

N° 400336  
Mme A...-D...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 13 juillet 2016  
Lecture du 27 juillet 2016

## CONCLUSIONS

**M. Jean LESSI, rapporteur public**

Mme B... A... a été hébergée en foyer pour personnes handicapées entre 1998 et 2008 puis, de 2008 à son décès en 2011, en EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes). Le département de Paris a alors entendu récupérer les sommes versées au titre de l'aide sociale à l'hébergement dans ces deux établissements sur la succession de Mme A... Mme C... A...-D..., sœur et héritière de la défunte, a contesté cette décision de récupération. Après le rejet de sa demande par la commission départementale d'aide sociale de Paris, elle a fait appel devant la commission centrale d'aide sociale (CCAS) qui vous a transmis la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par Mme A...-D....

Cette QPC est dirigée contre les articles L. 132-8 et L. 344-5 du code de l'action sociale et des familles, tous deux relatifs au recours en récupération des sommes versées au titre de l'aide sociale, dans leur version applicable au litige<sup>1</sup>, jamais déclarée conforme à la Constitution.

L'article L. 132-8 est la disposition transversale du code fondant les recours en récupération d'aide sociale. Il prévoit notamment que « des recours sont exercés, selon le cas, par l'Etat ou le département : / 1° Contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ; / 2° Contre le donataire [...] ; / 3° Contre le légataire. (...) Le recouvrement sur la succession (...) s'exerce sur la partie de l'actif net successoral ». L'article L. 132-8 est donc l'article de principe, qui fait cependant l'objet de nombreuses dérogations ailleurs dans le code.

Précisément, l'autre article contesté, l'article L. 344-5, est une disposition spécifique à la prise en charge par l'aide sociale des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées accueillies dans des établissements spécifiques aux personnes handicapées<sup>2</sup>. Cet article prévoit un régime globalement plus favorable pour l'aide sociale aux personnes handicapées, par rapport à l'aide sociale pour les personnes âgées<sup>3</sup>. En particulier, les hypothèses de récupération sont limitées. La récupération sur les légataires et donataires, ainsi que sur le

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire à la date du décès du bénéficiaire (CE, Sect., 4 févr. 2000, *Département de la Haute-Garonne*, n° 192807, au Recueil), soit pour l'article L. 132-8 sa rédaction applicable, issue de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001<sup>1</sup> et, pour l'article L. 344-5, la rédaction issue de la loi n°2005-102 du 11 février 2005, et antérieure aux modifications apportées par [l'art. 83](#) de la loi n° 2015-1176 du 28.12.2015 qui a ouvert l'action en récupération envers le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie.

<sup>2</sup> Les établissements et services de réadaptation, de pré-orientation et de rééducation professionnelle, ainsi que les foyers d'hébergement de personnes handicapées.

<sup>3</sup> Notamment sur la mobilisation de l'obligation alimentaire, les sommes laissées à disposition des résidents.

bénéficiaire en cas de retour à meilleure fortune, est exclue. S'agissant de la récupération sur succession l'article L. 344-5 prévoit qu'il n'y a pas lieu à récupération « lorsque les héritiers du bénéficiaire décédé sont son conjoint, ses enfants, ses parents ou la personne qui a assumé, de façon effective et constante, la charge du handicap ». Mais a contrario, les autres, notamment un frère ou une sœur qui ne serait pas regardée comme ayant assumé la charge du bénéficiaire, retomberait dans l'article L. 132-8.

Mme A...-D... critique tout d'abord le principe même de la récupération sur succession au regard du droit de propriété. Si l'hésitation est permise, nous doutons que cette question-là soit sérieuse. Le mécanisme de récupération nous semble devoir s'analyser – c'est ainsi qu'il a été conçu historiquement - en la récupération d'une avance consentie par la collectivité publique au bénéficiaire de l'aide sociale pour lui éviter de réaliser son patrimoine afin de financer son hébergement et de son entretien<sup>4</sup>. Il doit dès lors être regardé, non comme une privation définitive du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais comme une limitation apportée à l'exercice de ce droit, limitation entrant dans les prévisions de l'article 2 de la Déclaration. Voyez par analogie, pour la cession forcée d'un bien qui a pour « *a pour principal objet [...] de permettre au débiteur de payer sa dette* », et constitue une modalité de paiement d'une obligation en matière d'attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire, la décision du 13 juillet 2011, n° 2011-151 QPC. Cette approche a été adoptée dans le cadre d'autres mécanismes de cession forcée (v. 12 nov. 2010, décision n° 2010-60 QPC ; 27 janv. 2012, 2011-215 QPC).

