N° 459777
Association tutélaire du Pas de Calais

1ère et 4ème chambres réunies

Séance du 28 novembre 2022
Lecture du 22 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

L'aide sociale est destinée à répondre à des besoins qui peuvent surgir brusquement, ce qui s'accommode mal de la lenteur des procédures administratives. Le code de l'action sociale et des familles en tient compte en prévoyant que les décisions d'admission à l'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées prennent effet au premier jour de la quinzaine suivant la date à laquelle la demande a été présentée. Sauf célérité remarquable de l'administration, ces décisions sont donc rétroactives.

L'article L. 131-4 du code permet de remonter plus loin encore pour ce qui concerne la prise en charge des frais d'hébergement. En la matière, les décisions peuvent prendre effet à compter de la date d'entrée dans l'établissement, à la condition que l'aide ait été demandée dans un délai que l'article R. 131-2 fixe à deux mois, prolongeable une fois par l'autorité administrative. Ces dispositions sont applicables aux séjours dans les établissements sociaux ou médico-sociaux et dans les établissements de santé dispensant des soins de longue durée. Elles visent à laisser un temps suffisant à la personne accueillie ou à son entourage pour présenter la demande d'aide sociale, d'autant que l'entrée en établissement n'est pas toujours programmée à l'avance. Faute de demande dans le délai imparti, la décision d'admission à l'aide sociale à l'hébergement entrera en vigueur dans les conditions du droit commun, soit le premier jour de la quinzaine suivante. Vous avez jugé, dans une décision Département de la Haute-Garonne de 2019[1], qu'il en va ainsi quand bien même la personne est incapable de déposer elle-même la demande. Vous avez admis, en contrepartie, que la demande puisse être valablement présentée par un tiers alors même qu'il ne disposerait d'aucun titre pour le faire au nom de l'intéressé.

Mme B… était déjà sous curatelle lorsqu'elle a été admise, le 22 avril 2015, à l'unité de soins de longue durée Pierre Brunet du centre hospitalier d'Arras. Assistée de l'Association tutélaire du Pas-de-Calais, qui est devenue par la suite sa tutrice, elle a formé

[1] CE, 29 mai 2019, DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, n° 419424, 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.

une demande d'aide sociale à l'hébergement qui a été reçue le 18 juin 2015 par le centre communal d'action sociale d'Arras. C'est la voie prévue par l'article L. 131-1 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que les demandes d'admission au bénéfice de l'aide sociale sont « *déposées au centre communal ou intercommunal d'action sociale ou, à défaut, à la mairie de résidence de l'intéressé* » et qu'elles « *sont ensuite transmises, dans le mois de leur dépôt* », à l'autorité compétente pour y statuer. En l'espèce, le CCAS d'Arras n'a jamais transmis la demande de Mme B… au département du Pas-de-Calais.

L'association tutélaire a fini par s'inquiéter du silence du département. Le 6 juin 2017, elle lui transmet le dossier déposé auprès du CCAS d'Arras en 2015. Puis, elle adresse directement au département une nouvelle demande d'admission à l'aide sociale, datée du 9 juin 2017 et reçue le 16 juin 2017. Le président du conseil départemental du Pas-de-Calais admet alors Mme B… au bénéfice de l'aide sociale à l'hébergement à compter d'une date qui a été fixée, après recours administratif, au 1er juillet 2017, soit le premier jour de la quinzaine suivant la réception de la nouvelle demande.

L'association tutélaire du Pas-de-Calais a contesté cette décision en tant qu'elle ne rétroagissait pas à la date d'entrée de Mme B… en établissement, soit le 22 avril 2015. Le tribunal administratif de Lille a rejeté sa requête au double motif qu'il n'était pas établi que le dossier adressé en juin 2015 au CCAS d'Arras comportait l'intégralité des pièces nécessaires à l'examen de la demande et qu'en tout état de cause il ne résultait pas de l'instruction que le CCAS avait transmis ce dossier au département, comme il en avait l'obligation.

