

La réforme de la procédure relative aux contentieux sociaux

Par M. Julien CHASSAGNE, Conseiller

Brève présentation de la réforme de la procédure relative aux contentieux sociaux par le décret en date du 13 août 2013 n°2013-730 portant modification du code de justice administrative dans sa partie réglementaire

Ainsi que vient de l'indiquer M. le Président, le décret n°2013-730 portant modification du code de justice administrative dans sa partie réglementaire a mis en place une procédure spécifique s'agissant des contentieux dits « sociaux », selon l'expression même retenue par ce texte, qui va produire la majorité de ses effets à compter du 1^{er} janvier 2014. En effet, seule la possibilité pour le rapporteur public d'être dispensé par le président de la formation de jugement, quelle qu'elle soit, de prononcer des conclusions à l'audience sur de tels contentieux est déjà entrée en vigueur, soit depuis le 16 août 2013, lendemain de la publication au Journal Officiel de la République française du décret.

Je vais essayer de faire ici une brève présentation de cette nouvelle procédure applicable à de tels contentieux, afin d'en présenter les enjeux, les qualités, voire même les défauts, le présent exposé n'engageant que son auteur.

Quels sont ces contentieux désormais dits « sociaux » ?

Le décret comporte, dans plusieurs de ses articles modificatifs, une référence aux « litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ».

Qu'est ce que cette définition recouvre concrètement ?

Pour faire simple, cette définition semble concerner tous les actes relatifs à la situation des personnes qui ont des difficultés sur le plan social, que ce soit en raison de problèmes financiers, physiques, ou en raison de leur situation de chômeur. En effet, outre les contentieux relatifs aux différentes aides pécuniaires allouées aux personnes se trouvant dans une situation de précarité financière plus ou moins grande (ex. : revenu de solidarité active, allocation logement, fonds de solidarité logement, etc. ...), sont concernés également les contentieux relatifs aux actes pris en faveur des personnes atteintes de handicap (ex. : carte de stationnement pour personnes handicapées, octroi de la qualité de travailleur handicapé, etc. ...), ainsi que les contentieux relatifs aux décisions concernant les demandeurs d'emploi (principalement les décisions de radiation de la liste des demandeurs d'emploi).

Quels sont les principaux traits de la réforme ?

- Unification :

Selon l'article 1^{er} du décret, modifiant l'article R.222-13 du code de justice administrative, les contentieux sociaux vont désormais tous faire partie de la catégorie des contentieux relevant d'un juge statuant seul, après audition du rapporteur public, ce dernier pouvant cependant être dispensé de prononcer ses conclusions à l'audience comme je l'ai déjà précisé (article 3 du décret modifiant l'article R.732-1-1 du code de justice administrative).

De plus, selon l'article 4 du décret, modifiant l'article R.811-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif statuera en premier et dernier ressort, c'est-à-dire que les

jugements rendus par le magistrat statuant seul sur ce type litige ne pourront plus faire l'objet d'un appel.

Il y a donc une véritable unification du traitement de ces contentieux, alors qu'auparavant, certains recours relevaient d'une formation collégiale de jugement, la décision du tribunal pouvant donc en principe faire l'objet d'un appel, et d'autre d'un juge statuant seul, entraînant fréquemment la seule possibilité de soumettre le jugement au contrôle du juge de cassation.

- Spécialisation et adaptation :

L'article 6 du décret, insérant un chapitre II bis intitulé « *les contentieux sociaux* » au sein du titre VII du livre VII du code de justice administrative, soit contenant les règles spéciales de procédure relatives à certains contentieux, comprenant les articles R.772-5 à R.772-9, a pour objet de créer une procédure spéciale de traitement de ces contentieux, laquelle a vocation à s'adapter aux difficultés des requérants pour se situer face au juge, qui ont été constatées dans l'appréhension de ce type d'affaires par les juridictions, compte tenu du fait que ces contentieux touchent fréquemment des personnes démunies qui n'ont pas une connaissance pointue de l'administration, du fonctionnement des tribunaux, et de surcroît des règles juridiques et de procédure contentieuse.