Sous l'empire de l'article 2, les limites apportées à l'exercice du droit de propriété doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (13 janvier 2012, 2011-208 QPC). Or de ce point de vue, le mécanisme de récupération, s'il n'est pas exempt d'effets pervers en termes de non-recours<sup>5</sup>, poursuit un objectif d'intérêt général,

<sup>4</sup> Pour l'interprétation de l'aide sociale comme avance, « *une créance ayant le caractère d'avance* », que « *l'administration est logiquement en droit de récupérer sur le patrimoine du bénéficiaire dès lors qu'il devient disponible* », v. Le juge administratif, le contentieux de l'aide sociale et l'application du droit civil – Benoît Plessix – RFDA 2005. 375. Le versement de l'aide sociale « *permet un remboursement parce que le bénéficiaire disposera ou dispose déjà peut-être de biens non compris dans ses revenus*. Ces biens pourraient être employés à répondre à la gêne dans laquelle se trouve le demandeur, s'il les liquidait. Mais contraindre celui-ci à des actes de disposition reviendrait à pratiquer de véritables saisies [...]. Le caractère inviolable de la propriété serait en outre atteint, alors que le demandeur n'est nullement endetté. La récupération n'est-elle pas un moyen de réaliser, a posteriori, ce qui n'a pu être imposé préalablement ? Le choix de l'allocataire de ne pas liquider une partie de son patrimoine qui aurait pu lui procurer les ressources nécessaires à sa subsistance devient, par cette approche, *la cause première du remboursement* » (La récupération des prestations sociales en question – Vincent Bonnin – RDSS 2005. 99).

<sup>5</sup> Comme l'indiquait Christophe Devys dans ses conclusions sur CE, sect., 19 novembre 2004, E..., Rec., 254797, « *dès les grandes lois d'assistance de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, a été inscrit le droit pour la collectivité débitrice de prestations d'aide sociale de récupérer les sommes versées [...]. Ce droit à récupération est une conséquence du caractère subsidiaire des prestations d'aide sociale, lesquelles ne sont prises en charge par la collectivité débitrice qu'à défaut de ressources du bénéficiaire ou de droits de ce dernier à tout autre type de solidarité* ». Toutefois, « *si le principe même de la récupération n'est pas illégitime, [...] l'existence de ce mécanisme [...] peut dissuader de nombreux bénéficiaires potentiels d'une prestation de faire valoir leurs droits [...]. C'est notamment pour cette raison que le législateur a progressivement restreint le champ des recours en récupération*. Le droit à récupération a été, pour certaines catégories de prestations, purement et simplement *supprimé* : ainsi, la loi [...] créant l'APA a exclu pour cette prestation tout recours [...]. Enfin, dans certains cas, notamment avec la création de la CMU, le transfert de certaines prestations d'une logique d'aide sociale à une *logique d'assurance sociale* a conduit également à un abandon de tout mécanisme de récupération. Pour certaines prestations, le recours en récupération sur succession est *maintenu, mais plafonné*. [...] Le droit de la récupération [...] est donc devenu un droit *très morcelé, très complexe, souvent inéquitable*, dans lequel les administrés ont de grandes difficultés à se retrouver. Et la question du maintien du principe de la récupération

correspondant à une forme de soutenabilité de l'aide sociale, permettant l'accès aux prestations sans réalisation préalable ou progressive du patrimoine. Et sa proportionnalité est assurée par sa limitation, implicite mais nécessaire, à la seule aide sociale versée (cf. art. R. 132-11 et R. 132-12 CASF), à l'actif net successoral, mais aussi par des mécanismes de seuils et d'exemptions.

