LES CONTENTIEUX SOCIAUX

David BAPCERES, Avocat

Kris MOUTOUSSAMY, Avocat

**Eléments bibliographiques**

**- «** *Dictionnaire permanent - Action sociale* » (Editions législatives)

- « *Guide annuel des prestations de la CAF* » (sur Internet).

- « *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? »*

*- Défenseur des Droits* - 2017 (sur Internet).

- « *Les indus de la branche famille* » - Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales - 2013 (sur Internet)

- 50 propositions de changements (Collectif Changer de Cap)

- <https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/02/20/l-entretien-avec-l-agent-de-la-caf-a-ete-une-humiliation-les-beneficiaires-du-rsa-dans-l-enfer-des-controles_6070648_3224.html>

1. Les notions fondamentales
2. La chronologie contentieuse

**A) Les notions fondamentales**

On parle de « **contentieux sociaux »**,au pluriel, car le domaine est très large.

Quelques exemples :

* Droit du surendettement.
* Droit de l'emploi (Pôle Emploi : inscription, indemnisation, radiation, cessation d'inscription, sanction).
* Droit du logement / Droit au logement (DALO).
* Droit de la protection sociale (Protection maladie universelle - PUMA – Complémentaire santé solidaire - CSS).
* Aide sociale à l'enfance (ASE).
* Droit des prestations sociales et familiales...

La présente intervention a pour objet le Droit des prestations sociales et familiales.

C'est un contentieux très mal connu :

* par les associations censées intervenir dans ce secteur ;
* par les avocats (publicistes et privatistes) ;
* par la plupart des magistrats (judiciaires et administratifs).

**Un contentieux mal connu par les associations**

Les associations interviennent dans les autres types de contentieux : associations de chômeurs, associations de personnes handicapées, association pour le droit au logement...

Mais il existe assez peu d'associations d'insertion qui interviennent en matière de contentieux des prestations sociales et familiales.

EN AMONT :

- Les associations d'insertion interviennent pour accompagner les allocataires dans leurs démarches administratives, notamment pour aider les allocataires à former leurs demandes de prestations.

- Les associations interviennent pour limiter ce qu'on appelle « *non-recours » :* le fait pour les usagers de ne pas faire valoir leurs droits.

Le non-recours est chiffré à plusieurs centaines de millions d'euros.

Les montants non réclamés par les usagers sont de très loin supérieurs aux montants fraudés (fraude aux prestations sociales # fraude aux cotisations sociales).

EN AVAL :

Les associations d’insertion interviennent assez peu en cas de litige entre un allocataire et

un organisme payeur de prestations.

Car les associations interviennent souvent pour le compte des Caisses d'allocations familiales (CAF), des caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) des Départements, des Centre communaux d'action sociale (CCAS)....

Car les associations agissent sur délégation des pouvoirs publics.

Car les associations sont largement financées par les CAF et par les Départements.

Donc problèmes de liens ou de conflits d'intérêts.

**Un contentieux mal connu par les avocats**

POURQUOI ?

Car c'est un droit peu accessible : peu de décisions sont publiées (ex : Ariane Web).

Car c'est un droit transversal : droit public, droit privé, droit pénal.

Car c'est un droit réputé peu rémunérateur (la plupart des allocataires sont éligibles

à l'aide juridictionnelle).

Mais attention aux idées fausses :

- c'est un contentieux non moins rémunérateur que le Droit des étrangers, très investi par les avocats ;

- c'est un droit qui peut être rémunérateur, car interviennent les assurances de protection juridique (PJ), une partie des allocataires sont solvables, des frais irrépétibles sont (parfois) obtenus.

Existe une **niche** assez méconnue par la profession, alors même qu'il s'agit d'un contentieux de masse.

Il n'en reste pas moins que, aujourd'hui, les allocataires restent souvent seuls en cas de contentieux.

Se pose donc un problème d'accès au droit et d'accès au juge.

Pas de statistiques officielles sur les recours, mais la plupart des allocataires qui reçoivent des décisions défavorables ne donnent aucune suite.

