

N° 451989

Caisse d'allocations familiales de l'Isère

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 11 janvier 2023

Lecture du 1^{er} février 2023

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Mme C... est allocataire de la caisse d'allocations familiales de l'Isère. Elle a demandé l'octroi d'une aide financière d'urgence que la caisse lui a refusée au motif que ses difficultés appelaient plutôt un accompagnement dans la gestion de son budget. Mme C... a contesté ce refus devant le tribunal administratif de Grenoble qu'elle a saisi dans un second temps d'une contestation en matière de revenu de solidarité active. Le tribunal a fait droit à ses deux requêtes après les avoir jointes.

La caisse d'allocations familiales de l'Isère se pourvoit contre son jugement en tant seulement qu'il annule la décision refusant à Mme C... une aide financière d'urgence.

Le tribunal a estimé que le signataire de la décision n'était pas clairement identifié, en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, qui est applicable aux organismes de sécurité sociale. La solution nous semble excessivement formaliste alors que la décision a été signée par délégation et qu'elle indique le nom de la personne chargée du dossier. Vous n'avez pas besoin de vous demander s'il y a matière à vous saisir d'une erreur de droit ou d'une dénaturation, comme vous y invite le pourvoi, car le tribunal a méconnu son office en statuant en excès de pouvoir, question qui est d'ordre public.

Mais, en amont, se pose la question de la compétence de la juridiction administrative, qui est contestée par la caisse qui invoque les articles L. 142-1 et L. 142-8 du code de la sécurité sociale, dont il résulte que le juge judiciaire est compétent pour connaître du contentieux de la sécurité sociale, qui comprend les litiges relatifs à l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole.

L'aide en cause n'est pas prévue par le code de la sécurité sociale. Elle se rattache à l'action sociale de la branche famille. Comme dans les branches maladie et vieillesse, cette action sociale est destinée à compléter les prestations légales. Elle a un ancrage dans le code, à l'article L. 223-1, qui charge la Caisse nationale des allocations familiales de gérer un fonds

d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel, et à l'article L. 263-1, qui dispose que les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre de ce programme. Celui-ci est fixé par un arrêté du 3 octobre 2001 qui énumère les formes que peut prendre l'action sociale des caisses d'allocations familiales : intervention de travailleurs sociaux, attribution d'aides financières aux familles, soutien ou gestion directe de services ou d'équipements, essentiellement les crèches et les centres d'accueil de loisirs. Le financement d'équipements tient une importance particulière dans la branche famille et contribue à ce que ses dépenses d'action sociale soient incomparablement plus élevées que dans les autres branches : 5,8 milliards d'euros en 2019 contre 124 millions d'euros pour la maladie et 324 millions d'euros pour la vieillesse¹. Chaque caisse locale adopte un budget d'action sociale et décide de l'attribution des financements mais leur marge de manœuvre est de plus en plus encadrée par la caisse nationale, surtout s'agissant du financement des équipements².

Le terme d' « action sociale » sonne familièrement aux oreilles de votre formation de jugement qui a fréquemment à faire application de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, qui dispose que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort « *sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale* ». Naturellement, cette disposition, d'ailleurs réglementaire, ne concerne que la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et non entre les deux ordres de juridiction.

Ce sont donc les seuls articles L. 142-1 et L. 142-8 du code de la sécurité sociale qu'il vous faudra appliquer. Leur maniement n'est pas toujours aisé mais il se trouve que le Tribunal des conflits a déjà statué sur l'action sociale des caisses. Dans un arrêt L... de 1997, au recueil³, le tribunal a jugé, à propos d'une aide relevant de la caisse nationale d'assurance vieillesse, que les litiges individuels se rapportant aux prestations que les organismes de sécurité sociale sont appelés à verser à leurs assurés ou allocataires au titre de l'action sanitaire et sociale entrent dans le champ d'application de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, et relèvent donc de la compétence des juridictions du contentieux général de la sécurité sociale.

La messe semble dite. Ce qui nous a néanmoins conduit à inscrire cette affaire au rôle de cette séance de chambres réunies, ce sont deux arrêts postérieurs du Tribunal des conflits, dont l'articulation avec l'arrêt L... peut prêter à hésitation.

¹ Rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS, 2020, chapitre VIII, L'action sociale de la branche famille.

² Selon le rapport précité de la Cour des comptes « . Les fonds d'action sociale engagés de manière libre par les conseils d'administration locaux ne représentent plus que 14 % du total en 2018, contre 60 % en 1995 »

³ TC, 10 mars 1997, L... c\ Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, n°02993, A

Le premier, Association 1, 2, 3 Soleil, rendu en 2010⁴ et également au recueil, juge que ne relève pas du contentieux général de la sécurité sociale l'action en responsabilité d'une association fondée sur les fautes qu'aurait commises une caisse dans l'instruction de sa demande de subvention d'équipement dans le cadre de l'action sociale de la branche famille. L'arrêt relève que l'action de l'association n'est pas fondée sur le bénéfice d'un droit que lui auraient conféré les législations et réglementations de sécurité sociale.

Le second arrêt, M. M... et Mme S..., de 2015⁵ et mentionné aux tables, porte quant à lui sur une subvention de fonctionnement. L'arrêt indique que cette subvention ne constitue pas un droit conféré par les législations et réglementations de sécurité sociale et il en conclut que le litige ne relève pas du contentieux général de la sécurité sociale. Le Tribunal des conflits a regardé comme sans incidence la circonstance que la subvention ait été réclamée non par l'établissement mais par les usagers et que les ressources de ces derniers soient prises en compte sans son calcul.

