

## L'accès à la justice sociale : l'exemple de l'aide sociale

par Claire MAGORD, Doctorante au CERCRID,  
Université Jean Monnet Saint-Étienne

### PLAN

#### I. État des lieux de la justice de l'aide sociale

#### II. Propositions de pistes de réforme

1. Les 5 et 6 juin 2014, la CGT a réuni un grand nombre d'acteurs engagés afin de s'interroger sur la question d'un ordre juridictionnel social, qui viendrait prendre place aux côtés des deux ordres existants, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. La question n'est pas nouvelle, comme cela a été présenté lors de la matinée du 5 juin par les différents intervenants en introduction de ce colloque (1). Mais elle est bien d'actualité, alors qu'un projet de réforme de la justice est aujourd'hui en cours d'élaboration dans les couloirs des institutions (2). Il s'agit alors, pour l'ensemble des acteurs sociaux, de prendre une place dans le débat, voire même dans la réalisation de cette réforme. C'était, semble-t-il, l'ambition de ce colloque : participer à la prise de décision en faisant notamment œuvre de proposition.

2. La question de l'accès à la justice sociale est très large, mais elle est principalement évoquée à propos des droits des travailleurs, ou des personnes dans leur lien avec l'activité *travail* (3). On tient, en effet, parfois pour synonyme « social » et « travail ». Ce raccourci, moins fréquemment emprunté par les acteurs investis dans le champ social, provoque des dommages, notamment quant à la visibilité et à la connaissance des champs du social les plus à l'écart de l'activité « travail ». C'est le cas de l'aide sociale. Un état des lieux partiel de l'accès à la justice dans le domaine de l'aide sociale peut être dressé afin de donner à voir ses failles (I). Seront ensuite proposées des pistes pour envisager l'intégration de la justice de l'aide sociale dans un ordre juridictionnel social unifié (II). Avant cela, il faut relever l'intérêt d'aborder la question de

la justice de l'aide sociale dans le cadre d'un colloque tel que celui-ci.

3. D'une part, elle ne l'est jamais. Depuis les années cinquante, presque aucune étude n'a été menée sur les institutions juridictionnelles chargées de rendre la justice dans le domaine de l'aide sociale. Ponctuellement, des travaux, aux détours de considérations tenant à la justice sociale dans son ensemble (4) ou à la justice administrative (5), dénoncent leurs dysfonctionnements. Quelques réformes, parfois aux conséquences dramatiques (6), viennent modifier le cadre juridique de leur action, mais jamais dans une posture visant à saisir ce dispositif dans son entier. Il est alors temps que la justice de l'aide sociale fasse elle aussi objet de considérations dans le cadre de propositions et projets de réforme de la justice sociale.

(1) V. notamment les propos de M. Yves Saint-Jours retraçant l'histoire de la question depuis les années 1940.

(2) D. Marshall, *Les juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport remis à Mme la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, décembre 2013.

(3) Le programme de ce colloque en témoigne, la majorité des interventions concernent le contentieux des travailleurs et leur accès aux juridictions.

(4) J.-M. Belorgey, P.-A. Molina, Conseil d'État, Section du rapport et des études, *L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social : étude adoptée le 4 décembre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'État*, la Documentation française, 2004 ; M. Laroque, « Unifier les juridictions sociales au profit des bénéficiaires », *RDSS*, 2013, p. 1099 ; P. Joxe, *Soif de justice : Au secours des juridictions sociales*, Fayard, 2014.

(5) Voir notamment les rapports annuels du Conseil d'État, dont certains ont dénoncé « l'absence d'une justiciabilité digne de ce nom » devant ces juridictions, et qui présentent les chiffres concernant leur activité contentieuse.