- Il y a peu de recours administratifs (par rapport au nombre des décisions rendues par les CAF et par les Départements).

- Il y a peu de recours juridictionnels (par rapport au nombre de décisions rendues à la suite des recours administratifs).

Il y a beaucoup de recours juridictionnels irrecevables, car les allocataires se défendent souvent seuls et mal en justice.

Donc il y a beaucoup à faire pour améliorer l'accès au droit et au juge.

Du côté des avocats = mettre en place des actions de formation, des permanences...

DONC :

Les contentieux sociaux : domaine très large, mais assez déserté.

Les contentieux sociaux : une matière diverse, complexe et mouvante, des notions à délimiter…

Notion de prestations d’aide sociale, d’action sociale et de sécurité sociale.

Les **prestations d'aide sociale**:

- ce sont des prestations obligatoires (c'est-à-dire des prestations prévues par des textes et que les collectivités publiques doivent mettre en œuvre, servir aux allocataires) ;

- ce sont des prestations ouvertes sans cotisation préalable du bénéficiaire (on parle de prestations non contributives).

- ce sont des prestations pour lesquelles existent toutefois des contreparties exigées des bénéficiaires, sous peine de sanctions : on parle de « contractualisation des droits et des devoirs » : engagement à rechercher emploi, à entreprendre des efforts d'insertion...).

Exemple : le RSA.

Les **prestations d'action sociale** :

- ce sont des prestations facultatives, c'est-à-dire des prestations mises en place spontanément par les collectivités publiques ;

- ce sont des prestations sans contrepartie financière préalable des bénéficiaires.

Les **prestations de sécurité sociale** :

- ce sont notamment les prestations familiales, ce sont des prestations qui relèvent de la compétence des Caisses de Sécurité sociale et qui sont souvent versées en contrepartie.

POURQUOI distinguer entre ces divers types de prestations ?

Intérêts juridique et pratique de la distinction :

* les sources du droit (des prestations) sont différentes ;
* les procédures de liquidation des allocations sont différentes ;
* les règles contentieuses sont différentes ;
* les intervenants (administrations, juridictions…) sont différents.

**La pluralité des modalités de liquidation des prestations :**

Prestations **sous** conditions de ressources : RSA, prime de Noël, AAH, allocations logement (les trois allocations logement : APL, ALF et ALS) = prestations fortement contrôlées, donc sources de litiges.

Prestations **sans** conditions de ressources.

Le but n'est pas, ici, d'étudier les allocations dans leur détail.

Pour avoir une vision une liste des prestations :

* Consulter le site du Ministère des affaires sociales ;   
  consulter les plans départementaux d'aide sociale ;
* Consulter les guides annuels des prestations.
* Etat (Ministère des Solidarités et de la Santé : Direction de la Sécurité sociale, Directions régionales de l’Économie, de l’Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS) + Ministère du Budget)
* Départements et Métropole de Lyon
* Communes
* CCAS + CIAS
* Pôle Emploi (aide à la préparation des demandes RSA)
* Organismes de Sécurité sociale – Organismes payeurs : CAF, MSA...
* Travailleurs sociaux
* Associations d'insertion et associations caritatives
* Magistrats et avocats

Existent les « conventions de gestion » entre les intervenants, pour savoir qui fait quoi, ce qui n'est pas simple à comprendre. Elles sont indispensables à consulter en cas de litige.

**Ex** : en matière de RSA, interviennent Département, Communes, CCAS, CAF, Pôle Emploi...

**La pluralité des sources :**

* Droit de l'aide et de l'action sociales : relève du Droit public (Code de l'action sociale et des familles CASF), du juge administratif.
* Droit de la Sécurité sociale : relève du Droit privé (Code de la Sécurité sociale), (Pôle social du Tribunal judiciaire).