Une lecture rapide de ces deux arrêts pourraient laisser penser que les aides accordées au titre de l'action sociale des caisses ne mettent pas en cause l'application des législations et réglementations de sécurité sociale. Nous ne croyons pas cependant à la thèse d'une abjuration par inadvertance de l'arrêt L... de 1997.

Soulignons d'abord que les fondements nous en paraissent solides. Comme l'expliquait Jerry Sainte-Rose dans ses conclusions si les caisses nationales ont une véritable capacité d'initiative en matière d'action sanitaire et sociale, cette action a pour base juridique une disposition du code de la sécurité sociale, elle trouve son support matériel dans un fonds également prévu par le code et elle est encadrée par un règlement pris par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. Il n'est pas difficile d'en conclure que les dispositions applicables en la matière se rattachent à la législation et à la réglementation de la sécurité sociale visée par l'article L. 142-1. Ajoutons que le Conseil constitutionnel a indiqué dans une décision de 1960⁶ que « la mission de promouvoir l'action sanitaire et sociale qui est impartie aux organismes de sécurité sociale constitue un des principes fondamentaux de la sécurité sociale ». Et vous avez vous-même jugé, dans une décision Syndicat national CFDT des mineurs de 2013⁷, à propos de une agence chargée par la loi de gérer les droits sociaux des mineurs autres que ceux se rattachant à leur régime de sécurité sociale, qu'il n'était pas possible de lui transférer la gestion des prestations d'action sanitaire et sociale car celles-ci, avez-vous indiqué, relèvent de la sécurité sociale.

⁴ TC, 21 juin 2010, Association 1, 2, 3 Soleil c/ caisse d'allocations familiales du Var, n°C3732, A

⁵ TC, 6 juillet 2015, M. M... et Mme S... c/ Caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin, n°C4013, B - Rec. T. pp. 601-715

⁶ Décision n° 60-5 L du 7 avril 1960

⁷ CE, 27 novembre 2013, SYNDICAT NATIONAL CFDT DES MINEURS ET ASSIMILES ET DU PERSONNEL DU REGIME MINIER et autres, n°353703, 353707, 353781, B

Les litiges relatifs à l'action sociale des caisses appartiennent au contentieux de la sécurité sociale et ce n'est que par exception qu'il en va autrement pour les subventions accordées aux établissements. Le juge judiciaire n'est compétent pour le contentieux de la sécurité sociale que sous réserve des différends qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux. La précision ne figure plus à l'article L. 142-1 mais elle perdure. Ceci conduit à exclure les litiges qui, bien que nés dans la sphère de la sécurité sociale, comportent une adhérence avec l'exercice de prérogatives de puissance publique ou l'exécution du service public. C'est le cas des relations entre les caisses et les établissements. Les deux arrêts que nous avons mentionnés à propos de l'action sociale de la branche famille en sont une illustration, avec une motivation faisant référence à des prérogatives de puissance publique. Mais on peut également mentionner un arrêt Caisse régionale d'assurance maladie du Sud-Est de 2008⁸ qui attribue au juge administratif le litige relatif à l'exécution d'une convention par laquelle une caisse exerçant l'action sanitaire et sociale de la branche vieillesse consent une aide à un centre hospitalier pour la réalisation d'une structure d'accueil de personnes âgées dépendantes. L'arrêt relève que cette convention a pour objet l'accomplissement du service public d'aide à l'hébergement des personnes âgées.

Au contraire des relations avec les établissements, les relations entre les caisses et les assurés sont réputées être des relations d'ordre privé. C'est le présupposé qui a justifié que le législateur attribue le contentieux de la sécurité sociale aux juridictions judiciaires. Un critère souvent employé par le Tribunal des conflits pour l'application de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale consiste d'ailleurs à rechercher si le litige est relatif aux droits que le requérant estime tenir de sa qualité d'assuré social, voyez un arrêt Lemasson de 2004⁹ sur la répartition des compétences en matière indemnitaire, également un arrêt Epie de 2009¹⁰ sur les litiges entre un agent public et son employeur. La possibilité de bénéficier de prestations d'action sociale est bien un droit qui est attaché à la qualité d'assuré social.

Il serait très inopportun d'éclater le contentieux de ces droits en attribuant les prestations légales au juge judiciaire et les prestations facultatives au juge administratif, inopportun pour le justiciable qui ne s'y retrouverait pas et pour la bonne administration de la justice car cela conduirait le juge administratif à devoir se prononcer sur des questions relevant normalement du juge judiciaire et commandant le droit aux prestations facultatives, au premier rang desquelles l'affiliation du demandeur à tel ou tel régime de sécurité sociale.

⁸ TC, 20 février 2008, Caisse régionale d'assurance maladie du Sud-Est c/ Centre hospitalier de Menton, n°C3648, B

⁹ TC, 29 décembre 2004, Lemasson c/ Commune des Grandvilliers, Lavelines, Bruyères, Docelles, Cheniménil, Girecourt-sur-Durbion et Lépages-sur-Vologne, n°C3420, A

¹⁰ : TC, 2 mars 2009, Mlle Epie c/ Ministre de l'agriculture, n°C3699, B

Nous ne pouvons donc que vous inviter à vous inscrire dans le cadre fixé par l'arrêt L... de 1997. Cet arrêt ne visait pas toute l'action sociale des caisses, seulement les litiges relatifs aux prestations versés aux assurés et le Tribunal des conflits ne l'a, à juste titre, pas désavoué.

PCMNC annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué pour incompétence de la juridiction administrative et au rejet de la requête enregistrée devant le tribunal administratif de Grenoble sous le n° 1905805.