Ces deux motifs nous paraissent erronés en droit.

D'abord, l'incomplétude de la demande ne peut faire obstacle au bénéfice de la rétroactivité à la date d'entrée en établissement. Il résulte certes de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration que lorsqu'une demande est incomplète, l'administration impartit au demandeur un délai pour verser les pièces et informations manquantes et le délai d'acquisition d'une décision implicite ne court qu'à compter de leur réception. Le code ne vise cependant que les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. En effet, c'est habituellement au regard d'une liste de pièces que l'on peut déterminer si la réception du dossier déclenche un délai, par exemple pour l'obtention d'un permis de construire, ou si une date limite est respectée, par exemple pour faire acte de candidature à un marché[2].

Le dossier de demande d'aide sociale n'est quant à lui encadré par aucun formalisme. On serait donc bien en peine d'identifier a priori les pièces qui doivent y figurer pour qu'elle soit regardée comme complète. Cela ne signifie pas que l'administration ne puisse exiger des pièces complémentaires du demandeur et, le cas échéant, rejeter la demande si elle s'estime

[2] CE, 3 novembre 1997, Préfet de la Marne c/ Commune de Francheville, n° 148150, 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.

insuffisamment informée sur sa situation. Mais la nécessité de compléter la demande est sans incidence sur la rétroactivité prévue par l'article L. 131-4 du code de l'action sociale et des familles : il faut et il suffit qu'une demande ait été réceptionnée par l'administration dans les deux mois suivant l'entrée en établissement. Il serait d'autant plus curieux d'exiger que la demande soit complète dès ce stade que les textes chargent justement le centre communal d'action sociale d'établir le dossier d'admission à l'aide sociale, en sollicitant le demandeur et, au besoin, en procédant à des enquêtes sociales[3].

Vous relèverez en outre que le nouvel article L. 114-5-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que l'absence d'une pièce au sein d'un dossier déposé par un usager en vue de l'attribution d'un droit ne peut conduire l'administration à suspendre l'instruction de ce dossier dans l'attente de la transmission de la pièce manquante, sauf à ce que cette pièce soit indispensable. Ces dispositions, dont la portée n'est pas évidente, nous semblent en tout cas inviter l'administration à se regarder comme valablement saisie même lorsque le dossier a besoin d'être complété.

Le second motif retenu par le tribunal, tiré de l'absence de transmission de la demande par le CCAS, est quant à lui nettement contraire aux textes puisque, d'une part, le bénéfice de la rétroactivité n'est subordonné qu'au dépôt de la demande dans un délai de deux mois et, d'autre part, il est prévu que ce dépôt ait lieu au CCAS. C'est donc la date de dépôt de la demande au CCAS qui doit être prise en compte et non celle de sa réception par le département. Il y a certes une obligation de transmission qui pèse sur le CCAS. Mais de même qu'une décision implicite peut naître alors même que l'administration initialement saisie n'aurait pas, comme elle le devait, transmis la demande à l'administration compétente[4], le manquement du CCAS à son obligation de transmission ne saurait faire perdre à l'intéressé son droit à prise en charge rétroactive alors qu'il aurait déposé sa demande dans les temps.

Vous casserez donc le jugement du tribunal, qui s'est écarté, sur ces deux points de la jurisprudence de la Commission centrale d'aide sociale[5].

Vous règlerez l'affaire au fond, ce qui vous permettra d'apporter quelques précisions sur les conditions de naissance d'une décision implicite dans cette configuration particulière où l'administration qui reçoit la demande n'est pas celle qui prend la décision.