**La pluralité des juridictions (avec des évolutions récentes) :**

* Les juridictions administratives de droit commun : TA, CE (suppression du double degré de juridiction en matière administrative depuis 2014 - les affaires sont jugées le plus souvent à juge unique, sans rapporteur public et sans appel, mais clôture à l'issue de l'audience et part accrue d'oralité, en théorie du moins : « Justice des Pauvres, pauvre justice… ».
* Les juridictions judiciaires : Tribunaux des affaires de Sécurité sociale TASS (devenu tribunaux de grande instance en 2019 puis Tribunaux judiciaires (Pôle social en 2020), Cours d'appel, Chambre sociale de la Cour de cassation (maintien du double degré de juridiction en matière judiciaire : problème de cohérence entre procédures judiciaire et administrative ex : ALF # APL[[1]](#footnote-1))
* Les juridictions pénales : les tribunaux correctionnels, les chambres des appels correctionnels...
* (Les juridictions administratives spécialisées : Commissions départementales de l'aide sociale CDAS, Commission centrale de l'aide sociale (CCAS), qui relevaient en cassation du Conseil d'Etat. Ces juridictions ont été supprimées et leurs compétences ont été réparties entre le Tribunal administratif, le Tribunal judiciaire[[2]](#footnote-2) et la CAA de Paris)

Une pluralité de juridictions...

Donc décisions du Tribunal des conflits.

Donc des problèmes d'aiguillage, de compétence...

Les justiciables et les acteurs sociaux s'y perden allègrement...

Ex : saisine à tort du TASS en matière d'APL, saisine à tort du TJ en matière d’ALS…

Depuis 2016, une multitude d’ordonnances et de décrets de « simplification » sont intervenus[[3]](#footnote-3) afin de :

* regrouper les compétences judiciaires au sein des tribunaux judiciaires ;
* transférer les compétences de certaines juridictions administratives spécialisées vers le tribunal administratif ;
* transférer des compétences en matière d’aide au logement du juge judiciaire vers le juge administratif[[4]](#footnote-4) (théorie des blocs de compétence, très imparfaitement appliquée).

Des dispositions transitoires complexifient la répartition des compétences entre le JJ et le JA[[5]](#footnote-5).

**La pluralité des types de contentieux :**

* Le contentieux de l'attribution, de la suspension, de la radiation et du remboursement (« indu » ou « trop-perçu ») des allocations.
* Le contentieux des sanctions administratives : soit devant le TA, soit devant le TJ, soit devant les deux.
* Le contentieux des sanctions pénales : audition par les services de police, CRPC, Tribunal correctionnel...

Problème complexe des incidences des procédures pénales sur les procédures non pénales (action pénale et action civile).

* Les contentieux du recouvrement des indus (procédures civiles d'exécution et procédures publiques d'exécution), intervention de la DGFiP.
* Le contentieux de l'accès aux documents administratifs et de la communication des documents administratifs (difficulté pour obtenir les rapports d'enquête...).
* Les contentieux induits : contentieux PUMA et CSS.
* Le contentieux de la responsabilité.
* Le contentieux de la légalité : règlement départemental d'aide sociale, décrets et arrêtés (ex : « réduction Macron » générale et forfaitaire de 5 euros de l'APL, aides Covid-19...).
* Le contentieux au fond, les contentieux en référés (suspension, provision...).

Des contentieux multiples et souvent des **contentieux simultanés** :

**Ex** : un agent de contrôle de la CAF diligente une enquête domiciliaire.

A la suite du contrôle, la CAF prononce des indus de RSA, de primes de Noël et d'ALF et

la CAF met fin aux prestations de l'usager.

La CAF prononce une pénalité administrative de 1 000 euros.

La CAF et le Département mettent en œuvre des procédures de recouvrement forcé.

Dans un tel cas, si nécessaire, il faut actionner à plusieurs titres :

- une action en référé devant le TA pour demander le rétablissement du RSA ;

- deux actions au fond devant le TA pour les indus de RSA et de prime de Noël ; une action en référé devant TA pour ALF ;

- une action au fond devant le TJ ou TA pour l'ALF ;

- une action devant le TJ et/ou le TA pour la pénalité ;

- une action pour contester les mesures de recouvrement ;

- une action en défense devant le juge pénal ;

- une action en matière de PUMA / CSS...

Un même dossier peut donc générer plusieurs instances.

