer lorsqu'il a eu connaissance du décès de Mme L....

Il s'est en revanche mépris sur l'interprétation des textes qu'il devait appliquer en jugeant que la révision des droits de Mme L... à l'aide sociale à l'hébergement pouvait prendre effet jusqu'à quatre mois avant la date à laquelle le département avait engagé la procédure de révision.

Cette procédure est régie par les articles R. 131-3 et R. 131-4 du code de l'action sociale et des familles qui prévoient pour le premier que « *les décisions accordant le bénéfice de l'aide sociale peuvent faire l'objet, pour l'avenir, d'une révision lorsque des éléments nouveaux modifient la situation au vu de laquelle ces décisions sont intervenues* » et pour le second que « *lorsque les décisions administratives d'admission ont été prises sur la base de déclarations incomplètes ou erronées, il peut être procédé à leur révision, avec répétition de l'indu* ».

En dehors du cas des déclarations incomplètes ou erronées donc, la révision ne peut pas avoir pour effet de remettre en cause les versements déjà effectués, elle ne vaut que pour « l'avenir ».

Le tribunal semble s'être inspiré de l'article R. 131-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que la décision d'attribution de l'aide sociale prend effet à compter du jour d'entrée dans l'établissement si la demande a été faite dans un délai maximal de quatre mois à compter de ce jour. Ce délai de quatre mois est un délai de forclusion, il ne détermine pas l'ampleur de la rétroactivité, qui dépend du temps que l'administration met pour statuer sur la demande. Le tribunal a arbitrairement transformé ce délai de quatre mois pour demander le bénéfice d'une mesure favorable à l'occasion d'une première admission en maximum de rétroactivité d'une décision potentiellement défavorable de révision. Les textes

n'invitaient pas du tout à cette transposition. Si l'article R. 131-3 précise qu'il est procédé à la révision « dans les formes prévues pour l'admission à l'aide sociale », il renvoie ce faisant à la procédure à suivre et non à l'effet des décisions. Une accroche autrement plus claire serait nécessaire pour permettre à l'administration de revenir sur les droits qu'elle a accordés.

Il est vrai que la révision peut aussi intervenir à l'initiative du bénéficiaire et que ce dernier a intérêt à ce qu'un changement dans sa situation soit pris en compte dès qu'il le signale à l'administration. Pour le coup, il nous semble possible de faire jouer la disposition de l'article R. 131-2 qui prévoit que les demandes tendant à obtenir le bénéfice de l'aide sociale prennent effet au premier jour de la quinzaine suivant la date à laquelle elles ont été présentées. Reste l'hypothèse où le facteur nouveau tient à une décision judiciaire fixant la participation des obligés alimentaires. Vous n'êtes pas tenus de traiter cette hypothèse aujourd'hui mais nous vous en dirons un mot. La décision judiciaire a une dimension rétroactive puisqu'elle peut prendre effet à compter de la date d'assignation¹⁶. Le bénéficiaire doit pouvoir revendiquer cette rétroactivité, au moins quand il a contesté devant le juge administratif le montant de la prise en charge publique, voyez en ce sens votre décision Association tutélaire du Pas-de-Calais de mai dernier¹⁷. Quant à l'administration, il y a matière à hésiter car quand bien même elle serait à l'origine de la saisine du juge aux affaires familiales, il lui appartient d'évaluer le montant de participation des obligés alimentaires au moment de l'admission à l'aide sociale, même si l'on sait que c'est une tâche difficile.

Précisons pour finir qu'en défense le département suggère que la décision en litige était motivée par les renseignements lacunaires sur la situation de Mme L... mais il ne fait pas de doute qu'elle n'était pas fondée sur l'article R. 131-4 du code de l'action sociale mais sur l'article R. 131-3, qui est seul cité par le jugement attaqué. Vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit, qui n'est pas nouveau en cassation.

PCMNC annulation du jugement attaqué, renvoi de l'affaire, 3 000 euros à la charge du département au titre des frais d'instance, rejet des conclusions présentées par ce dernier au même titre

¹⁶ Cass. 30 janvier 1933, DH 1933 p. 114 ; S. 1933, 1, p. 104 ; ou, plus récemment, Cass. 2^e Civ. 29 octobre 1980, n°79-15.301, Bull

¹⁷ CE, 12 mai 2022, ASSOCIATION TUTÉLAIRE DU PAS DE CALAIS c\l DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, n°454403, B