Le grief suivant est tiré de la violation par l'article L. 344-5 du principe de solidarité nationale. Selon Mme A...-D..., l'exigence particulière de solidarité avec les personnes handicapées devrait conduire à exclure, les concernant, tout recours en récupération. Si le 11ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 peut utilement être invoqué dans le cadre de la QPC (29 avril 2011, décision n° 2011-123 QPC), il implique seulement « *la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* » (17 juin 2011, décision n° 2011-136 QPC) et il est « *possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées* » (14 août 2003, décision n° 2003-483 DC). Nous ne nions pas les interrogations que la récupération peut soulever, en opportunité, au regard de la solidarité nationale affichée à l'égard des personnes handicapées : comme s'interrogeait un auteur, « *comment expliquer la restitution de l'équivalent du droit qui a été accordé, lorsque celui-ci est à ce point fondamental ?* » (V. Bonnin). Et la dynamique des textes, qui ont peu à peu, par élargissements successifs des dérogations à l'article L. 132-8, réduit à la portion congrue les recours en récupération concernant les personnes handicapées, donne politiquement raison à la critique de Mme A...-D....

Mais en droit, au-delà des choix politiques, la critique ne nous paraît pas sérieuse. Il ne s'agit pas, par l'ouverture du recours en récupération, de faire peser l'intégralité des frais d'aide à la personne handicapée sur la succession, mais seulement les sommes versées au titre des frais d'hébergement et d'entretien, et encore dans une certaine mesure compte tenu des plafonds et conditions. Les autres frais, notamment les frais de soins ou de prise en charge de la restriction d'autonomie sont, dans une très large mesure, financés par la solidarité nationale ou les assurances sociales.

Les griefs suivants sont tirés de trois séries de violation du principe d'égalité devant la loi et du principe d'égalité devant les charges publiques<sup>6</sup>. Ces critiques nous conduisent au cœur du problème, dont ils vous appartient de dire s'il s'agit d'un problème de constitutionnalité mais dont on peut dire d'emblée qu'il s'agit d'un problème de politiques publiques : l'inéquité tenant à l'existence de régimes de récupération à géométrie variable selon les prestations et les personnes concernées, liée au mitage progressif du principe originel dont l'article L. 132-8 se fait encore l'écho, principe de récupération systématique, au gré de la création de nouvelles prestations ou du renforcement de la sensibilité de la société à l'exigence de solidarité nationale.

S'agissant de l'article L. 344-5, Mme A...-D... pointe en premier lieu la différence de traitement entre les successibles qui, comme les frères et sœurs, ne bénéficient pas de l'exemption et, d'une part, le conjoint, les parents et les enfants, qui en bénéficient de plein droit, d'autre part, les donataires et légataires, eux aussi soustrait à tout recours en

---

*est souvent posée* » (cf. aussi sect., 25 avril 2001, F..., Rec., concl. S. Boissard, 214252, 28 mai 2010, *Dép. de Paris*, Rec., concl. L. Derepas, 330567).

<sup>6</sup> Dont l'opérance paraît probable (dès lors que la récupération fait peser des charges particulières sur certaines catégories de personnes : CC, 20 janvier 2011, décision n° 2010-624 DC).

récupération. Cette critique renvoie à une question délicate de réglage du champ de l'exemption, la question des frères et sœurs ayant d'ailleurs été débattue dans les travaux préparatoires à la loi du 11 février 2005<sup>7</sup>.

Après avoir hésité, nous pensons finalement que la difficulté n'est pas sérieuse.

Sur la différence au sein des cercles de successibles, trois raisons nous en convainquent. D'abord, les frères et sœurs n'occupent objectivement pas la même place dans la ligne de succession que les personnes exemptées du recours en récupération : en retenant le tout premier cercle, le législateur a fait un choix objectif, comme il aurait certes pu en faire d'autres. Ensuite, il n'est pas incongru de poser concernant les personnes retenues – conjoint, parents, enfants - une présomption qu'ils ont assumé une « charge », au sens large, du fait du handicap du bénéficiaire de l'aide sociale, d'une nature ou d'une intensité a priori plus prononcée que le frère et la sœur. Enfin, et surtout, il est toujours possible de « rattraper » les frères et sœurs s'il est établi qu'ils ont assumé la charge effective et constante du défunt, notion dont votre jurisprudence retient une approche plutôt large, n'exigeant pas que le tiers ait hébergé en permanence le bénéficiaire de l'aide sociale (CE, Sect. 29 mars 1991, *G...*, n° 81439, au Recueil). La différence de traitement n'est pas entre le tout et le rien, mais entre une présomption et une possibilité<sup>8</sup>.