(6) Un des derniers exemples en date, assez édifiant, est celui de la contribution juridique. À la suite de la loi de finance rectificative du 29 juillet 2011 et du décret d'application du 29 septembre suivant, toute saisine d'une juridiction devait être précédée du paiement d'un timbre pour la contribution à l'aide juridique pour une somme de 35 euros. Alors que les justiciables de certaines juridictions sociales (comme celles traitant des litiges liés à la Sécurité sociale) ont été exonérés de cette contribution, cela n'a pas été le cas pour les demandeurs devant les juridictions de l'aide sociale. Les différents acteurs de ces juridictions, notamment les magistrats et les secrétaires chargés du greffe, témoignent unanimement d'une baisse significative du nombre de saisines à la suite de la mise en œuvre de cette mesure. Ce dispositif a été abandonné au 1<sup>er</sup> janvier 2014 par la loi de finances pour 2014.

4. D'autre part, même si les bénéficiaires des prestations d'aide sociale ont l'air d'être éloignés de la communauté des travailleurs, le lien qui les unit doit absolument être rendu plus visible. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont ceux qui ne parviennent pas, par leurs propres moyens, à répondre à des besoins précis, identifiés par la loi comme nécessitant une intervention publique au titre de la solidarité nationale. Ce sont donc des personnes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre par elles-mêmes à leurs besoins. Ces ressources sont normalement fournies par le travail et, par extension, par les indemnités auxquelles a droit un ancien travailleur privé d'emploi. Les usagers de l'aide sociale sont la plupart du temps exclus de la communauté des travailleurs, à cause d'une vulnérabilité particulière, tenant, par exemple, à leur âge, leur handicap, leur dépendance, ou encore la conjoncture économique. Ce qui regroupe les bénéficiaires de l'aide sociale en une catégorie est leur position face au travail : l'exclusion. Ils peuvent être d'anciens travailleurs, des demandeurs d'emplois ou des personnes dans l'incapacité de travailler. Juridiquement, ils se trouvent privés du bénéfice des droits des travailleurs, et surtout d'une fin essentielle du travail : celle de répondre à ses besoins de subsistance.

5. Lorsque l'on s'interroge à propos de l'accès à la justice de l'aide sociale apparaît la question du non-recours (7). Un usager de l'aide sociale qui se trouve dans une situation conflictuelle face au débiteur de son droit à prestation, souvent le département, est dans une situation de déséquilibre caractérisée et généralisée (8). Dans une telle position de vulnérabilité, envisager la saisine d'un juge peut s'avérer extrêmement complexe pour de nombreuses raisons. Cela peut alors déboucher sur une situation de non-recours au juge et par extension, de non-recours à la justice sociale. Le non-recours est présent dans le domaine de l'aide sociale bien en amont de la possible apparition d'un conflit entre l'usager et l'administration. Les taux de non-recours

au RSA-socle et au RSA-activité en sont un très bon exemple (9). Les causes de ce phénomène sont étudiées par les sociologues et par les psychologues, mais elles peuvent aussi être abordées en droit par l'entrée de l'accès au droit (10). Par exemple, le juriste peut apprécier la contrainte posée par des règles de procédure quant à l'accès à un droit ; en l'occurrence ici, le droit d'accès au juge. En cas de décision défavorable rendue par l'administration, à la suite d'une demande d'aide ou d'une décision de récupération, de suspension, de suppression de droit, l'usager doit être mis en mesure de savoir qu'il peut agir, puis, s'il le souhaite, d'agir afin de contester cette décision. Or, le cadre d'action qui s'offre à lui est parsemé de nombreux obstacles, qui vont considérablement augmenter les causes potentielles de renoncement à cette contestation (11).

6. Après cette présentation succincte des usagers de l'aide sociale et de leur cadre juridique d'action, le sens de l'« accès à la justice » à propos la justice de l'aide sociale doit aussi être précisé. Il faut, en effet, chercher au-delà de l'accès au juge de l'aide sociale, au sens d'accès au prétoire. Par accès à la justice, on entend tout ce qui pourrait relever d'un « droit au juge » (12), à savoir, certes, l'accès à la juridiction, mais aussi le mode de fonctionnement de la juridiction, la décision du juge, sa qualité, et surtout ses conséquences sur les droits des justiciables. L'accès à la justice, c'est aussi l'accès à la réalisation du droit que le juge a pour mission de protéger, et non simplement l'accès à l'appareil de justice.