Ce qui nous amène à l'approche chronologique du contentieux.

**B) La chronologie contentieuse**

Classiquement, on distingue trois phases pour un dossier :

- la phase pré-juridictionnelle ;

- la phase juridictionnelle ;

- la phase post-juridictionnelle.

**a) La phase pré-juridictionnelle**

La phase pré-juridictionnelle se décompose en plusieurs séquences :

- la phase du contrôle et du rapport de contrôle :

- la phase décisoire (la prise de décision) ;

- la phase du recours administratif préalable obligatoire par l'usager ;

- la phase de la demande d'aide juridictionnelle.

**1) Le « contrôle social »**

On peut parler de « *contrôle social »,* pour faire le parallèle avec le « *contrôle fiscal ».*

C'est un peu provocateur.

Car les garanties offertes dans le cadre du contrôle fiscal sont bien plus substantielles que celles offertes dans le cadre du contrôle social...

Ex : la procédure contradictoire ; elle intervient dès le stade du contrôle en matière fiscale ; en matière de RSA, la procédure contradictoire intervient postérieurement, lors du RAPO devant le Président du Conseil départemental.

Donc les garanties du Droit fiscal sont plus fortes.

Nous avons un Livre des procédures fiscales.

Nous n'avons pas (encore) un Code des procédures sociales.

Seules quelques dispositions du Code de la Sécurité sociale sont consacrées au contrôle.

Les garanties offertes dans le cadre d'un contrôle CAF sont moins substantielles que celles offertes dans le cadre d'un contrôle URSSAF, qui se rapproche fortement du

contrôle fiscal.

MAIS LA SITUATION EVOLUE : encadrement de l’exercice du droit de communication par les CAF...

De manière générale, les agents de contrôle des CAF n'ont pas de vraie culture juridique ; ils n'ont pas une formation juridique suffisante.

Deux exemples :

* La représentante de la CAF devant le Pôle social du TJ de l'Ain confie qu'elle n'est pas juriste (à l’inverse, des profils de juristes expérimentés à la CAF de Paris)
* Un allocataire de l'Ain a enregistré à son insu un agent de la CAF lors d'une visite domiciliaire. L'agent a un seul but : faire avouer l'allocataire, en faisant pression, au mépris des exigences juridiques de base...

Si les agents des impôts se permettaient le dixième de ce que se permettent les agents de la CAF se seraient la « révolution » en France...

Pour autant, on retrouve des similitudes entre contrôle fiscal et contrôle social :

* Similitudes s'agissant de la sélection des dossiers à contrôler : les contrôles sont programmés à partir de lettres de dénonciation (anonyme ou non), à partir du croisement des fichiers entre administrations...

Est mis en place depuis quelques années le *datamining :* exploitation informatique des données pour faire ressortir des profils de fraude.

* Similitudes s'agissant des modalités du contrôle : contrôle formel, contrôle sur pièce ; contrôle sur place ; le contrôle sur place est inopiné ou prévu (après avis de passage).
* Similitudes s'agissant des moyens juridiques du contrôle : droit d'accès aux documents de l'allocataire (relevés bancaires...), droit de communication auprès de tiers (banque, EDF ...) s’agissant de la situation de l’allocataire, échanges d'informations entre les CAF, entre les administrations de Sécurité sociale, avec l'Administration fiscale...
* Similitudes en matière d'externalisation du contrôle : les CAF les moins chargées sont appelées à prêter main forte aux CAF les plus chargées ; ex : la CAF de l'Ain est assistée par la CAF de la Drôme pour effectuer les contrôles. Cela pose des problèmes de compétence et de délégation de signatures, qu'il faut vérifier et soulever.
* Similitudes en matière d'agrément et d’assermentation : les agents de contrôle de la CAF sont assermentés. Leurs constations personnelles font foi jusqu'à preuve du contraire. Donc il y a un renversement de la charge de la preuve, qui pèse largement sur l'allocataire. Les dossiers sont donc difficiles à gagner sur le fond.
* Similitudes s'agissant des sanctions :
  + En cas d'opposition au contrôle, la CAF peut suspendre le versement de l'allocation, ce qui est assez dissuasif.
  + En cas de menace ou d'injure : protection fonctionnelle, plainte pénale

1. **Le rapport de contrôle ou rapport d'enquête** (exemple)

Une fois le contrôle achevé, l'agent de la CAF va rédiger un rapport d'enquête.