Dans une configuration similaire, l'article L. 114-3 du code des relations entre le public et l'administration fait partir le délai d'acquisition d'une décision implicite de rejet de la demande par l'administration initialement saisie. Ces dispositions règlent le cas où la

[3] Articles L. 131-1 et R. 123-5 du code de l'action sociale et des familles
[4] Articles L. 114-2 et L. 114-3 du code des relations entre le public et les administrations
[5] Sur l'absence d'exigence d'un dossier complet : 23 octobre 2006, n° 060099 ; 22 novembre 2017, n° 150168. Sur l'absence d'incidence du défaut de transmission de la demande : 15 mars 2013, n° 120749

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.

demande est adressée à une administration incompétente, elles sont donc inapplicables ici. Nous croyons cependant qu'il est souhaitable de retenir la même solution.

Il nous paraît en effet exclu de faire courir le délai de la date à laquelle le CCAS transmet la demande au département. Outre que cette date reste inconnue du demandeur, il peut ne pas y avoir du tout de transmission. Pas plus qu'il ne doit priver le demandeur du droit à la rétroactivité, le manquement d'un CCAS à son obligation de transmission ne saurait le priver de la possibilité de saisir le juge en l'absence de réponse à sa demande. C'est pourquoi nous vous invitons à déduire de l'obligation de transmission qui pèse sur le CCA qu'une demande qui y est déposée doit être réputée transmise au département[6], tout comme le CRPA répute transmise à l'administration compétente une demande qui a été présentée à une administration incompétente.

Reste à déterminer à quelle date la demande doit être réputée transmise. Nous avons envisagé un moment, pour ne pas amputer le délai ouvert au département pour examiner la demande, de réputer celle-ci transmise, dans tous les cas, au terme du délai d'un mois imparti au CCAS pour constituer et transmettre le dossier. Une décision implicite de refus d'admission à l'aide sociale naîtrait donc à l'expiration de un plus deux mois. A bien y réfléchir, la solution présente cet inconvénient qu'il y aurait deux types de délai de naissance des décisions implicites devant les CCAS, un délai de trois mois pour les demandes d'aide sociale et le délai de droit commun de deux mois pour les demandes qui lui sont adressées à un autre type, en particulier pour ses propres prestations. Ce n'est ni clair pour les administrés ni pratique pour la gestion des accusés de réception.

Le dossier ne vous oblige pas à prendre parti sur le point de départ du délai, seulement sur l'existence d'une décision. Il nous semble néanmoins qu'il serait plus clair pour les administrations et pour les juges du fond que vous dérouliez votre raisonnement jusqu'au bout. Nous vous invitons par conséquent à juger qu'une demande d'admission à l'aide sociale fait naître une décision implicite de rejet à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de son dépôt au CCAS, sans qu'ait d'incidence les conditions de sa transmission ultérieure à l'autorité qui prendra la décision.

Le CCAS a accusé réception de la demande de Mme B… le 18 juin 2015, ce qui a fait naître une décision implicite de rejet le 18 septembre 2015. Or, le tribunal administratif de Lille n'a été saisi que le 2 septembre 2019. Mais l'accusé de réception ne comportait pas la mention des voies et délais de recours. Et si vous avez acclimaté la jurisprudence C… aux décisions implicites, les conditions fixées par votre décision J N… de 2019[7] ne sont pas réunies pour considérer que Mme B… avait eu connaissance de la décision attaquée. Vous écarterez donc la fin de non-recevoir opposée par le département du Pas-de-Calais.

---

[6] Ou à l'Etat pour les aides relevant de sa compétence
[7] CE, 18 mars 2019, M. J N… , n° 417270, 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.

Quant au fond, les ressources de Mme B…, veuve et sans enfant, ne lui permettaient pas de faire face à ses frais d'hébergement. Vous prononcerez donc son admission à l'aide sociale à l'hébergement pour la période en litige, soit du 22 avril 2015, date de son entrée en établissement, au 30 juin 2017.

PCMNC

- **Annulation du jugement attaqué**
- **Admission de Mme B… à l'ASH pour la période du 22 avril 2015 au 30 juin 2017 ;**
- **2 500 euros à la charge du département à verser à la SCP Capron au titre des frais d'instance**

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.