7. Le dispositif de justice de l'aide sociale souffre d'un manque criant de moyens, en tout genre. Le contentieux de l'aide sociale est éclaté entre les juridictions générales ou spécialisées, et entre celles relevant de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ce qui constitue, en soi, un frein terrible à l'accès à la justice. Mais le contentieux, confié en première instance aux commissions départementales (CDAS) et en appel à la Commission centrale de l'aide sociale (CCAS), qui sont les juridictions de droit commun de l'aide

(7) Sur le non-recours, voir les travaux de l'Odenore - Observatoire DES NON-RECORDS aux droits et aux services, dirigé par Monsieur Ph. Warin.

(8) Sur le déséquilibre des forces, v. M. Galanter, « Why the "Haves" Come Out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change », *Law and Society Review* 9 (1), 1974, p.95 ; et sur les travaux de cet auteur, voir le n°85 de la revue *Droit et société*, notamment L. Israël, « Les joueurs répétés ont-ils plus de chance de gagner ? Débats sur le sens de la justice. Présentation du dossier », *Droit et société*, n°85, mars 2013, p.543 et L. Umubyeyi et L. Israël, « "Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien ?" : réflexions sur les limites de la transformation par le droit », *Droit et société*, n°85, mars 2013, p.575.

(9) Les chiffres présentés dans le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA rendu en 2011 sont éloquentes. En 2011, près de la moitié des personnes éligibles au RSA n'en bénéficiait pas, soit un taux de non-recours de 35 % pour le RSA-socle et de 68 % pour le RSA-activité.

(10) I. Sayn, « La place des outils procéduraux dans l'accès au droit et à la justice des plus pauvres », in *Droit et pauvreté*, contributions issues du séminaire ONPES-DREES-MiRe, 2007, p.139.

(11) Voir la thèse en préparation C. Magord, *Parcours contentieux de l'aide sociale*, au sein du laboratoire du CERCRID de l'Université Jean Monnet à Saint-Étienne, sous la direction de Madame I. Sayn et la co-direction de Monsieur A. Jeammaud.

(12) L'expression ne fait pas référence à un droit subjectif, mais est couramment utilisée par les auteurs de discours sur le droit pour faire référence à un ensemble de droits et de procédures en lien avec la posture du justiciable face à une juridiction. L. Cadiet, J. Normand, et S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, 2<sup>ème</sup> éd., Thémis droit, PUF, 2013. V. Donier et B. Laperou-Schneider (dir.), *L'accès au juge. Recherches sur l'effectivité d'un droit* Bruylant, 2013 ; R. Vandermeeren, « Permanence et actualité du droit au juge », *AJDA*, 2005, p.1102.

sociale (13), reste symptomatique de ce manque de moyens et d'investissement de la part de l'ensemble des acteurs de la sphère sociale.

8. Un état des lieux rapide et partiel de la justice de l'aide sociale démontrera l'état d'indigence du dispositif et la nécessité de le réformer.

## I. État des lieux de la justice de l'aide sociale

1. Quelques années après la publication de l'ouvrage en l'honneur de Monsieur É. Alfandari, on peut constater que le récit des « drôles d'histoires » et des « histoires drôles » (14) qui ponctuent les découvertes de celui qui s'intéresse au domaine du droit de l'aide sociale est toujours un très bon moyen pour rendre compte de l'état de cette branche du droit.

2. **À propos du nom des juridictions** : Les juridictions d'aide sociale sont d'anciennes commissions administratives (15), dont l'appellation porte encore la marque. Les administrés qui s'adressent à une commission départementale d'aide sociale ne sont pas toujours au courant qu'ils s'adressent à un juge. En découlent toutes sortes de conséquences, par exemple quant au respect du formalisme de la saisine d'une juridiction. Les « requêtes » sont souvent envoyées aux juridictions par lettre simple et ne comportent que très rarement des moyens et/ou des conclusions. Les secrétaires chargés du greffe et les magistrats décrivent une interprétation presque systématique des courriers reçus afin de pouvoir les traiter comme des requêtes recevables (16).