En effet, d'une part, afin de permettre l'accès effectif au juge à des requérants maîtrisant relativement mal les arcanes du contentieux administratif, et ne comprenant pas forcément tout le temps qu'ils ont affaire à une juridiction, l'article R.775-6 nouveau prévoit qu'avant de rejeter par ordonnance expéditive la requête « *pour défaut ou pour insuffisance de motivation* », il incombe au tribunal d'informer « *le requérant (...) du rôle du juge administratif et de la nécessité de lui soumettre une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles.* », et de donner un délai de régularisation à l'intéressé d'au moins quinze jours sauf urgence. Il ya donc une volonté du pouvoir réglementaire de permettre aux requérants de savoir comment ils doivent présenter leur requête pour que celle-ci ait un véritable effet utile, c'est-à-dire de permettre un examen au fond du recours. De plus, l'article R.772-7 prévoit notamment la création d'un « *formulaire mis à la disposition des requérants par la juridiction administrative qui contient l'ensemble des informations mentionnées* » à l'article R.775-6, et lorsque la requête sera présentée sur un tel formulaire, les dispositions de cet article n'auront pas à être appliquées.

D'autre part, l'adaptation aux requérants saisissant le juge administratif passera par le traitement, dans le cadre de l'instruction et du déroulement de l'audience, des recours. L'article R.772-8 nouveau impose en effet au défendeur de communiquer au tribunal l'ensemble du dossier qui avait été constitué pour l'instruction de la demande « *tendant à l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou à la reconnaissance du droit, objet de la requête* », en prévoyant un mécanisme permettant tant de préserver le secret médical que de permettre au juge de remplir son office, puisque l'article prévoit que « *Lorsque ce dossier est, pour partie, constitué de pièces médicales concernant le requérant, le tribunal peut enjoindre au défendeur de communiquer ces pièces à celui-ci afin de le mettre en mesure de les communiquer lui-même au tribunal.* ». S'agissant de l'audience, l'article R.772-9 prévoit que « *la procédure contradictoire peut-être poursuivie à l'audience sur les éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit, objet de la requête* », et qu'ainsi, l'instruction sera close après présentation des observations orales ou appel de l'affaire en cas d'absence des parties à l'audience, voire que cette clôture pourra être différée à une date postérieure à l'audience dans le but de « *permettre aux parties de verser des pièces complémentaires* ». Là encore, il est possible de déceler une détermination résolue des auteurs de la réforme de permettre aux requérants d'exposer efficacement au juge leur demande, et à ce dernier de s'assurer qu'il remplit pleinement son office dans ce type d'affaires.

- Mérites et critiques :

Le mérite principal de cette réforme est selon moi de mettre en adéquation les principes, soit en particulier la possibilité offerte aux administrés de former un recours contre une décision

administrative, avec la réalité, soit l'ignorance ou l'incompréhension par les destinataires de décisions prises par l'administration en matière sociale, au sens large du terme, des enjeux juridiques liés à l'exercice d'un recours, et de permettre le plus possible un traitement utile, c'est-à-dire au fond après avoir effectivement entendu les intéressés, des contentieux sociaux, afin que le juge administratif puisse remplir concrètement le rôle qui lui est dévolu, tant au plan juridique et institutionnel qu'au plan social.

Cependant, il me semble qu'il est possible de regretter le maintien du rapporteur public dans ce type de contentieux, ce qui peut induire un formalisme à l'audience qui ne lui convient pas, comme les auteurs de la réforme l'ont nécessairement noté s'agissant de la procédure contentieuse classique, en particulier compte tenu du fait que l'instruction du dossier est susceptible de connaître une évolution après le prononcé de ses conclusions.

De même, il aurait peut-être été utile d'inscrire dans la réforme le passage de l'intégralité des contentieux sociaux dans la sphère du plein contentieux, ce qui est déjà le cas de plusieurs types de litige faisant partie des contentieux sociaux, c'est-à-dire afin de permettre au juge de se prononcer au regard de la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision, pour qu'il puisse pleinement remplir son office spécifique à une telle matière tendant plus vers la justice que vers le droit.

Julien Chassagne
Conseiller au tribunal administratif de Clermont-Ferrand