La différence de traitement avec les légataires et donataires, après nous avoir gêné, nous paraît elle aussi justifiable, pour deux raisons. La première, essentielle, est que le prisme n'est pas le même : il ne s'agit pas d'une exemption pensée comme favorable au tiers – le donataire, le légataire – mais surtout comme étant favorable au bénéficiaire de l'aide sociale, qu'il s'agit de laisser libre de ses choix de gestion et au-delà de ses choix de vie. Le risque est celui d'un éventuel contournement des règles successorales – mais c'est un autre sujet, traité autrement. La deuxième raison est que la récupération sur donataire ou légataire est un corollaire de la récupération sur le bénéficiaire en cas de retour à meilleure fortune, afin d'éviter que ce retour soit rendu impossible par le transfert de patrimoine<sup>9</sup>. On comprend qu'en fermant tout recours sur le bénéficiaire, le législateur soit allé au bout de sa démarche en le fermant vis-à-vis des donataires et légataires.

Mme A...-D... invoque en deuxième lieu la différence de traitement résultant du champ des exemptions prévues pour un certain nombre de personnes en matière de recours en récupération des aides accordées à la personne handicapée, sans que cette exception soit étendue aux autres aides sociales, notamment celles allouées aux personnes âgées.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a admis, s'agissant des conditions fixées pour le bénéfice d'allocations, que des différences de traitement entre certaines catégories de personnes puissent, en raison de l'existence de besoins différents au regard du 11<sup>e</sup> alinéa, être justifiées (29 décembre 1993, décision n° 93-330 DC, 29 décembre 1999, décision n° 2009-599 DC).

---

<sup>7</sup> Cf. sur les frères et sœurs l'intervention d'Alain Vasselle à ce sujet en 2<sup>e</sup>me lecture au Sénat, en séance publique (20 oct. 2004) ; v. aussi le rapport de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, en 2<sup>e</sup>me lecture, où l'on apprend que la « *commission a adopté un amendement de Mme Bérengère Poletti visant à étendre la suppression de la récupération des sommes versées au titre des frais d'entretien et d'hébergement à l'encontre des frères et sœurs du bénéficiaire lorsque la personne handicapée est décédée.* » Cet amendement ne semble toutefois pas avoir trouvé d'écho en séance publique.

<sup>8</sup> Et c'est d'ailleurs sur cette possibilité de rattrapage que les débats avaient porté au parlement.

<sup>9</sup> P. Berthet, La récupération des prestations d'aide sociale, *Journal du droit des jeunes*, 2002/2 (N° 212).

Or la différence de traitement entre personnes âgées et personnes handicapées, pointée par Mme A...-D..., paraît renvoyer à des différences de situation en rapport avec l'objet de la norme. Pour le dire un peu schématiquement, la « charge » induite par une personne handicapée est à la fois plus « lourde » et « anormale » - au sens de l'égalité devant les charges publiques – que celle résultant de la prise en charge d'une personne âgée et l'on peut comprendre que le législateur ait souhaité mettre en œuvre de manière renforcée l'exigence de solidarité nationale concernant les premières. En outre, il est toujours délicat de s'engager dans la comparaison terme à terme de régimes d'aides sociales distincts, tant l'économie générale de chacun dessine un équilibre d'ensemble dont le caractère globalement plus ou moins favorable est difficile à apprécier.

Mme A...-D... invoque en troisième lieu la différence de traitement entre les personnes handicapées hébergées en établissement pour personnes handicapées, soumises au régime favorable de l'article L. 344-5, et les personnes handicapées hébergées en EHPAD, c'est-à-dire en établissement pour personnes âgées, dont la succession est soumise au régime de l'article L. 132-8. En faisant dépendre le régime de récupération d'un critère tenant à la nature de l'établissement d'accueil, et non aux personnes accueillies, le législateur aurait méconnu le principe d'égalité.