3. **L'accessibilité matérielle du lieu de justice** : Ces juridictions de première instance sont très peu visibles. Pour les usagers de l'aide sociale, mais pas seulement. En 2010 (17), il me fallait en général 15 à 20 minutes d'appel téléphonique pour enfin pouvoir prendre contact avec le service compétent, en m'adressant en premier lieu aux services départementaux (auteurs de la décision défavorable). Les

commissions sont, en effet, rattachées aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) (18), services déconcentrés rattachés au Premier ministre, et non pas au Ministère de la Justice. Elles ne disposent que rarement de locaux propres, encore moins avec une indication à l'attention du public. Elles siègent en général dans les locaux de la DDCS, mais parfois dans des locaux sans aucun lien avec la nature de leur activité, comme ceux de l'ancienne direction départementale de l'équipement, ou partout ailleurs où il y aurait de la place. Le mode de signalement du lieu de tenue des audiences peut aussi être surprenant. Par exemple, il peut être scotché sur la porte d'une petite salle (ressemblant vaguement à une salle de cours) une feuille A4 sur laquelle figure la mention écrite au feutre « CDAS ».

4. **La composition de la juridiction** : Il ne s'agit ici nullement de mettre en cause des personnes, mais simplement de décrire un état de fait, certes critique. Deux anecdotes suffiront à prouver à quel point le manque de formation et de spécialisation des acteurs est criant.

a. **Un président de TGI** : Au cours d'un dîner organisé par des amis, j'ai eu la surprise de découvrir que la personne assise en face de moi présidait un Tribunal de grande instance (TGI) (19). Pleine d'entrain, j'étais enchantée de pouvoir échanger avec un magistrat qui présidait aussi l'une des juridictions sur lesquelles je travaillais. Ma première question fut : « Alors, comment ça se passe, les audiences devant la CDAS de

(13) Art. L. 134-6 et L. 132-1 du Code de l'action sociale et des familles. Ces juridictions sont compétentes pour trancher des litiges relatifs à l'aide sociale aux personnes âgées (APA, hébergement en établissement, aide ménagère,...), aux personnes handicapées (placement en établissement, prestation de compensation du handicap, aide ménagère,...), au RMI (dont le contentieux n'est pas tout à fait épuisé), à la CMU-complémentaire, l'aide médicale d'État, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, aux recours en récupération et auprès des obligés alimentaires, ainsi que pour la Commission centrale à la détermination du domicile de secours.

(14) *Drôle(s) de droit(s). Mélanges en l'honneur d'Elie Alfandari*, Dalloz, 2000. Voir notamment la contribution de M. Borgetto, « Vingt ans de jurisprudence en matière d'aide sociale. Histoires drôles, drôles d'histoire », pp. 3 à 19.

(15) En 1931, le Conseil d'État a, en effet, pour la première fois, reconnu la Commission centrale d'aide sociale comme une juridiction administrative spécialisée (CE, 16 janvier 1931, *Dame Favalelli*, S. 1931, 3, p. 38 ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 1932, *Capelle*, S., 1932, 3, p. 94 ; CE, 2 juillet 1954, *Lebon*, pp. 737 et 868). Celle-ci, s'élevant par la suite en juge d'appel des Commissions départementales, leur attribua, dès lors, la même nature juridictionnelle.

(16) Plusieurs entretiens ont été menés auprès des différents acteurs des juridictions de l'aide sociale. Des questionnaires ont également été élaborés et ont permis, eux aussi, de recueillir des témoignages et de servir de supports aux entretiens.

(17) Alors que je me trouvais dans la même situation que toute personne non initiée au fonctionnement de la justice de l'aide sociale. En effet, dans le cadre de mon travail de thèse, j'entamais à cette époque une démarche de prise de contact avec les juridictions de première instance de l'aide sociale. J'ai pu, au fur et à mesure, développer des stratégies qui permettent aujourd'hui d'être mise en relation beaucoup plus rapidement avec le service compétent.