Il y a parfois un **décalage** important entre le moment où le contrôle est achevé et le moment ou le rapport est rédigé.

Ce qui constitue un problème, car bien souvent les prestations sont suspendues dès la phase du contrôle.

Donc l'allocataire se retrouve privé de prestations alors même que les griefs qui lui sont reprochés ne sont même pas encore formalisés...

Le rapport énonce les constations personnelles de l'agent.

Le rapport récence les éléments de preuve.

Le rapport formule des griefs.

Le rapport doit être rédigé à charge - et à décharge, ce qui n’est que rarement le cas.

Le rapport d'enquête est donc une **pièce maîtresse** en ce qu'il **fait foi jusqu'à preuve du contraire.**

Or, les constations des agents sont plus ou moins lacunaires : certains rapports sont détaillés, d'autres sont expéditifs, voire fantaisistes.

L’attitude des magistrats à l’égard du rapport est constante: les rapports ne sont que rarement remis en cause.

**Ex**: a été soulevé à plusieurs reprises le fait que certains rapports ne sont pas signés ou

sont signés par des agents stagiaires.

Ce qui en soi est choquant : un rapport, qui est un procès-verbal, doit être signé.

Les magistrats administratifs se sont toujours montrés indifférents à cet égard (sauf le

TA de Paris de manière ponctuelle).

Les magistrats judiciaires (TJ de l’Ain) ont écarté des rapports non signés.

**Ex**: a été soulevé à plusieurs reprises le fait que, malgré des demandes répétées de communication du rapport, les CAF s’abstenaient souvent de le transmettre, ce qui empêche de rédiger en parfaite connaissance de cause le recours administratif préalable.

**Ex** : a été soulevé l’absence de délégation (du Directeur de la CAF) à l’agent de contrôle. Les TA ne sanctionne pas. La CA de Lyon sanctionne…

1. **Les décisions**

A la suite du contrôle, la CAF ou le Département prend une décision.

Typologie des décisions : décisions de suspension de l'allocation, de radiation, de trop-perçu, de sanction...

Les décisions se fondent sur des éléments de fait récurrents :

- vie maritale non déclarée (mères faussement isolées, sachant que l'isolement ouvre droit à une majoration des prestations).

- ressources non déclarées : revenus professionnels (activité salariée non déclarée, activité occulte), revenus de substitution non déclarés (pensions, pensions de réversion, allocations chômage), revenus mobiliers, revenus fonciers, ressources des enfants, ressources du conjoint à l'étranger...

- aides familiales non déclarées : problème que les allocataires ne comprennent pas. Or, les prestations familiales sont subsidiaires ; la solidarité familiale prime la solidarité nationale.

- résidence ou séjour à l'étranger...

Les décisions doivent satisfaire à des conditions de forme : motivation, signature, montant des sommes réclamées

Le JJ est devenu exigeant que le JA sur la forme.

**4) Les recours préalables**

Une fois la décision notifiée (ce qui n'est pas toujours le cas), l'allocataire dispose d'un délai de deux mois pour former un recours préalable, sous peine d'irrecevabilité du recours juridictionnel.

Absence de délai :

- décisions envoyées en courrier simple ;

- décisions qui ne mentionnent pas les voies et les délais de recours...

- décisions implicites...

MAIS DELAI RAISONNABLE D'UNE ANNEE.

Le recours doit être intenté soit devant la CRA (Commission de Recours Amiable - émanation du Conseil d'administration de la CAF), soit devant le Directeur de la CAF, soit devant le Président du Conseil départemental...

Une même décision peut donc donner lieu à plusieurs recours administratifs.

Des erreurs d'aiguillage (mais obligation de transmission de l'autorité incompétente vers l'autorité compétente – voir CRPA).