Mais le moyen manque en fait. Pourquoi ? On pourrait penser que l'article L. 241-4 du CASF, codification de l'article 43 de la loi du 30 juin 1975, relatif à l'aide sociale aux personnes handicapées, règle le problème. Il dispose en effet qu'« *il n'y a pas lieu à l'application des dispositions relatives au recours en récupération des prestations d'aide sociale lorsque les héritiers du bénéficiaire sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assumé, de façon effective et constante, la charge du handicapé.* » A une nuance près – l'absence de mention des parents – ce régime est équivalent à celui de l'article L. 344-5. Et l'on pourrait songer à l'interpréter comme excluant tout recours en récupération pour une personne handicapée, indépendamment de la nature de l'établissement d'accueil.

Cependant, votre décision de Section F... (CE, Sect., 25 avr. 2001, n° 214252, au Recueil) en a limité la portée. Dans cette décision, vous avez déduit des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 241-1 du CASF, qui ouvrent sans condition d'âge aux personnes handicapées le droit à l'aide sociale prévue pour les personnes âgées, qu'une personne handicapée pouvait être admise à l'aide sociale en EHPAD avant l'âge de 60 ans, qui est l'âge minimum requis, en principe, pour bénéficier de l'aide sociale aux personnes âgées. Et vous avez jugé, dans cette même décision de section, que lorsqu'elle est admise de manière anticipée en EHPAD, la personne handicapée est soumise au régime propre aux personnes handicapées, notamment, pour le recours en succession, à l'article L. 241-4, mais qu'en revanche, une fois qu'elle dépasse l'âge de soixante ans, sa présence en EHPAD n'a plus rien de spécifique : elle retombe dès lors dans le régime de droit commun du recours en récupération, celui de l'article L. 132-8.

L'article L. 241-4 est donc d'un secours limité. Mais le législateur est intervenu pour neutraliser votre jurisprudence F.... C'est ainsi que l'article L. 344-5-1 du CASF, que personne n'invoque dans ce dossier, issu de la loi du 11 février 2005 (art. 18), dispose en son 1<sup>er</sup> alinéa que « Toute personne handicapée qui a été accueillie dans un des établissements ou services mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 [c'est-à-dire en foyer pour PH] bénéficie des dispositions de l'article L. 344-5 lorsqu'elle est hébergée dans un [EHPAD] dans les [USLD]. » Le législateur a ainsi maintenu le bénéfice du régime plus favorable d'aide sociale pour les personnes handicapées, y compris en ce qui concerne les recours en récupération,

lorsque la personne handicapée vieillissante intègre un établissement pour personnes âgées dépendantes.

Mais alors vous direz-vous, quid des personnes qui n'étaient pas en établissement pour PH avant leur entrée en EHPAD ? Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 344-5-1 étend le bénéfice de l'article L. 344-5 à toute personne handicapée entrant en EHPAD ou en USLD « dont l'incapacité, reconnue à la demande de l'intéressé avant [65 ans], est au moins égale à un pourcentage fixé par décret. » Ces dispositions issues désamorcent donc la critique de Mme A...-D..., telle qu'elle est formulée<sup>10</sup> : il n'y a plus de réelle différence de traitement, pour une personne handicapée, selon l'établissement qui l'héberge.

**Au bout du compte, la QPC nous paraît dépourvue de caractère sérieux. Par ces motifs nous concluons à ce qu'elle ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel.**

---

<sup>10</sup> Il existe une situation où la différence de traitement existe, mais cette situation n'est pas pointée : c'est la situation, très résiduelle, où une personne handicapée entre en EHPAD alors qu'elle n'était pas hébergée en établissement pour PH auparavant, et ne remplit pas la condition du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 344-5-1. Et encore, jusqu'à 60 ans, le régime de l'article L. 241-4, *grosso modo* équivalent s'agissant du recours en succession, s'applique. A supposer que vous fassiez l'effort de prendre en compte de ce cas particulier, la critique serait-elle sérieuse ? Il nous semble alors exister une différence de situation, en termes de lourdeur du handicap, et de modalités ed prise en charge de ce handicap, pouvant justifier la différence de traitement.