(18) Ou aux directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, dans les départements de moins de 400 000 habitants.

(19) Selon l'article L. 134-6 du Code de l'action sociale et des familles, les commissions départementales d'aide sociale sont présidées par le président du TGI du chef-lieu ou par le magistrat qu'il désigne pour le remplacer.

votre département ? » Quelle ne fut pas ma surprise lorsqu'il répondit : « *La quoi ?* » !! Prise d'un doute (mais d'un tout petit doute), je lui demandais de confirmer sa fonction, il était bien président de TGI et occupait son poste depuis un an. Je lui expliquais alors de quoi il s'agissait, le juge de l'aide sociale, son rôle, sa formation (20), son office... Rien à faire, il n'en avait jamais entendu parler, et je le voyais de plus en plus embarrassé. Je changeais alors de sujet, le thème officiel du repas proposé par nos hôtes n'était, en effet, pas le contentieux de l'aide sociale, mais la blanquette de seiche et la dégustation de petits vins blancs fameux. Il avait pris le soin de prendre mes coordonnées, et reprenant contact avec moi une dizaine de jours plus tard, m'indiqua qu'il avait « retrouvé » cette juridiction : il avait signé lors de sa prise de poste une délégation à l'un de ses vice-présidents, parmi l'ensemble des démarches qui s'accomplissent à ce moment. Ce président de TGI n'ayant pas été informé sur cette fonction, on peut en déduire qu'il n'avait pas non plus été formé, et redouter qu'il ne soit pas le seul dans cette situation.

#### **b. Une secrétaire chargée du greffe de la CDAS :**

L'une des secrétaires assurant le greffe de la CDAS que j'ai rencontrée venait juste de prendre ses nouvelles fonctions. Je lui demandais d'évoquer son parcours jusqu'à ce poste. Fonctionnaire d'une ancienne entreprise publique, elle avait senti le besoin de changer de cadre de travail. On lui avait alors proposé ce poste de secrétaire de CDAS, rattaché à la direction départementale de la cohésion sociale (21). Le secrétariat de la CDAS exerce l'ensemble des missions dévolues normalement au greffe, soit des tâches qui nécessitent une maîtrise des règles procédurales administratives, et une bonne connaissance du rôle d'une juridiction et de son fonctionnement. Le secrétaire exerce aussi, la plupart du temps, la fonction de rapporteur (22) et participe, de ce fait, avec le magistrat-président, au délibéré de la juridiction. Elle apprend « sur le tas », accompagnée par le magistrat pénaliste qui présidait

cette commission, et se rendait disponible pour la former.

**5. À propos du droit applicable.** Après de la réserve, la volonté de bien faire est ce que j'ai le plus souvent rencontré lors de mes contacts avec les CDAS, mais ça ne suffit certainement pas à rendre une justice digne de ce nom. Toujours à propos des membres des commissions départementales d'aide sociale, on peut rappeler que les magistrats qui siègent dans les juridictions de première instance sont issus de l'ordre judiciaire. En effet, soit présidents de TGI, soit vice-présidents, ils ont principalement une formation de civilistes, éventuellement de pénalistes. Mais la procédure contentieuse qui s'applique devant ces juridictions est une procédure administrative spéciale, distincte de celle de droit commun prévue dans le Code de justice administrative. Les règles issues de ce code sont en effet inapplicables (23) ; il faut se référer aux règles très lacunaires contenues dans le CASF (24) et à celles élaborées par les juges de l'aide sociale. Encore faut-il les connaître, encore faut-il qu'elles soient diffusées, accessibles et compréhensibles (25).

**6. À propos de la rémunération des membres et personnels des juridictions de l'aide sociale.** Enfin, et ce n'est qu'une illustration supplémentaire de la débâcle qui caractérise le cadre dans lequel les juridictions de l'aide sociale rendent des décisions : les rapporteurs – s'ils sont des personnes distinctes des secrétaires chargés du greffe – sont rémunérés en vacation à hauteur de 20 euros par dossier, les magistrats-présidents perçoivent, eux, pour leur fonction, une indemnité annuelle d'environ 2 000 euros (26).