Le recours préalable reprend la logique fiscale

- Demande contentieuse : on conteste le bien-fondé de la décisions (de l’indu…) :

- Demande gracieuse : on sollicite une remise, sans contester

Demandes exclusives l’une de l’autre (TASS/TJ) ou cumulatives (TA)

Le plus souvent, le recours est SUSPENSIF : la CAF et le Département ne peuvent pas poursuivre le recouvrement de l'indu (sauf en matière d'APL : pas d'effet suspensif).

Mais des nouvelles restrictives sont entrées en vigueur en 2021 ont été prises en matière d’effet suspensif (décret n° 2021-306) ; leur application est incertaine.

En pratique, la suspension est souvent méconnue par l'Administration. Dans ce cas, saisir l'autorité de tutelle des CAF : la MNC (Mission nationale de contrôle du Ministère des affaires sociales) ou je juge en référé.

Obtenir le respect du caractère suspensif des recours est difficile et il faut faire preuve d’imagination.

La violation de l’effet suspensif est ce qui rend le client le plus nerveux…

RAPO non obligatoire en matière de prime de Noël.

**5) Les délais de recours juridictionnel**

Le plus souvent (si RAPO), la décision prise à la suite du recours administratif se substitue à la décision initiale.

La demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de recours juridictionnel.

(Effet interruptif ; problème des retenues en cours de demande d'AJ, prescription).

**b) La phase juridictionnelle**

Juge administratif : juge unique, rapporteur public facultatif, procédure mixte écrite/orale ; absence de double degré de juridiction, pourvoi en cassation avec le filtre du **BAJ CE**...

Juge judiciaire (Pôle social) : un magistrat et deux assesseurs, appel possible (si taux d’appel).

Contrariétés de jugement JA – JJ = Tribunal des Conflits (Erreurs des tribunaux, imprécisions des administrations, contrariété de jugements)

**c) La phase post-juridictionnelle**

La rémunération des avocats :

* AJ (RAPO et rédaction de la demande d’AJ par l’avocat non indemnisés - mais en pratique, mieux vaut le faire que d'en laisser le soin au client...),
* PJ
* Honoraires du client revenu à meilleure fortune
* Frais irrépétibles (pour soulager le budget de l'AJ, pour sensibiliser les Caisses).

L'exécution des jugements (frais irrépétibles, difficultés d’identifier le bon interlocuteur et de recouvrer)

**Conclusion :**

Sensibiliser les avocats au contentieux social.

Améliorer les garanties des allocataires.

Améliorer le niveau juridique des décisions des CAF et des Départements.

Juges, avocats et association ont un rôle premier à jour pour renforcer les garanties.

**CAS PRATIQUE**

1. Depuis le 1er janvier 2020, transferts de plusieurs compétences du JJ vers le JA [↑](#footnote-ref-1)
2. L’article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXe siècle avait profondément remanié l’organisation juridictionnelle du traitement des contentieux de la sécurité sociale et de l’aide sociale. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ordonnance no 2018-358 du 16 mai 2018 relative au traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l’aide sociale (NOR : JUSC1807961R) et Ordonnance no 2018-359 du 16 mai 2018 fixant les modalités de transfert des personnels administratifs et Décret no 2018-360 du 16 mai 2018 pris pour l’application de l’ordonnance no 2018-359 du 16 mai 2018 fixant les modalités de transfert des personnels administratifs des juridictions et décret 2018-772 du 4 septembre 2018 désignant les tribunaux de grande instance et cours d’appel compétents en matière de contentieux général et technique de la sécurité sociale et d’admission à l’aide sociale (NOR : JUSB1820756D) et décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l’aide sociale (NOR: JUSC1814381D) et LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice [↑](#footnote-ref-3)
4. Ordonnance n°2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation ; décret n°2019-772 du 24 juillet 2019 relatif à la partie réglementaire du livre VIII du code de la construction et de l'habitation (Journal officiel du 25 juillet 2019). [↑](#footnote-ref-4)
5. Article 23 de l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation [↑](#footnote-ref-5)