**7. Cet état des lieux critique de la justice de l'aide sociale pourrait être poursuivi longuement, notamment au regard des règles de procédures qui organisent, ou n'organisent pas, le procès. Mais ces illustrations attestent du fait que les conditions ne sont pas réunies, qui permettraient de rendre une justice digne de ce nom dans les CDAS.**

(20) C'était avant que la question prioritaire de constitutionnalité ne vienne décapiter la formation des CDAS. Avant 2010, en effet, des fonctionnaires et des élus, possiblement issus du département débiteur des prestations d'aide sociale siégeaient au sein des juridictions de première instance. Suite à la décision du Conseil constitutionnel, seuls subsistent, comme membres de ces juridictions, un magistrat-président issu du TGI et un rapporteur, la plupart du temps chargé également du secrétariat du greffe. V. CC, 25 mars 2011, n°2010-110 QPC, *AJDA* 2011, pp.644 et 1214, n. I. Crépin-Dehaene ; *AJ fam.* 2011, p.254, pratique I. Sayn ; *AJCT* 2011, p.406, obs. E. Aubin ; *RDSS* 2011, p.770, obs. D. Cristol.

(21) À propos des juridictions de Sécurité sociale, l'une des propositions du *Rapport Marshall* précité préconise que la fonction de greffe soit assurée par un fonctionnaire dépendant du ministère de la Justice (Proposition 11.9, p.55) et non par un fonctionnaire de la direction régionale des sports, de la jeunesse et de la cohésion sociale. En revanche, aucun propos similaire n'est développé à propos des juridictions de l'aide sociale.

(22) Dans certaines commissions départementales d'aide sociale, dans lesquelles l'activité est importante, les fonctions de secrétaire du greffe et de rapporteur sont remplies par des personnes distinctes selon les nécessités.

(23) Les secrétaires de greffe sont cependant invités à s'y référer « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice », selon la note d'information DGAS/SD 5D n°2006-459 du 19 octobre 2006 relative à l'administration de la justice rendue par les commissions départementales d'aide sociale.

(24) Code de l'action sociale et des familles.

(25) Depuis 2000, un certain nombre de décisions rendues par la Commission centrale d'aide sociale est publié dans le *Bulletin Officiel – Cahiers de Jurisprudence de l'aide sociale* (BOCJAS) sur le site du ministère de la santé.

(26) Arrêté du 4 mars 2008 relatif au montant des indemnités susceptibles d'être allouées aux personnalités qui participent aux travaux de la Commission centrale d'aide sociale.

## II. Propositions de pistes de réforme

1. Les premiers éléments de décors sont donc installés et ne sont pas très engageants. Pour synthétiser les quelques points présentés, on peut tout simplement constater que la fameuse dénonciation de Pierre-Henri Umbert est plus que toujours d'actualité, « *droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)* » (27). Il est alors temps, après cet état des lieux plus que critique, d'envisager des pistes de réformes concernant la justice de l'aide sociale.

2. La nécessité de réformer la justice de l'aide sociale est indubitable, et pourtant, elle a très largement tardé à se trouver inscrite officiellement dans l'agenda politique. Comme lors de chaque mouvement de réforme de la justice, les commissions départementales et centrale d'aide sociale sont hors du débat. Mais une réforme est envisagée dans un autre cadre. La lecture du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, en discussion au Parlement depuis de la rentrée 2014, contient une disposition dont l'objectif est de confier au gouvernement, par voie d'ordonnance, la tâche de réformer le contentieux de l'aide sociale (28). Il serait bon, pourtant, et pour une fois, que la réforme de ce contentieux se réalise par la discussion et le débat parlementaire, notamment afin de gagner en visibilité, et peut-être en garantie pour les justiciables. La suppression de ces juridictions fait partie des pistes envisagées. Le contentieux de l'aide sociale serait alors confié aux juridictions administratives de droit commun. Cela risque pourtant de déboucher sur des problématiques similaires à celles qui sont apparues à la suite du transfert du contentieux du RSA aux tribunaux administratifs (29). Puisqu'on ne peut s'exonérer d'avoir à trancher des litiges dans le domaine de l'aide sociale, autant se doter d'un juge compétent et formé pour le faire.

3. On peut proposer, d'ores et déjà, des éléments de réponses qui pourraient être apportés à court et moyen termes aux problèmes de la justice de l'aide sociale.

4. Au-delà des moyens financiers qu'il faudrait allouer à ce dispositif, il y a d'autres domaines dans lesquels il est possible et nécessaire d'intervenir, le premier d'entre eux étant l'investissement des acteurs.

5. Pouvoirs publics, magistrats, fonctionnaires, avocats, syndicats, associations de défense des usagers/justiciables, universitaires... Le droit de l'aide sociale, et notamment le contentieux de l'aide sociale, souffre d'un désintérêt flagrant de la part de l'ensemble des acteurs de la sphère sociale. Ce désintérêt est, sans doute, l'une des premières explications à la très faible visibilité des problèmes qui caractérisent le fonctionnement de la justice de l'aide sociale, et donc à l'absence totale de leur résolution. Avant de proposer des pistes de réformes pour un dispositif juridictionnel, encore faut-il connaître ce dispositif. Sans cette connaissance globale et diversifiée de la justice de l'aide sociale, toute tentative de réforme semble vaine, et centrée seulement sur certains symptômes, les plus flagrants, sans s'attacher aux véritables causes des dysfonctionnements. Il faut donc, avant toute chose, que chacun d'entre nous se penche sur la justice de l'aide sociale afin, en croisant les savoirs et les compétences, de pouvoir mettre en œuvre une discussion sur les différents problèmes existants et les solutions envisageables.

6. Il semble que cet investissement des acteurs serait d'autant facilité par une unification des contentieux sociaux actuellement existants. On parlera, en effet, d'ordre juridictionnel social unifié, plutôt qu'unique, la terminologie semblant mieux rendre compte de ce qui pourrait être envisagé.

7. D'aucuns objecteront à cette volonté d'unifier les contentieux sociaux la spécialisation de certains de ceux existants, et notamment de celui de l'aide sociale. Au regard des recherches menées jusqu'ici, il semble que la spécialisation de ce contentieux soit la cause la plus importante de son isolement. L'institution juridictionnelle et la procédure ont été spécialisées pour répondre à la technicité de la matière. Il ne s'agit pas de nier la particularité des affaires qui sont traitées devant ces juridictions, mais la technicité peut être un argument spécieux, surtout quand elle sert de prétexte pour priver de qualité la justice rendue. Et puis la technicité d'une matière est avant tout une perception provoquée par le manque ou l'absence de connaissances. Le contentieux des marchés publics est particulièrement technique, il est

(27) P.-H. Umbert, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *RDP*, 1989, p. 739.

(28) Voir art. 55 du *Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*, n° 1994, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 3 juin 2014. Des amendements ont été déposés concernant cet article.

(29) Le contentieux du RMI est, lui, du ressort de compétence des juridictions spécialisées de l'aide sociale. À propos du contentieux du RSA, des magistrats administratifs témoignent, par exemple, du fait qu'un grand nombre de requêtes déposées en la matière sont rejetées pour irrecevabilité en raison de l'absence totale de respect du formalisme classiquement exigé devant les juridictions administratives de droit commun.

pourtant bien du ressort des juridictions administratives de droit commun. Et il est plutôt bien investi par l'ensemble des acteurs sociaux, ou d'ailleurs économiques, mais les enjeux, et surtout les gains, sont d'une autre nature... La véritable spécialité qui caractérise le contentieux de l'aide sociale tient à la place qu'occupent les faits d'espèce dans la décision du juge. Bien que statuant dans le cadre du plein contentieux objectif (30), le juge détient des prérogatives qui lui permettent de statuer aussi au regard de considérations tenant à l'opportunité de la décision (31). Il ne statue pas seulement sur la légalité de la décision administrative qui est attaquée. Mais là n'est pas le trait commun avec les autres contentieux sociaux. Ce sont les sujets de droit parties aux litiges et l'objet de ces litiges qui viennent unifier l'ensemble des contentieux sociaux. Les parties sont en effet des personnes physiques qui revendiquent l'application de règles de droit positif, dont l'objet doit permettre de s'assurer des moyens de subsistance. Si la proximité n'est pas flagrante entre le contentieux du travail et celui de l'aide sociale, le contentieux de la Sécurité sociale vient visiblement faire le lien entre les deux premiers. En effet, le contentieux social trouve une vraie unité par une sorte de continuité dans son objet. Cette unité permet, c'est en tout cas notre conviction, de dépasser les différences des réponses qui sont apportées aux problèmes sociaux, et qui correspondent à des dispositifs distincts.

**8.** Dès lors, même si des différences existent entre les contentieux sociaux existants, les points communs sont aussi nombreux et peuvent être mis en avant pour envisager une unification. Ainsi, même si cela peut sembler surprenant, l'office du juge des commissions départementales d'aide sociale se rapproche bien plus de l'office du juge des tribunaux des affaires de Sécurité sociale ou des conseils des prud'hommes que de celui du classique juge administratif de l'excès de pouvoir.

**9.** Mais rendre une justice digne de ce nom dans le domaine de l'aide sociale ne sera pas rendu possible simplement par la création d'un ordre juridictionnel social unifié. Encore faut-il que le droit qui permette à cette justice d'être rendue existe et soit de qualité.

Nous avons tous alors un rôle à jouer, en entrant dans les prétoires, pour défendre les usagers, et pour proposer au juge des solutions juridiques qui pallieraient les lacunes existantes. En entrant dans les couloirs de l'Assemblée et du Sénat, pour susciter de l'intérêt chez les parlementaires quant à la nécessité de faire avancer le droit. Et enfin en affirmant haut et fort dans les débats publics que la vulnérabilité du bénéficiaire de l'aide sociale n'en fait pas un infra-citoyen, et qu'il a droit lui aussi à une justice digne de ce nom.

**Claire Magord**

(30) Art. L. 134-4 du Code de l'action sociale et des familles.

(31) CE, 21 décembre 2007, n° 293887 ; CE, 6 juin 2007, n° 273547 et n° 274521 ; CE, 19 novembre 2004, n° 249358, *Ramond*, *Rec. Lebon* 2004, p. 430, concl. C. Devys, *AJDA* 2005, p. 194, chron. C. Landais et F. Lénica, *JCP* 2005, II, 10018, concl. ; CE 4 décembre 2002, n° 241042, *M. La Rosa*, M. Gheballi-Bailly, « Les spécificités de la procédure écrite devant la Commission centrale d'aide sociale », *AJDA*, 2003, p. 626, *JCP A* 2003, 1215, n. J. Moreau ; CE 25 avril 2001, n° 214252, *Garofalo*, M. Guyomar et P. Collin,

« Une personne handicapée âgée de plus de 60 ans doit-elle être considérée, au regard de la législation sur l'aide sociale, comme une personne âgée ou comme une personne handicapée ? », *AJDA* 2001, p. 449, Y. Dagorne-Labbe, « Vieillesse et handicap, une cohabitation est-elle possible ? », *Rec. Dalloz* 2001, p. 3315, *RDSS* 2001, p. 547, n. P. Ligneau, *RDSS* 2001, p. 620, concl. S. Boissard ; CE 15 octobre 1999, n° 184553, *N'Guyen*, *RDSS* 2000, p. 140, n. Ph. Ligneau ; CE 17 mai 1999, n° 188870, *Département Loir-et-Cher*, *RDSS* 1999 ; CE, 25 novembre 1998, n° 181242.